

Perspectives législatives en matière de migration au niveau européen (fin 2010)

 Décembre 2010

**CIRÉ**

Table des matières

Introduction	3
Le processus législatif européen	4
Les initiatives prévisibles	5
Les propositions adoptées par la Commission	7
Les directives adoptées en attente de transposition	14
Annexe : le processus législatif ordinaire de l'UE	16

Le présent texte propose un survol de l'actualité législative en matière de migration au niveau européen et en particulier en matière d'admission sur le territoire et de droits des travailleurs migrants. Après avoir, très brièvement, retracé la procédure de décision au niveau de l'UE, il aborde successivement :

- les aspects à propos desquels une proposition de directive peut être attendue à relativement brève échéance,
- les aspects à propos desquels la Commission européenne a formulé une proposition de directive qui n'a pas encore été adoptée par le Parlement et le Conseil,
- les directives adoptées qui n'ont pas encore été transposées en droit belge.

Le processus législatif européen

Étape 1

sollicitation de la Commission par elle-même, par le Conseil ou, dans un avenir proche, par des citoyens (droit d'initiative citoyenne prévu par le Traité de Lisbonne). Il est en principe possible de prévoir le sujet et l'orientation générale des prochaines propositions de la Commission en se basant sur les dernières conclusions du Conseil et notamment sur le Programme de Stockholm¹. Nous y reviendrons plus tard.

Étape 2

Consultation large par la Commission. Les consultations clôturées ou en cours sont répertoriées sur le site de la Commission². Aucune consultation en cours ou clôturée au cours des trois dernières années ne concerne nos matières.

Étape 3

Rédaction d'une communication par la Commission, formulant et explicitant une proposition de réglementation européenne³.

Étape 4

Examen au Parlement européen.

Étape 5

Examen par le Conseil.

Étape 6

Recherche d'une position commune entre le Parlement et le Conseil avec l'appui de la Commission.

1 : le Programme de Stockholm prévoit l'adoption d'un plan d'action et d'un calendrier. Ce plan et ce calendrier n'ont pas encore été adoptés. La Commission a formulé une proposition de plan (Com (2010) 17) qui n'a pas été adoptée par le Conseil.

2 : http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_fr.htm

3 : pour la liste des communications en matière de migration, voir http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_intro_en.htm

Les initiatives prévisibles

Dans le programme de Stockholm¹, le Conseil appelle la Commission à faire des propositions en matière d'évaluation de la mise en oeuvre par les États membres des politiques européennes relevant de l'espace de liberté, sécurité et justice (dont fait partie la politique de migration et d'asile). Il pourrait être utile ici de viser à ce que la société civile soit consultée lors de ces évaluations.

De même, le Conseil invite la Commission à présenter avant juin 2012 une évaluation à mi-parcours de la mise en oeuvre du Programme de Stockholm. Ici aussi, il serait utile de viser à être entendus.

La commission est également appelée à soumettre une proposition sur les modalités de coopération entre les agences européennes, en particulier Europol, Eurojust et Frontex, notamment en matière d'échange d'information. Il faudrait analyser en quoi cette collaboration influence ou pourrait influencer le respect des droits des migrants, puis, le cas échéant, formuler et porter des recommandations concrètes.

Le Conseil demande l'adoption d'une nouvelle législation en matière de traite des êtres humains et de protection des victimes. Il invite la Commission à formuler des propositions en matière de coopération bilatérales avec des pays tiers en la matière, à proposer un arsenal de mesures pour protéger les victimes en ce compris des mécanismes d'indemnisation et une aide à la réinsertion en cas de retour volontaire et à proposer des mesures pour rendre plus efficaces les contrôles aux frontières.

Le Conseil demande également l'adoption d'une nouvelle législation en matière de lutte contre l'exploitation sexuelle.

Il demande à la Commission de formuler des propositions relatives au mandat de l'agence Frontex.

La Commission doit présenter, d'ici 2012, des propositions pour rendre efficace, sûr et peu coûteux l'envoi de fonds par les immigrés, accroître l'implication des diasporas dans le développement de leurs pays d'origine et développer la notion de migration circulaire.

Le Conseil invite la Commission à présenter des propositions concernant, d'une part, une synthèse de toute la législation dans le domaine de l'immigration, en commençant par la migration légale, qui serait fondée sur une évaluation de l'acquis existant de l'Union et y apporterait les modifications nécessaires pour simplifier et/ou, au besoin, compléter les dispositions existantes et en améliorer la mise en oeuvre et la cohérence et, d'autre part, une évaluation et, au besoin, une révision de la directive sur le regroupement familial, compte tenu de l'importance des mesures d'intégration.

La Commission est appelée à faire une évaluation des accords de réadmission proposer un mécanisme pour surveiller leur mise en oeuvre. Sur cette base, le Conseil devrait définir une nouvelle stratégie en matière de réadmission.

La Commission doit étudier l'opportunité d'accords avec des pays tiers en matière de lutte contre la migration clandestine et faire des propositions à ce sujet.

¹ : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st17/st17024.fr09.pdf>

Bien que non adoptée par le Conseil, la Communication COM (2010) 171 portant sur un plan d'action en vue de la mise en oeuvre du Programme de Stockholm donne des indications supplémentaires sur les initiatives législatives prévisibles au cours des années qui viennent.

