

Bruxelles, le 29.3.2019
COM(2019) 160 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

relatif à la directive 2011/98/UE établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre

I. INTRODUCTION

La directive 2011/98/UE établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (ci-après la «directive»)¹ a été adoptée le 13 décembre 2011. Il s'agissait de la sixième directive² dans le domaine de la migration légale adoptée après que le traité d'Amsterdam a conféré à l'UE le pouvoir de légiférer en la matière.

La directive poursuit deux grands objectifs. Le premier est de faciliter la procédure permettant à un ressortissant de pays tiers d'être admis à travailler dans un État membre en établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique (un permis de travail et de séjour combiné) et, ce faisant, de contribuer à une meilleure gestion des flux migratoires. En outre, la directive institue plusieurs garanties dans la procédure de demande.

Le deuxième grand objectif de la directive vise à garantir l'égalité de traitement entre les travailleurs de pays tiers et les ressortissants de l'État membre de résidence.

La directive constitue dès lors un instrument clé de la politique d'immigration de l'UE à l'égard des ressortissants de pays tiers admis à travailler ou travaillant dans les 25 États membres³ où la directive s'applique.

En 2017, ces États membres ont déclaré 2 635 896 décisions relatives à des demandes de permis au titre de la directive, dont 841 028 décisions portaient sur la délivrance d'un premier permis. Les autres décisions concernaient le renouvellement ou la modification de permis. Sur tous les permis délivrés en 2017, 893 198 (34 %) ont été délivrés pour des «activités rémunérées», 1 006 318 (38 %) pour des raisons familiales, 279 405 (11 %) à des fins éducatives et 456 975 (17 %) pour d'autres raisons. Sur l'ensemble des premiers permis délivrés en 2017 (dont le volume a augmenté depuis la première année de déclaration en 2013), plus de 88 % concernaient des activités rémunérées, couvrant dès lors une grande partie du groupe cible⁴. Signalons que la Belgique et la Grèce ne communiquent aucune statistique sur la directive⁵.

Par le présent rapport sur la mise en œuvre de la directive, la Commission satisfait à l'obligation qui lui incombe en application de l'article 15 de la directive, selon lequel elle est tenue de présenter à intervalles réguliers un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive dans les États membres. Le présent rapport donne un aperçu de la transposition et de la mise en œuvre de la directive par 24 États membres et met en évidence

¹ JO L 343 du 23.12.2011, p. 1.

² La première était la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial.

³ Le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni ne sont pas liés par la directive.

⁴ Une analyse approfondie des statistiques relatives à la directive figure dans le document de travail des services de la Commission relatif au bilan de qualité, annexe 9.

⁵ Source [migr_ressing] et [migr_resocc] au 7.12.2018. AT communique uniquement le nombre total de décisions relatives aux demandes de permis, sans préciser la proportion des décisions relatives à un premier permis. BG, CZ, LT, NL ne déclarent pas les permis délivrés pour des raisons familiales. BG, CZ, ES, IT, LT, LU, HU, MT, AT ne déclarent pas les permis délivrés pour des raisons éducatives. BG, CZ, IT, LT, MT, NL, RO ne déclarent pas les permis délivrés pour d'autres raisons.

certain points qui pourraient poser problème⁶. Le rapport, qui devait à l'origine être présenté au plus tard le 25 décembre 2016, a été reporté afin de coïncider avec l'adoption de l'évaluation complète par la Commission du cadre réglementaire en matière de migration légale (ci-après le «bilan de qualité»)⁷.

Le rapport sur la mise en œuvre de la directive a été élaboré à partir d'une étude externe réalisée entre 2014 et 2016 à la demande de la Commission et à partir d'autres sources, dont un certain nombre de questions ad hoc soulevées par l'intermédiaire du réseau européen des migrations⁸, de plaintes individuelles, de questions, de pétitions et de quelques questions pratiques découlant de l'application de la directive, telles qu'elles ont été recensées dans l'étude à l'appui du bilan de qualité⁹. Des informations complémentaires sur l'application pratique figurent dans le bilan de qualité.

II. SUIVI ET ÉTAT DES LIEUX DE LA TRANSPOSITION

L'article 16 dispose que les États membres devaient transposer la directive au plus tard le 25 décembre 2013. Avant cette échéance, la Commission avait organisé plusieurs réunions avec des représentants des États membres afin de discuter de questions relatives à la mise en œuvre et à l'interprétation de la directive¹⁰.

En 2014, la Commission a engagé des procédures d'infraction contre 14 États membres en application de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (ex-article 226 du TCE) pour manquement à leur obligation de lui communiquer les mesures nationales transposant la directive. Depuis lors, étant donné que tous les États membres ont à présent notifié les mesures de transposition, les procédures d'infraction pour défaut de communication ont été clôturées, sauf celle engagée contre la Belgique dont la Cour de justice de l'Union européenne a été saisie¹¹.

Depuis 2011, plusieurs plaintes ont été reçues concernant plus particulièrement la matière régie par la directive. Elles portent sur les aspects suivants: la reconnaissance des qualifications, les délais de traitement excessifs par les autorités, d'autres aspects procéduraux, le montant des droits à acquitter, les préoccupations liées à l'absence d'égalité de traitement, en particulier pour l'exportation des pensions, et les catégories exclues du champ d'application de la directive. Les plaintes ont fait ou font actuellement l'objet d'un suivi par un échange d'informations avec les États membres concernés ou au moyen de procédures d'infraction¹².

