



Bruxelles, le 1^{er} décembre 2023
(OR. en)

16052/23

Dossier interinstitutionnel:
2022/0269(COD)

MI 1052
COMPET 1182
CONSOM 431
POLCOM 297
ENFOCUSTOM 162
JAI 1573
EMPL 594
SOC 829
CODEC 2289
UD 279

NOTE

Origine:	Comité des représentants permanents (1 ^{re} partie)
Destinataire:	Conseil
N° doc. préc.:	15495/23 REV2
N° doc. Cion:	12711/22 + COR1
Objet:	Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à l'interdiction des produits issus du travail forcé sur le marché de l'Union - Débat d'orientation

I. INTRODUCTION

1. Le 14 septembre 2022, la Commission a présenté au Conseil et au Parlement européen une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'interdiction des produits issus du travail forcé sur le marché de l'Union¹.

¹ Doc. 12711/22 + COR 1.

2. Cette proposition vise à interdire les produits issus du travail forcé, y compris le travail forcé des enfants, sur le marché de l'Union européenne (UE) ainsi que leur exportation à partir de l'UE. Cette interdiction vise tous les produits fabriqués, en tout ou partie, moyennant le recours au travail forcé et s'applique à tous les secteurs et entreprises.
3. La proposition est fondée sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (procédure législative ordinaire).
4. Le Comité économique et social européen a rendu son avis le 27 janvier 2023².
5. Au Parlement européen, la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) et la commission du commerce international (INTA) sont compétentes au fond. M^{me} Maria Manuel LEITÃO-MARQUES (S&D, PT) et M^{me} Rafaela SAMIRA (Renew, NL) ont été nommées rapporteuses. Les commissions IMCO et INTA ont adopté leur rapport conjoint le 16 octobre 2023. Le Parlement européen a adopté son mandat de négociation lors de sa session plénière du 8 novembre 2023.

II. TRAVAUX MENES AU SEIN DES INSTANCES PREPARATOIRES DU CONSEIL

6. L'examen de la proposition par le groupe "Compétitivité et croissance" a débuté le 18 novembre 2022 sous la présidence tchèque.
7. Cette proposition n'était accompagnée d'aucune analyse d'impact. À la place, la Commission européenne a publié un document de travail de ses services³ résumant, entre autres, sa stratégie de consultation concernant la proposition et les résultats de celle-ci. L'absence d'analyse d'impact de la proposition de règlement a fait l'objet de vives critiques de la part de nombreuses délégations, étant donné que le règlement devrait avoir d'importantes répercussions économiques, financières et sociales.

² EESC D/67/2023 - 27/01/2023.

³ Doc. 16174/22.

8. Lors de ses huit réunions ultérieures, qui se sont tenues sous les présidences tchèque (deux réunions), suédoise (deux réunions) et espagnole (cinq réunions), le groupe a axé ses discussions sur l'objectif, le champ d'application et les dispositions relatives au contrôle du respect global du règlement proposé.
9. En tenant compte des résultats de ces réunions et des observations écrites formulées par les délégations, la présidence espagnole a élaboré son premier texte de compromis⁴, qui a été présenté au groupe les 21, 29 et 30 novembre 2023.
10. Les discussions au niveau du groupe ont atteint un stade où il semble approprié de présenter une vue d'ensemble des progrès accomplis jusqu'à présent et d'inviter les ministres, en vue de la prochaine session du Conseil "Compétitivité" du 7 décembre 2023, à exprimer leur point de vue sur la proposition d'interdiction des produits issus du travail forcé sur le marché de l'Union et de leur exportation à partir de l'Union européenne.

III. PRINCIPALES QUESTIONS POLITIQUES

a) Objectif du règlement proposé et cohérence avec d'autres actes législatifs de l'UE

11. L'objectif général de la proposition de règlement consistant à lutter contre le travail forcé a été largement soutenu par tous les États membres. À l'échelle mondiale, le recours au travail forcé reste très répandu et touche quelque 27,6 millions de personnes. Dans ce contexte, les États membres ont souligné la nécessité de rationaliser les efforts de l'UE dans le domaine du travail forcé et de l'esclavage moderne en alignant le règlement proposé sur les normes internationales et la législation de l'UE déjà en vigueur, en particulier la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et le règlement relatif à la déforestation.