Il s'agit notamment² :

- d'une proposition de directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains,
- d'une communication relative à une nouvelle stratégie intégrée de lutte contre la traite des êtres humains et à des mesures visant à protéger et à aider les victimes,
- d'une proposition de directive relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers en cas de mutation à l'intérieur d'une entreprise,
- d'une proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier,
- d'un rapport sur l'application de la directive 2004/114/CE relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, suivi d'une proposition de modification de la directive,
- d'un rapport sur la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, et suivi éventuel,
- d'une proposition de modification de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial (avec adoption préalable d'un livre vert sur le sujet) et
- d'un code de l'immigration, à savoir une consolidation de la législation dans le domaine de l'immigration légale, tenant compte de l'évaluation de la législation existante et des besoins de simplification et, le cas échéant, élargissant les dispositions existantes aux catégories de travailleurs non couvertes actuellement par la législation de l'Union.

Il s'agirait ici de suivre le travail de la Commission à cet égard et de réagir au cas par cas prenant position et en faisant des propositions.

² : Cette liste ne reprend que les éléments qui semblent pertinents en matière de droits des travailleurs migrants. La liste complète établie par la Commission peut être consultée sur COM (2010) 171

Les propositions adoptées par la Commission

La Commission a adopté

- une proposition de directive concernant la prévention de la traite des êtres humains, la lutte contre cette dernière et la protection des victimes (COM (2010) 95)¹,
- une proposition de directive 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 (COM (2007) 638),
- une proposition de directive du parlement européen et du conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier (COM (2010) 379),
- une proposition de directive modifiant la directive 2003/109/CE (relative au statut de résident de longue durée) afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale (COM (2007) 298),
- une proposition de directive déterminant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe (COM (2010) 378 final) et
- une proposition de refonte de la directive 2003/9/CE (directive accueil) (COM (2008) 815).

Dans les lignes qui suivent, je reviens sur chacune de ces propositions.

1: pour avoir accès aux documents relatifs à une procédure législative européenne en cours ou terminée et en connaître l'état d'avancement, il suffit d'introduire la référence de la proposition (par exemple COM (2010) 95) et la mention « prelex » dans son moteur de recherche.

a) Traite des êtres humains (COM (2010) 95)

La communication définit la traite des êtres humains comme « le recrutement, le transfert ou l'accueil de personnes déplacées sous la contrainte, par tromperie ou par abus d'une situation, à des fins d'exploitation, y compris sexuelle ou de leur travail, de travail forcé, de servitude domestique ou d'autres formes d'exploitation telles que le prélèvement d'organes » dont plusieurs centaines de milliers de personnes seraient victimes chaque année que ce soit dans l'UE même ou en route vers celle-ci.

La proposition prévoit que les États membres rendent ces faits passibles de prison et définit des circonstances aggravantes (quand le coupable est un fonctionnaire, la victime est une personne vulnérable, l'exploitation implique une organisation criminelle, la vie de la victime est mise en danger ou il y a eu recours à de la violence grave ou la victime a subi un préjudice grave).

Elle prévoit la responsabilité des personnes morales pour le compte desquelles des personnes sont soumises à la traite que ce soit par intention ou par négligence de personnes y occupant un poste de direction ou de contrôle.

Selon la proposition, les États doivent prévoir la possibilité de ne pas sanctionner les victimes. L'existence et le maintien d'enquêtes ou poursuites ne dépendent pas de la victime. Les États doivent mettre des moyens d'investigation efficaces à la disposition des services chargés de la répression de ces faits. Toutefois, la proposition ne définit pas davantage ce que cela signifie.

Un État membre donné est responsable :

- si l'infraction a eu lieu au moins en partie sur son territoire,
- si l'auteur en a la nationalité ou y réside habituellement,
- si la victime présente l'une de ces caractéristiques de nationalité ou de résidence habituelle ou
- si l'infraction a eu lieu pour le compte d'une personne morale ayant son siège sur le territoire de cet État.

Toutefois, dans ces deux derniers cas, l'État en question peut se déclarer non responsable ou seulement en partie responsable si l'infraction a eu lieu à l'étranger.

Les États doivent apporter une assistance aux victimes de manière à leur permettre l'exercice

- d'une part, des droits reconnus aux victimes de délits par la décision cadre 2001/220/JAI, à savoir :
 - traitement spécifique des victimes vulnérables,
 - droit d'être entendu et d'apporter des éléments de preuve,
 - information notamment sur l'aide disponible et le traitement de la plainte,
 - protection de la sécurité et de la vie privée,
 - droit à ne pas être mis en présence des auteurs des faits,
 - protection contre les conséquences de leur déposition en audience publique,
 - droit à obtenir une décision quant à la réparation dans un délai raisonnable,
 - droit de porter plainte dans l'État de résidence ou dans l'État d'infraction si les deux sont différents
- d'autre part, les droits suivants :
 - assistance indépendamment de la volonté ou non de la victime de témoigner,
 - niveau de vie suffisant et notamment logement, soins médicaux, aide psychologique, aide matérielle, conseils, traduction/interprétation et accès à l'éducation,
 - aide juridique,
 - anonymat des victimes intervenant en tant que témoins et
 - évitement de toute répétition inutile d'interrogatoire, de tout contact entre victime et auteur des faits, de toute déposition publique et de toute question inutile se rapportant à la vie privée.

