



Bruxelles, le 16.5.2007
SEC(2007) 604

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant 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**

Résumé de l'analyse d'impact

{COM(2007) 249 final}

{SEC(2007) 596}

{SEC(2007) 603}

1. INTRODUCTION

L'immigration clandestine dans l'UE est encouragée par la possibilité de trouver du travail. Le présent document est le résumé d'un rapport d'analyse d'impact qui examine les possibilités d'action qui permettraient de réduire ce facteur d'attraction de l'immigration clandestine en s'attaquant à l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'UE.

Ce rapport est basé sur des consultations menées auprès des États membres et d'autres parties prenantes. Les données proviennent de consultations ainsi que d'études de cas et d'analyses documentaires. La collecte de données et une grande partie des consultations ont été réalisées dans le cadre d'une étude externe commandée par la Commission. L'étude et le rapport ont été rédigés en tenant compte des contributions d'un groupe de pilotage interservices, mis sur pied par la direction générale «Justice, liberté et sécurité», qui s'est réuni à plusieurs reprises.

1. DEFINITION DU PROBLEME

1.1. Portée du problème

Plusieurs facteurs peuvent inciter une personne à quitter son pays et à émigrer clandestinement vers un autre pays. La décision de migrer est basée sur des facteurs de départ tels que le chômage ou des niveaux de salaire bas en permanence et des catastrophes naturelles ou des dégradations écologiques, et sur des facteurs d'attraction tels que la possibilité d'exercer un emploi informel mieux payé, la stabilité politique, le respect de la règle de droit et la protection effective des droits de l'homme. Un instrument visant à réduire le facteur d'attraction que représentent les possibilités d'emploi ne résoudra pas à lui seul le problème de l'immigration clandestine; la présente initiative fait donc partie de l'approche globale adoptée par l'UE afin de réduire l'immigration clandestine, qui s'inscrit elle-même dans le cadre des efforts consentis par l'Union pour élaborer une politique globale en matière de migrations.

La proposition législative concerne l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'UE, y compris ceux qui sont entrés illégalement dans l'UE et ceux qui y sont entrés légalement, mais qui n'ont pas quitté le territoire après l'expiration de leur permis de séjour. La proposition législative ne couvre pas l'emploi de ressortissants de pays tiers qui sont en séjour régulier dans un État membre de l'Union européenne, mais qui n'ont pas le droit de travailler ou qui jouissent d'un droit de travail limité et dont l'emploi dépasse les limites de ce droit, c'est-à-dire notamment les étudiants, les chercheurs, les touristes et les membres de la famille d'un ressortissant d'un pays tiers qui sont en séjour régulier, mais qui n'ont pas le droit de travailler ou qui n'ont le droit de travailler qu'un nombre déterminé d'heures par semaine. Bien qu'il soit également important de remédier à de telles situations pour réduire d'une manière significative le facteur d'attraction que représentent les possibilités d'emploi, la base juridique de la proposition législative (l'article 63, paragraphe 3, point b), du traité CE) ne permettrait pas de mettre en œuvre des mesures en rapport avec cette deuxième catégorie de ressortissants de pays tiers.

La suite du présent résumé concerne exclusivement les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Les options proposées ci-après seraient sans conséquences pour les citoyens de l'UE-10 et les citoyens bulgares et roumains qui, au titre de dispositions transitoires, jouissent d'un droit de travail restreint dans certains États membres de l'UE.

1.2. Ampleur du problème

Il est difficile de déterminer l'ampleur du problème. Outre les difficultés liées au recensement de personnes dépourvues de papiers d'identité exerçant un travail non déclaré, lorsque des données ou des estimations existent, il est bien souvent difficile de déterminer si elles concernent également les citoyens de l'Union faisant l'objet de restrictions d'emploi au titre de dispositions transitoires et, si c'est le cas, d'isoler les chiffres relatifs aux ressortissants de pays tiers. Néanmoins, il est évident que l'UE compte un nombre élevé de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, et que ce nombre a augmenté au cours de ces dernières années.