⁶ Au moment de la finalisation du présent rapport, BE n'avait pas encore totalement transposé la directive, aussi une évaluation de la conformité concernant la Belgique n'était-elle pas disponible. Voir également (CJUE) l'affaire C-564/17, Commission/Belgique. L'évaluation du présent rapport renvoie dès lors aux 24 autres États membres concernés.

⁷ SWD(2019) 1055 du 29 mars 2019 Bilan de qualité relatif à la législation de l'UE en matière de migration légale. Voir aussi: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁸ Voir, en particulier, les questions ad hoc posées par l'intermédiaire du REM de 2010 à 2013: le système du permis unique (176); la transposition de la directive 2011/98/CE établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique; le niveau des droits à acquitter (204 et 205), les statuts de résidence parallèle (226); la perception d'une taxe sur les permis de séjour (230), la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises en dehors de l'UE (271), la réglementation de l'assurance maladie des ressortissants de pays tiers (342), la durée du permis de séjour (428), le format des cartes de séjour et des permis familiaux (429).

⁹ ICF (2018).

¹⁰ Discussions au sein du Groupe de contact «Migration légale» (2013-2014).

¹¹ La Belgique ayant notifié l'achèvement de la transposition début janvier 2019, la procédure d'infraction a été clôturée.

¹² Le présent rapport rend compte de la situation en janvier 2019 et n'intègre pas nécessairement le dialogue entamé par la suite avec les États Membres sur les principales questions soulevées dans le présent rapport.

III. CONFORMITÉ DES MESURES DE TRANSPOSITION

Article premier — Objet

L'article 1^{er}, paragraphe 1, définit l'objet de la directive, qui est d'établir une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider sur le territoire d'un État membre afin d'y travailler, de manière à simplifier les procédures d'admission de ces personnes et à faciliter le contrôle de leur statut, et d'établir un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre, quel que soit le motif de leur admission initiale sur le territoire de cet État membre, sur le fondement de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre.

Dans l'ensemble, l'objet de la directive est correctement reproduit dans la législation nationale de tous les États membres. D'une manière générale, 23 États membres¹³ ont transposé la directive en modifiant leur législation nationale existante, c'est-à-dire principalement en modifiant les lois régissant l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers. À Malte, une loi autonome spéciale a été adoptée afin de transposer la directive.

Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 2, l'application de la directive est sans préjudice de la compétence des États membres en ce qui concerne l'admission des ressortissants de pays tiers sur leur marché du travail. Presque tous les États membres appliquent le critère des besoins du marché de l'emploi et il est recouru à différentes procédures.

Article 2 — Définitions

L'article 2 contient les définitions des termes clés utilisés dans la directive, à savoir «ressortissant d'un pays tiers», «travailleur issu d'un pays tiers», «permis unique» et «procédure de demande unique».

Selon la définition du «ressortissant d'un pays tiers», prévue à l'article 2, point a), une personne qui n'est pas citoyen de l'Union au sens de l'article 20, paragraphe 1, du TFUE est considérée comme un «ressortissant d'un pays tiers». Cette définition est correctement transposée.

L'article 2, point b), contient la définition de «travailleur issu d'un pays tiers». Cette définition est importante pour déterminer le champ d'application personnel de la directive, notamment en ce qui concerne l'application du Chapitre III (égalité de traitement). Tous les États membres, à l'exception de la Slovaquie, ont correctement transposé cette définition.

Article 3 — Champ d'application

L'article 3 définit le champ d'application personnel de la directive.

L'article 3, paragraphe 1, détermine les catégories de ressortissants de pays tiers auxquelles la directive s'applique. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, point a), la directive s'applique aux ressortissants de pays tiers qui demandent à résider dans un État membre afin d'y travailler. Les États membres délivrent divers permis, considérés comme des permis uniques, aux ressortissants de pays tiers qui demandent à résider dans un État membre afin d'y travailler.

¹³ Tous sauf Malte.

Conformément à l'article 3, paragraphe 1, point b), la directive s'applique également aux ressortissants de pays tiers qui ont été admis dans un État membre à d'autres fins que le travail conformément au droit de l'Union ou au droit national, qui sont autorisés à travailler et qui sont titulaires d'un titre de séjour conformément au règlement (CE) n° 1030/2002. La plupart des États membres ont correctement transposé cette disposition. Les États membres délivrent différents permis à des fins autres que l'emploi. Cette catégorie de ressortissants de pays tiers peut se voir délivrer des permis conformément à l'article 7 de la directive. Toutefois, en République tchèque, il est impossible de vérifier si certaines catégories de ressortissants de pays tiers se rendant en République tchèque à d'autres fins que le travail ont la possibilité de travailler en vertu de leurs titres de séjour respectifs. Au Portugal, la législation nationale applicable exclut explicitement de son champ d'application les ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille d'un citoyen portugais. Or selon l'article 3, paragraphe 2, point a), la directive exclut de son champ d'application les ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille de citoyens de l'Union ayant exercé leur droit à la libre circulation à l'intérieur de l'Union, conformément à la directive 2004/38/CE, et non les membres de la famille de tous les citoyens portugais.

