

Convention établissant un droit pour les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée CE ainsi que pour les ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE de travailler en tant que travailleur frontalier dans l'Euregio Meuse-Rhin

Mémoire explicatif

Introduction :

L'Euregio Meuse-Rhin (EMR) est située au croisement des frontières belge, allemande et néerlandaise. Dans cette région, 22 000 travailleurs franchissent au moins une fois par semaine la frontière pour ce rendre sur leur lieu de travail. Ce chiffre montre qu'il est possible de travailler dans le pays voisin en gardant sa résidence habituelle. Il semble cependant relativement restreint au regard des spécificités géographiques de l'EMR et des taux de chômage élevés en Belgique et en Allemagne. Cette faible performance dans le domaine de la mobilité des travailleurs incite à combattre les obstacles à la mobilité transfrontalière qui demeurent malgré 50 ans d'intégration européenne.

C'est la tâche qui a été assignée à la TaskForce travailleurs frontaliers de l'EMR. Le projet de *Convention établissant un droit pour les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée CE ainsi que pour les ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE de travailler en tant que travailleur frontalier dans l'Euregio Meuse-Rhin* a été mis au point dans le cadre de cette initiative afin de diminuer les obstacles à la mobilité professionnelle pour un groupe strictement défini. Il s'agit des ressortissants de pays tiers ayant acquis le statut de résident de longue durée établi par l'article 1^{er} de la directive CE 2003/109 du Conseil du 25 novembre 2003 (résidents de longue durée) dans l'un des Etats parties et souhaitant travailler en tant que travailleur frontalier sur le territoire de l'EMR. En outre, ce projet concerne les ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union qui résident légalement depuis plus de cinq ans sur le territoire de l'un des Etats parties et qui souhaiteraient travailler en tant que travailleur frontalier sur le territoire de l'EMR.

Un « travailleur frontalier » dans le cadre du projet de convention est toute personne définie comme telle par l'article 1(b) du règlement 1408/71 CE du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non

salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. C'est-à-dire, tout travailleur salarié ou non salarié qui exerce son activité professionnelle sur le territoire d'un État membre et réside sur le territoire d'un autre État membre, où il retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine. Ce projet de convention ne concerne donc que les personnes qui conservent leur résidence dans un pays tout en travaillant dans un autre pays au sein de l'EMR.

Aujourd'hui, un résidant de longue durée ne peut travailler en tant que travailleur frontalier aux Pays-Bas ou en Belgique qu'à condition d'avoir obtenu une autorisation préalable délivrée par CWI aux Pays-Bas et FOREM (VDAB) en Belgique. Il s'agit aux Pays-Bas d'un permis de travail prévu par la Loi établissant les conditions pour l'emploi de ressortissants étrangers (*Wet Arbeidsvoorwaarden Vreemdelingen*, WAV) et en Belgique, d'une autorisation de travail B prévue par la loi du 30 avril 1999 sur l'emploi des ressortissants étrangers. Dans ces deux pays, les conditions nécessaires à l'obtention d'une autorisation de travail sont très strictes. En particulier, un emploi ne peut être proposé aux résidents de longue durée du pays voisin que lorsque l'employeur ne peut trouver de candidat parmi les personnes déjà autorisées à travailler en Belgique ou, le cas échéant, aux Pays-Bas (examen du marché du travail).

En Allemagne, il est aujourd'hui tout simplement impossible pour un résidant de longue durée de travailler en tant que travailleur frontalier. Le « visa de travailleur frontalier » a en effet été aboli. Le seul instrument comparable qui demeure à présent est la « carte de travailleur frontalier » qui est accordée aux ressortissants de pays tiers qui travaillent en Allemagne et émigrent de la république fédérale en compagnie de leur époux de nationalité européenne, tout en souhaitant conserver leur emploi.

À l'exception des citoyens de Chypres et de Malte, la libre circulation des citoyens des nouveaux Etats membres de l'Union est encore soumise à des restrictions transitoires dans les trois pays de l'EMR, conformément aux dispositions des traités d'adhésion. L'objectif de ces restrictions est de protéger le marché du travail des Etats concernés de migrations économiques massives en provenance de l'Est.

Aux Pays-Bas, la conjoncture économique favorable ainsi que le manque de main d'œuvre (les Pays-Bas affichent le taux de chômage le plus faible d'Europe) ont incité le Ministre de

l'emploi et des affaires sociales à lever les restrictions à la libre circulation des citoyens des Etats qui ont intégré l'UE le 1^{er} mai 2004. Les ressortissants bulgares et roumains demeurent soumis à des restrictions provisoires jusqu'au 1^{er} janvier 2012. Ils bénéficient toutefois déjà d'une dispense d'autorisation pour certains secteurs.

