PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission de l'agriculture et du développement rural

2007/0094(COD)

25.6.2008

AVIS

de la commission de l'agriculture et du développement rural

à l'intention de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier
(COM(2007)0249 – C6-0143/2007 – 2007/0094(COD))

Rapporteur pour avis: Giuseppe Castiglione

JUSTIFICATION SUCCINCTE

Le rapporteur, favorable à la proposition de directive, en partage pleinement les objectifs. L'introduction de mesures et de sanctions, même à caractère pénal, capables de dissuader les donneurs d'ouvrage d'employer des personnes en séjour irrégulier ne constitue pas seulement un instrument de lutte contre l'immigration clandestine mais c'est aussi un moyen d'assurer le développement d'une concurrence loyale sur le marché et, indirectement, de réaffirmer le droit pour chaque salarié de bénéficier de conditions de travail dignes et décentes.

Le secteur agricole est précisément un des principaux bassins d'emploi pour les immigrés illégaux qui viennent satisfaire une demande de main-d'œuvre, généralement saisonnière, pour des tâches que souvent les citoyens européens ne sont plus disposés à accomplir (par exemple, la récolte des tomates en Italie). Dans le secteur agricole, le modèle d'emploi de la main-d'œuvre des pays tiers se caractérise donc par le fait qu'il s'agit de rapports de courte voire de très courte durée, mais à forte intensité (beaucoup de rapports de travail de brève durée pour la même exploitation agricole).

C'est précisément en raison du grand nombre de travailleurs en séjour irrégulier et de la brève durée des rapports de travail que le rapporteur juge souhaitables certaines modifications de la proposition de la Commission, en plus d'autres amendements à caractère général, visant essentiellement à ne pas grever les frais administratifs des employeurs.

Certes le rapporteur est parfaitement prêt à accepter le principe selon lequel l'employeur est tenu de verser au salarié les rémunérations qu'il lui doit, ainsi que de payer les arriérés des cotisations sociales et fiscales. Toutefois, il pense que l'ouverture automatique de la procédure de recouvrement des salaires impayés, ainsi que la propose la Commission, introduirait dans le droit une différence de traitement entre travailleurs immigrés clandestins et salariés appartenant à l'Union européenne, qui semble injustifiée. De fait, on ne comprend pas pourquoi la gestion des obligations dérivant du rapport de travail devrait être gouvernée, dans le cas d'immigrés clandestins, par des règles différentes de celles du droit du travail, dans lequel prévaut le principe général de la partie demanderesse: c'est au salarié, au moyen d'un recours en justice, qu'il incombe d'établir le "quantum debeatur".

Par analogie, il se pourrait qu'on introduise une disparité injustifiée de traitement, cette fois au détriment des salariés européens employés "au noir", en présumant à six mois au moins la durée de l'emploi. Une telle présomption reporte sur l'employeur la charge de la preuve: il doit démontrer que la durée effective du travail est inférieure au semestre. Il s'agit d'une preuve négative, particulièrement lourde pour l'employeur (il est plus facile de démontrer que quelque chose a eu lieu que de démontrer qu'elle n'a pas eu lieu!), qui signifie pour lui une sanction additionnelle, entièrement disproportionnée si l'on considère que, dans l'agriculture, la durée moyenne des emplois saisonniers tournent autour de 40 jours. De plus, cette présomption pourrait avoir l'effet pervers d'encourager l'immigration illégale de ressortissants de pays tiers, attirés par la perspective de pouvoir toucher de toute façon au moins six mois de salaire, même en n'ayant travaillé que quelques jours.

Enfin, en ce qui concerne les mesures d'interdiction, le rapporteur est d'avis de laisser une plus grande marge de manœuvre aux États membres, afin de pouvoir mieux prendre en compte les particularités de chaque secteur et aussi l'impact social de l'application de ces mesures.