Enfin, conformément à l'article 3, paragraphe 1, point c), la directive s'applique aux ressortissants de pays tiers qui ont été admis dans un État membre aux fins d'y travailler conformément au droit de l'Union ou au droit national. Tous les États membres ont correctement transposé ces dispositions.

L'article 3, paragraphe 2, détermine les catégories de ressortissants de pays tiers qui sont exclues du champ d'application de la directive. La plupart des exclusions s'expliquent par l'existence d'autres actes législatifs de l'UE applicables dont relèvent ces ressortissants de pays tiers. D'une manière générale, il convient de noter que l'application des dispositions de la directive, notamment la délivrance d'un permis unique, à l'une des catégories de ressortissants de pays tiers énumérées à l'article 3, paragraphe 2, ne fait pas nécessairement obstacle à la mise en œuvre de la directive. Presque tous les États membres¹⁴ ont transposé de manière conforme l'intégralité de l'article 3, paragraphe 2.

Conformément à l'article 3, paragraphe 3, les États membres peuvent décider que le chapitre II ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers qui ont été autorisés à travailler sur le territoire d'un État membre pour une période ne dépassant pas six mois ou qui ont été admis dans un État membre afin de poursuivre des études. Dix-huit États membres appliquent cette option. Chypre, la Grèce, la Lituanie, Malte et les Pays-Bas l'appliquent aux deux catégories de ressortissants de pays tiers. L'Estonie, la France, la Hongrie, le Portugal, la République tchèque et la Slovaquie n'appliquent cette option qu'aux travailleurs qui sont autorisés à travailler sur leur territoire pour une durée ne dépassant pas six mois, tandis que l'Autriche, la Bulgarie, l'Espagne, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg et la Slovénie ne l'appliquent qu'aux étudiants.

Conformément à l'article 3, paragraphe 4, les États membres n'appliquent pas le chapitre II de la directive aux ressortissants de pays tiers qui sont autorisés à travailler sous couvert d'un visa. Tous les États membres ont transposé la disposition de manière conforme.

Article 4 — Procédure de demande unique

L'article 4 de la directive régit les aspects essentiels de la procédure de demande unique.

¹⁴ Voir, ci-dessus, les préoccupations concernant le Portugal.

Conformément à l'article 4, paragraphe 1, la demande de délivrance, de modification ou de renouvellement du permis unique est introduite dans le cadre d'une procédure de demande unique. Les États membres décident si la demande de permis unique doit être introduite par le ressortissant d'un pays tiers ou par son employeur. Toutefois, les États membres peuvent aussi décider de permettre qu'une demande émane de l'un ou l'autre. Si la demande doit être déposée par le ressortissant d'un pays tiers, les États membres permettent que la demande soit introduite à partir d'un pays tiers ou, si le droit national le prévoit, sur le territoire de l'État membre dans lequel le ressortissant d'un pays tiers se trouve légalement.

Dans la majorité des États membres, la demande en question ne peut être déposée que par le ressortissant de pays tiers¹⁵; dans deux États membres, elle ne peut l'être que par l'employeur (BG et IT) et, dans plusieurs autres, elle peut l'être soit par le ressortissant de pays tiers, soit par l'employeur¹⁶.

Dans certains États membres¹⁷, les permis ne sont pas délivrés au moyen d'un acte administratif unique. Au lieu de cela, les procédures nationales applicables impliquent la duplication de la production de documents et/ou de longues procédures.

L'obligation d'obtenir une autorisation de travail («employment clearance») aux fins du critère des besoins du marché de l'emploi peut aussi parfois prolonger inutilement la procédure de demande unique. Dans certains États membres, l'obtention d'une autorisation de travail («employment clearance») constitue une première étape avant que le ressortissant de pays tiers puisse demander un visa. Cette autorisation de travail est généralement demandée par l'employeur (FR, RO, ES, BG, PT). Pour d'autres États membres (par exemple LV et LT), l'enregistrement de la vacance de poste par l'employeur est exigé avant la délivrance du visa pour que le ressortissant de pays tiers puisse entrer dans le pays.

Ces procédures en plusieurs étapes pourraient constituer un obstacle au respect de la directive si ces procédures, et le temps nécessaire pour les mener à bien, étaient considérées comme ne relevant pas de la procédure de demande unique et, partant, du délai de quatre mois fixé par la directive. En particulier, les autorisations de travail devraient être considérées comme s'inscrivant dans la procédure de demande unique lorsque l'autorisation exigée concerne un ressortissant de pays tiers particulier et un poste concret.

En application de l'article 4, paragraphe 2, de la directive, les États membres examinent la demande et adoptent une décision de délivrance, de modification ou de renouvellement du permis unique dès lors que le demandeur remplit les conditions prévues par le droit de l'Union ou par le droit national. La décision de délivrance, de modification ou de renouvellement du permis unique prend la forme d'un acte administratif unique, combinant permis de séjour et permis de travail. L'adoption de la décision unique peut poser problème en Bulgarie, au Portugal et en Roumanie pour les mêmes raisons que celles exposées au sujet de l'article 4, paragraphe 1.

L'article 4, paragraphe 3, dispose que la procédure de demande unique est sans préjudice de la procédure de délivrance d'un visa, qui peut être obligatoire pour une première entrée. Cette disposition a été transposée dans la plupart des États membres¹⁸. Le considérant 11 de la

¹⁵ CZ, DE, EE, EL, FI, HU, LU, MT, PL, RO, SE et SK.

