



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 25 novembre 2011 (28.11)
(OR. en)**

**Dossier interinstitutionnel:
2007/0229 (COD)**

**13036/3/11
REV 3 ADD 1**

**MIGR 130
SOC 660
CODEC 1240
PARLNAT 280**

EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL

Objet: Position en première lecture en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil 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

- Adopté par le Conseil le 24 novembre 2011

I. INTRODUCTION

Le 23 octobre 2007, la Commission a adopté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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.

Le Comité économique et social européen et le Comité des régions ont adopté leurs avis sur la proposition respectivement les 9 juillet et 18 juin 2008.

Le 24 mars 2011, le Parlement européen a adopté sa position en première lecture en vue de l'adoption de la directive. Le Conseil n'a pas été en mesure de marquer son accord sur la position du Parlement et a adopté sa position en première lecture le 24 novembre 2011, conformément à l'article 294 du traité.

II. OBJECTIF DE LA PROPOSITION

La proposition a pour objectif d'instaurer une procédure de demande unique pour les ressortissants de pays tiers désireux de résider sur le territoire d'un État membre afin d'y travailler, ainsi qu'un permis de séjour/travail unique, et de prévoir un socle commun de droits pour tous les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre.

III. ANALYSE DE LA POSITION DU CONSEIL EN PREMIÈRE LECTURE

Généralités

Les négociations ont eu lieu dans un contexte défini par le programme de La Haye qui présente les objectifs et les instruments de la politique dans le domaine de la liberté, la sécurité et la justice pendant la période 2005-2010 et, par la suite, par le programme de Stockholm, qui couvre la période 2010-2014. Dans ce programme, le Conseil européen s'est déclaré conscient de l'importante contribution que l'immigration de main-d'œuvre apporte au renforcement de la compétitivité et de la vitalité de l'économie de l'Union et, à cette fin, il a encouragé la création de régimes d'admission flexibles, qui répondent aux priorités, besoins, nombres et volumes définis par chaque État membre. Plus concrètement, il a invité la Commission et le Conseil à continuer de mettre en œuvre le programme d'action relatif à l'immigration légale de 2005 qui prévoyait notamment un instrument horizontal établissant un cadre de droits pour tous les travailleurs issus de pays tiers résidant légalement dans un État membre et instaurant une procédure de demande unique ainsi qu'un permis de séjour/travail unique.

Le Conseil a entamé l'examen de la proposition au début de l'année 2008, mais il n'a pas pu parvenir à un accord unanime. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la proposition relève de la procédure législative ordinaire, dans le cadre de laquelle le Conseil doit se prononcer à la majorité qualifiée.

Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 2 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ces États membres ne participent pas à l'adoption de la directive relative au permis unique et ne sont pas liés par celle-ci ni soumis à son application.

Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la directive et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.

Questions essentielles

Conformément aux termes de la déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision¹, les représentants du Conseil, du Parlement et de la Commission ont établi des contacts en vue de conclure un accord au stade de la position du Conseil en première lecture. Afin de rapprocher les positions des deux institutions et compte tenu de l'accord dégagé lors de ces contacts, le Conseil adopte, sur la proposition de directive relative au permis unique, une position en première lecture comportant les modifications clés à la proposition de la Commission indiquées ci-après.

Champ d'application (article 3)

Le Conseil modifie la proposition de la Commission en vue de préciser le champ d'application de la directive. Par souci de clarté, le Conseil distingue deux types de travailleurs issus de pays tiers, à savoir les ressortissants de pays tiers qui sont titulaires d'un titre de séjour conformément au règlement (CE) n°1030/2002 et qui ont été admis à d'autres fins que le travail, mais qui sont autorisés à travailler, et ceux qui ont été admis aux fins du travail. Alors qu'en vertu de la directive, ces derniers peuvent obtenir un permis unique et bénéficient du droit à l'égalité de traitement, les premiers ont droit à l'égalité de traitement mais ne sont pas soumis à la procédure de demande unique. Un renvoi à ces deux catégories de personnes a été introduit dans la première phrase de l'article 12 relatif au droit à l'égalité de traitement.

¹ JO C 148 du 28.5.1999, p. 1.

Par rapport à la proposition de la Commission, le Conseil introduit de nouvelles catégories de ressortissants de pays tiers qui sont exclus du champ d'application de la directive. Étant donné que les droits des personnes qui bénéficient d'une protection internationale, d'une protection temporaire ou d'une protection conformément à la législation nationale sont régis par d'autres instruments de l'Union, il y a lieu, par souci de clarté juridique, de les exclure explicitement du champ d'application de cette directive. Pour des motifs similaires, le Conseil en exclut aussi les gens de mer. Le Conseil préfère exclure explicitement les travailleurs indépendants du champ d'application de la présente directive, bien que cette exclusion découle naturellement de la définition de "travailleur issu de pays tiers" qui y est énoncée.