AMENDEMENTS

La commission de l'agriculture et du développement rural invite la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les amendements suivants:

Amendement 1

Proposition de directive
Considérant 4

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(4) Sont exclus du champ d'application de ces dispositions les ressortissants de pays tiers qui ne sont pas en séjour irrégulier, y compris les ressortissants de pays tiers membres de la famille de citoyens de l'Union européenne qui exercent leur droit à la libre circulation au sein de la Communauté et ceux qui, en vertu d'accords entre la Communauté et ses États membres, d'une part, et les pays d'origine de ces ressortissants, d'autre part, jouissent de droits en matière de libre circulation équivalents à ceux des citoyens de l'Union. Sont également exclus les ressortissants de pays tiers se trouvant dans une situation relevant du droit communautaire, par exemple les personnes employées légalement dans un autre Etat membre et détachées dans un autre État membre par un prestataire de service dans le contexte d'une prestation de services.	(4) Sont exclus du champ d'application de ces dispositions les ressortissants de pays tiers qui ne sont pas en séjour irrégulier, y compris les ressortissants de pays tiers membres de la famille de citoyens de l'Union européenne qui exercent leur droit à la libre circulation au sein de la Communauté et ceux qui, en vertu d'accords entre la Communauté et ses États membres, d'une part, et les pays d'origine de ces ressortissants, d'autre part, jouissent de droits en matière de libre circulation équivalents à ceux des citoyens de l'Union. Sont également exclus les ressortissants de pays tiers se trouvant dans une situation relevant du droit communautaire, par exemple les personnes employées légalement dans un autre Etat membre et détachées dans un autre État membre par un prestataire de service dans le contexte d'une prestation de services***, ainsi que les personnes qui bénéficient de mesures d'asile ou ont le statut de réfugié.***

Amendement 2

Proposition de directive
Considérant 8 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(8 bis) Afin de garantir l'efficacité de la présente directive, tout bénéfice indûment

perçu du fait de l'emploi illégal de ressortissants de pays tiers devrait être restitué. Le salaire impayé et les autres avantages pécuniaires liés à l'emploi qui sont à rembourser devraient donc équivaloir à ceux qu'auraient perçus des travailleurs comparables dans une relation de travail déclarée.

Amendement 3

Proposition de directive
Considérant 13

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(13) Compte tenu du recours fréquent à la sous-traitance dans certains des secteurs affectés, il est nécessaire de veiller à ce que toutes les entreprises de la chaîne de sous-traitance soient tenues pour solidairement redevables des sanctions financières infligées à un employeur de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier situé en bout de chaîne.	(13) Compte tenu du recours fréquent à la sous-traitance dans certains des secteurs affectés, il est nécessaire de veiller à ce que toutes les entreprises de la chaîne de sous-traitance soient tenues pour solidairement redevables des sanctions financières infligées à un employeur de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier situé en bout de chaîne ***pour autant que l'on puisse prouver qu'elles n'agissaient pas de bonne foi et qu'elles étaient au courant de l'illégalité des pratiques d'embauche de l'employeur situé en bout de chaîne***.

Justification

Il convient de préserver la présomption d'innocence.

Amendement 4

Proposition de directive
Considérant 18

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(18) Pour faciliter l'exécution, des mécanismes de réclamation efficaces devraient être mis en place pour permettre aux ressortissants de pays tiers concernés	(18) Pour faciliter l'exécution, des mécanismes de réclamation efficaces devraient être mis en place pour permettre aux ressortissants de pays tiers concernés

de porter plainte directement ou par l'intermédiaire de tiers désignés tels que des organisations syndicales ou d'autres associations. Les tiers désignés qui offrent leur assistance à l'introduction de plaintes devraient être protégés contre d'éventuelles sanctions en vertu des règles interdisant l'aide au séjour irrégulier.	de porter plainte directement ou par l'intermédiaire de tiers désignés tels que des organisations syndicales ou d'autres associations. Les tiers désignés qui offrent leur assistance à l'introduction de plaintes devraient être protégés contre d'éventuelles sanctions en vertu des règles interdisant l'aide au séjour irrégulier. ***Il faut encourager le rôle de médiateur des organisations sectorielles largement présentes sur le terrain.***

Justification

C'est notamment le cas des organisations agricoles qui, compte tenu de leurs contacts permanents avec toutes les parties concernées, peuvent être d'un grand secours pour la résolution des conflits.