¹⁶ AT, CY, ES, FR, HR, LT, LV, NL, PT et SI.

¹⁷ BG, PT, RO.

¹⁸ Tous sauf DE.

directive indique que les dispositions relatives à la procédure de demande unique et au permis unique ne devraient pas concerner les visas uniformes ou de long séjour. Ce que l'on entend par visa de première entrée n'est pas défini dans la directive. Toutefois, l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2009/50/CE (carte bleue)¹⁹ et l'article 5, paragraphe 3, de la directive (UE) 2016/801 relative aux étudiants et aux chercheurs²⁰ précisent que, si le permis ne peut être obtenu sur le territoire de l'État membre qu'une fois les conditions d'admission remplies, les États membres délivrent le visa demandé au ressortissant de pays tiers. Dans le cas de la procédure de permis unique, la Commission estime que la procédure de visa est une procédure accessoire que les États membres doivent faciliter.

L'article 4, paragraphe 4, dispose que, lorsque les conditions prévues sont remplies, les États membres délivrent un permis unique aux ressortissants de pays tiers qui introduisent une demande d'admission et aux ressortissants de pays tiers qui ont déjà été admis et qui demandent le renouvellement ou la modification de leur titre de séjour. Cette disposition est correctement transposée par la plupart des États membres.

Article 5 — Autorité compétente

L'article 5 fait obligation aux États membres de désigner l'autorité nationale compétente pour recevoir la demande et délivrer le permis unique. Il prévoit également plusieurs garanties de procédure telles qu'un délai pour statuer sur une demande complète, les conséquences de l'absence de décision, la notification obligatoire au demandeur et les conséquences d'une demande incomplète.

Conformément à l'article 5, paragraphe 1, les États membres doivent désigner les autorités compétentes pour recevoir la demande et délivrer le permis unique. La plupart des États membres ont correctement transposé la disposition en désignant une seule autorité compétente concernée. Il s'agit généralement des bureaux de l'immigration, des services compétents des ministères de l'intérieur et de l'administration de la police ou du poste de police du lieu de résidence du ressortissant de pays tiers.

L'article 5, paragraphe 2, premier alinéa, dispose que l'autorité compétente doit statuer sur la demande complète dès que possible et en tout état de cause dans un délai de quatre mois suivant la date de dépôt de la demande. Dans neuf États membres²¹, le délai global fixé pour l'adoption d'une décision est source de préoccupations, principalement en raison de l'absence de délais précis fixés par le droit national, mais aussi en raison du temps nécessaire pour satisfaire à l'obligation d'enregistrement auprès de différentes institutions, sachant que plusieurs autorités sont associées (par exemple, sécurité sociale, services médicaux), et en raison de l'obligation d'obtenir une autorisation de travail («employment clearance») qui peut prolonger ou retarder dans la pratique l'ensemble de la procédure.

Dans des circonstances exceptionnelles liées à la complexité de l'examen de la demande, les États membres ont la possibilité de proroger le délai de quatre mois imparti pour statuer sur une demande complète, comme énoncé à l'article 5, paragraphe 2, deuxième alinéa. Dix-sept²² États membres appliquent cette option.

¹⁹ JO L 155 du 18.6.2009, p. 17.

²⁰ JO L 132 du 21.5.2016, p. 1.

²¹ AT, DE, ES, IT, LT, LU, LV, RO et SE.

²² BG, CY, CZ, EE, EL, FI, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI et SK.

L'article 5, paragraphe 2, troisième alinéa, dispose que toute conséquence légale de l'absence de décision dans le délai prévu au présent paragraphe est déterminée par le droit national.

La législation de plusieurs États membres²³ prévoit le rejet tacite et le droit de contester ce rejet en justice. D'autres États membres ont instauré le principe de l'approbation tacite ou le droit d'intenter une action si l'administration n'agit pas dans un délai déterminé. Ces modalités différentes sont concrétisées par des textes d'application particuliers ou par renvoi au droit administratif général.

Toutefois, certaines législations ou pratiques nationales problématiques ont été observées. En Allemagne, par exemple, la conformité peut être compromise par le fait que la législation nationale ne prévoit pas explicitement le délai de quatre mois pour la procédure de permis unique. En outre, les mesures correctives appliquées dans certains États membres ne semblent pas appropriées et peuvent entraîner une insécurité juridique pendant de longues périodes (FI, SE) et, dans le cas de la Suède, elles se doublent de délais de traitement excessifs.

L'article 5, paragraphe 4, exige que l'autorité compétente notifie par écrit au demandeur si sa demande est incomplète et, le cas échéant, qu'elle lui précise les informations ou les documents complémentaires requis et fixe un délai raisonnable pour la communication de ces informations ou documents. Le délai de quatre mois visé à l'article 5, paragraphe 2, peut être suspendu jusqu'à ce que l'autorité compétente ou d'autres autorités concernées aient reçu les informations complémentaires requises. La plupart des États membres appliquent correctement cette disposition.

En outre, l'autorité administrative de la République tchèque a non pas l'obligation, mais seulement la possibilité de suspendre la procédure. Dans le cas de l'Italie, le délai fixé à l'article 5, paragraphe 2, pour l'adoption d'une décision concernant une demande complète recommence à courir à compter du moment où l'autorité compétente reçoit la documentation complète.

