COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.9.2021
COM(2021) 592 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

relative à l'application de la directive 2009/52/CE du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

Introduction

La réponse aux défis que la migration irrégulière pose à l'Union européenne est une composante importante de l'**approche globale, durable et sur le long terme de la migration**, telle qu'elle est proposée dans le cadre du nouveau pacte sur la migration et l'asile[1]. Cette approche garantit la cohérence de l'élaboration de la politique de l'Union dans les domaines de la migration, de l'asile, de l'intégration et de la gestion des frontières afin de contribuer à prévenir les arrivées dangereuses et irrégulières dans l'Union. Le nouveau pacte vise à décourager la migration irrégulière, à prévenir l'exploitation organisée des migrants et à promouvoir des voies d'entrée légales durables et sûres pour les personnes ayant besoin d'une protection. Le plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants pour la période 2021-2025[2], présenté en même temps que le présent rapport, fournit les outils permettant de lutter contre les réseaux criminels de trafic de migrants et de décourager la migration irrégulière dans le cadre d'un partenariat étroit entre les États membres, les institutions et organes de l'Union ainsi que les pays partenaires.

Pour répondre efficacement à la migration irrégulière, il est également nécessaire de s'attaquer aux **facteurs** qui incitent les migrants à entreprendre des voyages dangereux vers l'Union. Un de ces facteurs est la possibilité, pour les migrants en situation irrégulière en quête d'une vie meilleure, de **trouver un emploi dans l'économie informelle**[3], et donc d'acquérir des ressources qui peuvent contribuer à la subsistance des membres de leur famille dans le pays d'origine, même si cette situation les rend vulnérables aux abus et à l'exploitation. L'emploi illégal de migrants en situation irrégulière est un phénomène complexe qui touche plusieurs domaines, y compris les politiques en matière de migration et d'emploi et les politiques sociales, la politique budgétaire et le respect des droits des personnes. Si son ampleur et sa fréquence diffèrent selon qu'il s'agit de ménages privés, de petites, moyennes ou grandes entreprises et en fonction des secteurs économiques, l'emploi illégal permet néanmoins aux employeurs désireux de réduire les coûts de main-d'œuvre et de contourner les règles de **tirer parti de travailleurs** prêts à occuper des emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre tels que la construction, l'agriculture, le nettoyage et l'hôtellerie/restauration.

En outre, l'emploi illégal de personnes non autorisées à séjourner dans l'Union - tout comme le travail non déclaré de personnes autorisées à rester mais pas à travailler et tout comme l'économie informelle en général - est **préjudiciable d'un point de vue économique**, car il entraîne des pertes pour les finances publiques, les impôts et les cotisations sociales, une diminution des salaires et une dégradation des conditions de travail et crée une concurrence déloyale entre les entreprises[4].

---

1 COM(2020) 609 final.

2 COM(2021) 591 final.

3 La résolution de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant le travail décent et l'économie informelle (2002) définit l'«économie informelle» comme «toutes les activités économiques de travailleurs et d'unités économiques qui ne sont pas couverts – en vertu de la législation ou de la pratique – par des dispositions formelles».

4 European Migration Network Synthesis Report – Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union (Rapport de synthèse du réseau européen des migrations – L'emploi illégal de ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne) (2017), p. 10.

L'emploi illégal expose également les migrants à des risques de **violation des droits individuels et sociaux**, notamment l'exploitation par le travail, la précarité des conditions de vie et de travail et l'accès limité ou inexistant à la protection sociale. En outre, dans certains cas, l'exploitation par le travail peut également avoir des liens avec la grande criminalité et la criminalité organisée, que ce soit la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail ou l'exploitation de migrants en situation irrégulière par des réseaux de trafic de migrants qui recourent à la servitude pour dettes (les migrants sont forcés de travailler pour rembourser une dette) ainsi que des conditions de travail abusives. Les réseaux criminels ciblent également les migrants qui séjournent déjà illégalement dans l'Union, les obligeant à travailler dans des conditions particulièrement abusives, en tirant parti de leur vulnérabilité et de leur volonté d'accepter n'importe quel type d'emploi pour rester dans l'Union et avoir un revenu[5].

Il est **difficile d'estimer l'ampleur de l'emploi illégal** dans l'UE car il s'agit d'un phénomène «caché» lié à l'économie informelle des États membres. Il semble que l'emploi illégal de migrants en situation irrégulière est d'autant plus élevé que la part de l'activité économique informelle est élevée[6]. Bien que l'emploi informel[7] soit estimé à 16,8 % de l'emploi total dans l'UE en moyenne[8], l'ampleur de l'emploi illégal de migrants en situation irrégulière est bien plus difficile à quantifier, notamment en ce qui concerne les aspects liés à la dimension de genre et aux enfants[9], étant donné que la migration irrégulière reste difficile à estimer.

Parallèlement au renforcement des mesures visant avant tout à prévenir la migration irrégulière, l'interdiction effective de l'emploi de migrants en situation irrégulière demeure un élément central de la lutte contre la migration irrégulière, réduisant ainsi également ses incidences économiques et sociales, y compris par la protection des droits des personnes.

1. Objectifs de la présente communication

La **directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs**[10] fournit un cadre juridique européen pour prévenir l'emploi illégal de migrants en situation irrégulière, qui se trouvent dans une situation plus précaire et vulnérable que les autres ressortissants de pays tiers, et pour y apporter une réponse spécifique. Bien que la lutte contre les violations des

[5] EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2021 (Europol).

[6] European Migration Network Synthesis Report – Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union (Rapport de synthèse du réseau européen des migrations – L'emploi illégal de ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne) (2017), p. 14.

[7] En ce qui concerne l'emploi informel, le rapport de l'Organisation internationale du travail intitulé «Defining and measuring informal employment» (Définir et mesurer l'emploi informel) (2005) fait référence à l'emploi non classique, atypique, alternatif, irrégulier ou précaire.

[8] Fiche d'information de l'Organisation internationale du travail (OIT), Aperçu de l'économie informelle dans l'UE, https://www.ilo.org/budapest/WCMS_751319/lang--en/index.htm.

[9] Le rapport de synthèse du réseau européen des migrations (emploi illégal de ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne - 2017) a montré qu'en termes de genre, sur la base des statistiques fournies par onze États membres participant à l'étude, ce sont principalement les hommes (de 69 % à Chypre à 100 % en Lituanie et en Slovaquie) qui ont été recensés comme travaillant illégalement dans les États membres qui ont fourni des données.

[10] Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 168 du 30.6.2009, p. 24).

droits du travail des travailleurs migrants en séjour régulier soit tout aussi importante, ceux-ci ne relèvent pas de cette directive, étant donné qu'ils sont couverts par le cadre de l'UE en matière de migration légale[11] et par la législation nationale spécifique.

La directive fixe les règles qui imposent aux employeurs de vérifier le droit des ressortissants de pays tiers de séjourner dans l'Union ainsi que les règles en matière de sanctions à l'encontre des employeurs de migrants en situation irrégulière, en établissant des normes minimales et des mécanismes de détection de l'emploi illégal. Elle prévoit également des mesures visant à **protéger les droits des migrants en situation irrégulière**, à mettre en place des mécanismes de réclamation des arriérés de salaire, à faciliter les plaintes susceptibles de révéler des situations d'emploi illégal et à délivrer des permis de séjour temporaires aux victimes d'employeurs particulièrement peu scrupuleux pour qu'elles puissent participer aux procédures pénales.

La directive accorde aux États membres une **marge de manoeuvre** dans l'élaboration des diverses approches pour la réalisation de ses objectifs, ce qui leur permet de tenir compte des spécificités nationales relatives au marché du travail, du rôle de l'emploi illégal et de la migration, ainsi que de la gravité des violations. Toutefois, tous les États membres doivent veiller à l'efficacité des règles visant à décourager la migration irrégulière et à lutter contre l'emploi illégal. Les approches nationales inefficaces contre l'emploi illégal qui ne réduisent pas l'attrait de l'économie informelle pour les migrants en situation irrégulière et qui, de ce fait, ne contribuent pas à réduire les arrivées irrégulières, ont **des répercussions sur tous les États membres et sur la politique migratoire de l'Union dans son ensemble**.

La présente communication examine l'**application pratique** de cette directive, à la suite de l'**annonce faite dans le cadre du nouveau pacte** selon laquelle la Commission examinera les moyens de renforcer l'efficacité de la directive et évaluera la nécessité de prendre de nouvelles mesures. Dans ce contexte, la Commission s'adressera également à la «*plateforme européenne pour renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré*», le groupe de travail de l'Autorité européenne du travail nouvellement créée (ci-après la «plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré»).

La présente communication satisfait également à l'obligation de faire rapport régulièrement au Parlement européen et au Conseil prévue à l'article 16 de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs. Elle recense les **actions** nécessaires pour **renforcer la mise en œuvre de la directive**, en mettant l'accent sur les trois grands axes d'action suivants: les sanctions à l'encontre des employeurs, les mesures visant à protéger les droits des migrants en situation irrégulière et les inspections. La communication examine, entre autres, la mise en œuvre de l'article 6, paragraphes 2 et 5, concernant les procédures efficaces d'introduction des réclamations des arriérés de paiement et la délivrance de titres de séjour d'une durée limitée en cas de procédure pénale.

[11] Le cadre de l'UE en matière de migration légale [la directive «permis unique» (2011/98/UE), la directive «carte bleue» (2009/50/CE), la directive sur les travailleurs saisonniers (2014/36/UE), la directive relative aux personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe (2014/36/UE), la directive relative aux étudiants et aux chercheurs (UE) 2016/801, la directive sur les résidents de longue durée (2003/109/CE)] fixe des règles qui permettent d'assurer l'égalité de traitement des ressortissants de pays tiers par rapport aux ressortissants des États membres où ils résident, s'agissant, entre autres, des conditions de travail, de la santé et de la sécurité au travail, de la formation professionnelles et des services de conseil.

La communication fait suite au premier rapport sur l'application de la directive de mai 2014[12] et s'appuie sur les informations qualitatives et quantitatives fournies par les États membres[13] (y compris les données sur les inspections effectuées en 2019 et 2020 et sur leurs résultats) et par un large éventail de parties intéressées, notamment des syndicats, des associations d'employeurs et d'entreprises, des organisations non gouvernementales et des représentants des migrants. Elle tient également compte des travaux de l'Agence des droits fondamentaux sur la protection des migrants en situation irrégulière contre l'exploitation par le travail[14]. La présente communication a pour mission de tracer la voie à suivre, mais elle reconnaît qu'il existe d'**importantes lacunes dans les informations** dont dispose la Commission, de sorte qu'il est difficile de parvenir à des conclusions définitives sur l'incidence et l'efficacité de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs. La présente communication propose des mesures concrètes pour combler ces lacunes.

2. Emploi illégal et sanctions à l'encontre des employeurs

Afin de décourager le recrutement par les employeurs de migrants en situation irrégulière, l'application de sanctions financières et pénales effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'emploi illégal demeure essentielle. Les sanctions devraient contrebalancer les gains économiques liés au recrutement de migrants en situation irrégulière. Les sanctions à l'encontre des employeurs devraient également refléter la gravité de l'infraction et être proportionnelles à la gravité de l'infraction, qui augmente en cas de conditions de travail particulièrement abusives (par exemple, violation persistante, recrutement d'un nombre important de migrants en situation irrégulière et emploi de victimes de la traite des êtres humains). L'application effective et proportionnée des sanctions est **dissuasive** lorsque les risques d'être détectés et sanctionnés l'emportent sur les avantages économiques qu'il y a à recruter des migrants en situation irrégulière.