En ce qui concerne les victimes mineures d'âge, la proposition prévoit :

- que les mesures d'aide soient basées sur une évaluation individuelle,
- qu'une personne soit désignée pour représenter l'enfant dans la procédure pénale si ses parents ne sont pas en mesure de le faire ou s'il y a conflit d'intérêt,
- que les auditions aient lieu dans un délai court et selon un mode adapté au jeune âge de la victime,
- la possibilité d'un enregistrement audiovisuel des auditions d'enfants victimes ou témoins et de l'utilisation de ces enregistrements comme preuves,
- possibilité du huis clos et de la déposition par télécommunication interposée.

La proposition prévoit que les États prennent des mesures préventives notamment en matière de recherche, d'information et de sensibilisation, en matière de formation des agents de l'État susceptibles d'entrer en contact avec des victimes.

La communication a été transmise au Parlement et au Conseil. Par rapport au texte proposé par la Commission, le projet de rapport de la commission parlementaire au fond, rédigé par Edit Bauer et Anna Hedh, respectivement PPE (social-chrétien) et S&D (socialiste), prévoit :

- une extension de la définition de la traite à l'usage d'une personne à charge pour mendier,
- des peines de prisons légèrement plus lourdes,
- l'extension de la notion de personne vulnérable,
- la saisie et la confiscation des profits et produits générés par la traite,
- leur utilisation pour aider et indemniser les victimes,
- l'interdiction de poursuivre ou de pénaliser les victimes pour avoir pris part à des activités illégales sous la contrainte (la Commission, elle, ne parle que de possibilité de ne pas pénaliser et ne parle que l'activité criminelle. Le projet de rapport, lui, cite explicitement la législation relative au séjour et à la migration),
- la suppression de la possibilité, pour un État, de se déclarer irresponsable dans les cas prévus par la Commission,
- le renforcement de la protection des victimes,

- la prise en compte du besoin éventuel de protection internationale des victimes et la collaboration entre les services répressifs et les instances d'asile à cet égard,
- la priorité absolue à l'intérêt supérieur de l'enfant (le texte de la Commission se contente de dire qu'il faut en tenir compte),
- la désignation systématique d'un tuteur et d'un représentant légal pour les enfants victimes de traite,
- une approche préventive prenant en compte la dimension genre,
- la pénalisation de l'usage de services résultant de la traite sauf si cet usage est justifié pour motifs humanitaires,
- l'établissement d'un service d'assistance téléphonique européen gratuit,
- le renforcement de l'indépendance et du rôle des rapporteurs nationaux, du rôle du coordinateur européen,
- la collecte de statistiques comparables sur le phénomène.

b) Permis unique séjour/travail et socle de droit (COM (2007) 638)

L'objectif en est de définir :

- une procédure unique pour le permis de travail et le permis de séjour et
- un socle commun de droit pour les travailleurs migrants de pays tiers résidant et travaillant légalement dans l'UE.

Selon la proposition la directive ne s'appliquerait pas :

- aux membres de la famille d'un ressortissant européen exerçant son droit à la libre circulation,
- aux travailleurs saisonniers,
- aux demandeurs d'asile ou de protection temporaire,
- aux résidents de longue durée,
- aux personnes dont l'expulsion a été suspendue.

La proposition instaure une procédure unique pour la délivrance, le renouvellement et la modification des permis de travail et séjour, une autorité compétente en la matière et un guichet unique. Elle fixe le délai de réponse à trois mois. Elle prévoit la forme du permis, les voies de recours et le droit à l'information.

Le texte de la Commission définit les droits conférés par le permis unique notamment, le droit de circulation et de séjour au sein de l'État considéré, le droit de circulation dans les autres États membres afin d'exercer ces droits et le droit d'exercer les activités pour lesquelles le permis a été délivré.

La proposition prévoit ensuite que les travailleurs en séjour légal issus de pays tiers jouissent de l'égalité de traitement avec les travailleurs nationaux au moins en ce qui concerne :

- les conditions de travail en ce compris en matière de salaire, de licenciement, de sécurité et de santé,
- la liberté d'association et notamment en matière syndicale,
- l'éducation et la formation professionnelle,
- la reconnaissance des diplômes,
- les branches suivantes de la sécurité sociale: maladie et maternité, invalidité, pensions, accidents de travail et maladies professionnelles, allocations de décès, chômage, prestations familiales, prestations pour enfants à charge pour pensionnés ou orphelins,
- le paiement des droits acquis en matière de pension en cas de déménagement dans un pays tiers,
- les avantages fiscaux,
- l'accès aux biens et aux services et l'obtention des biens et des services offerts au public, y compris les procédures d'accès au logement et l'assistance offerte par les services de l'emploi.

Les États pourraient limiter l'égalité de traitement en :

- subordonnant l'accès à la formation et à l'éducation à la connaissance de la langue,
- restreignant l'accès aux bourses d'étude,
- limitant l'accès au logement social aux étrangers ayant séjourné trois ans au moins ou étant autorisés à le faire,
- limitant l'égalité de traitement en matière de conditions de travail, de libertés d'association et d'avan-

tages fiscaux aux étrangers qui occupent effectivement un emploi,

- limitant l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale aux étrangers qui occupent effectivement un emploi sauf en matière de chômage.