⁴ Doc. 15455/23.

b) Champ d'application et définitions

12. Le règlement proposé interdit la mise sur le marché de l'UE, la mise à disposition sur le marché de l'UE ainsi que l'exportation à partir de l'Union de tout produit issu du travail forcé. Il définit le travail forcé en faisant référence à une convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) sans entrer davantage dans les détails de son application contemporaine. Un certain nombre d'États membres ont rejeté la définition comme étant vague, dépassée et trop large pour que le contrôle du respect du règlement proposé soit effectif et efficace. D'autres États membres se sont déclarés favorables à l'utilisation d'une définition convenue au niveau international pour assurer la conformité du règlement proposé avec les règles internationales (telles que les celles de l'OMC). Ce sujet sera à nouveau examiné et approfondi lors des prochaines réunions du groupe.
13. L'interdiction des produits proposée par la Commission s'applique indépendamment du fait que les produits issus du travail forcé soient fabriqués au sein de l'UE ou destinés à être importés dans l'UE ou exportés à partir de celle-ci. Le règlement proposé ne s'applique pas au retrait des produits qui sont parvenus aux utilisateurs finals sur le marché de l'Union. Certains États membres ont exprimé des préoccupations quant au fait que, en l'absence d'une définition du terme "utilisateurs finals", le champ d'application du règlement proposée pourrait être interprété comme couvrant une gamme large de produits. Afin de tenir compte de ces préoccupations, le champ d'application du règlement a été limité dans le nouveau texte de compromis de la présidence, en ajoutant une définition du terme "utilisateurs finals" à l'article 2.
14. Il convient de poursuivre les discussions sur la question de savoir si le champ d'application du règlement proposé devrait être élargi en y incluant certains services.

c) Charge de la preuve

15. Aux termes du projet de proposition, les autorités compétentes des États membres seront chargées d'enquêter afin de déterminer si un opérateur économique a enfreint la loi en mettant sur le marché des produits issus du travail forcé. Par conséquent, la charge de la preuve incomberait aux autorités compétentes. Il s'agissait d'un des principaux sujets de préoccupation pour de nombreux États membres. Au cours de leurs discussions, ceux-ci se sont également penchés sur la possibilité de faire plutôt peser la charge de la preuve sur les opérateurs économiques. Toutefois, renverser ainsi la charge de la preuve pourrait entraîner le désengagement des entreprises des régions présentant un risque de travail forcé. Cela aurait une incidence limitée sur l'éradication du travail forcé et pourrait contribuer à une marginalisation accrue de PME n'ayant pas ou peu de possibilités de se détourner des zones à haut risque pour leur approvisionnement. Une nette majorité d'États membres a fait valoir qu'une solution raisonnable consisterait à renforcer le rôle de la Commission européenne dans le processus d'enquête sur le recours au travail forcé et d'établissement de preuves en ce sens.

d) Renforcement du rôle de la Commission européenne dans la mise en œuvre et le contrôle du respect du règlement proposé

16. Le projet de proposition ne prévoit qu'un rôle de soutien pour la Commission européenne dans la mise en œuvre et le contrôle du respect du règlement proposé, consistant notamment à élaborer des lignes directrices sur le devoir de vigilance en matière de travail forcé, à établir un réseau de l'Union contre les produits issus du travail forcé et à y participer activement, ainsi qu'à exécuter des tâches liées à une base de données des zones et produits présentant un risque de travail forcé. Afin d'assurer un contrôle cohérent du respect du futur règlement, les États membres ont appelé à renforcer le rôle de la Commission tout au long du processus d'enquête, de prise de décision et de coopération conduisant au retrait du marché de l'Union des produits issus du travail forcé et, à l'échelle mondiale, à l'éradication du travail forcé. Ils se sont également penchés sur le rôle de la Commission en tant qu'autorité cheffe de file dans ce processus ainsi que sur la possibilité de déléguer des pouvoirs de contrôle à une agence spécialisée. Ce sujet revêt une importance capitale pour tous les États membres et doit faire l'objet d'un examen plus approfondi.