Sur la base de ces principes, la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs définit des normes minimales en matière de sanctions financières et pénales à l'encontre des employeurs et prévoit des mesures administratives supplémentaires, telles que la perte d'avantages publics ou l'exclusion des marchés publics, afin de lutter contre l'emploi illégal. Les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer le niveau des sanctions réellement appliqué, en fonction de la situation nationale spécifique, de la gravité de l'infraction ou de la question de savoir si l'employeur est une personne physique ou morale, et les États membres peuvent également introduire des normes plus strictes que celles

[12] COM(2014) 286 final; il est ressorti de ces travaux que, quand bien même tous les États membres interdisent l'emploi illégal et ont mis en place des sanctions financières, administratives ou pénales, il existe des lacunes, une fragmentation et des disparités; la sévérité des sanctions varie considérablement, d'où la nécessité d'approfondir l'examen de leur proportionnalité et de leur caractère dissuasif. Il est également ressorti que des améliorations étaient possibles dans tous les domaines offrant une protection, y compris les recours contre les employeurs, les mécanismes de réclamation et l'accès à l'information. Ces travaux ont également révélé que des efforts considérables étaient nécessaires pour améliorer les inspections et leur hiérarchisation par l'identification systématique des secteurs à risque.

[13] Les États membres ont apporté leur contribution à la mise en œuvre de la directive au moyen d'un questionnaire préparé par la Commission.

[14] Agence des droits fondamentaux, Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive (Protéger les migrants en situation irrégulière contre l'exploitation par le travail: le rôle de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs (2021), disponible à l'adresse suivante: https://fra.europa.eu/en/publication/2021/employers-sanctions-against-exploitation.

fixées dans la directive. Dans le même temps, dans un espace sans frontières intérieures et afin de prévenir la migration irrégulière, il est essentiel que la lutte contre l'emploi illégal soit menée sur une base commune et que tous les systèmes nationaux fonctionnent efficacement. Des lacunes dans un ou quelques États membres compromettraient l'effet dissuasif sur l'emploi illégal et la migration irrégulière de personnes désireuses de travailler dans l'économie informelle, ce qui aurait des conséquences sur la politique migratoire de l'Union dans son ensemble.

L'emploi illégal est présent dans différents environnements économiques, parmi lesquels les ménages privés, les petites et moyennes entreprises et les grandes entreprises. Il importe de veiller à ce que tous les types d'employeurs soient **informés et conscients** des possibilités d'emploi et de recrutement légal, des mesures à prendre pour prévenir et éviter l'emploi illégal, ainsi que des risques et des conséquences du recrutement de migrants en situation irrégulière.

Les États membres ont généralement transposé les dispositions de la directive relative aux sanctions dans leur législation nationale, bien que les approches choisies varient considérablement car elles sont influencées par divers facteurs (par exemple, les différents régimes nationaux de sanctions, l'incidence sociale et la perception de l'emploi illégal, la situation économique et le niveau des salaires, et l'incidence de l'emploi illégal sur l'économie). Cela se reflète dans la grande diversité de la portée et de l'ampleur des sanctions financières (tableau 1) et pénales (tableau 2), ainsi que dans les différents choix opérés par les États membres s'agissant du recours à d'autres mesures (par exemple, l'exclusion de l'aide publique ou du financement de l'UE ou l'exclusion des marchés publics). En outre, la vue d'ensemble que l'on a des procédures engagées contre les employeurs et des sanctions appliquées dans la pratique est éparse et incomplète; il est donc **difficile d'effectuer une évaluation complète de l'incidence** de la directive et de savoir si elle garantit la mise en place d'un régime de sanctions efficace permettant de lutter contre l'emploi illégal dans tous les États membres et l'existence de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

2.1. Sanctions financières

La directive prévoit que les employeurs qui recrutent des migrants en situation irrégulière doivent faire l'objet de sanctions financières qui devraient augmenter proportionnellement au nombre de migrants en situation irrégulière employés et pourraient être réduites lorsqu'il s'agit d'un emploi à leurs fins privées (aide ménagère, par exemple). Comme cela a déjà été signalé en 2014, tous les États membres ont transposé les règles relatives aux sanctions financières à l'encontre des employeurs. Toutefois, les informations concernant l'application des sanctions financières à l'encontre des employeurs dans la pratique étant incomplètes, il n'est pas possible d'évaluer de manière concluante l'incidence de la directive dans ce domaine. Les informations limitées disponibles montrent qu'il existe des **différences importantes au niveau de l'ampleur des amendes infligées** aux personnes morales par migrant en situation irrégulière employé, avec des sanctions minimales allant de 300 EUR en Belgique à environ 10 000 EUR en Croatie et des sanctions maximales allant de 3 000 EUR en Belgique, à Chypre et en Estonie à 43 000 EUR en Italie.

Pour avoir une idée de la **proportionnalité des sanctions**, celles-ci peuvent varier dans une fourchette allant de 1,5 fois[15] à 92 fois[16], voire jusqu'à 700 fois[17] le salaire mensuel minimum de l'État membre concerné. En outre, dans la majorité des États membres[18], la législation nationale fixe le montant de l'amende ou l'amende minimale et la manière dont elle augmente proportionnellement pour chaque migrant en situation irrégulière employé, tandis que dans les autres États membres, c'est le pouvoir judiciaire qui a toute latitude pour déterminer le montant exact de l'amende en fonction du nombre de migrants en situation irrégulière impliqués[19].

Les différences entre États membres concernant le niveau des amendes dépendent de toute une série d'éléments, tels que la situation économique et le salaire minimal de l'État membre. En outre, le type d'employeur (par exemple, un ménage ou une entreprise) influe également sur le niveau et la nature des sanctions. Toutefois, les États membres devraient veiller à ce que **la différence de niveau des sanctions soit justifiée et à ce que les sanctions soient effectives, proportionnées et dissuasives pour chaque État membre**.

Les États membres disposant d'un régime de sanctions plus sévère estiment que **des sanctions financières plus élevées sont un bon moyen de dissuasion** contre l'emploi illégal, tandis que les États membres qui appliquent des sanctions moins sévères ou dont le risque de sanctions est jugé faible par rapport aux bénéfices potentiels tirés de l'emploi illégal estiment que **les sanctions ne sont pas un moyen de dissuasion suffisant**[20]. Il est donc révélateur que onze États membres aient modifié leur législation depuis 2014 afin d'augmenter le montant de l'amende infligée. L'Agence des droits fondamentaux indique également que, dans la pratique, dans la plupart des États membres, les sanctions et les peines imposées aux employeurs ne sont pas suffisamment sévères pour dissuader les employeurs de recourir à l'emploi illégal[21]. En outre, les travaux de la plate-forme européenne de lutte contre le travail non déclaré montrent qu'au-delà d'un régime de sanctions efficace et de l'application effective des sanctions, il importe tout autant de disposer de structures solides et claires pour encourager et faciliter le respect des règles[22].

2.2. Sanctions pénales

Conformément à la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs, des sanctions pénales (qui peuvent être des amendes, des peines d'emprisonnement ou d'autres sanctions) sont appliquées aux **cas graves d'emploi illégal**, avec des circonstances aggravantes telles

---

15 Lettonie.

16 En Bulgarie, les sanctions peuvent être trois à 92 fois plus élevées que le salaire minimal mensuel (de 2 000 à 60 000 BGN).

17 En Tchéquie, les sanctions peuvent être cinq à 700 fois plus élevées que le salaire minimal mensuel (de 50 000 à 10 000 000 CZK).

18 Belgique, Bulgarie, Estonie, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Roumanie, Slovénie, Slovaquie et Suède.

19 Tchéquie, Allemagne, Lettonie, Malte, Pologne, Portugal et Finlande.

20 European Migration Network Synthesis Report – Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union (Rapport de synthèse du réseau européen des migrations – L'emploi illégal de ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne) (2017), p. 30.

21 Agence des droits fondamentaux, Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union (2015), p. 18 et 19.

22 La bibliothèque virtuelle de la plate-forme européenne de lutte contre le travail non déclaré peut être consultée à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1495&langId=fr

que des violations répétées, l'emploi d'un nombre important de migrants en situation irrégulière, ou leur emploi dans des conditions de travail particulièrement abusives, ou encore l'emploi de victimes de la traite des êtres humains et de mineurs. Dans la majorité des États membres, l'emploi illégal constitue une infraction pénale en soi[23], tandis que les autres États membres ont en général criminalisé l'emploi illégal dans toutes les circonstances prévues par la directive[24].

Depuis 2014, **la situation s'est quelque peu améliorée** en Italie, en Allemagne, en France et en Suède, où des **changements législatifs ont été apportés**, facilitant l'application des sanctions pénales dans la pratique[25]. Par exemple, l'Italie a supprimé l'exigence que l'exploitation s'accompagne de violence, de menaces et d'actes d'intimidation et a érigé en infraction pénale le recrutement ou le fait de contraindre des travailleurs à travailler dans des conditions d'exploitation. L'Allemagne a criminalisé non seulement le fait de contraindre une personne à exercer un emploi dans des conditions d'exploitation, mais également l'exploitation et l'obtention de gains par l'exploitation. La France a étendu les compétences de l'inspection du travail à l'enregistrement des infractions de traite des êtres humains, de travail forcé et de servitude. La Suède a adopté une législation renforçant la criminalisation de la traite des êtres humains en s'attaquant à l'exploitation par tromperie, par abus d'une situation de dépendance ou de vulnérabilité ou par abus d'une situation difficile, ainsi que par le travail forcé.

Toutefois, la sévérité des sanctions pénales diffère d'un État membre à l'autre, comme le montre le tableau 2, tant en ce qui concerne la durée de la peine d'emprisonnement, allant de 8 jours à 12 ans, que le montant de l'amende infligée. En outre, il existe un important déficit d'informations concernant l'application des sanctions pénales à l'encontre des employeurs dans la pratique et le nombre de procédures engagées. Cela signifie que **la directive a eu un effet limité** pour ce qui est de décourager l'emploi illégal au moyen de sanctions et qu'elle n'a pas encore été en mesure d'établir un cadre efficace pour des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives dans l'ensemble de l'Union. Les retours d'information fournis par les parties intéressées représentant les syndicats et les organisations non gouvernementales, recueillis au cours de consultations ciblées spécifiques sur le sujet, étayent cette conclusion, dans la mesure où ils confirment que **les sanctions à l'encontre des employeurs imposant des conditions de travail abusives semblent être inférieures aux avantages procurés** par le travail non déclaré et le dumping social. Par conséquent, les États membres devraient évaluer si le niveau des sanctions pénales appliquées au niveau national est suffisamment dissuasif et s'il contribue à un cadre efficace de sanctions contre l'emploi illégal.

---

[23] Belgique, Tchéquie, Allemagne, Estonie, Grèce, Espagne, France, Italie, Chypre, Malte, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Roumanie, Slovénie, Slovaquie, Finlande et Suède.

[24] Article 9 de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs. Lorsque la violation est intentionnelle et commise de manière persistante, lorsqu'elle concerne un nombre significatif de ressortissants de pays tiers ou de mineurs, lorsque les conditions de travail sont abusives ou que le ressortissant de pays tiers est victime de la traite des êtres humains.

[25] Agence des droits fondamentaux, Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive (Protéger les migrants en situation irrégulière contre l'exploitation par le travail: le rôle de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs (2021), p. 35.

2.3. Autres mesures administratives

Outre les sanctions financières et pénales, conformément à l'article 7 de la directive, les États membres peuvent imposer d'autres mesures administratives à l'encontre des employeurs, telles que la perte d'avantages publics, l'exclusion des marchés publics, le recouvrement de subventions publiques, la fermeture temporaire ou définitive d'établissements ou le retrait d'une autorisation d'exploitation. La directive prévoit également la possibilité de «stigmatiser» et de publier une liste des employeurs qui ont commis une infraction pénale.