La plupart des estimations disponibles ont trait à la période antérieure à 2004 et à l'adhésion des pays UE-10 et comptent les ressortissants de ces pays, ainsi que les ressortissants bulgares et roumains, parmi les ressortissants de pays tiers. Il est donc difficile de dresser un tableau clair de la situation. Selon les estimations, le nombre total de migrants clandestins dans l'Union européenne s'élève tantôt à 2-3 millions (*Global Migration Perspectives*, 2005), tantôt à 4,5 millions (OIM, 2000), tantôt à 7-8 millions (Nations unies, *Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision*).

Les augmentations annuelles du nombre d'immigrés clandestins dans l'UE sont notamment estimées à 500 000 (Wiener Zeitung, 2005) et à 350 000 (*Global Migration Perspectives*, 2005). Toutefois, les estimations par pays disponibles pour 21 États membres semblent indiquer cumulativement que le flux entrant annuel de migrants clandestins dans l'UE se situe entre 893 000 et 923 300. Bien que des chiffres fiables ne soient pas disponibles, il est raisonnable de supposer qu'un nombre important de migrants clandestins soit quittent volontairement le territoire, soit font l'objet d'une décision de régularisation ou de retour dans leur pays d'origine. Le flux net de migrants clandestins est donc beaucoup moins important que le flux entrant total.

Certains États membres ont mis en œuvre des programmes de régularisation à grande échelle, ce qui aura également permis de réduire (du moins initialement) le nombre de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Toutefois, les effets à moyen et à long terme de ces programmes ne sont pas clairs, puisque ces derniers peuvent eux-mêmes constituer un facteur d'attraction de l'immigration clandestine dans l'UE.

1.3. Nature du problème

Ce qui motive particulièrement les ressortissants de pays tiers à venir dans l'UE est l'idée qu'ils pourront y trouver un travail mieux rémunéré que chez eux. En pratique, les emplois disponibles sont pour l'essentiel des emplois faiblement rémunérés dans l'économie informelle non réglementée. Les bas salaires et les mauvaises conditions de travail que les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sont contraints d'accepter font de ceux-ci une main-d'œuvre prisée.

L'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ne prive pas nécessairement d'emplois les populations locales. Il semble plutôt que des secteurs entiers dépendent déjà des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, qui acceptent des emplois que des ressortissants nationaux refuseraient d'exercer pour un salaire qui maintiendrait la concurrence

internationale dans le secteur en question (par exemple, le secteur horticole). En termes d'effets sur les marchés de produits/services, le recours au travail non déclaré est particulièrement courant dans certains secteurs, mais n'est pas limité aux ressortissants de pays tiers.

Les effets sur les marchés de produits/services peuvent être positifs d'un point de vue purement économique. Les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier peuvent, en leur qualité de travailleurs, apporter d'importants avantages économiques à leurs pays d'accueil. Leurs bas salaires réduisent les coûts des biens et des services, ce qui permet à certaines sociétés, voire à des industries entières, d'être plus compétitives.

Les secteurs du bâtiment, de l'agriculture et de l'horticulture, des travaux ménagers et du nettoyage, de l'hôtellerie et de la restauration sont régulièrement cités comme étant les plus exposés au travail non déclaré en général, et au travail des migrants clandestins en particulier, ce qui reflète en partie la nature du travail effectué dans ces secteurs (emplois saisonniers et horaires souples).

En ce qui concerne les effets sur la concurrence et le marché intérieur, dans les pays où l'économie informelle est moins forte, les employeurs de migrants clandestins créent une concurrence déloyale par rapport aux autres employeurs dans certains secteurs. Dans les autres pays, le recours au travail non déclaré est si répandu, tout comme le recrutement de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, que toutes les sociétés des secteurs concernés se sont adaptées à cette situation et ont elles-mêmes recours à l'emploi illégal ou font face à la concurrence déloyale par d'autres moyens.