Un éventuel problème a été relevé à Malte pour les demandes incomplètes. On constate que les autorités maltaises refusent d'accepter les demandes incomplètes ou les rejettent sans notification écrite, ce qui signifie que les demandeurs sont rarement informés de l'état de leur demande.

Article 6 — Permis unique

L'article 6 s'applique tant aux personnes qui demandent à être admises qu'à celles qui ont été admises afin de travailler. L'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, dispose que les États membres doivent délivrer un permis unique en utilisant le modèle uniforme prévu par le règlement (CE) n° 1030/2002²⁴ et y faire figurer les informations concernant l'autorisation de travailler, conformément au point a) 7.5-9) de son annexe. Cette disposition a été respectée par la plupart des États membres, soit explicitement²⁵ soit implicitement²⁶, sur la base des dispositions nationales relatives aux permis équivalents au permis unique.

²³ CZ, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, RO et SK.

²⁴ Tel que modifié par le règlement (UE) 2017/1954, JO L 286 du 1.11.2017, p. 9.

²⁵ CY, FR, LV, MT et RO.

²⁶ CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, LT, LU, PL, SE, SI et SK.

Selon l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, les États membres peuvent faire figurer des informations complémentaires relatives à la relation de travail du ressortissant de pays tiers (telles que le nom et l'adresse de l'employeur, le lieu de travail, le type de travail, l'horaire de travail, la rémunération) sur papier ou stocker ces données sous format électronique. Cette option n'est pas appliquée dans la plupart des États membres. Elle est appliquée tant pour le format papier que pour le format électronique à Chypre, à Malte et aux Pays-Bas. Dans le cas de l'Espagne, de la France et de la Slovaquie, l'option n'est appliquée que pour le format papier, tandis qu'elle n'est appliquée en Hongrie que pour le format électronique.

L'article 6, paragraphe 2, établit que les États membres ne peuvent pas délivrer de permis supplémentaire attestant l'autorisation d'accès au marché du travail en plus du permis unique. La plupart des États membres satisfont à cette disposition. Certains ont transposé explicitement cette exigence (Chypre, Lettonie et Malte), d'autres l'ont fait implicitement²⁷ sur la base des dispositions nationales relatives aux permis équivalents au permis unique. Les dispositions de transposition ne sont pas claires en Allemagne.

Article 7 — Titres de séjour délivrés à des fins autres que d'emploi

L'article 7 s'applique aux personnes qui sont admises pour des raisons autres que le travail, mais qui ont le droit de travailler, comme les membres de la famille, les étudiants et d'autres, notamment les personnes qui détiennent le statut national de résident permanent.

Conformément à l'article 7, paragraphe 1, premier alinéa, lorsqu'ils délivrent un titre de séjour conformément au règlement (CE) n° 1030/2002, les États membres y font figurer des indications concernant l'autorisation de travailler, quelle que soit la catégorie du titre. Cette disposition a été transposée dans la plupart des États membres, soit explicitement (CY, LV et MT), soit implicitement²⁸ sur la base des dispositions nationales relatives aux permis équivalents au permis unique délivrés à des fins autres que le travail.

L'article 7, paragraphe 1, deuxième alinéa donne aux États membres la possibilité de faire figurer des informations complémentaires relatives à la relation de travail du ressortissant de pays tiers (telles que le nom et l'adresse de l'employeur, le lieu de travail, le type de travail, l'horaire de travail, la rémunération) sur papier ou stocker ces données sous format électronique. La plupart des États membres n'ont pas eu recours à cette option. Cette dernière est appliquée tant pour le format papier que pour le format électronique à Chypre, à Malte et aux Pays-Bas. Dans le cas de l'Espagne, l'option n'est appliquée que pour le format papier, tandis qu'elle n'est appliquée en Hongrie que pour le format électronique.

L'article 7, paragraphe 2, dispose que, lorsqu'ils délivrent un titre de séjour conformément au règlement (CE) n° 1030/2002, les États membres ne délivrent pas de permis supplémentaire attestant l'autorisation d'accès au marché du travail.

Cette disposition a été transposée par la plupart des États membres, soit explicitement (CY, LV et MT), soit implicitement²⁹ sur la base des dispositions nationales relatives aux permis équivalents au permis unique délivrés à des fins autres que d'emploi. En Hongrie, toutefois, il n'est pas possible de déterminer si tous les permis qui pourraient être considérés comme des

²⁷ AT, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SE, SI et SK.

²⁸ CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, PL, RO, SE, SI et SK.

²⁹ AT, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SE, SI et SK.

permis uniques à des fins autres que d'emploi accordent également le droit au travail et, par conséquent, si des permis supplémentaires sont nécessaires pour attester l'autorisation d'accès au marché du travail. Enfin, aux Pays-Bas, bien que le permis de travail associé au titre de séjour fonctionne comme un permis unique, aucune disposition particulière ne désigne explicitement l'utilisation du modèle uniforme comme l'exige la directive; il n'est donc pas garanti que des documents supplémentaires ne sont pas fournis comme preuve du permis de travail.