Là encore, la mise en œuvre de ces mesures varie considérablement d'un État membre à l'autre, notamment en ce qui concerne la durée d'application de ces mesures supplémentaires. En outre, seuls neuf États membres[26] incluent les quatre mesures administratives dans leur législation nationale et, bien que tous les États membres incluent au moins une de ces mesures dans leur législation nationale, **dans la pratique, seuls huit États membres[27] déclarent les avoir appliquées**, ce qui rend difficile l'évaluation complète de l'efficacité et de l'incidence de ces mesures.

La fermeture temporaire ou définitive d'établissements ou le retrait d'une licence d'exploitation semble être la mesure la plus appliquée[28], tandis que seuls trois États membres[29] appliquent la perte d'avantages publics et l'exclusion des marchés publics et aucun État membre ne signale le recouvrement de subventions publiques. Seuls six États membres[30] prévoient la possibilité de publier la liste des employeurs responsables de l'emploi illégal. Des mesures supplémentaires, telles que l'exclusion des marchés publics et des financements nationaux et de l'UE, **restent largement sous-utilisées malgré leur potentiel** dissuasif à l'égard des employeurs souhaitant recruter des migrants en situation irrégulière[31].

Il apparaît également que, dans la pratique, il arrive souvent que les travailleurs sans papiers soient employés dans le cadre de relations de travail complexes impliquant des **contrats de sous-traitance**, des recruteurs et des agences de travail intérimaire, ainsi que des **plate-formes en ligne offrant un travail de courte durée** (par exemple, livraison de nourriture et de repas, services de transport), ce qui complique l'identification des employeurs qui recrutent des migrants en situation irrégulière. À cet égard, la responsabilité de l'ensemble de la chaîne d'employeurs vise à protéger les migrants, en particulier dans les secteurs économiques où la sous-traitance est répandue, tels que la construction[32], ainsi que dans le tout nouveau domaine économique du travail sur une plateforme en ligne.

Toutefois, les parties intéressées estiment que ces dispositions ont **une incidence limitée sur les procédures de réclamation et la détermination de la responsabilité en chaîne**, compte

---

[26] Allemagne, Espagne, France, Lituanie, Autriche, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Suède.

[27] Belgique, Grèce, France, Hongrie, Croatie, Pays-Bas, Slovénie et Slovaquie.

[28] Seuls cinq États membres (Belgique, Grèce, France, Croatie et Pays-Bas) ont déclaré avoir appliqué cette mesure au cours de la période 2012-2019.

[29] Hongrie, Slovénie et Slovaquie.

[30] Bulgarie, Chypre, France, Pays-Bas, Portugal et Roumanie.

[31] Retour d'information fourni par la Confédération européenne des syndicats (CES) et la plate-forme pour la coopération internationale pour les migrants sans papiers (PICUM) dans le cadre des consultations ciblées

[32] Retour d'information fourni par la plate-forme pour la coopération internationale pour les migrants sans papiers (PICUM) dans le cadre des consultations ciblées.

tenu de la probabilité qu'un contractant qui s'est dûment acquitté de son devoir de diligence soit déclaré non redevable, ainsi que le permet l'article 8, paragraphe 3, de la directive. Par exemple, en Belgique[33], les «obligations de diligence» du contractant sont satisfaites par la simple déclaration écrite d'un sous-traitant attestant qu'il n'emploie pas ou n'emploiera pas de migrants en situation irrégulière, déchargeant le contractant principal de toutes responsabilités. **Les États membres devraient faire davantage pour que les contractants principaux soient tenus responsables** des violations commises dans la chaîne de sous-traitance, y compris les intermédiaires de l'emploi irrégulier, compte tenu des similitudes entre leur rôle et celui des employeurs.

2.4.Actions visant à améliorer l'efficacité des sanctions à l'encontre des employeurs

Même si les États membres ont généralement transposé la directive, **il n'est pas possible de tirer des conclusions définitives** sur la question de savoir si les sanctions appliquées dans la pratique sont dissuasives, effectives et proportionnées et si elles ont une incidence significative sur la prévention de l'emploi illégal de migrants en séjour irrégulier.

Bien que les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer les niveaux de sanctions les plus appropriés au niveau national, il convient de s'entendre sur ce que sont, concrètement, des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives et sur leurs effets. Un mécanisme amélioré de communication devrait être complété par un échange de bonnes pratiques afin d'en apprendre davantage sur les différentes approches nationales et, en particulier, sur les approches qui se sont révélées effectives et qui ont eu un effet dissuasif.

La Commission encouragera **l'apprentissage mutuel et l'échange de bonnes pratiques** entre les États membres et les parties intéressées, avec le soutien d'experts en droit administratif et pénal au sein du groupe d'experts de la Commission sur la migration irrégulière consacré à la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs. L'échange de bonnes pratiques permettra à la Commission d'apporter aux États membres l'appui dont ils ont besoin **pour déterminer et adapter** à l'échelon national **le niveau des sanctions** effectives, proportionnées et dissuasives, pour collecter des informations afin de promouvoir une approche plus cohérente des sanctions et pour faire en sorte qu'elles puissent avoir une incidence sur la réduction de l'emploi illégal et de l'exploitation.

Il est en outre nécessaire de **sensibiliser et** d'**informer les employeurs** à propos des risques et des conséquences que peut entraîner pour eux le recrutement de migrants en séjour irrégulier, ce qui contribuera à renforcer l'effet dissuasif du système. La Commission aidera les États membres à concevoir des campagnes d'information efficaces, ciblant en particulier les employeurs travaillant dans les secteurs les plus exposés au risque d'emploi illégal et ceux qui pourraient ne pas avoir facilement accès à ces informations (par exemple, les ménages et les petites entreprises), en sollicitant l'expertise de la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré. La Commission apportera aussi un soutien financier par l'intermédiaire du Fonds «Asile, migration et intégration».

[33] Exemple fourni par la Confédération européenne des syndicats (CES) dans le cadre des consultations ciblées.

La Commission entend:

- promouvoir le dialogue entre les États membres et les parties intéressées, avec le soutien d'experts en droit administratif et pénal, afin d'aider les États membres à déterminer et à adapter à l'échelon national le niveau des sanctions financières et pénales, et collecter les informations pertinentes auprès des autorités nationales;
- apporter un appui aux États membres pour la conception et la mise en œuvre de campagnes de sensibilisation et de prévention ciblant les employeurs des secteurs à risque en sollicitant l'expertise de la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré;
  relancer les travaux du groupe d'experts de la Commission sur la migration irrégulière consacré à la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs sous la forme d'un réseau d'expertise, d'échange et de soutien aux États membres.

Les États membres devraient:

- évaluer le niveau des sanctions financières et pénales définies au niveau national pour déterminer si elles sont effectives, proportionnées et dissuasives pour lutter contre l'emploi illégal;
- intensifier les activités de sensibilisation et d'information à destination des employeurs sur les possibilités d'emploi et de recrutement légaux, sur les mesures nécessaires pour prévenir l'emploi illégal et sur les risques et conséquences associés au recrutement de migrants en séjour irrégulier.

3. Mesures destinées à protéger les droits des migrants en séjour irrégulier

L'article 6, paragraphe 2, et l'article 13 de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs accordent aux migrants en séjour irrégulier un ensemble de droits visant à assurer qu'ils sont correctement informés de ce à quoi ils peuvent prétendre s'ils sont employés illégalement, qu'ils peuvent porter plainte contre des violations du droit du travail et qu'ils peuvent engager des recours pour obtenir leurs salaires impayés. Il s'agit là de dispositions essentielles pour **protéger les migrants contre les risques d'exploitation et d'abus**: le fait que des migrants en séjour irrégulier signalent des violations du droit du travail et s'adressent aux autorités permet de contraindre les employeurs concernés à rendre des comptes à propos des salaires, taxes et cotisations sociales qu'ils n'ont pas versés, ce qui contribue à créer des conditions égales sur le marché du travail et à révéler les situations d'exploitation et les conditions de travail abusives imposées à ces travailleurs.

Des efforts supplémentaires doivent être accomplis en vue de la mise en œuvre des **éléments de protection de la directive**, notamment en ce qui concerne l'accès à l'information, l'accès à la justice et le recouvrement des arriérés de paiement, ainsi que l'octroi de titres de séjour temporaires.

3.1. Accès à l'information

Une **condition préalable à un accès effectif à la justice** pour les migrants en séjour irrégulier, en particulier pour ceux qui sont victimes d'employeurs imposant des conditions de travail abusives, consiste à faire en sorte que les migrants soient en mesure d'obtenir des informations sur leurs droits et que des mécanismes de soutien à l'introduction de plaintes et une assistance juridique soient disponibles. La directive relative aux sanctions à l'encontre des

employeurs fournit aux migrants en séjour irrégulier les outils leur rendant possible un exercice effectif de leurs droits, en veillant à ce qu'ils soient systématiquement informés de leur droit d'introduire un recours pour obtenir le versement des arriérés de salaire avant l'exécution de toute décision de retour, qu'ils puissent percevoir tous les arriérés de salaire même après leur retour dans leur pays d'origine et qu'ils puissent introduire des plaintes contre les employeurs, soit directement, soit par l'intermédiaire de tiers (voir la section 3.2). La directive garantit donc que les migrants qui travaillent dans l'UE sans disposer d'un droit de séjour peuvent exercer leurs droits de manière effective au sein de l'UE, mais aussi depuis l'étranger, le cas échéant; ces droits doivent être respectés même lorsque les procédures de retour prévues par la directive «retour»[34] sont applicables, notamment lorsqu'une évaluation globale de la situation individuelle d'un travailleur migrant est achevée et que son statut migratoire est fixé.

La majorité des États membres ne fournit que **des informations générales sur les droits des travailleurs, mais pas d'informations ciblées sur la situation spécifique des travailleurs migrants en séjour irrégulier**. Dans certains cas, **les informations sont limitées**: elles ne portent que sur des considérations relatives à la santé et à la sécurité au travail et ne contiennent pas d'informations sur les salaires impayés. En outre, s'il est vrai que d'autres États membres[35] fournissent des informations ciblées, ils ne le font souvent que dans le cadre de la procédure de retour[36]. Cette situation a **une incidence négative sur les migrants en séjour irrégulier**, qui ne sont pas suffisamment informés de la possibilité d'introduire un recours ou de percevoir des salaires impayés avant leur retour dans leur pays d'origine.

La directive ne fixe pas de règles concernant la manière dont les migrants en séjour irrégulier doivent être informés, et les pratiques nationales diffèrent en ce qui concerne **le moment où les informations sont données, les personnes chargées de les donner et les modalités à respecter**[37]. Dans la majorité des États membres, les inspecteurs du travail sont tenus d'informer les travailleurs de leurs droits, ce qui constitue une bonne pratique que tous les États membres devraient suivre. D'autres modalités existent cependant. Ainsi, en Autriche, ces informations sont fournies dans un centre d'accueil des travailleurs sans papiers, tandis qu'en Italie, elles le sont au moyen d'un formulaire exposant les droits des travailleurs migrants en séjour irrégulier, notamment l'obligation de l'employeur de verser les impayés de salaires, de cotisations de sécurité sociale et de cotisations au régime de retraite, ainsi que la procédure à suivre pour engager une action contre l'employeur. Ces informations ne sont cependant pas fournies de manière systématique et ne sont disponibles que dans un certain nombre de langues étrangères. La Commission entend encourager l'échange de bonnes pratiques et d'expériences entre les États membres afin qu'elles servent de base aux actions visant à améliorer la manière dont ces informations sont fournies aux travailleurs migrants en séjour irrégulier et à les sensibiliser davantage aux droits et possibilités existants.