La Belgique et l'Allemagne affichent en revanche des taux de chômage élevés qui les incitent à maintenir des restrictions transitoires à la libre circulation des ressortissants des nouveaux Etats membres dont la levée ne semble pas envisageable avant le 1^{er} mai 2009. Les citoyens des nouveaux Etats membres sont donc, sauf dans certains secteurs strictement définis, soumis à une obligation d'autorisation pour travailler en Allemagne ou en Belgique. Ce régime transitoire est prévu jusqu'au 1^{er} janvier 2012 pour les ressortissants roumains et bulgares.

Au regard de la conjoncture favorable du marché du travail au Pays-Bas, il semblerait envisageable d'élargir le champ de la libre circulation des travailleurs aux ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE ainsi qu'aux résidents de longue durée. Le manque de main d'œuvre aux Pays-Bas pourrait ainsi être partiellement comblé par les travailleurs disponibles en Allemagne ou en Belgique. Un tel élargissement n'est possible en faveur des ressortissants de pays tiers qu'à condition d'accorder des droits similaires aux citoyens des nouveaux Etats membres qui se trouvent dans une situation comparable. Les traités d'adhésion des nouveaux Etats membres de l'Union européenne (UE) prévoient en effet une règle de préférence en vertu de laquelle, lorsqu'un emploi est proposé à un étranger, les citoyens des nouveaux États membres ont la priorité sur les ressortissants des pays non membres de l'UE. En vue d'acquérir le statut de résident de longue durée sur le territoire de l'un des Etats parties, les ressortissants de pays tiers doivent prouver, entre autres, qu'ils résident légalement dans ce pays depuis au moins cinq ans. Il apparaît légitime d'appliquer le même critère aux ressortissants des nouveaux Etats membres qui souhaitent jouir des avantages offerts par la présente convention. Sans cela, la convention accorderait à tout citoyen des nouveaux Etats membres la possibilité de contourner le moratoire à la libre circulation actuellement en vigueur en élisant domicile dans l'EMR tout en travaillant dans le pays voisin.

La convention proposée est fondée sur le principe de réciprocité, c'est pourquoi les habitants des Pays-Bas (résidents de longue durée ou ressortissants des nouveaux Etats membres) se voient eux aussi accorder la possibilité de travailler en Allemagne ou en Belgique.

À travers la présente convention, les parties reconnaissent la nécessité de stimuler la mobilité des personnes au sein de l'Euregio Meuse-Rhin (EMR) afin de renforcer le développement économique de la région et de renforcer l'intégration européenne. Selon les parties, les conditions d'accès au travail frontalier des ressortissants de pays tiers ont une influence substantielle sur la mobilité des travailleurs au sein de l'EMR. À l'échelle européenne, la même constatation est à l'origine de la directive 2003/109 CE du Conseil du 25 novembre 2003.

Le Conseil européen a proclamé lors du sommet de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 que le statut juridique des ressortissants de pays tiers devrait être rapproché de celui des ressortissants des États membres. Le Conseil européen a ajouté qu'une personne résidant légalement dans un État membre, pendant une période à déterminer, et titulaire d'un permis de séjour de longue durée devrait se voir octroyer dans cet État membre un ensemble de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'UE. Au regard de ces orientations, les parties s'accordent sur l'objectif de garantir aux ressortissants de pays tiers ayant acquis le statut de résident de longue durée CE ainsi qu'aux ressortissants des nouveaux Etats membres, la possibilité de travailler comme travailleur frontalier au sein de l'EMR.

La Convention proposée est un projet pilote. C'est pourquoi son champ d'application géographique est tout d'abord limité à l'EMR. Une telle limitation permet aux parties de tester les conséquences de cette initiative tout en conservant une forte capacité d'observation et de contrôle sur le marché du travail concerné. Ce rôle de surveillance est confié au comité d'accompagnement. L'EMR sert donc de champ d'expérimentation. En cas de succès de l'opération, le champ d'application de la Convention est appelé à s'étendre à l'ensemble des régions frontalières entre les trois Etats parties.

La base juridique de la Convention est l'article 14(5) de la Directive 2003/109 CE du Conseil du 25 novembre 2003, en vertu duquel les Etats membres conservent la compétence en vue d'établir des règles spécifiques pour le travail frontalier des résidents de longue durée CE.

Explication Article par Article

Titre II : L'attestation de travailleur frontalier

Pour la mise en œuvre de la présente Convention, une attestation de travailleur frontalier est introduite dans l'Euregio Meuse-Rhin. Cette attestation confirme le droit de son titulaire de travailler en tant que travailleur frontalier dans l'Euregio Meuse-Rhin. L'attestation pourra être octroyée par les autorités aujourd'hui chargées de délivrer les autorisations de travail. L'attestation pourrait consister en un autocollant appliqué sur la carte d'identité des intéressés. Les parties sont tenues de s'accorder dans l'annexe II sur la forme de l'attestation de travailleur frontalier (*Article 6 de la Convention*).