Le Parlement européen a adopté une position² selon laquelle :

- le socle commun de droits est valable pour tous les travailleurs étrangers en séjour légal quelle que soit la raison initiale pour laquelle ils ont admis au séjour en ce compris les catégories exclues par la proposition de la directive, ces dernières n'étant exclues « que » de la procédure permis unique,
- la directive n'affecte pas la compétence dévolue aux États membres pour ce qui est de l'admission des ressortissants de pays tiers sur leur marché du travail,
- la demande de permis peut être introduite sur le territoire même de l'État d'accueil ou à partir de l'étranger,
- si le permis arrive à expiration avant qu'une décision n'ait été prise quant à son renouvellement, le bénéficiaire et sa famille peuvent résider légalement sur le territoire tant que la décision n'a pas été prise,
- la procédure est basée sur des critères rendus publics,
- tout refus d'octroi, de renouvellement ou de modification du permis doit être motivé sur la base de raisons objectives et vérifiables,
- le recours juridique a un effet suspensif,
- les États peuvent imposer des limites territoriales à la liberté de circulation et de résidence pour autant que ces restrictions s'appliquent aussi aux nationaux,
- l'égalité de traitement en matière de conditions de travail comprend en outre les conditions de temps de travail et de congés,
- la notion d'éducation est prise au sens large,
- le paiement des droits acquis en matière de pension est remplacé par la portabilité des pensions ou des rentes de retraite, de survie ou d'invalidité au taux appliqué conformément à la législation du ou des État(s) membre(s) débiteur(s) en cas de déménagement dans un pays tiers,

- la liste des possibilités de restreindre l'égalité de traitement est limitative et certaines possibilités prévues par la Commission relatives aux conditions de travail, à la liberté d'association, la sécurité sociale et les avantages fiscaux sont supprimées,
- les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que toute violation des droits énoncés dans la directive fait l'objet de sanctions efficaces, proportionnelles et dissuasives.

Le Conseil devrait conclure un accord politique sur la question début décembre 2010.

c) Travail saisonnier (COM ((2010) 379)

Selon la proposition de la Commission, la directive s'applique aux ressortissants de pays tiers résidant en dehors de l'UE et introduisant une demande d'admission aux fins d'un travail saisonnier. Elle ne s'applique pas aux personnes travaillant pour une société établie dans un autre État membre.

Le travailleur saisonnier est un travailleur gardant son domicile légal en dehors de l'UE et séjournant temporairement dans un État membre pour y effectuer un travail saisonnier sur la base de contrat(s) de travail à durée déterminée conclus directement avec l'employeur.

Le demandeur doit :

- fournir les documents suivants :
 - un contrat de travail ou une offre d'embauche ferme,
 - un document de voyage en cours de validité,
 - la preuve de la souscription à une assurance maladie pour les périodes où les risques correspondants ne sont pas couverts par le contrat de travail,
 - la preuve qu'il dispose d'un logement suffisant
- faire la preuve de ressources suffisantes durant tout le séjour.

² : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FR&reference=P6-TA-2008-0558>

Les États refusent d'octroyer le permis si ces conditions ne sont pas remplies. Ils peuvent aussi rejeter la demande :

- si l'emploi en question peut être occupé par un national, un ressortissant de l'Union ou un ressortissant d'un pays tiers en séjour régulier,
- si l'employeur a déjà été condamné pour travail non déclaré ou illégal,
- en raison d'un nombre important de ressortissants de pays tiers admis sur le territoire.

La demande fait l'objet d'un permis unique séjour/travail. Le séjour est autorisé pour maximum six mois par an. Le travailleur peut travailler pour un autre employeur pour autant que les conditions d'admission (voir plus haut) soient remplies.

Les États membres :

- octroient un permis saisonnier triennuel (droit de séjour/travail de max. 6 mois/an pendant trois ans) ou
- prévoient une procédure d'octroi simplifiée pour les personnes ayant bénéficié d'un tel permis l'année qui précède celle de la demande.

La décision d'octroi ou de refus est notifiée dans les 30 jours de la demande et peut faire l'objet d'un recours. L'employeur doit apporter la preuve que le travailleur jouira d'un logement conforme à la dignité humaine et que le loyer, si loyer il y a, n'est pas excessif par rapport à la rémunération (la proposition ne précise pas ces notions).

Les détenteurs du permis ont le droit de séjourner et de résider dans l'État d'accueil, le droit d'y circuler et le droit d'y exercer l'activité professionnelle pour laquelle ils ont été admis.

L'égalité de traitement est garantie en matière :

- de conditions de travail,
- de liberté d'association ou d'adhésion à un syndicat ou une association professionnelle,
- de prestations de maladie, de maternité et de paternité assimilées, d'invalidité, de vieillesse, de survivant, d'accidents du travail et de maladies professionnelles, de décès, de chômage, de préretraite et de prestations familiales,
- de pensions et
- d'accès aux biens et services publics sauf le logement social et l'information/conseil fourni par les agences d'emploi.