[34] Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).
[35] Autriche, Belgique, Tchéquie, Estonie, Espagne, France, Lituanie, Luxembourg, Lettonie, Malte, Slovaquie et Slovénie.
[36] Croatie, Chypre, Portugal et Slovaquie, par exemple.
[37] European Migration Network Synthesis Report – Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union (Rapport de synthèse du réseau européen des migrations – L'emploi illégal de ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne) (2017), p. 36.

Le **faible niveau de connaissance de leurs droits par les migrants en séjour irrégulier** est l'un des facteurs de risque d'exploitation par le travail, étant donné que les migrants en séjour irrégulier peuvent ne pas être en mesure d'identifier eux-mêmes de tels risques. Il est donc **nécessaire d'améliorer l'accès à l'information** des intermédiaires du travail, des agences de placement et des autorités répressives (y compris les services d'inspection du travail), afin que ceux-ci puissent informer les travailleurs migrants en séjour irrégulier sur leurs droits et sur les possibilités de soutien et de recours. Les parties intéressées ont aussi attiré l'attention sur ce problème et sur les besoins qui en découlent[38].

Le fait que les informations fournies aux migrants sont souvent limitées, ne sont pas communiquées de manière systématique et ne ciblent pas la situation spécifique des travailleurs migrants en séjour irrégulier a **une incidence négative sur l'objectif de la directive consistant à fournir aux migrants des informations objectives et fiables leur permettant d'exercer leurs droits**. Le caractère insuffisant des informations communiquées par les États membres concernant le nombre de recours introduits pour recouvrer des arriérés de salaire, et ayant abouti, ainsi que les procédures engagées contre des employeurs ayant commis des abus sur la base de faits rapportés par des travailleurs migrants en séjour irrégulier ne permet pas, à ce stade, d'étayer ces nouveaux éléments.

3.2. Accès à la justice et à la rémunération et octroi de titres de séjour temporaires

Même lorsqu'ils sont informés de leurs droits, **les travailleurs migrants en séjour irrégulier peuvent être dissuadés de porter plainte** contre des employeurs pour recouvrer des salaires impayés ou dénoncer d'éventuelles situations d'exploitation en raison de la possibilité de se voir contraindre au retour, de perdre leurs revenus et, dans certains cas, de subir des représailles de la part des employeurs. Afin d'éviter que de telles situations ne compromettent un accès adéquat à la justice, la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs exige la mise en place de **mécanismes spécifiques permettant aux migrants en séjour irrégulier de porter plainte** auprès des autorités compétentes, soit directement, soit par l'intermédiaire de tiers (comme des syndicats, associations de travailleurs ou organisations non gouvernementales), y compris lorsqu'ils ne se trouvent plus sur le territoire de l'État membre[39]. Les travailleurs migrants en séjour irrégulier peuvent aussi recevoir une aide de la part de ces tiers dans le cadre de procédures administratives ou civiles[40]. Les mécanismes susmentionnés peuvent aussi contribuer à la mise en œuvre de la directive relative aux droits des victimes[41] et garantir que les migrants en séjour irrégulier qui sont victimes de la criminalité, notamment des infractions pénales définies par la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs, ne se voient pas refuser l'accès à la justice[42].

[38] Retour d'informations fourni par la plate-forme pour la coopération internationale pour les migrants sans papiers (PICUM) et la Confédération européenne des syndicats (CES) dans le cadre des consultations ciblées.
[39] Seule Malte exige que le ressortissant de pays tiers soit présent personnellement pour déposer une plainte.
[40] L'approbation du ressortissant d'un pays tiers pour agir en son nom est requise en Bulgarie, à Chypre, en Estonie, à Malte, en Slovaquie, en Finlande et en Suède.
[41] Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil (JO L 315 du 14.11.2012).
[42] En vertu de la directive relative aux droits des victimes, ces droits s'appliquent aux victimes de manière non discriminatoire, indépendamment de leur statut de résident.

Les États membres ont retenu des modalités diverses pour mettre en place **un mécanisme de réclamation effectif**. Une étude réalisée par la plate-forme pour la coopération internationale pour les migrants sans papiers (PICUM)[43] montre que, dans treize États membres[44] (sur les quinze couverts par l'étude), il existe des procédures civiles et administratives permettant aux travailleurs d'introduire des recours pour recouvrer des arriérés de salaire et que, dans onze États membres[45], il existe aussi un organisme d'inspection compétent pour examiner les plaintes individuelles des travailleurs sur des questions liées au sous-paiement de la main-d'œuvre. Il apparaît aussi que, si les migrants dont il est établi qu'ils sont employés illégalement (qu'ils soient ou non en séjour irrégulier) peuvent, dans vingt États membres, introduire des recours visant à recouvrer des salaires impayés dans les mêmes conditions que s'ils possédaient un contrat de travail valide[46], **les mécanismes de réclamation pourraient**, dans la pratique, **fonctionner plus efficacement**[47]. L'Agence des droits fondamentaux[48] montre que, dans certains États membres, les migrants en situation irrégulière n'utilisent pas les systèmes existants pour l'introduction de plaintes. Plusieurs raisons peuvent expliquer cela: l'absence d'éléments incitant les travailleurs à se manifester; le fait qu'ils disposent d'informations limitées sur leurs droits et le mécanisme de réclamation disponible; l'existence d'obstacles économiques tels que les cotisations à verser aux syndicats qui n'assistent que leurs membres; et, surtout, la crainte d'être découverts, détenus et renvoyés dans leur pays d'origine.

La **coopération des pouvoirs publics avec les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales** est essentielle pour faciliter l'introduction de plaintes, étant donné qu'ils sont souvent en contact direct avec les travailleurs et peuvent les sensibiliser ainsi qu'informer les migrants en séjour irrégulier de leurs droits, instaurer une confiance mutuelle et aider les travailleurs à détecter les situations de travail non déclaré et d'exploitation par le travail afin de déposer une plainte. Le rôle des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales est également très important pour faciliter les plaintes, révéler les situations d'exploitation et réduire la crainte des migrants en séjour irrégulier de faire l'objet de procédures de retour s'ils sont découverts par les autorités compétentes en matière de migration. Dans une grande majorité d'États membres, la législation accorde un rôle important à ces parties intéressées, notamment aux syndicats[49], dans le cadre du mécanisme national visant à faciliter le dépôt de plaintes.

---

[43] Platform for International Cooperation of Undocumented Migrants (PICUM), A worker is a worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice (Plate-forme pour la coopération internationale pour les migrants sans papiers, Un travailleur est un travailleur: comment faire en sorte que les travailleurs migrants sans papiers puissent avoir accès à la justice), (2020), p. 21-22.

[44] Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Tchéquie.

[45] Belgique, Bulgarie, Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Tchéquie.

[46] European Migration Network Synthesis Report – Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union (Rapport de synthèse du réseau européen des migrations – L'emploi illégal de ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne) (2017).

[47] Agence des droits fondamentaux, Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive (Protéger les migrants en situation irrégulière contre l'exploitation par le travail: le rôle de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs) (2021), p. 12.

[48] Idem p. 5.

[49] Selon les informations dont dispose l'Agence des droits fondamentaux, cela concerne tous les États membres de l'UE, à l'exception de l'Italie, de Malte, de la Slovénie et de la Finlande.

Outre les difficultés qu'ils rencontrent pour porter plainte, les migrants en séjour irrégulier se heurtent à des obstacles pour se faire verser leurs salaires impayés. Si la directive prévoit que le salaire doit être présumé être au moins aussi élevé que le salaire minimal[50] et cela pour une durée d'au moins trois mois, les parties intéressées font état d'**un certain nombre de lacunes dans la mise en œuvre, sur le terrain, des dispositions relatives à la rémunération minimale**. Cela s'explique, par exemple, par le manque de connaissance des dispositions pertinentes par les autorités chargées de l'inspection du travail ou par les professionnels qui assistent et conseillent les travailleurs migrants en séjour irrégulier. Dans la pratique, les migrants en séjour irrégulier peuvent être confrontés à des situations où la présomption d'une durée d'emploi minimale de trois mois ne suppose pas un travail à temps plein[51], tout en ayant l'obligation de démontrer le nombre d'heures travaillées et de fournir différents types de preuves, comme des messages, des photos ou des témoignages[52]. Les migrants en séjour irrégulier se heurtent à des obstacles pour percevoir effectivement leurs salaires, en raison de la longueur ou du coût des procédures judiciaires, à des difficultés liées à l'ouverture de comptes bancaires en l'absence de titre de séjour régulier, aux stratégies des employeurs pour éviter de payer[53] ou à des difficultés d'accès aux moyens financiers en cas d'insolvabilité de l'employeur[54] ou en cas de retour.

Alors que la directive permet aux ressortissants de pays tiers employés illégalement d'introduire un recours pour recouvrer des salaires impayés après leur retour dans leur pays d'origine, **il semble qu'il n'existe pas de mécanismes facilitant ces recours pour les personnes qui ne se trouvent plus dans l'État membre**, seul un très petit nombre d'États membres disposant de mécanismes de recouvrement spécifiques[55]. Il est néanmoins essentiel de mettre en place des mécanismes effectifs pour veiller à ce que les migrants en situation irrégulière qui rentrent dans leur pays d'origine avant l'issue de la procédure visant au recouvrement des impayés de salaire ne soient pas désavantagés dans l'exercice de leurs droits. En Belgique, dans les cas où les inspecteurs du travail constatent que les salaires n'ont pas été payés correctement et que les travailleurs ne sont pas immédiatement disponibles ou ont quitté le pays, les employeurs sont tenus de verser les salaires à la caisse fédérale des dépôts et consignations. Aucun service ou aucune administration n'est cependant chargé de reverser les salaires dus ou d'informer le migrant. En France, dans les cas où le migrant en séjour irrégulier est en rétention ou ne se trouve plus dans le pays, les salaires sont payés à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et ensuite versés au migrant. L'OFII a en outre le droit de recouvrer les salaires, avec la coopération de l'administration fiscale, si l'employeur manque à rémunérer le migrant dans un délai de 30 jours.

[50] Dans un certain nombre d'États membres, comme la Bulgarie, Chypre, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, la France, la Hongrie, l'Italie, le Portugal, la Slovénie, la Slovaquie et la Roumanie, le ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier est assimilé à un salarié légal en ce qui concerne l'application du salaire minimal.
[51] Par exemple, l'Allemagne et l'Autriche.
[52] Retour d'informations de la Confédération européenne des syndicats (CES).
[53] Par exemple, modifier les structures de l'entreprise ou fermer celle-ci et transférer ses actifs sans déposer officiellement le bilan, ou simplement refuser de payer.
[54] L'État récupérera souvent d'abord les montants dus en matière d'impôts et de cotisations sociales, même si cela signifie que le travailleur ne percevra alors pas sa rémunération.
[55] Seules la Belgique, la Grèce et la France ont déclaré disposer de tels mécanismes – European Migration Network Synthesis Report – Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union (Rapport de synthèse du réseau européen des migrations – L'emploi illégal de ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne) (2017).

Afin de **protéger les victimes de formes graves d'exploitation et les enfants**, de faciliter les plaintes afin que ces infractions graves soient détectées et sanctionnées, et de faciliter le recouvrement des salaires impayés, l'article 6, paragraphe 5, de la directive autorise les États membres à **accorder des titres de séjour temporaires** aux migrants en séjour irrégulier, en fonction de la durée de l'enquête ou de la procédure pénale en question, ou encore de la volonté de coopérer avec les autorités[56]. Ces titres peuvent être prorogés jusqu'à la réception des arriérés de salaire[57]. Ils sont généralement délivrés pour des périodes comprises entre six mois et un an et peuvent être prorogés[58]. Dans plusieurs États membres[59], les titres de séjour temporaires peuvent être prorogés jusqu'à ce que la victime ait perçu le salaire qui lui est dû. Les informations manquent toutefois sur la fréquence à laquelle cette disposition est appliquée.