Article 8 — Garanties de procédure

L'article 8 prévoit certaines garanties de procédure données au demandeur du permis, à savoir l'obligation de motivation par écrit des décisions de rejet d'une demande de délivrance, de modification ou de renouvellement d'un permis, ainsi que la garantie que des informations écrites seront fournies concernant l'autorité auprès de laquelle le demandeur peut introduire un recours ainsi que les délais pour le faire. Dix-neuf États membres ont transposé les garanties de procédure conformément aux dispositions de la directive³⁰. La transposition en droit national est effectuée par l'introduction d'une législation particulière ou par renvoi à des règles administratives générales. Parmi les problèmes de conformité liés à l'article 8, paragraphes 1 et 2, figure notamment le fait que les règles applicables dans certains États membres ne garantissent pas que le demandeur recevra des informations par écrit sur les motifs du rejet, sur le nom de l'autorité auprès de laquelle il pourra introduire un recours ni sur le délai de réexamen (MT et PL).

L'article 8, paragraphe 3, dispose qu'une demande peut être jugée irrecevable pour des raisons liées au nombre de ressortissants de pays tiers admis sur le territoire d'un État membre afin d'y travailler et ne doit pas, sur cette base, être traitée. La plupart des États membres n'ont pas eu recours à cette possibilité³¹. D'autres l'appliquent de manière conforme, explicitement (CY, EL et IT) ou implicitement (EE, HR, HU, MT, NL, RO et SK).

Article 9 — Accès à l'information

L'article 9 oblige les États membres à fournir, sur demande, au ressortissant d'un pays tiers et à son futur employeur les informations adéquates concernant les documents requis pour introduire une demande complète. Cette disposition a été transposée par la majorité des États membres soit par transposition explicite (CY, EL, LU et MT), soit sur la base des principes généraux du droit administratif qui garantissent l'accès à l'information³² et avec la possibilité (supplémentaire) d'obtenir des informations sur les documents nécessaires via les sites web des autorités compétentes (AT, CZ, DE, FR, HR et SK). Certains États membres (BG, EE, PT et SI) n'imposent pas clairement aux autorités compétentes l'obligation de fournir des informations adéquates concernant les documents requis pour introduire une demande complète.

Article 10 — Droits à acquitter

L'article 10 autorise les États membres à exiger des demandeurs qu'ils acquittent des droits, le cas échéant, aux fins du traitement des demandes conformément à la directive. Ces droits sont perçus par tous les États membres aux fins du traitement des demandes. Dans certains cas, la

³⁰ BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PT, RO, SE, SI et SK.

³¹ AT, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, LT, LU, LV, PL, PT, SE et SI.

³² AT, CZ, DE, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, PL, NL, RO, SE et SK.

Commission trouve ces droits excessifs et contraires au principe de proportionnalité, ce qui compromet l'effet utile de la directive. La Cour de justice a confirmé ce point de vue dans deux arrêts³³. La Commission a procédé à des échanges avec les autorités nationales et a engagé plusieurs procédures d'infraction contre des États membres pour perception de droits excessifs et disproportionnés pour les titres de séjour en vertu de différentes directives, dont la directive sur le permis unique³⁴.

Article 11 — Droits conférés par le permis unique

L'article 11, points a) à d), établit les droits conférés par le permis unique: entrée et séjour, libre accès à l'ensemble du territoire, droit d'exercice de l'activité professionnelle spécifique autorisée et droit d'être informé des droits conférés au titulaire d'un permis unique. La plupart des États membres ont transposé l'article 11 dans son intégralité³⁵.

Les dispositions de transposition de l'article 11, point b) (libre accès à l'ensemble du territoire) en Pologne et de l'article 11, point c) (exercice de l'activité professionnelle spécifique) en Autriche, en Allemagne, en Estonie, au Luxembourg et en Slovaquie ne sont pas clairement identifiées. Les informations sur les droits conférés ne semblent pas disponibles dans ces États membres. Ce n'est que dans quelques États membres que les travailleurs de pays tiers ont les mêmes droits que les ressortissants de l'État membre où ils résident pour ce qui est de changer d'emploi ou d'employeur (FI, FR, IT et SI).

Article 12 — Droit à l'égalité de traitement

Conformément à l'article 12 de la directive, les titulaires d'un permis unique bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre où ils résident dans plusieurs domaines, dont les conditions de travail, la liberté d'association, les prestations de sécurité sociale, l'éducation, la reconnaissance des diplômes et des qualifications professionnelles, les avantages fiscaux, l'accès aux biens et aux services et les services de conseil [point a) à h)]. D'une façon générale, les États membres ont transposé cet article de manière conforme.

L'article 12 admet en outre des limites à l'égalité de traitement dans certains des domaines spécifiés et précise que le droit à l'égalité de traitement devrait être sans préjudice du droit de l'État membre de retirer ou de refuser de renouveler le permis de séjour. Malgré l'existence de ces limites facultatives, peu d'États membres en ont fait usage.

Par ailleurs, l'article 12 traite de l'égalité de traitement en relation avec la portabilité des pensions. Conformément à l'article 12, paragraphe 1, les dispositions de la directive relatives à l'égalité de traitement s'appliquent non seulement aux personnes admises à travailler en vertu du droit de l'Union ou du droit national, mais aussi à celles qui sont autorisées à séjourner pour d'autres raisons, à condition qu'elles soient autorisées à travailler.