e) Réparation pour les victimes du travail forcé

17. Par sa nature, le projet de proposition est une interdiction de produits et ne prévoit pas de réparation pour les victimes du travail forcé. Les États membres sont divisés sur la question de savoir s'il convient d'inclure la réparation pour les victimes dans le futur règlement, étant donné que d'autres propositions, telles que la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, pourraient être mieux adaptées à l'octroi d'une compensation financière. Au cours de leurs discussions, ils ont également abordé la question des sanctions pécuniaires et de l'utilisation des fonds recouvrés par les autorités compétentes à des fins de réparation pour les victimes du travail forcé. Les discussions sur ces sujets se poursuivront lors des prochaines réunions du groupe.

f) Des lignes directrices de mise en œuvre claires

18. Tous les États membres ont exprimé de sérieux doutes sur l'applicabilité du projet de proposition en raison notamment de la répartition ambiguë des tâches entre les autorités compétentes, les autorités de surveillance du marché et les autorités douanières, du manque de clarté du cadre de coopération avec les pays tiers et des responsabilités juridiques ou sanctions applicables en cas de non-respect des règles envisagées. Ils ont souligné la nécessité que la Commission fournisse davantage de précisions et élabore des orientations claires afin d'assurer un contrôle uniforme du respect du règlement proposé et de créer des conditions de concurrence équitables pour tous les États membres et dans l'ensemble de l'industrie. Sur ce point, ils ont également mis l'accent sur le fait qu'il importe de limiter la charge administrative et d'atténuer les incidences négatives sur les opérateurs économiques.

g) Mise hors circuit des produits issus du travail forcé

19. Le projet de proposition prévoit la mise hors circuit des produits issus du travail forcé dont la mise en libre pratique ou l'exportation ont été refusées par les autorités compétentes. Il indique simplement que ces produits devraient être mis hors circuit conformément au droit national conforme au droit de l'Union. Les États membres sont convenus que toutes les options de mise hors circuit devaient être clairement énoncées dans le futur règlement et respecter l'objectif de l'UE de parvenir à une économie circulaire. Ils ont plaidé en faveur du don comme option privilégiée et du recyclage comme deuxième option. La destruction de produits issus du travail forcé pourrait être utilisée en dernier recours. Les États membres ont également souligné que les dons devraient inclure tous les types de produits issus du travail forcé.

20. Le travail forcé, la traite des êtres humains et l'esclavage comptent parmi les formes les plus graves d'exploitation ayant cours actuellement sur les marchés du travail. Bien qu'ils soient particulièrement omniprésents dans l'économie informelle, ils pénètrent de plus en plus dans les chaînes d'approvisionnement mondiales. Compte tenu de ces tendances et de leur impact négatif sur les droits de l'homme, les ministres sont invités à se prononcer sur la question ci-après pour stimuler l'examen des sujets susmentionnés:

Dans le but de remédier au problème de la vente de produits issus du travail forcé sur le marché intérieur de l'Union européenne, et sur la base du premier texte de compromis de la présidence, appelez-vous à une implication accrue ou réduite de la Commission dans l'ensemble ou certaines des phases (collecte d'informations, phase préliminaire des enquêtes, enquêtes, décision, mise en œuvre et sanctions) prévues par le règlement relatif à l'interdiction du travail forcé?

21. La présidence estime que la vue d'ensemble présentée ci-dessus constitue un résumé équilibré des principales questions abordées lors de l'examen tant de la proposition que du premier texte de compromis de la présidence, et pourrait donc être transmise au niveau ministériel en vue du prochain débat d'orientation, qui se tiendra lors de la session du Conseil "Compétitivité" du 7 décembre 2023.

IV. CONCLUSION

Le Conseil "Compétitivité" est invité à prendre note du présent document de la présidence lors de sa session du 7 décembre 2023.