Plus de la moitié des États membres[60] disposent d'une législation nationale prévoyant l'octroi de titres de séjour temporaires spécifiques aux victimes de conditions de travail particulièrement abusives, tandis que les autres les délivrent dans les cas de traite des êtres humains. Seuls cinq États membres[61] déclarent toutefois avoir accordé de tels titres de séjour à des migrants en séjour irrégulier pour des motifs d'exploitation par le travail en 2018 et en 2019, la plupart de ces titres ayant été délivrés par la France et, dans une moindre mesure, par la Suède, la Tchéquie, l'Allemagne et la Pologne. La Suède a aussi fait état de l'octroi de titres de séjour à des mineurs employés illégalement.

Si la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs a eu une **incidence positive** dans ce domaine, puisqu'elle a conduit à la mise en place de mécanismes de réclamation spécifiques et à la possibilité d'octroyer des titres de séjour temporaires, les consultations avec les parties intéressées montrent que, dans la pratique, les migrants en séjour irrégulier qui ont subi une exploitation par le travail rencontrent des **difficultés pour accéder aux procédures relatives aux titres de séjour** ou pour remplir les conditions de leur octroi. Les parties intéressées soulignent que les victimes ont peu accès aux informations et aux conseils juridiques concernant la possibilité d'obtenir des titres de séjour et les procédures à suivre pour les demander ou pour solliciter l'examen d'une demande. Elles mettent aussi en évidence le fait que l'octroi de ces titres est souvent lié à l'engagement de poursuites pénales contre des employeurs et que l'obtention du titre de séjour est subordonnée à la participation des victimes à des procédures pénales, bien que cela ne soit pas exigé par la directive.

3.3. Actions visant à améliorer la protection des droits des migrants

L'accès à l'information et à la justice, le recouvrement des arriérés de paiement et la facilitation des plaintes constituent l'essentiel des mesures de protection de la directive destinées à remédier aux injustices subies par les migrants en séjour irrégulier. Une série

[56] Article 13, paragraphe 4, de la directive.
[57] Article 6, paragraphe 5, de la directive.
[58] Le titre de séjour temporaire est accordé pour six mois à Chypre, en Hongrie, en Italie, en Roumanie et en Suède (durée renouvelable), pour un an en Allemagne et en Croatie et pour trois mois en Slovaquie (durée renouvelable).
[59] Allemagne, Estonie, Finlande, Pologne, Roumanie, Slovénie et Suède.
[60] Agence des droits fondamentaux, Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive (Protéger les migrants en situation irrégulière contre l'exploitation par le travail: le rôle de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs) (2021).
[61] Tchéquie, Allemagne, France, Pologne et Suède.

d'indices et des rapports émanant des parties intéressées indiquent que les migrants en séjour irrégulier ont, **dans les faits, insuffisamment accès aux informations et aux mécanismes de réclamation**. L'absence de données sur l'utilisation des mécanismes de réclamation et la délivrance de titres de séjour temporaires ne permet pas de tirer des conclusions définitives à ce sujet.

Des mécanismes de réclamation effectifs permettent aux autorités de planifier et de mieux cibler leurs inspections du travail, d'engager, en coopération avec des travailleurs migrants en séjour irrégulier et des tiers, des procédures solidement étayées contre les employeurs ayant imposé des conditions de travail abusives et, finalement, de contraindre ces employeurs à rendre des comptes. Les États membres devraient veiller à ce que ces **mécanismes de réclamation** soient **facilement accessibles** et favoriser la confidentialité qui peut encourager le dépôt de plaintes par les travailleurs migrants en séjour irrégulier et la dénonciation de situations d'exploitation. Il convient que les États membres mettent en place **des procédures ou des protocoles sûrs en matière de signalement** afin que les travailleurs migrants en séjour irrégulier puissent signaler les employeurs en infraction et s'adresser aux services répressifs sans courir le risque que leur situation migratoire affecte l'exercice de leurs droits. Dans le cadre du groupe d'experts de la Commission sur la migration irrégulière consacré à la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs, la Commission encouragera l'**échange de bonnes pratiques afin de définir des mécanismes effectifs** destinés à récupérer des arriérés de paiement, percevoir des rémunérations et déposer des plaintes – en tenant compte de la nécessité de prévoir des stratégies ou protocoles sûrs en matière de signalement –, y compris après le retour du migrant dans son pays d'origine.

Les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales jouent aussi un rôle central dans la promotion et la mise en œuvre des mesures de protection prévues par la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs et dans l'inclusion des migrants en séjour irrégulier dans le champ d'application de ces mesures. La Commission renforcera le **dialogue avec les partenaires sociaux** et les organisations non gouvernementales représentant les travailleurs sans papiers et coopérera avec la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré lors de l'élaboration de ces activités.

Il est nécessaire d'**améliorer l'accès** des travailleurs migrants en séjour irrégulier **à des informations objectives et systématiques** sur leurs droits, les mécanismes d'obtention d'un soutien et les possibilités de recours. Avec le soutien des fonds de l'UE, les États membres devraient **organiser**, en coopération avec les associations d'entreprises, les syndicats et les organisations non gouvernementales, **des campagnes d'information et de sensibilisation** ciblant les travailleurs migrants en séjour irrégulier. En coopération avec l'Agence des droits fondamentaux, la Commission mettra au point une formation spécifique à l'intention des inspecteurs afin de fournir aux travailleurs migrants en séjour irrégulier des informations sur leurs droits et sur la manière d'introduire des recours au moyen de mécanismes destinés à obtenir le versement de leur rémunération, y compris après leur retour dans leur pays d'origine.

La Commission entend:

- soutenir l'échange de bonnes pratiques concernant des mécanismes de réclamation effectifs et des stratégies ou protocoles concrets visant à faciliter les relations entre les travailleurs migrants en séjour irrégulier et les autorités répressives;
- lancer un dialogue avec les partenaires sociaux, les associations d'employeurs, les syndicats et les organisations non gouvernementales, en sollicitant l'expertise de la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré;
- soutenir l'organisation de campagnes d'information et de sensibilisation à l'intention des travailleurs migrants en séjour irrégulier sur leurs droits, en coopération avec les associations d'entreprises, les syndicats et les organisations non gouvernementales.

Les États membres devraient:

- améliorer l'accès aux mécanismes de réclamation pour encourager les migrants en séjour irrégulier à porter plainte dans les situations d'emploi illégal et d'exploitation;
- mettre en place des procédures ou des protocoles sûrs en matière de signalement permettant aux travailleurs migrants en séjour irrégulier de s'adresser aux services répressifs sans courir le risque que leur statut migratoire affecte l'exercice de leurs droits;
- aider les syndicats et les organisations de la société civile à fournir des informations et des conseils, une assistance juridique et d'autres services aux travailleurs migrants en séjour irrégulier.

4. Inspections

4.1. Inspections effectuées par les États membres

Les inspections constituent le **principal outil** pour détecter les employeurs qui recrutent des migrants en séjour irrégulier ainsi que les situations d'exploitation. Les résultats de ces inspections permettent, d'une part, de contraindre les employeurs à rendre des comptes et de les sanctionner, et, d'autre part, de mettre en place les mesures nécessaires pour protéger les travailleurs migrants en séjour irrégulier faisant l'objet d'exploitation. L'article 13, paragraphe 1, de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs impose aux États membres de veiller à ce que des inspections efficaces et appropriées soient effectuées sur la base d'analyses des risques permettant d'identifier les secteurs d'activité les plus exposés, faute de quoi il est impossible d'atteindre les objectifs de ladite directive.

Étant donné que la directive ne précise pas ce qui est entendu par inspections «efficaces et appropriées», les pratiques varient selon les États membres, ce qui fait ressortir **plusieurs éléments entravant l'efficacité des inspections**: identification des secteurs économiques les plus exposés au risque d'emploi illégal, faible nombre d'inspections effectuées dans les États membres (notamment dans les secteurs les plus exposés au risque d'emploi illégal), ressources insuffisantes et difficultés à établir un dialogue avec les migrants exploités dont la situation a été constatée lors des inspections.

Comme indiqué précédemment, il existe d'**importantes lacunes dans les données relatives aux inspections** que communiquent les États membres. En outre, pour être efficaces, les inspections doivent être ciblées et porter principalement sur les **secteurs les plus exposés au**

risque d'emploi illégal dans les États membres. Elles sont en effet particulièrement nécessaires dans ces domaines. Les États membres procèdent à des analyses des risques afin de déterminer quels sont les domaines à risque[62], en s'appuyant sur les lignes directrices ou les plans d'action annuels nationaux, les données recueillies et les résultats obtenus à la suite d'inspections antérieures, les plaintes ou les signalements et orientations émanant d'autres autorités nationales. Les secteurs les plus touchés par l'emploi illégal sont essentiellement les mêmes dans la plupart des États membres: il s'agit en général de **secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et à bas salaire, nécessitant un faible niveau de compétences**, dans lesquels le taux de rotation du personnel est élevé. Parmi les secteurs à risque les plus courants, on trouve notamment l'agriculture, la construction, l'industrie manufacturière, les soins à domicile et l'assistance sociale, l'hôtellerie et la restauration[63]. Cependant, dans les informations communiquées à la Commission par plusieurs États membres[64], les secteurs à risque ne sont pas identifiés, ce qui témoigne de la nécessité de mieux établir les priorités en matière d'inspection. Si les secteurs à risque restent généralement les mêmes au fil du temps, en raison des évolutions économiques, de nouveaux secteurs exposés au risque d'emploi illégal peuvent apparaître, tels que ceux qui emploient des **travailleurs de plateforme**. Les États membres devraient donc régulièrement mettre à jour leur liste des secteurs à risque.

Le **nombre d'inspections effectuées dans le cadre du système actuel est peu susceptible de dissuader les employeurs de recruter des migrants en séjour irrégulier**. Le plus souvent, une part très faible des employeurs exerçant dans les secteurs concernés fait l'objet d'inspections. Par conséquent, il est possible que les employeurs estiment que l'avantage économique tiré de l'emploi illégal prime sur la probabilité d'être détecté lors des inspections. Les tableaux 3 et 4, qui présentent les informations fournies par les États membres concernant les inspections effectuées dans tous les secteurs[65], montrent que les efforts d'inspection des États membres varient de manière importante. En 2019, par exemple, **moins de 1 % des employeurs de tous les secteurs** ont fait l'objet d'inspections en Bulgarie, en Estonie, en France, en Lettonie, aux Pays-Bas et en Suède. Dans treize États membres, les inspections ont concerné entre 1 % et 10 % de l'ensemble des employeurs[66], contre 14,5 % en Autriche et plus de 30 % en Slovénie et en Slovaquie. D'après les informations à la disposition de la Commission, dans la plupart des États membres, **les inspections ne portent pas spécifiquement sur les secteurs à risque**, une situation qui ne satisfait pas à l'exigence de la directive. Par ailleurs, des États membres et d'autres parties intéressées[67] indiquent que les autorités chargées de l'inspection du travail **sont souvent en sous-effectif et manquent de ressources**, ce qui limite le nombre et la fréquence des inspections effectuées.