L'article 12 est transposé dans les législations nationales par des dispositions spéciales, des clauses générales relatives à l'égalité de traitement ou par des dispositions régissant chacun des domaines visés aux points a) à h).

³³ Arrêts du 26 avril 2012, C-508/10, Commission/Pays-Bas; et du 2 septembre 2015, C-309/14, CGIL et INCA.

³⁴ La procédure contre BG a été clôturée à la suite des changements apportés par cet État à sa législation nationale. Les procédures visant EL, NL et PT sont toujours pendantes.

³⁵ BG, CY, CZ, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LV, MT, NL, PT, RO, SE et SK.

Plusieurs plaintes déposées dans ce domaine indiquent qu'il peut y avoir dans la pratique des problèmes de transposition, en particulier lorsque le principe de l'égalité de traitement doit être mis en œuvre par une série d'autorités régionales et locales différentes.

Les questions de transposition relatives à l'égalité de traitement se posent, en particulier, en ce qui concerne les aspects suivants:

- l'exclusion générale des titulaires de visa (Portugal);
- la reconnaissance des diplômes, certificats et autres qualifications professionnelles aux Pays-Bas (reconnaissance de diplômes uniquement pour les résidents permanents);
- l'accès à des branches de la sécurité sociale aux Pays-Bas (restriction de l'accès aux prestations de maladie en espèces et aux allocations de chômage pour les personnes titulaires d'un permis de séjour temporaire), en Slovénie (seul un type d'allocations familiales - le supplément pour enfant - est accordé aux ressortissants de pays tiers), en Italie (les titulaires d'un permis unique sont exclus de certains types d'allocations familiales)³⁶ et en Suède (restrictions des prestations de sécurité sociale en cas de séjour inférieur à un an);
- l'accès aux produits et aux services à Chypre (les travailleurs de pays tiers n'ont pas le droit d'acquérir un bien immobilier pour se loger).

Restrictions facultatives

En vertu de l'article 12, paragraphe 2, les États membres ont la faculté de limiter l'égalité de traitement prévue par l'article 12, paragraphe 1, points a) à d). La plupart des États membres n'appliquent pas toutes ces possibilités; seule Chypre a choisi d'adopter toutes les restrictions facultatives, tandis que certains États membres (BG, CZ, ES, HR, LU, RO et SK) n'en appliquent aucune.

Conformément à l'article 12, paragraphe 3, le droit à l'égalité de traitement prévu à l'article 12, paragraphe 1 devrait être sans préjudice du droit de l'État membre de retirer ou de refuser de renouveler le permis de séjour délivré en vertu de la présente directive, le titre de séjour délivré à d'autres fins que le travail ou toute autre autorisation de travailler dans un État membre. La Pologne n'a pas transposé l'article 12, paragraphe 3. Les autres États membres ont transposé cette disposition soit explicitement, soit au moyen d'autres actes législatifs nationaux.

Exportation des pensions

Conformément à l'article 12, paragraphe 4, les travailleurs issus de pays tiers qui déménagent dans un pays tiers ou leurs ayants droit survivants qui résident dans un pays tiers ont le droit de recevoir, en relation avec la vieillesse, l'invalidité et le décès, des pensions légales. Les pensions doivent être basées sur l'emploi antérieur de ces travailleurs et acquises conformément à la législation visée à l'article 3 du règlement (CE) n° 883/2004 aux mêmes conditions et aux mêmes taux que les ressortissants des États membres concernés lorsqu'ils déménagent dans un pays tiers.

Treize États membres³⁷ permettent le transfert de pensions (couvrant les prestations de vieillesse, d'invalidité et de survivant) vers des pays tiers. Les ressortissants nationaux et les ressortissants de pays tiers sont traités sur un pied d'égalité à cet égard. Des problèmes ont été recensés en Slovénie, en France, aux Pays-Bas et en Bulgarie. Selon le droit slovène, le

³⁶ Voir l'affaire C-449/16, Martinez Silva.

³⁷ AT, CY, EE, ES, HR, IT, LT, MT, NL, PL, RO, SE et SK.

bénéficiaire qui, en tant que ressortissant étranger, s'installe définitivement hors de Slovénie recevra une pension dans un pays étranger si un accord international a été signé avec le pays de réinstallation ou si cet État reconnaît un tel droit aux ressortissants slovènes. En revanche, pour ses propres ressortissants, la Slovénie verse la pension en toutes circonstances au bénéficiaire résidant à l'étranger. En France, les pensions d'invalidité et de décès ne sont pas exportables vers les pays tiers. Aux Pays-Bas, les taux semblent être réduits pour l'exportation des pensions versées, ce qui a une incidence sur le retour dans les pays tiers. La législation bulgare n'autorise l'exportation des pensions versées que vers les pays tiers avec lesquels il existe des accords bilatéraux.

Article 13 — Dispositions plus favorables

L'article 13 permet l'application de dispositions plus favorables. Conformément à l'article 13, paragraphe 1, point a), les dispositions de la directive s'appliquent sans préjudice des dispositions plus favorables du droit de l'Union, y compris les accords bilatéraux ou multilatéraux conclus entre l'Union ou l'Union et ses États membres, d'une part, et un ou plusieurs pays tiers, d'autre part. La vaste majorité des États membres ont transposé cette disposition de manière conforme.