Amendement 5

Proposition de directive
Article 4 - paragraphe 2

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
2. Les États membres obligent les employeurs agissant dans le cadre d'activités économiques ou en tant que personnes morales à informer, dans un délai d'une semaine maximum, les autorités compétentes désignées par les États membres à la fois du début et de la fin de l'engagement d'un ressortissant de pays tiers.	2. Les États membres obligent les employeurs agissant dans le cadre d'activités économiques ou en tant que personnes morales à informer, dans un délai d'une semaine maximum, les autorités compétentes désignées par les États membres à la fois du début et de la fin de l'engagement d'un ressortissant de pays tiers. ***Lorsque le droit d'un État membre met déjà à la charge de l'employeur l'obligation d'informer l'autorité nationale compétente de l'instauration d'un rapport de travail ou des circonstances qui y sont afférentes, l'obligation d'informer de l'emploi d'un ressortissant d'un pays tiers est accomplie auprès de ladite autorité.***

Amendement 6

Proposition de directive
Article 4 - paragraphe 2 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	2 bis. Dans tous les cas, les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer un niveau adéquat de coopération et un échange approprié d'informations entre les différentes autorités nationales intéressées.

Amendement 7

Proposition de directive
Article 6 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour s'assurer que les infractions à l'article 3 sont passibles de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives à l'encontre des employeurs concernés.	1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour s'assurer que les infractions à l'article 3 ***pour lesquelles les employeurs sont tenus pour responsables en vertu de l'article 5*** sont passibles de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives à l'encontre des employeurs concernés.

Amendement 8

Proposition de directive
Article 6 – paragraphe 2 – point b

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
b) le paiement des frais de retour de chaque ressortissant d'un pays tiers employé illégalement dans les cas où une procédure de retour est engagée.	***supprimé***

Amendement 9

Proposition de directive
Article 7 – paragraphe 2 – point a

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
a) adoptent ***des mécanismes pour faire en sorte*** que ***les procédures nécessaires de*** recouvrement des salaires impayés ***soient déclenchées automatiquement sans que les ressortissants de pays tiers concernés aient besoin d'introduire une demande***;	a) adoptent ***les mesures nécessaires afin*** que ***le travailleur dont le séjour est illégal puisse demander le*** recouvrement des salaires impayés***, conformément aux procédures nationales prévues à cet effet***;

Amendement 10

Proposition de directive
Article 7 – paragraphe 2 – point b

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
b) présument que la relation de travail a duré au moins 6 mois, sauf preuve du contraire fournie par l'employeur.	***supprimé***

Amendement 11

Proposition de directive
Article 7 - paragraphe 4

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
4. En ce qui concerne les infractions pénales visées à l'article 10, paragraphe 1, point c), les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir le report de l'exécution de toute décision de retour jusqu'à ce que le ressortissant d'un pays tiers concerné ait reçu tous les arriérés de salaire qui lui sont dus en vertu du paragraphe 1, point a).	***supprimé***

Amendement 12

Proposition de directive
Article 8 – partie introductive

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
Les États membres prennent les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'un employeur agissant dans le cadre d'activités économiques ***soit*** également passible, ***le*** cas ***échéant***, des mesures suivantes:	Les États membres prennent les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'un employeur agissant dans le cadre d'activités économiques ***puisse*** également ***être*** passible, ***dans les*** cas ***d'une gravité particulière ou plus grande***, ***d'au moins une*** des mesures suivantes:

Amendement 13

Proposition de directive
Article 8 – point c

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
c) recouvrement des prestations, aides ou subventions publiques octroyées à l'employeur au cours ***des 12 mois précédant la constatation*** de l'emploi illégal, y compris les fonds de l'UE gérés par les États membres;	c) recouvrement des prestations, aides ou subventions publiques octroyées à l'employeur au cours ***de la durée*** de l'emploi illégal, y compris les fonds de l'UE gérés par les États membres; ***si la durée effective de l'emploi illégal ne peut pas être déterminée, la relation de travail est réputée avoir duré au moins trois mois;***

Justification

Une durée de 12 mois est trop longue. Sa sévérité serait injuste et violerait le principe de proportionnalité.