[62] European Migration Network Synthesis Report – Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union (Rapport de synthèse du réseau européen des migrations – L'emploi illégal de ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne) (2017), p. 20.
[63] Ibid., p. 14-15.
[64] Tchéquie, Estonie, Lituanie, Malte et Roumanie.
[65] Le Portugal ne communique des informations que sur les secteurs à risque (agriculture/foresterie/pêche, construction et hébergement/restauration).
[66] Belgique, Tchéquie, Allemagne, Grèce, Espagne, Croatie, Italie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Roumanie et Finlande.
[67] Retour d'informations fourni par la Confédération européenne des syndicats (CES) dans le cadre des consultations ciblées et par des représentants des États membres lors de la réunion des points de contact nationaux sur le trafic des migrants en février 2021.

Outre la détection des situations d'emploi illégal, les inspections sont également utiles pour **mettre au jour les situations de vulnérabilité et d'exploitation**, en particulier dans les cas où les droits de l'enfant, les normes fondamentales du travail et l'égalité entre les hommes et les femmes sont concernés. En outre, les parties intéressées[68] soulignent qu'en raison du risque d'arrestation et de retour, les travailleurs exploités ne signalent pas leur situation lors des inspections, en particulier lorsque celles-ci sont menées conjointement par l'inspection du travail et la police ou les autorités compétentes en matière d'immigration. Les parties intéressées voient donc d'un bon œil l'idée d'une séparation des inspections du travail et des activités répressives ou relatives à l'immigration au moyen d'un «pare-feu». Ce dernier garantirait que les migrants en séjour irrégulier détectés lors des inspections ne soient pas renvoyés aux autorités compétentes en matière d'immigration aux fins de la procédure de retour. En outre, l'Agence des droits fondamentaux fait observer que lorsqu'elles sont menées conjointement par les autorités du travail et les unités de lutte contre la traite des êtres humains, ou d'autres unités spécialisées formées dans le domaine de l'exploitation par le travail, les inspections peuvent **contribuer à détecter les migrants victimes de l'exploitation par le travail ou de la traite des êtres humains**.

Les mécanismes visant à faciliter les plaintes contre les employeurs par l'intermédiaire de tiers désignés, comme les syndicats ou les organisations non gouvernementales, ont pour objectif de garantir que les situations d'exploitation soient révélées et signalées aux autorités compétentes. Leur mise en œuvre effective est primordiale (voir la section 3.2) pour que les travailleurs migrants en séjour irrégulier puissent exercer leurs droits sans craindre de faire l'objet d'une procédure de retour. En outre, certains États membres ont pris des mesures supplémentaires pour faciliter le signalement de situations d'exploitation. Aux Pays-Bas, par exemple, une politique connue sous le nom de «free in, free out» (entrer libre, sortir libre)[69] permet aux migrants en séjour irrégulier de signaler une infraction à la police sans risquer d'être arrêtés ou de faire l'objet d'une procédure de retour, quel que soit le type d'infraction signalée. En Espagne, des équipes de police spéciales ont été mises en place: elles sont chargées d'apporter une assistance aux migrants, y compris aux migrants en séjour irrégulier, en les informant de leurs droits, en les conseillant sur la manière de régulariser leur situation et en les aidant à déposer plainte contre leurs employeurs et d'autres personnes pour mauvais traitements et exploitation sans risquer de se voir contraindre au retour.

4.2. Actions visant à améliorer l'efficacité des inspections

Pour que les inspections permettent de détecter efficacement l'emploi illégal et de protéger les migrants en séjour irrégulier, les États membres devraient veiller à ce qu'elles ciblent les secteurs économiques les plus exposés au risque d'emploi illégal, qu'elles couvrent un nombre important d'employeurs dans ces secteurs et qu'elles soient effectuées à intervalles réguliers. C'est pourquoi tous les États membres devraient **procéder à des analyses complètes et régulières des risques**, en tenant compte également des domaines économiques

[68] Idem.

[69] Cette politique repose sur un document stratégique interne de la police nationale et sur un protocole d'accord avec le Parlement néerlandais.

nouveaux et émergents, tels que l'économie des plateformes, afin d'identifier les secteurs à risque et de les communiquer à la Commission.

La Commission, en étroite collaboration avec les États membres et les partenaires sociaux, entend encourager l'**échange de bonnes pratiques concernant les inspections, l'analyse des risques** et la coopération entre les services nationaux d'inspection du travail, notamment en ce qui concerne les **objectifs** qui pourraient être qualifiés de **dissuasifs et réalistes** pour les inspections annuelles menées dans les secteurs à risque identifiés par les États membres.

Afin de faciliter la détection des situations d'exploitation et des victimes de la traite au cours des inspections et d'aider les États membres à mettre en œuvre les obligations qui leur incombent en vertu de la directive, la Commission entend soutenir de façon structurée l'échange des pratiques, par exemple en ce qui concerne les **inspections conjointes menées par les autorités du travail et des unités spécialisées dans l'exploitation par le travail**, en coopération avec l'Agence des droits fondamentaux et en sollicitant l'expertise de la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré. En outre, les États membres devraient dispenser **aux inspecteurs du travail une formation** sur les droits des travailleurs migrants en séjour irrégulier au titre de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs et sur la détection des cas d'exploitation et de traite des êtres humains. Par ailleurs, la Commission entend étudier les possibilités de soutien aux États membres en matière de formation, en coopération avec l'Agence des droits fondamentaux, s'il y a lieu.

La Commission entend:

- travailler en étroite collaboration avec les États membres afin de définir des objectifs annuels envisageables pour les inspections effectuées auprès des employeurs des secteurs à risque;
- encourager l'échange de bonnes pratiques en matière d'inspections, d'identification des secteurs à risque et de coopération entre les services d'inspection en sollicitant l'expertise de la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré;
- encourager l'échange de bonnes pratiques en matière de détection des victimes de l'exploitation et de la traite des êtres humains, notamment en ce qui concerne les inspections conjointes menées avec des unités spécialisées;
- étudier les possibilités de soutien aux États membres en matière de formation des inspecteurs du travail en coopération avec l'Agence des droits fondamentaux.

Les États membres devraient:

- veiller à ce que les inspections ciblent les secteurs économiques les plus exposés au risque d'emploi illégal, couvrent une part importante des employeurs dans ces secteurs et soient effectuées à intervalles réguliers;
- procéder à des analyses complètes et régulières des risques, en tenant compte également des domaines économiques nouveaux et émergents, tels que l'économie des plateformes, afin d'identifier les secteurs à risque et de les communiquer à la Commission;
- dispenser aux inspecteurs du travail une formation sur les droits des travailleurs migrants en séjour irrégulier au titre de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs et sur la détection des cas d'exploitation et de traite des êtres humains.

5. Lacunes importantes en matière d'information

La directive impose aux États membres de communiquer chaque année à la Commission des informations concernant le nombre d'inspections réalisées ainsi que leurs résultats[70], le paiement des arriérés par les employeurs, les autres mesures appliquées et la facilitation des plaintes[71]. Ces informations sont essentielles pour évaluer la manière dont les dispositions de la directive sont mises en œuvre ainsi que leurs effets. Cependant, les informations fournies par les États membres sont très limitées et inégales, ce qui entraîne d'importantes lacunes dans les données concernant les inspections et leurs résultats, l'application de sanctions financières et pénales, le nombre de procédures pénales engagées, ainsi que le recours aux mécanismes de réclamation et l'issue des plaintes.

Des données et des informations complètes et fiables relatives **à l'application des mécanismes de réclamation et à l'issue des plaintes** font également défaut. De même, les informations transmises par les États membres concernant le nombre de **recours** introduits **pour recouvrer des arriérés de salaire**, et ayant abouti, ainsi que les procédures engagées à l'encontre d'employeurs ayant commis des abus sont insuffisantes. Aucun État membre ne dispose de données centralisées sur le nombre de plaintes, déposées par des migrants en séjour irrégulier concernant le paiement de leur salaire, qui ont abouti. Par conséquent, même si les recours aboutissent, on ne sait souvent pas si les travailleurs reçoivent ou non leurs arriérés de salaire, car, dans bien des cas, les employeurs déclarent faillite ou disparaissent. Sans une vue d'ensemble complète du nombre de plaintes déposées et de leur issue, il est difficile de tirer des conclusions sur le caractère effectif de l'accès à la justice et aux mécanismes de réclamation dans les États membres, ainsi que sur la fréquence du recours à ces mécanismes et sur leurs performances.

En raison du manque d'informations fiables et complètes, il est **difficile d'évaluer de manière concluante si la directive a eu une incidence** sur la lutte contre l'emploi illégal et sur la réduction de ce dernier, et si les sanctions pénales dans les États membres sont effectives, proportionnées et dissuasives. Une meilleure collecte d'informations aiderait à améliorer la stratégie d'exécution, tant au niveau national qu'au niveau de l'UE.

Afin de **combler les importantes lacunes en matière de données et de permettre une évaluation rigoureuse** de l'incidence et de l'efficacité de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs, il est nécessaire d'améliorer la communication d'informations par les autorités nationales. Tout d'abord, les États membres doivent fournir en temps utile des informations complètes et comparables afin de satisfaire à l'obligation qui leur incombe en vertu des exigences de l'article 16, paragraphe 2, de la directive. Afin d'aider les États membres à remplir cette obligation, la Commission entend, avec le soutien du réseau européen des migrations, **mettre en place un système et une base de données informatiques aux fins de la communication d'informations**. Un tel système facilitera la collecte d'informations auprès des autorités nationales en ce qui concerne les sanctions financières, pénales et autres imposées aux employeurs, le recours aux mécanismes de réclamation (y compris le nombre de plaintes déposées et leur issue, les recours introduits

[70] Article 14 de la directive.
[71] Article 16, paragraphe 2, de la directive.

pour recouvrer des arriérés de salaire et les versements effectifs, les titres temporaires accordés), ainsi que les inspections effectuées et leurs résultats. En coopération avec les États membres, la Commission entend définir **des exigences et des critères précis en matière de communication d'informations**, afin de garantir, d'une part, que les contributions sont cohérentes et de grande qualité et, d'autre part, que les données sont complètes, comparables et transmises en temps utile.

La Commission entend:

- mettre en place un système et une base de données informatiques aux fins de la communication d'informations, avec le soutien du réseau européen des migrations, pour la collecte d'informations et de données concernant les sanctions, le recours aux mesures de protection et les inspections;
- définir, en coopération avec les États membres, des exigences et des critères précis en matière de communication d'informations.

Les États membres devraient:

- communiquer chaque année et en temps utile des informations concernant les inspections et leurs résultats (par exemple, nombre total de procédures engagées et clôturées, amendes et sanctions pénales infligées);
- améliorer la collecte de données concernant l'application des mécanismes de réclamation et l'issue des plaintes (par exemple, nombre de recours introduits pour recouvrer des arriérés de salaire, issues des recours, nombre de procédures engagées à l'encontre des employeurs).

6. Renforcement des mesures de lutte contre l'emploi illégal prises par l'UE

Pour lutter contre la migration irrégulière, l'UE doit tenir compte de toutes les facettes de ce phénomène grâce à une approche globale, comme le précise le nouveau pacte. En plus de s'attaquer aux causes profondes de la migration, de relancer, en partenariat avec les pays tiers, la lutte contre le trafic de migrants et d'accélérer le développement de voies légales d'accès à l'UE, cette dernière doit également **renforcer les mesures prises pour faire face à l'emploi illégal**, moteur de la migration irrégulière et source d'exploitation et d'abus. Pour ce faire, il est nécessaire de garantir une mise en œuvre et une exécution plus efficaces de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs, qui constitue le principal outil à disposition et dont **le potentiel doit encore être pleinement exploité**.

Le niveau et le degré de mise en œuvre de la directive varient selon les États membres. Les différences entre les approches reflètent la souplesse accordée par la directive, qui permet aux États membres de mettre en œuvre les solutions les mieux adaptées à leur système national. Toutefois, elles témoignent aussi d'une **utilisation globalement inefficace des règles relatives aux sanctions, aux mesures de protection et aux inspections** permettant de détecter les employeurs qui imposent des conditions de travail abusives et de protéger les migrants contre l'exploitation.