La proposition a été transmise au Parlement qui ne l'a pas encore examinée et au Conseil qui a eu à son propos un premier échange de vue début octobre.

d) Extension du statut de résident de longue durée aux bénéficiaires de la protection internationale (COM (2007) 298)

Selon la proposition, les bénéficiaires de la protection internationale (asile ou protection subsidiaire) ont accès au statut de résident de longue durée. En cas d'expulsion, le ressortissant de longue durée bénéficiaire de la protection internationale est réadmis, avec les membres de sa famille, par l'État membre qui lui a accordé cette protection pour autant que celle-ci soit encore valable. Seul l'État ayant accordé protection peut décider d'un éloignement.

Le Conseil, bien qu'accueillant très favorablement la proposition, n'a pas pu atteindre l'unanimité. Le Parlement a adopté une résolution selon laquelle, notamment, les bénéficiaires de la protection internationale qui n'ont pas accès à l'emploi ne sont pas concernés par les obligations de ressources et d'assurance devant être satisfaites pour accéder au statut de résident de longue durée.

e) Détachement intragroupe (COM (2010) 378 final)

La proposition concerne les conditions d'admission et de séjour de ressortissants de pays tiers détachés au sein d'une même entreprise ou d'un même groupe afin d'y exercer une fonction de cadre (direction, encadrement), d'expert ou de stagiaire diplômé. Elle ne concerne pas les chercheurs, ni les ressortissants de pays tiers :

- qui bénéficient de droits équivalents à ceux des citoyens UE en matière de libre circulation,
- qui sont employés d'entreprises établies dans ces pays tiers,
- qui travaillent pour le compte d'entreprises installées dans l'UE dans le cadre d'une prestation de services.

La proposition détermine les documents et preuves à fournir ainsi que les motifs de refus: demande incomplète, frauduleuse, employeur condamné pour travail non déclaré ou illégal. La demande n'est prise en compte que si le travailleur concerné réside en dehors de l'État membre dans lequel il désire être admis. En cas de décision positive, un permis unique valable entre un et trois ans est délivré.

Le travailleur bénéficiaire peut entrer et séjourner sur le territoire de l'État qui a délivré le permis, y circuler et y exercer l'activité professionnelle pour laquelle il a été admis. Il bénéficie de l'égalité de traitement en matière :

- de conditions de travail,
- de liberté d'association et d'affiliation,
- de reconnaissance des diplômes, certificats et autres titres professionnels, de prestations de maladie, de maternité et de paternité assimilées, d'invalidité, de vieillesse, de survivant, d'accidents du travail et de maladies professionnelles, de décès, de chômage, de préretraite et de prestations familiales,
- de pensions,
- d'accès aux biens et services publics sauf le logement social et l'information/conseil fourni par les agences d'emploi.

Le droit au regroupement familial n'est pas soumis à la condition que le titulaire du permis délivré en vertu de la directive ait une perspective raisonnable d'obtenir le droit de résidence permanente et qu'il justifie d'une durée de séjour minimale. Les conditions d'intégration, liées normalement au droit de au regroupement familial, ne peuvent être appliquées qu'après le l'octroi du droit en question. Si les conditions sont remplies, l'État doit accordé le droit au regroupement familial dans les deux mois de la demande.

La Commission a adopté sa proposition en juillet 2010. Les rapporteurs des commissions parlementaires au fond et d'avis ont été nommés en septembre. Le Conseil a eu un premier échange de vues début octobre.

f) Refonte de la directive accueil (COM (2008) 815)

La proposition vise à une refonte complète de la directive de 2003. Les changements portent sur :

- le remplacement des références à l'asile et à la convention de Genève par celles à la protection internationale et à la directive 2004/83/CE et donc une extension du droit à l'accueil aux demandeurs de la protection subsidiaire,
- l'extension de la notion de membres de la famille,
- l'extension de l'applicabilité de la directive aux zones de transit,
- la suppression de la possibilité d'obliger le demandeur à demeurer dans un lieu déterminé,
- l'obligation de prévoir des alternatives à la détention des demandeurs d'asile,
- des garanties offertes aux demandeurs en détention (limitation de la durée, contrôle judiciaire, réexamen régulier, notification écrite motivée, information, aide juridique, centres de détentions spécialisés, possibilité de contacts avec avocat, représentant HCR, membres de la famille et représentants d'organisations, nationales ou internationales, gouvernementales ou non, interdiction de la détention des MENA, régime particulier pour les familles),
- l'accès à des cours préparatoires, tels que des cours de langue pour faciliter l'accès au système d'éducation,
- l'obligation de proposer une alternative si la situation personnelle du mineur rend impossible son accès au système éducatif,
- l'accès au marché du travail maximum six mois après l'introduction de la demande de protection internationale,
- la suppression de la possibilité d'accorder la priorité d'accès au marché du travail aux ressortissants UE, EEE et de pays tiers en séjour régulier,
- l'introduction de la santé mentale dans la notion d'aide médicale,
- la suppression de la possibilité de retirer le bénéfice de l'aide matérielle hormis en cas de dissimulation de ressources,
- la suppression de la possibilité de refuser d'octroyer l'aide à un demandeur ne pouvant pas prouver qu'il a introduit sa demande de protection internationale

dans un délai raisonnable après son arrivée dans l'État membre,

- l'introduction, outre l'aide médicale urgente, déjà prévue, du traitement essentiel des maladies physiques et mentales et de la subsistance comme minimum garanti en toute circonstance,
- l'extension de la notion de personne vulnérable,
- l'obligation d'instituer des procédures de nature à identifier, dès l'introduction de la demande de protection, les personnes ayant des besoins particuliers et obligation de leur apporter un soutien tout au long de la procédure,
- l'obligation de garantir un niveau de vie suffisant au développement de l'enfant sous tous ses aspects,
- l'obligation de donner les soins, notamment médicaux et psychologiques, adaptés aux personnes ayant subi tortures, viols ou autres violences graves,
- l'obligation de former le personnel en charge de ces personnes.