L'attestation est octroyée à condition que l'intéressé ait acquis le statut de résident de longue durée dans l'un des Etats parties (ressortissants de pays tiers) ou vive légalement depuis plus de cinq ans sur le territoire de l'un des Etats parties (citoyens des nouveaux Etats membres de l'UE) et que son futur employeur ait son siège dans l'Euregio Meuse-Rhin (*Article 7 de la Convention*). Ce système est une tentative de synthèse entre le système d'autorisation aujourd'hui en vigueur, d'une part, et la directive 2004/38 sur la libre circulation des citoyens européens d'autre part. L'objectif est ici de réduire la charge administrative requise pour la mobilité des ressortissants de pays tiers tout en maintenant des possibilités de contrôle de la situation. Selon la priorité donnée à l'un ou l'autre objectif, les parties doivent s'accorder sur la nécessité ou non de prouver l'existence d'une perspective concrète d'emploi pour bénéficier de l'attestation.

L'intéressé effectue une demande d'attestation auprès des autorités désignées à l'annexe I par le pays dans lequel son futur employeur a son siège. La demande doit être accompagnée de documents établissant que l'intéressé remplit les conditions énumérées à l'article 7 : une copie de la carte d'identité, un extrait du registre des populations et un formulaire par lequel le futur employeur déclare son intention de conclure un contrat de travail avec l'intéressé. Le formulaire requis est représenté à l'annexe III de la Convention. Cela implique que le demandeur dispose d'une perspective professionnelle concrète auprès de l'employeur, dans une fonction définie.

Le plus tôt possible, et au plus tard un mois après la demande, l'autorité compétente fait parvenir l'attestation de travailleur frontalier au demandeur lorsqu'elle estime qu'il réunit les conditions énumérées à l'article 7 et en informe l'autorité du pays de résidence de l'intéressé désignée à l'annexe I (Article 8 de la Convention).

L'attestation de travailleur frontalier est valable pour la durée du contrat de travail conclu avec l'employeur désigné lors de la procédure visée à l'article 8(1) de la Convention. Lorsque l'intéressé retrouve un emploi de l'autre côté de la frontière alors que l'attestation de travailleur frontalier a expiré, il doit renouveler sa demande (article 9 de la Convention). Le lien entre la validité de l'attestation et la durée du contrat de travail implique une charge administrative non négligeable, surtout en ce qui concerne les personnes employées par des agences d'intérim. Ce lien doit toutefois être maintenu tant que l'article 7 demeure en l'état. Si la perspective concrète d'un emploi n'était plus une condition d'octroi de l'attestation, la durée de validité de l'attestation pourrait être rallongée afin de diminuer la charge administrative afférente au renouvellement des attestations.

Lorsque l'intéressé se voit retirer son permis de séjour de résident de longue durée CE, il perd immédiatement et automatiquement son droit de travailler comme travailleur frontalier dans l'EMR (Article 10 de la Convention). Le résident de longue durée perd le droit au statut de résident de longue durée dans les cas suivants: constatation de l'acquisition frauduleuse du statut de résident de longue durée; adoption d'une mesure d'éloignement à son encontre ; absence du territoire de la Communauté pendant une période de douze mois consécutifs. Les États membres peuvent prévoir que le résident de longue durée perd le droit au statut de résident de longue durée si, par la gravité des infractions qu'il a commises, il représente une menace pour l'ordre public (Article 9 de la directive 2003/109 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée).

Lorsque l'autorité compétente rejette la demande d'attestation de travailleur frontalier, ou lorsqu'elle retire une attestation préexistante, elle est tenue de motiver sa décision. Elle doit en outre signaler à l'intéressé les recours qui sont à sa disposition ainsi que les délais applicables (Article 11 de la Convention).

Titre III : Mise en œuvre

Les parties sont chargées d'assurer la mise en œuvre de la Convention. Les parties s'engagent notamment à informer leurs habitants sur les possibilités offertes par cette dernière. Cette information peut être véhiculée par les conseillers EURES, les Agences pour l'emploi et les chambres de commerce qui oeuvrent au sein de l'Euregio Meuse-Rhin à l'attention des travailleurs et des employeurs potentiels. En raison du caractère « pilote » du projet, il serait en outre intéressant que les ministères des affaires sociales des Etats parties décrivent la Convention et ses avantages sur leurs sites Internet (article 12 de la Convention).

La Création d'un comité d'accompagnement chargé de se réunir une fois par an devrait permettre d'identifier les éventuels problèmes de mise en œuvre de la Convention et de formuler d'éventuelles propositions de solutions. En particulier, le comité pourrait proposer les mises au point nécessaires à l'élargissement du champ d'application géographique de la Convention. Le rapport annuel du comité d'accompagnement évalue les mécanismes mis en place et est remis à chacune des parties (article 13 de la Convention).