Dans un premier temps, des améliorations significatives peuvent déjà être obtenues **en renforçant l'application effective** des dispositions essentielles de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs. La Commission encourage les États membres à donner

suite aux principales recommandations formulées dans la présente communication. Elle entend promouvoir un dialogue avec les autorités des États membres et les différentes parties intéressées, notamment en relançant, en 2021, les travaux du groupe d'experts de la Commission sur la migration irrégulière consacré à la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs. Les travaux du groupe d'experts viseront à améliorer le recensement et le partage des bonnes pratiques entre les États membres, ainsi qu'à aider ces derniers à interpréter et à mettre en œuvre les dispositions de la directive de manière structurée. À cette fin, la Commission entend **travailler en étroite coopération avec les parties intéressées**, telles que les autorités nationales du travail et de l'immigration, les syndicats, les organisations de la société civile, les partenaires sociaux et les organisations internationales. La Commission sollicitera l'expertise de la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré s'il y a lieu.

La Commission entend surveiller en permanence la mise en œuvre de la directive et mettre l'accent sur son **exécution effective**, tout en apportant un appui aux États membres dans leurs efforts de mise en œuvre. Dès l'adoption de la présente communication, la Commission engagera un dialogue avec les autorités compétentes des États membres afin d'obtenir des informations supplémentaires concernant la mise en œuvre des principales obligations découlant de la directive en ce qui concerne les sanctions, les inspections et la protection des droits des migrants, dans le but de mettre en évidence des solutions envisageables. Le cas échéant, la Commission engagera des procédures d'**infraction**.

D'ici la fin de l'année 2022, la Commission mettra en œuvre les mesures figurant dans la présente communication et **rendra compte des résultats obtenus** dans le prochain rapport de mise en œuvre prévu pour 2024 au plus tard. Compte tenu des progrès accomplis grâce aux recommandations de la présente communication et aux efforts renouvelés de mise en œuvre et d'application, et compte tenu aussi de l'évolution possible de l'emploi illégal ainsi que de la question de savoir si la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs est encore adaptée pour y faire face, la Commission examinera alors s'il est nécessaire de modifier le cadre juridique existant.

TABLEAUX

Tableau 1: Sanctions financières

EM	Personne P/M*	Montant des sanctions financières			Art. 5, par. 3**	Art. 5, par. 2, point b)***	Modifications
		Minimal	Fixe	Maximal			
Sanction infligée pour chaque migrant en séjour irrégulier employé illégalement							
AT	P/M	1 000 EUR / 4 000 EUR		10 000 EUR / 50 000 EUR	N	Paiement additionnel des frais de retour	Aucune modification
BE	P/M	300 EUR		3 000 EUR	N	Paiement additionnel des frais de retour	Aucune modification
BG	P	500 BGN / 1 000 BGN (255 EUR / 511 EUR)		7 500 BGN / 15 000 BGN (3 834 EUR / 7 669 EUR)	N	Paiement additionnel des frais de retour	La Bulgarie a augmenté le montant de l'amende. L'amende était auparavant comprise entre 500 BGN / 1 000 BGN et 5 000 BGN / 10 000 BGN pour une personne physique. Pour une personne morale, elle pouvait atteindre 20 000 BGN / 40 000 BGN.
	M	2 000 BGN / 4 000 BGN (1 022 EUR / 2 045 EUR)		30 000 BGN / 60 000 BGN (15 339 EUR / 30 678 EUR)			
CY	P/M	1 500 EUR		3 000 EUR	O	Paiement additionnel des frais de retour	Le gouvernement chypriote a présenté au Parlement un projet de loi visant à augmenter les amendes administratives afin de rendre les sanctions plus dissuasives. Le projet de loi devrait être promulgué dans les semaines à venir.
EE	P			1 200 EUR	N	Paiement additionnel des frais de retour	Aucune modification
	M			3 200 EUR			
EL	P/M		5 000 EUR / 10 000 EUR		N	Paiement additionnel des frais de retour	La Grèce a relevé le niveau des sanctions. L'amende était auparavant comprise entre 3 000 et 15 000 EUR.
ES	P/M	500 EUR		100 000 EUR	N	Paiement additionnel des frais de retour	L'Espagne a augmenté le montant de l'amende, qui était auparavant compris entre 6 001 EUR et 60 000 EUR.

FR	P/M	6 980 EUR		15 000 EUR / 75 000 EUR	N	Paiement additionnel des frais de retour	La France a modulé le montant de l'amende afin de mieux tenir compte des circonstances factuelles (décret du 4 juin 2013).
HR	P	10 000 HRK (1 334 EUR)		30 000 HRK (4 002 EUR)		Paiement additionnel des frais de retour	
	M	70 000 HRK (9 338 EUR)		150 000 HRK (20 010 EUR)	O		
HU	P/M	4 fois le salaire minimal		15 fois le salaire minimal	O	Paiement additionnel des frais de retour	Salaire minimal 161 000 HUF/mois (465,129 EUR) en 2020
IT	P	1 800 EUR		43 200 EUR	O	Coûts moyens du retour reflétés	L'Italie a augmenté le montant de la sanction. L'amende était auparavant comprise entre 1 500 EUR et 12 000 EUR.
LT	P	869 EUR / 2 896 EUR		2 896 EUR / 5 792 EUR	N	Paiement additionnel des frais de retour	La modification est en vigueur depuis le 1er janvier 2017.
	M	1 000 EUR / 5 000 EUR		5 000 EUR / 6 000 EUR			
LU	P/M		2 500 EUR		N	Paiement additionnel des frais de retour	Aucune modification
NL	P			11 250 EUR	O	Coûts moyens du retour reflétés	Les Pays-Bas ont augmenté le montant de l'amende. L'amende pouvait auparavant atteindre 4 000 EUR pour une personne physique et 8 000 EUR pour une personne morale.
	M			45 000 EUR			
RO	P/M	10 000 RON (2 032 EUR)		20 000 RON (4 064 EUR)	N	Paiement additionnel des frais de retour	La Roumanie a augmenté le montant de l'amende. L'amende était auparavant comprise entre 1 500 RON et 2 000 RON.
SE	P/M			36 396 SEK / 47 300 SEK (3 613 EUR / 4 696 EUR)	N	Coûts moyens du retour reflétés	La Suède a augmenté le montant de l'amende.
SI	P	2 000 EUR		5 000 EUR	N	Paiement additionnel des frais de retour	Aucune modification
	M	4 000 EUR		12 000 EUR			
Nombre de migrants en séjour irrégulier pris en compte dans la détermination de l'amende							
CZ	P			5 000 000 CZK (196 900 EUR)	N	Paiement additionnel	La Tchéquie a augmenté l'amende. L'amende

	M	50 000 CZK (1 969 EUR)		10 000 000 CZK (393 800 EUR)		des frais de retour	pouvait auparavant atteindre 2 000 000 CZK.
DE	P/M			500 000 EUR	N	Paiement additionnel des frais de retour	Aucune modification
FI	P/M	1 000 EUR		30 000 EUR	O	Paiement additionnel des frais de retour	Aucune modification
LV	P	210 EUR		500 EUR	O	Paiement additionnel des frais de retour	Aucune modification
MT	P/M			11 646,87 EUR	N	Paiement additionnel des frais de retour	Aucune modification du montant de la sanction financière maximale, mais des éléments supplémentaires ont été introduits, par exemple des frais de retour et des frais de transfert des paiements vers le pays tiers.
PL	P/M	1 000 PLN (223,1 EUR)		30 000 PLN (6 693 EUR)	O	Paiement additionnel des frais de retour	Aucune modification
PT	P/M	2 000 EUR		90 000 EUR	O	Paiement additionnel des frais de retour	Aucune modification
SK	P/M	2 000 EUR		200 000 EUR	N	Paiement additionnel des frais de retour	Aucune modification

*P/M = personne physique / personne morale.

**Article 5, paragraphe 3, de la directive 2009/52/CE: «*Les États membres peuvent prévoir une réduction des sanctions financières lorsque l'employeur est une personne physique qui emploie un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier à ses fins privées et lorsqu'il n'y a pas de conditions de travail particulièrement abusives.*»

***Article 5, paragraphe 2, point b), de la directive 2009/52/UE: «*Les sanctions infligées en cas de violation de l'interdiction visée à l'article 3 comportent: b) le paiement des frais de retour des ressortissants de pays tiers employés illégalement dans les cas où une procédure de retour est engagée. Les États membres peuvent alternativement décider de refléter au moins les coûts moyens du retour dans les sanctions financières prises conformément au point a).*»

Taux de change au 11.6.2021: 1 BGN = 0,5113 EUR; 1 CZK = 0,03938 EUR; 1 DKK = 0,134474 EUR; 1 HUF = 0,002889 EUR; 1 PLN = 0,2231 EUR; 1 RON = 0,2032 EUR; 1 SEK = 0,09929 EUR; 1 HRK = 0,1334 EUR.

Tableau 2: Sanctions pénales

EM	Sanctions (durée d'emprisonnement et amende, le cas échéant)					Remarques
	Art. 9, par. 1, point a) «l'infraction est continue ou répétée de manière persistante»	Art. 9, par. 1, point b) emploi simultané d'un nombre significatif de migrants en séjour irrégulier	Art. 9, par. 1, point c) «conditions de travail particulièrement abusives»	Art. 9, par. 1, point d) employeur qui emploie une personne en sachant qu'elle est victime de la traite	Art. 9, par. 1, point e) «emploi illégal d'un mineur»	
AT	amende pouvant atteindre 360 fois le montant journalier ou peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 6 mois	amende pouvant atteindre 360 fois le montant journalier ou peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 6 mois	jusqu'à 2 ans d'emprisonnement	jusqu'à 2 ans d'emprisonnement	amende pouvant atteindre 360 fois le montant journalier ou peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 6 mois	Le montant d'une amende, qui peut représenter 360 fois le montant journalier, dépend des revenus de l'auteur de l'infraction. La sanction financière maximale est de 1,8 million d'EUR.
BE	de 6 mois à 3 ans d'emprisonnement et/ou de 600 EUR à 6 000 EUR d'amende		de 1 à 5 ans d'emprisonnement et de 500 EUR à 50 000 EUR d'amende	de 1 à 5 ans d'emprisonnement et de 500 EUR à 50 000 EUR d'amende	de 10 à 15 ans d'emprisonnement et de 1 000 EUR à 100 000 EUR d'amende	Une sanction de niveau 4 s'applique en cas d'emploi de ressortissants étrangers qui ne sont pas admis ou autorisés à séjourner plus de 3 mois en Belgique.
BG	de 1 à 5 ans d'emprisonnement et de 5 000 BGN (2 554 EUR) à 50 000 BGN (25 564 EUR) d'amende	jusqu'à 4 ans d'emprisonnement et de 2 000 BGN (1 022 EUR) à 20 000 BGN (10 225 EUR) d'amende	de 1 à 5 ans d'emprisonnement et de 5 000 BGN (2 554 EUR) à 50 000 BGN (25 564 EUR) d'amende	jusqu'à 4 ans d'emprisonnement et de 2 000 BGN (1 022 EUR) à 20 000 BGN (10 225 EUR) d'amende	de 1 à 5 ans d'emprisonnement et de 3 000 BGN (1 534 EUR) à 30 000 BGN (15 338 EUR) d'amende	Les sanctions correspondant à la circonstance visée à l'article 9, paragraphe 1, point b), s'appliquent aux personnes qui emploient simultanément cinq ressortissants étrangers en séjour irrégulier ou plus.
CY	jusqu'à 5 ans d'emprisonnement et/ou maximum 20 000 EUR d'amende					Les circonstances mentionnées à l'article 9, paragraphe 1, points a) à e), sont présentes de manière cumulative ou se substituent les unes aux autres.
CZ	de 6 mois à 5 ans d'emprisonnement: - jusqu'à 6 mois d'emprisonnement, confiscation de biens ou d'autres avoirs, ou interdiction d'exercer des activités professionnelles; - jusqu'à 1 an d'emprisonnement, si une personne a commis l'infraction pénale liée à l'emploi illégal de ressortissants étrangers en tant que membre d'un groupe organisé, contre rémunération ou de manière répétée; - de 6 mois à 3 ans d'emprisonnement, si l'auteur de l'infraction a obtenu des profits considérables pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre; - de 1 à 5 ans d'emprisonnement et, le cas échéant, confiscation de biens, si l'auteur de l'infraction a obtenu des profits substantiels pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre.			-	de 6 mois à 5 ans d'emprisonnement	Une sanction pécuniaire peut être infligée jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 1 460 000 000 CZK (53 100 563 EUR) pour les personnes morales.
DE	jusqu'à 1 an d'emprisonnement ou amende	jusqu'à 1 an d'emprisonnement ou amende	jusqu'à 3 ans d'emprisonnement ou amende (pour les cas graves: 6 mois à 5 ans)	jusqu'à 3 ans d'emprisonnement ou amende	jusqu'à 1 an d'emprisonnement ou amende	1. En cas d'infraction pénale intentionnelle, jusqu'à 1 000 000 EUR d'amende. 2. En cas d'infraction pénale commise par négligence, jusqu'à 500 000 EUR d'amende.
EE	amende de 30 à 500 fois le montant journalier (de 96 EUR à 1 600 EUR) ou jusqu'à 3 ans d'emprisonnement					Pour les personnes morales, seule une sanction pécuniaire est infligée (de 3 200 EUR à 16 000 000 EUR).