Les migrants clandestins contribuent d'une manière positive à la santé économique non seulement de leurs économies d'accueil, mais aussi de leurs pays d'origine. Les pays d'émigration tirent un bénéfice significatif des départs de main-d'œuvre, qui font baisser le chômage, stimulent la participation des femmes sur le marché du travail et produisent un afflux de capitaux provenant des transferts de fonds. Pour de nombreux pays tiers, la dépendance vis-à-vis de ces transferts de fonds s'est renforcée au fil des années. Toutefois, ces avantages sont neutralisés par des inconvénients non négligeables tels que le non-paiement des cotisations sociales, l'exploitation dont font l'objet de nombreux migrants clandestins et la distorsion du marché du travail par une pression à la baisse sur les salaires et les conditions de travail.

1.4. Mesures nationales existantes à l'encontre des employeurs

Au moins 26 des 27 États membres de l'UE disposent déjà de sanctions à l'encontre des employeurs et de mesures préventives. Les législations de 19 États membres prévoient des sanctions pénales. Cependant, des différences marquées existent d'un pays à l'autre, non seulement au niveau du contenu des mesures, mais aussi au niveau des ensembles de mesures mis en œuvre. En outre, malgré l'existence de telles sanctions, un très grand nombre de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier travaillent dans la plupart des États membres. De nombreuses parties prenantes soulignent que pour qu'un instrument soit efficace, il est essentiel que les sanctions prévues soient appliquées.

Les États membres doivent relever un certain nombre de défis dans la mise en œuvre de leurs politiques en matière de travail non déclaré, notamment:

- le manque de coordination et de coopération entre les acteurs responsables de la lutte contre le travail clandestin;
- l'absence de cadres régissant cette coordination et cette coopération;
- l'insuffisance des ressources humaines et financières allouées aux services répressifs;
- les obstacles aux opérations sur le terrain;
- le manque d'informations permettant d'effectuer des contrôles efficaces;
- le manque de données permettant d'apprécier les résultats des inspections; et
- la coopération internationale insuffisante.

La grande diversité des mesures nationales existantes est également problématique: elle fait obstacle à la création de conditions égales pour les employeurs de toute l'UE et ne donne pas l'impression que la lutte contre l'emploi des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier est un objectif commun à l'échelon communautaire.

2. OBJECTIFS

L'objectif global est de:

- **contribuer à la réduction de l'immigration clandestine.**

Les objectifs spécifiques sont de:

- **réduire l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier;**
- **créer des conditions égales pour tous les employeurs de l'UE;**
- **contribuer à réduire l'exploitation des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.**

Bien que le troisième de ces objectifs spécifiques ne relève pas de la base juridique applicable, à savoir l'article 63, paragraphe 3, point b), du traité, il convient de l'inclure pour apprécier les différentes options à la lumière des conditions abusives dont les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier font souvent l'objet.

3. OPTIONS STRATEGIQUES

L'option de la régularisation des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier a rapidement été écartée, en raison du manque de données relatives aux pratiques actuelles et aux effets des mesures de régularisation. En outre, la régularisation est très souvent considérée comme un facteur d'attraction de l'immigration clandestine et ne peut donc contribuer à améliorer la situation.

Option stratégique 1 - Statu quo

Option stratégique 2 – Sanctions harmonisées à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'ensemble de l'UE, assorties d'une obligation d'exécution incombant aux États membres

Dans le cadre de cette option, qui requiert la prise de mesures réglementaires au niveau de l'UE, des sanctions harmonisées à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier seraient instaurées dans toute l'Union. L'infraction consisterait en l'emploi d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier. Des amendes, d'autres peines (telles que l'inéligibilité à l'octroi de marchés publics ou de subventions) et, pour les cas graves, des sanctions pénales seraient mises en place. Compte tenu de l'importance de l'exécution, les États membres seraient tenus de réaliser un certain nombre de contrôles dans les locaux des sociétés (exprimé en pourcentage du nombre de sociétés enregistrées).

