

HOUSE OF LORDS

European Union Committee

1st Report of Session 2010–11

**Subsidiarity assessment:
admission of third-
country nationals as
seasonal workers**

Report

Ordered to be printed 12 October 2010 and published 13 October 2010

Published by the Authority of the House of Lords

London : The Stationery Office Limited
£price

HL Paper 35

Évaluation de la subsidiarité: l'entrée des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier

Proposition de la Commission 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; doc. du Conseil 12208/10].

Recommandation

- 1 Nous recommandons que la chambre des Lords (*House of Lords*) soumette l'avis motivé présenté ci-dessous, d'après lequel la proposition de directive ne serait pas conforme au principe de la subsidiarité, et le transmette aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, conformément aux dispositions des Traités de l'UE.¹

Réserve d'examen

- 2 Le présent rapport ne constitue pas l'achèvement de notre examen de la présente proposition.

Notre demande d'information

- 3 Le présent rapport a été élaboré par le sous-comité pour les affaires intérieures (*Home Affairs Sub-Committee*).

Avis motivé

- 4 Le Programme de La Haye² stipulait que la Commission devait présenter un programme d'action relatif à l'immigration légale "comprenant des procédures d'admission qui permettent au marché du travail de réagir rapidement à une demande de main-d'œuvre étrangère en constante mutation". Cette *Proposition de directive du Parlement et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier* fait partie de la réponse de la Commission à cette demande.
- 5 La Commission résume sa proposition de la façon suivante :³

La proposition prévoit une procédure d'admission accélérée pour les travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers, fondée sur une définition et des critères communs, notamment l'existence d'un contrat de travail ou d'une offre d'emploi ferme indiquant un salaire égal ou supérieur au niveau minimum. Les travailleurs saisonniers se verront délivrer un permis de séjour leurs permettant de travailler pendant une période maximale par année civile.

¹ Article 5(3) du Traité sur l'Union européenne et Article 6 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

² Programme quinquennal pour la justice et les affaires intérieures adopté par le Conseil européen les 4 et 5 novembre 2004.

³ COM(2010)379, page 6.

Des dispositions sont également prévues en vue de faciliter la réadmission d'un travailleur saisonnier la saison suivante.

Afin de prévenir l'exploitation et de protéger la sécurité et la santé des travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers, les dispositions légales s'appliquant aux conditions de travail sont clairement définies. Les employeurs sont également tenus de fournir la preuve que les travailleurs saisonniers disposeront d'un logement adéquat pendant leur séjour et que des dispositions sont prévues pour faciliter le dépôt de plaintes.

Afin d'empêcher les travailleurs saisonniers de dépasser la durée de séjour autorisée, une durée de séjour maximale par année civile est déterminée, de même que l'obligation de retour après cette période; il n'existe aucune possibilité de changement de statut.

- 6 Dans des domaines comme l'immigration, qui ne tombent pas sous la compétence exclusive de l'Union européenne, mais dont la compétence est commune aux États membres, l'Union n'intervient que "si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres".⁴ C'est le principe de subsidiarité. Notre examen s'est limité, jusqu'à présent, à une évaluation de la mesure dans laquelle la proposition est conforme à ce principe. Nous avons conclu qu'elle est incompatible avec ce principe.
- 7 Comme le précise la Commission, "la plupart des États membres ont régulièrement besoin de travailleurs saisonniers". Toutefois, les exigences des États membres sont toutes différentes, en ce qui concerne les effectifs de travailleurs nécessaires, les périodes auxquelles et pour lesquelles leur présence est requise, le travail pour lequel leur présence est nécessaire, et de nombreux autres facteurs. En outre, il existe des différences entre les États membres, lorsqu'il s'agit d'établir si le travail pour lequel les travailleurs saisonniers sont requis ne pourrait pas être effectué principalement par des travailleurs d'autres États membres (comme dans le cas du Royaume-Uni), ou s'il est nécessaire de les confier principalement à des ressortissants de pays tiers. L'article 79(5) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît que le volume d'entrée de ressortissants de pays tiers sur leur territoire est une question qui concerne uniquement les États membres.
- 8 Compte tenu de ces différences, nous sommes d'avis que l'entrée et le séjour, dans chacun des États membres, de ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier peuvent être et doivent être réglementés principalement par une combinaison de ces facteurs du marché et de la politique suivie par chaque état pour l'entrée de ces travailleurs. Une action à l'échelon de l'UE ne nous semble pas nécessaire.
- 9 La Commission prévoit quatre raisons spécifiques pour établir que la proposition est conforme au principe de subsidiarité.⁵ La première est que "les décisions d'un État membre sur les droits de ressortissants de pays tiers sont susceptibles d'avoir des répercussions sur d'autres États membres et d'entraîner éventuellement des distorsions des flux migratoires". Nous reconnaissons que l'octroi, par un État membre, de meilleures conditions de travail minimales aux travailleurs saisonniers est susceptible de rendre plus

⁴ Article 5(3) du Traité sur l'Union européenne.

⁵ COM(2010)379, page 6.

attractive la migration en direction de cet état. Toutefois, le même phénomène se produirait dans le cadre de la directive, étant donné (a) que les droits accordés au titre de cette dernière sont non pas absolus, mais simplement les droits minimaux accordés aux ressortissants de ce même état, et (b) que l'entrée sur leur territoire reste sous le contrôle des États membres.

- 10 La deuxième raison de la Commission est que la zone Schengen exige l'adoption de règles communes minimales pour réduire le risque de dépassement de la durée autorisée et le risque d'entrée illégale. Nous ne voyons pas de quelle façon l'adoption de règles communes pour les travailleurs saisonniers réduirait nécessairement ce risque.
- 11 La troisième raison est qu'il convient de mettre un terme à l'exploitation et aux conditions de travail non conformes aux normes par le biais d'un "instrument contraignant et donc exécutoire, adopté au niveau de l'UE". Les mesures prévues dans la législation nationale sont, bien entendu, contraignantes et exécutoires, et sont au moins aussi effectives que les mesures de l'UE pour l'élimination de l'exploitation.
- 12 La dernière raison avancée par la Commission est qu'un "instrument de l'UE relatif aux travailleurs saisonniers est essentiel à une coopération efficace avec les pays tiers, et à l'approfondissement ultérieur de l'approche globale". Nous ne voyons aucune raison pour qu'il en soit ainsi: les deux arguments présentés par la Commission ne nous semblent pas convaincants.