						Dissolution obligatoire de la personne morale.
EL	au moins 5 mois d'emprisonnement			au moins 6 mois d'emprisonnement	au moins 6 mois d'emprisonnement	Aucune distinction n'est opérée entre les employeurs en tant que personnes physiques ou personnes morales.
ES	de 3 à 18 mois d'emprisonnement et de 12 à 30 mois d'amende	de 6 mois à 6 ans d'emprisonnement et de 6 à 12 mois d'amende	de 2 à 5 ans d'emprisonnement et de 6 à 12 mois d'amende	de 2 à 5 ans d'emprisonnement et de 6 à 12 mois d'amende	de 3 à 18 mois d'emprisonnement et de 12 à 30 mois d'amende	
FI	amende ou jusqu'à 1 an d'emprisonnement					
FR	jusqu'à 10 ans d'emprisonnement et 100 000 EUR d'amende					
HR	de 6 mois à 5 ans d'emprisonnement					
HU	jusqu'à 2 ans d'emprisonnement	jusqu'à 2 ans d'emprisonnement	jusqu'à 3 ans d'emprisonnement	jusqu'à 3 ans d'emprisonnement	jusqu'à 3 ans d'emprisonnement	
IT	de 1 à 5 ans d'emprisonnement et de 5 à 15 ans en cas de circonstances aggravantes					L'Italie a augmenté la durée de l'emprisonnement. Auparavant: de 3 mois à 1 an d'emprisonnement et 5 000 EUR d'amende pour chaque travailleur employé illégalement; les sanctions augmentaient si les activités étaient liées à des infractions pénales motivées par la recherche du profit.
	augmentation d'un tiers à la moitié de la sanction			augmentation d'un tiers à la moitié de la sanction et 25 000 EUR d'amende par personne impliquée	augmentation d'un tiers à la moitié de la sanction et 25 000 EUR d'amende par personne impliquée	
LT	amende ou jusqu'à 2 ans d'emprisonnement		jusqu'à 8 ans d'emprisonnement	de 2 à 10 ans d'emprisonnement ou, si deux personnes ou plus sont impliquées, de 4 à 12 ans		Sanctions spécifiques à l'encontre des personnes morales: 1) amende (de 10 000 EUR à 5 000 000 EUR); 2) restriction des activités de l'entité juridique; 3) liquidation de l'entité juridique.
LU	de 8 jours à 1 an d'emprisonnement et/ou de 2 501 EUR à 20 000 EUR d'amende					Sanctions spécifiques à l'encontre des personnes morales: 1) amende (de 500 EUR à 750 000 EUR); 2) confiscation spéciale; 3) exclusion de la participation à une procédure de passation de marché public; 4) dissolution.
LV	privation temporaire de liberté (jusqu'à 3 mois d'emprisonnement) ou travail d'intérêt général, ou amende [jusqu'à 100 fois le salaire mensuel minimal (50 000 EUR)]					
MT	jusqu'à 11 646,87 EUR d'amende et/ou jusqu'à 2 ans d'emprisonnement. La sanction est augmentée d'un ou deux degrés en fonction des circonstances aggravantes visées à l'article 9, paragraphe 1, points a) à e).					Sanctions spécifiques à l'encontre des personnes morales: 1) jusqu'à 2 500 EUR d'amende; 2) suspension ou annulation de toute licence; 3) fermeture temporaire ou définitive; 4) dissolution forcée.
NL	jusqu'à 4 ans d'emprisonnement ou amende de catégorie 5	jusqu'à 4 ans d'emprisonnement ou amende de catégorie 5 et peine maximale pour traite des êtres humains, à savoir jusqu'à 12 ans d'emprisonnement				Le code pénal permet la poursuite pénale des personnes morales. Les personnes morales ainsi que le supérieur ou le responsable hiérarchique

						peuvent faire l'objet de sanctions.
PL	amende (imposée en taux journaliers; le nombre de taux journaliers ainsi que la valeur d'un taux sont définis. La valeur minimale d'un taux journalier est de 100 PLN et la valeur maximale de 1 080 000 PLN) ou jusqu'à 12 mois de restriction de liberté		jusqu'à 3 ans d'emprisonnement		de 100 PLN à 1 080 000 PLN d'amende ou restriction de liberté	Sanctions spécifiques à l'encontre des personnes morales: 1) interdiction de faire la promotion ou la publicité de son activité, des biens produits ou des services fournis; 2) exclusion du bénéfice des aides financières publiques; 3) exclusion du bénéfice des aides d'organisations internationales; 4) exclusion de la participation à une procédure de passation de marché public; 5) interdiction d'exercer une activité économique spécifique; 6) publication d'une décision judiciaire.
PT	jusqu'à 1 an d'emprisonnement ou jusqu'à 240 jours d'amende (max. 120 000 EUR)	jusqu'à 2 ans d'emprisonnement ou jusqu'à 480 jours d'amende (max. 240 000 EUR)	de 1 à 5 ans d'emprisonnement	de 2 à 6 ans d'emprisonnement	jusqu'à 2 ans d'emprisonnement ou jusqu'à 480 jours d'amende (max. 240 000 EUR)	Sanctions spécifiques à l'encontre des personnes morales: 1) amende; 2) interdiction d'exercer l'activité pour une période de 3 mois à 5 ans.
RO		de 1 à 2 ans d'emprisonnement ou amende	de 6 mois à 3 ans d'emprisonnement	de 3 mois à 2 ans d'emprisonnement	de 3 mois à 2 ans d'emprisonnement	La circonstance mentionnée à l'article 9, paragraphe 1, point b), s'applique lorsque plus de cinq personnes sont employées.
SE	amende ou jusqu'à 1 an d'emprisonnement					L'amende infligée aux sociétés est comprise entre 10 000 SEK (1 138 EUR) et 3 000 000 SEK (341 382 EUR). En outre, le chapitre 36, section 4, du code pénal suédois permet de confisquer les profits découlant d'une infraction pénale. La personne morale peut donc perdre tous les profits qu'elle a réalisés grâce à l'emploi illégal.
SI	jusqu'à 2 ans d'emprisonnement		jusqu'à 3 ans d'emprisonnement			Le montant de l'amende infligée à une personne morale varie en fonction du degré de la sanction (notamment la durée de l'emprisonnement) prévue pour l'auteur de l'infraction pénale.
SK	jusqu'à 2 ans d'emprisonnement	de 6 mois à 3 ans d'emprisonnement				Sanctions à l'encontre des personnes morales: confiscation d'une somme allant de 800 EUR à 1 660 000 EUR; confiscation d'un bien.

<u>Tableau 3</u>: Inspections effectuées par les États membres en 2019

	Inspections		Résultats	
État membre	**Nombre absolu**	**Pourcentage d'employeurs de tous les secteurs ayant fait l'objet d'inspections**	**Nombre d'inspections au cours desquelles des travailleurs employés illégalement ont été détectés**	**Nombre de travailleurs employés illégalement détectés**
Belgique	14 658	6,3 %	1 062	1 629
Bulgarie	391	0,4 %	4	14
Tchéquie	8 160	5,6 %	74	180
Allemagne	98 224	6,0 %	Aucune donnée	Aucune donnée
Estonie	100	0,2 %	0	44
Grèce	21 244	9,4 %	30	41
Espagne	15 706	1,7 %	3 215	4 948
France	1 286	0,1 %	1 068	1 800
Croatie	10 100	2,8 %	142	321
Italie	129 289	8,2 %	907	1 608
Chypre	9 203	126,1 %	68	104
Lettonie	1 518	0,8 %	6	6
Lituanie	7 141	6,6 %	72	257
Luxembourg	5 682	64,6 %	61	68
Hongrie	15 509	3,5 %	47	85
Malte	3 920	6,1 %	13	22
Pays-Bas	1 746	0,5 %	386	405
Autriche	27 518	14,5 %	3 345	5 831
Pologne	11 623	1,9 %	497	574
Portugal	1 167	0,6 %	0	757
Roumanie	1 416	1,5 %	0	121
Slovénie	10 444	32,0 %	96	0
Slovaquie	23 891	36,6 %	5	7
Finlande	19 765	6,3 %	17	53
Suède	2 675	0,5 %	331	584
Total	***442 376***	13,7 %	***11 446***	***19 459***

<u>Tableau 4</u>: Inspections effectuées par les États membres en 2020

	Inspections		Résultats	
État membre	**Nombre absolu**	**Pourcentage d'employeurs de tous les secteurs ayant fait l'objet d'inspections**	**Nombre d'inspections au cours desquelles des travailleurs employés illégalement ont été détectés**	**Nombre de travailleurs employés illégalement détectés**
Belgique	10 080	4,37 %	832	1 371
Bulgarie	131	0,13 %	5	5
Tchéquie	5 557	4,08 %	36	66
Allemagne	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée
Estonie	388	1,30 %	53	132
Grèce	10 904	10,61 %	27	41
Espagne	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée
France	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée
Croatie	8 101	2,15 %	133	232
Italie	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée
Chypre	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée
Lettonie	1 239	0,68 %	8	8
Lituanie	4 161	1,93 %	0	3
Luxembourg	12 728	Aucune donnée	54	70
Hongrie	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée
Malte	3 542	5,05 %	19	33
Pays-Bas	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée
Autriche	29 220	15,94 %	3 483	5 302
Pologne	6 823	1,17 %	320	426
Portugal	631	1 %	Aucune donnée	239
Roumanie	724	Aucune donnée	Aucune donnée	53
Slovénie	7 826	Aucune donnée	104	Aucune donnée
Slovaquie	13 182	19 %	6	44
Finlande	14 593	4,55 %	2	6
Suède	1 695	0,31 %	239	406
Total	***131 525***	***4,82 %***	***5 321***	***8 437***