Option stratégique 3 - Mesures préventives harmonisées: obligation commune pour les employeurs de toute l'UE de prendre copie des documents pertinents (permis de séjour) et d'informer les organes nationaux compétents

Cette option nécessiterait une action législative au niveau de l'UE pour exiger la prise de mesures communes visant à prévenir l'emploi de ressortissants de pays tiers. L'employeur serait tenu de demander au travailleur potentiel les documents relatifs à ses droits de séjour, d'en prendre copie et de les transmettre aux autorités nationales compétentes. Il serait également obligé de conserver une copie de ces documents et d'en garantir la sécurité et la confidentialité. L'autorité nationale compétente serait chargée de contrôler les documents (par exemple en vérifiant s'il ne s'agit pas de documents falsifiés) et le statut du migrant concerné, et d'informer l'employeur si le travailleur ne peut pas être recruté légalement. L'employeur ne serait pas tenu d'attendre la réponse de l'autorité avant d'embaucher un nouveau travailleur, mais il serait obligé de le licencier en cas de réponse négative.

Les employeurs qui ne transmettraient pas les copies des documents requis aux autorités compétentes ne feraient pas nécessairement l'objet de sanctions, mais les employeurs capables de prouver qu'ils ont effectué les vérifications requises ne seraient passibles d'aucune sanction s'il était établi ultérieurement que le travailleur en question était un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier.

Option stratégique 4 – Sanctions harmonisées à l'encontre des employeurs et mesures préventives harmonisées

Cette option réglementaire, qui nécessiterait une action législative à l'échelon de l'UE, consiste en une combinaison des options 2 et 3 ci-dessus.

Option stratégique 5 – Campagne de sensibilisation à l'échelle de l'UE

Cette option non réglementaire consisterait à organiser une campagne de sensibilisation à l'échelle de l'Union. Elle viserait à informer les employeurs de leurs obligations légales et des conséquences négatives du recrutement de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Les partenaires sociaux et d'autres acteurs concernés pourraient être associés à cette action.

Option stratégique 6 – Recensement et échange de bonnes pratiques

Cette option consisterait en un recensement et des échanges entre États membres de bonnes pratiques et d'informations concernant différents sujets (par exemple les mécanismes d'exécution, les moyens législatifs, l'identification et l'arrestation des passeurs, etc.) dans un cadre structuré, par exemple l'apprentissage par les pairs; la Commission contribuerait à la publication d'orientations, au recensement des points de contact nationaux et à l'organisation de réunions.

4. COMPARAISON DES OPTIONS

Tableau – Évaluation des options stratégiques - comparaison

<i>Objectif à atteindre / problème à résoudre</i>	<i>Options stratégiques (effets prévus évalués sur une échelle de – à √√√√√)</i>					
	Option 1	Option 2	Option 3	Option 4	Option 5	Option 6
Réduire l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier	0 ou √	√√	√	√√√	0	√
Réduire l'immigration clandestine dans de l'UE	√	√√	√√	√√√	0	√√
Créer des conditions égales pour tous les employeurs	0 ou –	√√√	√√√	√√√√	0	√
Contribuer à réduire l'exploitation des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier	0 ou –	0 ou -	0	0 ou -	0	√√
Élaborer des règles communes susceptibles d'être suivies et exécutées dans la pratique	0	√	√√	√√	0	√
Compléter et renforcer l'acquis existant (et à venir)	Sans objet	√√	√√	√√√	√	√√√
Réduire la traite des êtres humains, la criminalité organisée et le trafic illicite	0 ou –	0 ou –	0 ou –	–	0	√√
<i>Droits fondamentaux</i>						
▪ Protection des données à caractère personnel (art. 8)	0	0	–	–	0	0
▪ Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (art. 47)	0	0	0	0	0	0
▪ Non-discrimination (art. 21)	0	0	0	0	0	0 ou √
▪ Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines (art. 49)	0	√	√	√	0	0 ou √
<i>Coûts liés au statu quo</i>						
+ Coût supérieur au statu quo; 0 Coût inchangé; – Coût inférieur au statu quo	0	+	+	+	+	+