Le Conseil estime également nécessaire de donner la possibilité aux États membres de ne pas délivrer de permis unique aux étudiants et aux ressortissants de pays tiers qui sont autorisés à travailler dans un État membre pour une période inférieure à six mois, ainsi qu'à ceux qui sont autorisés à travailler sur la base d'un visa. Le droit à l'égalité de traitement doit néanmoins s'appliquer à ces catégories de ressortissants de pays tiers.

Procédure de demande (articles 4, 5, 8 et 10)

En ce qui concerne la demande de permis unique, les contacts informels entre le Conseil et le Parlement européen ont permis de définir avec plus de précision par qui et où cette demande doit être présentée. En règle générale, les États membres sont tenus d'établir si la demande doit être présentée par le ressortissant d'un pays tiers ou par son employeur. Cependant, à titre exceptionnel, il peut exister certains cas où l'autre partie est autorisée à présenter la demande.

Pour prendre en compte le cas des travailleurs issus de pays tiers qui ont été admis sur le territoire de l'État membre avant l'entrée en vigueur de la directive, la position du Conseil prévoit que ceux-ci se verront délivrer un permis unique lorsqu'ils sollicitent le renouvellement ou la modification de leur titre de séjour, pour autant qu'ils remplissent les conditions énoncées dans la directive.

Le Conseil juge nécessaire de préciser que la procédure de délivrance de visas éventuellement en vigueur dans les États membres en ce qui concerne la première entrée sur leur territoire n'est pas affectée par la procédure de demande unique prévue par la directive. Il est également précisé que les États membres ont la possibilité de déclarer une demande irrecevable pour des raisons liées au nombre de ressortissants de pays tiers admis sur leur territoire, auquel cas la demande ne doit pas être traitée.

Afin que la procédure soit claire et transparente, la position du Conseil prévoit l'obligation, pour les États membres, de préciser dans leur législation nationale les conséquences de l'absence de décision à l'expiration du délai prévu dans la présente directive. De même, des règles de procédure plus détaillées ont été introduites pour les cas où les informations ou les documents fournis à l'appui de la demande seraient incomplets. Les États membres sont tenus de préciser au demandeur par écrit les informations ou les documents complémentaires à soumettre et ils peuvent fixer un délai raisonnable pour permettre au demandeur de s'exécuter. Afin d'éviter que le système fasse l'objet d'abus, la possibilité est donnée aux États membres de rejeter une demande au cas où les informations nécessaires n'auraient pas été fournies dans les délais fixés. Dans le même temps, pour garantir une possibilité de recours, la position du Conseil requiert de l'État membre qu'il précise la juridiction ou l'autorité administrative auprès de laquelle le demandeur concerné peut introduire un recours contre une décision de rejet.

En ce qui concerne les droits que les demandeurs peuvent être tenus d'acquitter pour le traitement de leur demande, la position du Conseil, tout en respectant le principe de proportionnalité, autorise les États membres à fonder le niveau de ces droits sur les différents services effectivement fournis pour le traitement des demandes et la délivrance des permis.

Permis unique et titre de séjour délivré à des fins autres que d'emploi (articles 6 et 7)

À la suite des contacts informels intervenus entre le Conseil et le Parlement, la position du Conseil prévoit la possibilité pour les États membres, d'assortir le permis unique et le titre de séjour délivré à des fins autres que l'emploi d'informations complémentaires qui, par manque de place, ne peuvent figurer sur le titre de séjour qui a le format d'une carte. Les informations relatives à la relation d'emploi du ressortissant de pays tiers concerné peuvent soit figurer à part sur un document papier, soit être stockées sous format électronique sur le permis unique ou le titre de séjour. Ces informations sont utiles pour éviter l'exploitation des ressortissants de pays tiers et lutter contre l'emploi illégal.

Le droit à l'égalité de traitement (article 12)

Vu la définition large que cette directive donne à la notion de "travailleur issu de pays tiers" et étant donné que son objectif principal est d'accorder l'égalité de traitement aux travailleurs issus de pays tiers qui occupent effectivement un emploi et non pas nécessairement à ceux qui sont autorisés à travailler mais qui ne l'ont peut-être jamais fait, le Conseil modifie la proposition de la Commission en étendant les possibilités offertes aux États membres de limiter le droit des travailleurs issus de pays tiers à l'égalité de traitement par rapport à leurs propres citoyens.

Dans le même temps, la position du Conseil modifie la proposition de la Commission en accordant l'égalité de traitement aux travailleurs issus de pays tiers, qu'ils occupent ou non un emploi, pour ce qui est des conditions de travail, de la liberté d'association et des avantages fiscaux (aussi longtemps que le travailleur issu d'un pays tiers est considéré comme fiscalement domicilié dans l'État membre concerné).

Le Conseil juge qu'il est important de préciser, par l'énonciation d'un principe général, que le droit d'un ressortissant de pays tiers à l'égalité de traitement n'affecte pas, en soi, le droit des États membres de retirer ou de refuser de renouveler le titre de séjour délivré en application de la présente directive.