Le Parlement a adopté, en mai 2009, une résolution qui, comparée à la proposition de la Commission :

- modifie la notion de membres de la famille,
- maintient la possibilité d'obliger le demandeur à demeurer dans un lieu déterminé,
- introduit le droit aux soins médicaux et psychologiques pour les demandeurs détenus en centre fermé,
- supprime l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne les conditions de soins aux personnes ayant des besoins spécifiques,
- introduit le traitement des victimes de tortures dans des centres spécialisés,
- étend la notion de personnes vulnérables ou ayant des besoins spécifiques.

Le Conseil doit encore se prononcer.

Les directives adoptées en attente de transposition

Plusieurs directives adoptées ont un impact direct sur les droits économiques et sociaux de différentes catégories de ressortissants de pays tiers. Il s'agit des directives :

- 2008/115/CE relative au retour des ressortissants de pays tiers en séjour illégal (directive retour, non traitée ici),
- 2009/50/CE relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (directive carte bleue) et
- 2009/52/CE relative aux des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (directive sanctions).

- la facilitation du regroupement familial,
- la possibilité, à certaines conditions, d'exercer une profession hautement qualifiée dans un autre État membre de l'Union et
- la possibilité, à certaines conditions, d'obtenir le statut de résident de longue durée¹.

La directive doit être transposée pour le 19 juin 2011. Le secrétaire d'État à la politique de migration et d'asile est chargé de la transposition. Le 29 avril 2010, le secrétaire d'État, Melchior Wathelet, répondait à une question parlementaire que ses services étaient chargés de présenter un avant-projet de loi en la matière. Aucun texte n'a été déposé à ce jour ni au Sénat ni à la Chambre².

a) Directive carte bleue (2009/50/CE)

Le travailleur migrant qui satisfait des conditions relatives au contrat de travail (durée supérieure ou égale à un an et salaire au moins égal à une fois et demi le salaire moyen de l'État membre d'accueil), de qualifications, de titres de séjour et de voyage et d'assurance maladie et d'absence de menace à l'ordre, la sécurité et la santé publics obtient une carte bleue valable entre un et cinq ans et octroyant,

- l'égalité de droits entre le travailleur titulaire et les travailleurs nationaux en ce qui concerne les conditions de travail, y compris en matière de salaire, de licenciement, de santé et de sécurité au travail, la liberté d'association, d'affiliation et d'engagement dans une organisation de travailleurs ou d'employeurs ou toute organisation professionnelle, l'éducation et la formation professionnelle, la reconnaissance des diplômes, certificats et autres titres professionnels, les branches de la sécurité sociale concernant la maternité, la maladie, le chômage, la vieillesse, les accidents du travail, les maladies professionnelles et la famille, le paiement des droits acquis en matière de pension en cas de déménagement dans un pays tiers, les avantages fiscaux, l'accès aux biens et aux services et l'obtention des biens et des services offerts au public, y compris les procédures d'accès au logement et l'assistance offerte par les services de l'emploi,

¹ : ce statut de résident de longue durée, défini par la directive 2003/109/CE, est accessible à tout étranger ayant résidé pendant cinq ans de manière légale et ininterrompue dans un État de l'Union européenne et pouvant faire la preuve qu'il dispose de ressources suffisantes et stables et d'une assurance maladie. Une fois acquis le statut de résident de longue durée, la personne intéressée a le droit à toute une série de prestations aux mêmes conditions que les nationaux, notamment en matière de conditions d'accès à un emploi salarié et à une activité non salariée ainsi que les conditions d'emploi et de travail, d'éducation et formation professionnelle, reconnaissance de diplômes et bourses, de protection sociale et soins de santé, d'assistance sociale, d'avantages sociaux et fiscaux, d'accès aux biens et aux services et de liberté d'association et d'affiliation et engagement dans une organisation de travailleurs ou d'employeurs et de libre accès à l'ensemble du territoire de l'État membre concerné. L'étranger titulaire de ce statut a en outre le droit de séjourner pendant plus de trois mois dans un autre État membre et d'y faire venir sa famille pour autant que celle-ci était déjà constituée dans le premier État membre

² : <http://www.lachambre.be/QRVA/pdf/52/52K0105.pdf> page 216

b) Directive sanctions (2009/52/CE)

Cette directive interdit l'emploi d'étrangers en séjour irrégulier afin de lutter contre la migration irrégulière (art.1) et prévoit des sanctions, en ce compris le paiement des frais de retour, à l'encontre des employeurs contrevenant (art.5). Son objectif n'est donc pas de lutter contre les conditions de travail et de rémunération abusives.