L'option à privilégier est une combinaison de:

- **l'option 4:** sanctions harmonisées à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, assorties d'une obligation d'exécution incombant aux États membres, et mesures préventives harmonisées: obligation commune pour les employeurs de toute l'UE de prendre copie des documents pertinents et d'informer les organes nationaux compétents; et de
- **l'option 6:** recensement et échanges entre les États membres de bonnes pratiques.

Principaux avantages de l'option à privilégier

- Effets positifs sur la réduction de l'emploi illégal de ressortissants de pays tiers.
- L'existence de sanctions et de mesures d'exécution d'un niveau minimum dans toute l'UE renforcerait l'effet dissuasif de ces sanctions et mesures.
- Progrès rapides vers la création de conditions égales pour toutes les entreprises de l'UE.
- Les mesures préventives imposeraient l'obligation certes universelle, mais peu contraignante de demander et de conserver des documents relatifs aux travailleurs potentiels, mais c'est aux autorités compétentes qu'il incomberait de vérifier l'authenticité de ces documents. Les employeurs pourraient ainsi recruter en toute bonne foi des travailleurs ayant fourni des documents qui semblaient répondre aux conditions.
- L'obligation pour les États membres d'inspecter 10 % des sociétés enregistrées, prévue par la proposition législative, permettrait d'améliorer l'exécution et de faire clairement comprendre aux employeurs qu'ils courent un risque réel ou accru de se faire prendre en cas d'infraction.
- Le recensement et l'échange de bonnes pratiques relatives à la mise en œuvre et à l'exécution (option 6) contribueraient à une meilleure exécution.
- Un signal fort serait envoyé aux pays tiers et aux migrants clandestins potentiels leur signifiant que des mesures sont prises pour faire face aux problèmes et que les migrants clandestins s'exposent à de plus grands risques. Un tel message aurait un impact différent et plus important s'il émane des autorités européennes que s'il provient du niveau national.
- En ce qui concerne les droits fondamentaux, on peut s'attendre d'une manière générale à une diminution de l'exploitation due aux échanges de bonnes pratiques en matière de protection des victimes de cette exploitation et au partage d'informations sur la manière d'atténuer les conséquences négatives pour ceux qui collaborent avec les services répressifs. Des effets positifs sont également probables en ce qui concerne le respect des principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines, puisque la criminalisation des infractions graves serait définie à l'échelon de l'UE.

Principaux inconvénients de l'option à privilégier

- L'emploi illégal de ressortissants de pays tiers ne sera pas éliminé. L'efficacité dans ce domaine dépend largement de l'exécution, dont la responsabilité incombe aux États membres. Malgré l'obligation d'exécution et le partage de bonnes pratiques, l'efficacité des inspections dépendrait toujours des États membres.
- Du point de vue purement économique, les secteurs sensibles (principalement ceux du bâtiment, de l'agriculture, des travaux ménagers/du nettoyage, de la restauration et de l'hôtellerie) pourraient subir des conséquences négatives.
- Des sanctions plus sévères à l'encontre des employeurs pourraient avoir des effets négatifs sur les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (risque d'exploitation accrue dû au fait que ces travailleurs pourraient être poussés plus loin dans la clandestinité et se retrouver dans une position de négociation plus faible). Toutefois, de tels effets potentiels seraient notamment compensés par l'effet dissuasif des sanctions pénales proposées lorsque les conditions de travail sont particulièrement abusives.
- En ce qui concerne les droits fondamentaux, des effets négatifs sont possibles sur le plan de la protection des données à caractère personnel. Leur ampleur dépend des mesures prises par les employeurs et les autorités pour garantir la confidentialité de ces données.