Enseignement et formation professionnelle

En ce qui concerne l'enseignement et la formation professionnelle, le Conseil et le Parlement européen ont décidé que les États membres sont autorisés à limiter l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle aux travailleurs issus de pays tiers qui occupent un emploi et à ceux qui ont occupé un emploi et qui sont inscrits comme chômeurs. La position du Conseil permet également aux États membres d'exclure les travailleurs issus de pays tiers qui ont été admis sur leur territoire conformément à la directive 2004/114/CE, car ladite directive vise spécifiquement les ressortissants de pays tiers qui ont été admis à des fins d'études. En plus de l'exclusion pour les bourses d'études prévue dans la proposition de la Commission, la position du Conseil permet aux États membres d'exclure, pour des raisons budgétaires, les bourses et prêts de subsistance et d'autres allocations et prêts. Les États membres sont également autorisés à exiger que soient satisfaites des conditions préalables particulières avant qu'il soit accordé à un travailleur issu d'un pays tiers d'accéder aux études universitaires, à l'enseignement postsecondaire ou à la formation professionnelle. Ces conditions préalables, qui ne sont pas uniquement de nature scolaire, peuvent également porter sur la connaissance appropriée de la langue et le paiement de droits d'inscription. Elles ne peuvent toutefois pas s'appliquer à la formation professionnelle qui est directement liée à l'exercice d'un emploi précis.

Secteurs de la sécurité sociale

Le Conseil modifie la proposition de la Commission en obligeant les États membres à accorder l'égalité de traitement dans le domaine de la sécurité sociale non seulement à ceux qui occupent un emploi, mais aussi à ceux qui en ont occupé un pendant une période minimale de six mois et qui sont inscrits comme chômeurs. Il est toutefois donné la possibilité aux États membres de refuser des prestations familiales aux ressortissants de pays tiers qui sont autorisés à travailler dans un État membre pour une période ne dépassant pas six mois, qui ont été admis afin de poursuivre des études ou qui sont autorisés à travailler sur la base d'un visa. Cette restriction se justifie par le fait que plusieurs États membres considèrent les prestations familiales comme une mesure ayant une incidence démographique à long terme, destinée aux personnes séjournant dans un pays pendant une période plus longue.

Biens et services et services de conseil proposés par les services de l'emploi

Le Conseil modifie la proposition de la Commission en permettant aux États membres de n'accorder l'accès aux biens et aux services qu'aux travailleurs issus de pays tiers qui occupent un emploi. En outre, la position du Conseil prévoit, pour des motifs budgétaires, que les États membres peuvent appliquer une limitation générale à l'accès au logement. Dans le même temps, tous les travailleurs issus de pays tiers doivent bénéficier d'une égalité de traitement par rapport aux citoyens de l'État membre concerné pour ce qui est des services de conseil proposés par les services de l'emploi.

Avantages fiscaux

La position du Conseil précise que l'égalité de traitement est accordée en ce qui concerne les avantages fiscaux pour autant que le travailleur issu d'un pays tiers soit considéré comme étant fiscalement domicilié dans l'État membre concerné. Pour ce qui est des avantages fiscaux pour les membres de la famille, les États membres peuvent exiger que le lieu de résidence enregistrée ou habituelle des membres de la famille se trouve sur le territoire de l'État membre concerné.

Pensions légales

La position du Conseil précise la proposition de la Commission à propos de l'égalité de traitement en ce qui concerne les pensions légales de travailleurs issus de pays tiers qui déménagent dans un pays tiers ou de leurs ayants droit survivants qui résident dans un pays tiers.

Établissement de rapports (article 15)

La position du Conseil prévoit que les statistiques sur le nombre de ressortissants de pays tiers auxquels un permis unique a été accordé devraient être communiquées conformément au règlement (CE) n° 862/2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale.

Transposition (considérant 32 et article 16)

Après l'approbation des déclarations politiques communes du Parlement européen, de la Commission et du Conseil sur les documents explicatifs, la Commission a adressé une lettre au Conseil justifiant la nécessité de fournir des documents explicatifs dans le cas de la directive "permis unique"¹. Le Conseil a, par la suite, inséré un nouveau considérant 32 et modifié l'article de la directive concerné.

IV. CONCLUSIONS

La position du Conseil en première lecture reflète le compromis dégagé par le Conseil et le Parlement européen lors des négociations, avec l'aide de la Commission. Le Coreper a marqué son accord sur ce compromis lors de sa réunion du 20 juillet 2011. Avant cela, le président de la commission LIBE du Parlement européen avait adressé, le 15 juillet 2011, un courrier au président du Coreper pour indiquer que si le texte de compromis était transmis au Parlement en tant que position du Conseil en première lecture, il recommanderait aux membres de la commission LIBE, et par la suite, aux membres du Parlement en séance plénière, d'approuver la position du Conseil sans amendement en deuxième lecture, sous réserve de vérification par les juristes-linguistes des deux institutions. En raison de son caractère horizontal, la directive relative au permis unique jouera un rôle central dans le domaine de la migration légale au niveau de l'UE.

¹ doc. 16058/11 MIGR 164 SOC 917 CODEC 1815.