Elle prévoit le paiement des arriérés de rémunération sur la base de la législation relative au salaire minimum et des conventions collectives de travail d'application dans le secteur et le paiement des impôts et cotisations sociales non payées par l'employeur (art. 6). Les ressortissants étrangers concernés doivent pouvoir introduire un recours en vue du paiement de ces arriérés ou pouvoir demander à l'autorité compétente d'engager en leur nom des démarches en ce sens (art.6). La directive prévoit en outre des sanctions pénales pour l'employeur en cas de conditions de travail abusives et de travail de mineurs d'âge (art.9). Elle prévoit enfin que des possibilités de plainte contre leur employeur soient offertes aux travailleurs en séjour irrégulier et que l'aide qui leur est apportée en la matière ne soit pas considérée comme une aide à la migration irrégulière. Elle ne prévoit par contre aucune sanction à l'encontre des travailleurs dans le cadre de leur relation de travail. Mais elle n'exclut pas que des mesures soient prises à leur encontre en matière de séjour. On constate donc que la directive sanctions offre un certain nombre de garanties aux travailleurs concernés.

La directive prévoit la responsabilité solidaire de l'employeur du migrant en séjour irrégulier et de l'entrepreneur dont cet employeur est le sous-traitant direct. Cela signifie que ces deux personnes morales ou physiques sont solidairement responsables des sanctions et des éventuels arriérés de rémunération. Une telle responsabilité solidaire, limitée à un seul niveau de sous-traitance, ne permet cependant pas de prendre en compte la longueur et la complexité habituelles des chaînes de sous-traitance et semble dès lors nettement insuffisante.

Le texte adopté est moins ambitieux que celui proposé par la Commission . Ainsi, ce dernier texte prévoyait une

relation de travail présumée de six mois (au lieu de trois), l'intervention automatique de l'État pour garantir le recouvrement des rémunérations non payées, une responsabilité solidaire impliquant l'employeur direct du travailleur en séjour irrégulier, le contractant principal et tous les niveaux intermédiaires de sous-traitance. Enfin, il définissait un objectif clair et chiffré en matière d'inspection, objectif dont on ne retrouve aucune trace dans le texte final. La limitation de la responsabilité solidaire, la faible ambition en matière d'inspection et le fait que les travailleurs étrangers qui se plaindraient ne sont pas à l'abri de sanctions dans le cadre du séjour (en plus du fait qu'ils perdraient leur source de revenus) laissent penser que la directive risque de rester lettre morte.

La directive doit être transposée pour le 20 juillet 2011. Elle relève de la compétence des SPF Emploi et Justice (voir réponse de M. Wathelet susmentionnée). Aucun texte n'a été déposé à ce jour.

Annexe : le processus législatif ordinaire de l'UE

La première étape de ce processus est la rédaction d'une proposition par la Commission, seule autorisée à en soumettre. Ce processus de rédaction implique une consultation sous diverses formes, tant vers l'extérieur de la Commission (experts nationaux, organisations internationales, ONG, ...) que vers l'intérieur (autres services de la Commission).

Le traité de Lisbonne instaure le droit d'initiative citoyenne par lequel un million de citoyens de différents États membres de l'UE peuvent demander à la Commission de présenter de nouvelles propositions. Le cadre légal de ce droit doit encore être défini. Selon la proposition de la Commission, il faudrait la signature d'un million de citoyens européens, provenant d'un tiers des États membres, respectant un seuil pour chaque pays allant de 4500 signatures pour Malte à 72.500 pour l'Allemagne (seuil = 750 fois le nombre de députés européens du pays considéré). L'âge minimal pour participer serait l'âge légal pour voter. Les signatures devraient être collectées dans un délai de douze mois, après quoi les compteurs seraient remis à zéro. Une fois atteint le nombre de 300.000 signatures, les organisateurs devraient demander à la Commission européenne de statuer sur la recevabilité de l'initiative.

Une fois la proposition adoptée par le collège des Commissaires, elle est transmise aux Parlements européen et nationaux, ces derniers ayant huit semaines pour se prononcer quant au respect du principe de subsidiarité selon lequel une question ne peut être réglée au niveau européen que si cela apporte une plus-value par rapport à une approche au niveau national. Si la conformité au principe de subsidiarité est contesté, la Commission décide, en la motivant, de maintenir, de modifier ou de retirer sa proposition. Les avis des parlements et celui de la Commission sont transmis au Parlement européen et au Conseil européen qui se prononcent sur la question. S'ils considèrent à la majorité que le principe de subsidiarité n'est pas respecté, la proposition est abandonnée.

Le Comité économique et social et le Comité des régions sont ensuite consultés. Puis, la commission pertinente du Parlement européen est saisie de la question. Elle désigne en son sein un rapporteur qui va faire des propositions argumentées d'amendements. La commission discute le rapport et, le cas échéant l'amende. Une procédure de collaboration entre commissions est prévue si la question traitée relève de la compétence de deux ou plusieurs commissions. Dans le cas qui nous occupe ici, les commissions Libé (libertés civiles, justice et affaires intérieures) et emploi et affaires sociales seraient très certainement concernées. Une participation des commissions affaires étrangères et développement n'est pas non plus à exclure.