Conformément à l'article 13, paragraphe 1, point b), les dispositions de la directive s'appliquent également sans préjudice des dispositions plus favorables des accords bilatéraux ou multilatéraux conclus entre un ou plusieurs États membres et un ou plusieurs pays tiers. Aucun problème n'a été observé.

Conformément à l'article 13, paragraphe 2, l'application de la directive devrait être sans préjudice du droit des États membres d'adopter ou de conserver des dispositions plus favorables aux personnes auxquelles elle s'applique. Aucun problème n'a été observé.

Article 14 — Information du public

L'article 14 exige des États membres qu'ils mettent à la disposition du public un ensemble d'informations régulièrement mises à jour concernant les conditions d'admission et de résidence des ressortissants de pays tiers sur leur territoire afin d'y travailler. Tous les États membres satisfont à cette obligation. Dix États membres ont procédé à une transposition explicite dans leur législation³⁸. L'étude³⁹ sur l'application pratique du cadre juridique de l'UE en matière de migration légale réalisée pour le bilan de qualité a révélé que les informations fournies par les autorités compétentes sur les conditions d'admission et sur les droits attachés aux permis étaient généralement insuffisantes.

Article 15, paragraphe 2 — Établissement de rapports

L'article 15, paragraphe 2, oblige les États membres, chaque année, et pour la première fois le 25 décembre 2014 au plus tard, à transmettre à la Commission des statistiques sur le nombre de ressortissants de pays tiers auxquels ils ont accordé un permis unique durant l'année civile écoulée, conformément au règlement (CE) n° 862/2007. Dans la majorité des États membres⁴⁰, les obligations d'information ne sont pas explicitement transposées dans la législation

³⁸ CY, EL, ES, FI, FR, HR, LT, MT, PT et SK.

³⁹ «Evidence base for practical implementation of the Legal Migration Directive's Annex 2A» (Ensemble de données sur la mise en œuvre pratique de l'annexe 2A de la directive en matière de migration légale), rapport de l'ICF (2018).

⁴⁰ AT, BG, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LU, LV, MT, PL, PT, NL, RO, SE, SI et SK.

nationale, mais elles sont remplies dans le cadre des procédures administratives. Seules Chypre, la Grèce et la Lituanie réglementent ces obligations dans leur législation. La Grèce et la Belgique n'ont toutefois pas encore transmis de statistiques.

IV. CONCLUSIONS

Promouvoir l'intégration et la non-discrimination des ressortissants de pays tiers est un engagement de longue date de l'UE. La directive sur le permis unique est un outil essentiel pour réaliser cet objectif. Depuis l'expiration du délai de transposition de ce texte fin 2013, la Commission a engagé plusieurs procédures d'infraction et échangé des informations avec les États membres afin de s'assurer qu'ils ont correctement transposé et mis en œuvre ses dispositions.

Un aspect essentiel de la directive est la mise en place d'un mécanisme de «guichet unique» au niveau national. Ce mécanisme est particulièrement important eu égard à la structure organisationnelle des institutions gouvernementales au sein desquelles la délivrance des permis de travail et de séjour aux ressortissants de pays tiers relève de la compétence de différentes autorités, à savoir le ministère de l'intérieur et le ministère du travail. Tous les États membres ont intensifié leurs efforts pour mettre en place ce type de mécanisme. Toutefois, la procédure soulève encore des questions problématiques. Les problèmes qui subsistent concernent principalement les multiples démarches administratives nécessaires, le temps requis pour obtenir les visas d'entrée et l'autorisation de travailler ainsi que le respect de certaines garanties de procédure.

La directive garantit également aux ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique un ensemble étendu de droits et promeut le principe de non-discrimination. Les dispositions relatives à l'égalité de traitement sont un élément clé du cadre juridique de l'UE en matière de migration légale. La plupart des États membres se sont conformés aux dispositions relatives à l'égalité de traitement et il a été fait un usage limité des dispositions permettant la limitation de certains droits. Le présent rapport révèle toutefois certaines lacunes dans la transposition de la directive (par exemple, une interprétation restrictive des dispositions relatives à l'égalité de traitement dans quelques États membres) qui devraient conduire à l'adoption de nouvelles mesures aux niveaux européen et national. Enfin, le bilan de qualité sur la migration légale a fait apparaître un manque d'information parmi les ressortissants de pays tiers sur la possibilité d'obtenir un permis unique et sur les droits qui s'y attachent.

La Commission poursuivra ses efforts pour faire en sorte que la directive soit correctement transposée et mise en œuvre dans toute l'Union. À cette fin, elle fera pleinement usage des pouvoirs que lui confère le traité, y compris en engageant, s'il y a lieu, des procédures d'infraction. Dans le même temps, la Commission continuera à collaborer avec les États membres au niveau technique. Certaines questions juridiques et techniques pourraient être davantage discutées et clarifiées, telles que les exigences en matière de visa et de critère des besoins du marché de l'emploi, ce que recouvre l'égalité de traitement et les questions relatives au format des permis et aux informations qu'ils doivent contenir. En outre, les titulaires d'un permis unique devraient être mieux informés des droits que leur confère la directive.

La Commission exploitera au mieux les sites web existants, principalement par le portail sur l'immigration qui a été mis à jour, et encouragera et aidera les États membres à lancer des campagnes de sensibilisation pour informer les demandeurs potentiels de leurs droits et des procédures d'obtention d'un permis unique.