Amendement 14

Proposition de directive
Article 14 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
2. Les États membres n'imposent aux tiers désignés qui aident les ressortissants de pays tiers à porter plainte aucune sanction pour aide au séjour irrégulier.	2. Les États membres n'imposent aux tiers désignés qui aident les ressortissants de pays tiers à porter plainte aucune sanction pour aide au séjour irrégulier***, notamment***

	dans le cas d'organisations représentatives sectorielles.

Justification

C'est notamment le cas des organisations agricoles qui, compte tenu de leurs contacts permanents avec toutes les parties concernées, peuvent être d'un grand secours pour la résolution des conflits.

Amendement 15

Proposition de directive
Article 15 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
2. ***Le*** choix des sociétés à inspecter est fondé sur une analyse de risques établie par les autorités compétentes des États membres et tenant compte de facteurs tels que le secteur dans lequel une société est active et tout antécédent relatif à une infraction antérieure.	2. ***Si le*** choix des sociétés à inspecter est fondé sur une analyse de risques établie par les autorités compétentes des États membres et tenant compte de facteurs tels que le secteur dans lequel une société est active et tout antécédent relatif à une infraction antérieure***, les États membres sont autorisés à déroger à l'obligation prévue au paragraphe 1, après en avoir informé la Commission***.

Amendement 16

Proposition de directive
Article 15 ter (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	Article 15 ter
	Sauvegarde du niveau de protection
	Aucune disposition de la présente directive ne peut constituer un motif suffisant pour justifier une réduction du niveau de protection déjà accordé par les États membres aux ressortissants de pays tiers vulnérables dans les domaines régis par la présente directive.

Amendement 17

Proposition de directive
Article 16 – alinéa 1

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
[*Trois ans après la date visée à l'article 17*] au plus tard, et tous les trois ans après cette date, les États membres transmettent à la Commission des informations concernant la mise en œuvre de la présente directive sous la forme d'un rapport mentionnant le nombre d'inspections réalisées conformément à l'article 15 et les résultats de ces inspections, ainsi que des précisions concernant les mesures prises en vertu de l'article 8.	[*Trois ans après la date visée à l'article 17*] au plus tard, et tous les trois ans après cette date, les États membres transmettent à la Commission des informations concernant la mise en œuvre de la présente directive sous la forme d'un rapport mentionnant le nombre d'inspections réalisées conformément à l'article 15 et les résultats de ces inspections, ainsi que des précisions concernant les mesures prises en vertu de l'article 8 ***ou de l'article 13***.

PROCÉDURE

Titre	Sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier
Références	COM(2007)0249 – C6-0143/2007 – 2007/0094(COD)
Commission compétente au fond	LIBE
Avis émis par Date de l'annonce en séance	AGRI 27.9.2007
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Giuseppe Castiglione 8.10.2007
Examen en commission	25.6.2008
Date de l'adoption	25.6.2008
Résultat du vote final	+: 34 –: 1 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Vincenzo Aita, Bernadette Bourzai, Niels Busk, Luis Manuel Capoulas Santos, Giuseppe Castiglione, Albert Deß, Gintaras Didžiokas, Michl Ebner, Carmen Fraga Estévez, Ioannis Gklavakis, Lutz Goepel, Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf, Esther Herranz García, Lily Jacobs, Elisabeth Jeggle, Heinz Kindermann, Stéphane Le Foll, James Nicholson, Neil Parish, María Isabel Salinas García, Agnes Schierhuber, Willem Schuth, Czesław Adam Siekierski, Alyn Smith, Petya Stavreva, Witold Tomczak, Donato Tommaso Veraldi, Janusz Wojciechowski, Andrzej Tomasz Zapałowski
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Katerina Batzeli, Ilda Figueiredo, Wiesław Stefan Kuc, Astrid Lulling, Maria Petre, Brian Simpson
Suppléant(s) (art. 178, par. 2) présent(s) au moment du vote final	Paulo Casaca