Le rapport de commission est débattu en séance plénière qui l'adopte à la majorité simple après avoir entendu la position de la Commission européenne quant au rapport de la commission parlementaire. En pratique, cette phase (rapport, débat en commission, adoption en séance plénière) dure en moyenne quinze mois, mais peut parfois durer bien plus longtemps.

Suite à l'avis du Parlement, la Commission peut modifier sa proposition initiale pour l'améliorer ou pour faciliter un accord.

Pendant le travail parlementaire, un groupe réunissant des experts des États membres et présidé par l'État membre exerçant la présidence semestrielle se réunit pour préparer la position du Conseil. Celui-ci ne prend définitivement position que sur la base de l'avis du Parlement et de la proposition modifiée par la Commission. Les membres du groupe de travail rendent compte au Comité des représentants permanents (Coreper) qui prépare les décisions du Conseil (dont les délibérations sont publiques). Ce processus est souvent accompagné de réunions informelles entre des représentants des trois institutions (Commission, Parlement et Conseil), appelées trilogues.

1) source: http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_fr.htm

Si les positions du Parlement et du Conseil sont identiques, l'acte est adopté et la procédure est close. Dans le cas contraire, le Conseil adopte ce qu'on appelle une position commune. La Commission transmet au Parlement une communication dans laquelle elle prend position sur la position commune adoptée par le Conseil. Par après, le Conseil décide à la majorité qualifiée² ou à l'unanimité selon que la Commission adapte ou non sa proposition pour la mettre en accord avec la position commune adoptée par le Conseil.

Le Parlement examine la position commune. La procédure est sensiblement la même que celle de l'examen de la proposition de la Commission en première lecture, dont il a été question plus haut. La différence de taille est que c'est la position du Conseil et non la proposition de la Commission qui est examinée ici. En outre, les commissions parlementaires consultées pour avis lors de la première lecture ne sont pas reconsultées. La procédure est donc nettement plus rapide (délai de trois mois).

Si, dans le délai imparti, le Parlement ne se prononce pas ou n'adopte aucun amendement à la position commune, cette dernière est adoptée et la procédure est close. Le Parlement peut également rejeter la position commune à la majorité absolue. Enfin, il peut adopter des amendements à la majorité absolue. Ces amendements doivent être déposés au nom d'un groupe politique ou signés par au moins 40 parlementaires.

La Commission émet un avis sur les amendements apportés par le Parlement. Si elle émet un avis négatif sur au moins

l'un d'eux, le Conseil doit se prononcer à l'unanimité pour adopter la position du Parlement.

Le Conseil examine les amendements adoptés par le Parlement selon une procédure similaire à celle relative à l'adoption de la position commune (voir supra). Ici aussi, des contacts informels entre les trois institutions européennes ont souvent lieu afin de dégager un terrain d'entente. Ces contacts réunissent le plus souvent le rapporteur du Parlement, éventuellement des rapporteurs fictifs (parlementaires suivant le dossier pour d'autres groupes politiques que celui du rapporteur), le président du groupe d'experts préparant la position du Conseil assisté par le secrétariat général du Conseil l'expert de la Commission chargé du dossier, son supérieur hiérarchique direct, assistés par le secrétariat général et le service juridique de la Commission.

Si ces contacts sont fructueux, autrement dit si un compromis est dégagé et que les amendements adoptés par le Parlement sont conformes à celui-ci, le Conseil adopte les amendements du Parlement et la procédure est close.

Dans le cas contraire et si, dans un délai de trois mois, le Conseil n'approuve pas tous les amendements adoptés par le Parlement, le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement, convoque le comité de conciliation³.

Si le comité de conciliation arrive à un compromis, appelé projet commun, ce dernier est soit adopté par le Parlement et par le Conseil (le texte est adopté et la procédure est close) soit rejeté par le Conseil et/ou par le Parlement (le texte n'est pas adopté et la procédure est close). Si le comité de conciliation n'arrive à aucun projet commun, le texte n'est pas adopté et la procédure est close.

² chaque État a un certain nombre de voix qui dépend essentiellement de la taille de sa population. La majorité qualifiée est réunie si une majorité des États (14 au moins) réunissant au moins 255 voix sur 345 approuve le texte considéré. En outre, un État peut demander que soit vérifié que les États favorables au texte réunissent au moins 62% de la population de l'UE. Si ce n'est pas le cas, le texte n'est pas adopté.

³ la procédure de conciliation est décrite ici: http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_fr.htm

Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 associations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

Les associations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Association pour la Défense du Droit des Étrangers (ADDE)
- Amnesty International
- Cap Migrants
- Caritas International
- Centre d'Éducation Populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivial
- Croix-Rouge Francophone de Belgique (Département Accueil des Demandeurs d'Asile)
- CSC Bruxelles - Halle - Vilvoorde
- Équipes Populaires
- FGTB de Bruxelles
- Interrégionale wallone FGTB
- Jesuit Refugee Service (JRS) – Belgium
- Justice et Paix
- Médecins du Monde
- Mentor-Escale
- Le Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie (MRAX)
- Le Mouvement Ouvrier Chrétien
- L'Olivier – Société de Saint-Vincent de Paul
- Présence et Action Culturelles
- Point d'appui
- Service Social de Solidarité Socialiste (SESO)
- Service Social Juif

CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80 | 1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire@cire.irisnet.be | www.cire.be

Avec le soutien de la Communauté française

