

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions d'entrée et de résidence des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, d'échanges d'élèves, de formation rémunérée et non rémunérée, de volontariat et de travail au pair (refonte)»

COM(2013) 151 final — 2013/0081 (COD)

(2013/C 341/12)

Rapporteur: **M. PÎRVULESCU**

Le 26 avril 2013, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions d'entrée en séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, d'échange d'élèves, de formation rémunérée et non rémunérée, de volontariat et de travail au pair"

COM(2013) 151 final — 2013/0081 COD.

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 septembre 2013.

Lors de sa 492^e session plénière des 18 et 19 septembre 2013 (séance du 18 septembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 126 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité salue l'initiative de la Commission européenne et estime qu'il est nécessaire de refondre les deux directives concernées afin de faire face aux défis, d'ordre démographique et économique.

1.2 Si elle veut atteindre les objectifs fixés par la stratégie Europe 2020 et d'autres grandes initiatives, l'Union européenne a besoin, de toute urgence, d'une politique de migration sensée et solide. Dès lors qu'elle entend rester un foyer d'innovation et un pôle industriel vigoureux, elle se doit d'attirer les talents et de s'assurer d'une bonne "circulation des cerveaux".

1.3 Le Comité considère qu'une politique de promotion de la migration et de la mobilité doit être profondément enracinée dans le régime des droits de l'homme fondamentaux. Il convient que les principes de la charte des droits fondamentaux soient mis en application à tous les niveaux.

1.4 Le Comité encourage la Commission européenne et l'Agence des droits fondamentaux de l'UE à évaluer les vulnérabilités des ressortissants de pays tiers et à proposer aux États membres des mesures actives pour y remédier. Les cas de discrimination doivent être combattus avec détermination et à tous les niveaux.

1.5 Le Comité soutient résolument la Commission européenne dans ses démarches destinées à développer les partenariats bilatéraux pour la mobilité de telle manière qu'ils offrent

un cadre pour la coopération entre l'Union européenne et les pays qui n'en font pas partie, dont, en particulier, ceux situés dans son voisinage.

1.6 Le Comité incite la Commission européenne et les États membres à tenir compte de la dimension de genre et à élaborer des programmes conçus pour favoriser une plus grande participation des femmes dans ce contexte.

1.7 Il est nécessaire d'évaluer soigneusement les obstacles, quelle que soit leur nature, qui entravent les procédures d'octroi de visas et de déterminer des mesures qui permettent de les éliminer. Le processus d'octroi de visas doit être simple, adéquat, accessible et non discriminatoire.

1.8 Le Comité relève l'importance que revêt le principe de l'égalité de traitement à réserver aux ressortissants des pays tiers par rapport aux nationaux de l'État membre d'accueil en ce qui concerne l'accès aux biens et aux services.

1.9 Le Comité attire l'attention sur la nécessité d'accorder une protection analogue aux étudiants, aux chercheurs, aux volontaires et aux personnes ressortissant d'un régime au pair lorsqu'ils exercent une activité rémunérée ou sont actifs sur le marché du travail. Les activités rémunérées en question masquent souvent des rapports de travail et il convient d'éviter les abus qui peuvent résulter de pareilles situations en faisant bénéficier toutes ces catégories d'une égalité de traitement. Une attention particulière doit être accordée aux personnes, les femmes en particulier, qui accomplissent des tâches domestiques sous un régime au pair.

1.10 Le Comité accueille favorablement l'article 24, aux termes duquel les ressortissants de pays tiers ont le droit de chercher du travail durant une période de douze mois après la conclusion de leurs recherches ou de leurs études. Néanmoins, les dispositions concernant l'égalité de traitement reprises dans la directive 2011/98 comportent des dérogations qui apparaissent inadéquates par rapport aux objectifs poursuivis par la proposition de refonte des deux directives.

1.11 Le Comité considère que la communication représente un facteur essentiel pour assurer la réussite de cette politique. Les États membres et les institutions européennes se doivent de communiquer avec les ressortissants de pays tiers et de leur garantir l'accès à des informations de qualité.

2. Introduction

2.1 L'Union est confrontée à des défis structurels majeurs, de nature démographique et économique. La population active se réduit et les entreprises éprouvent des difficultés à trouver du personnel qualifié.

2.2 L'UE définit le cadre général de sa politique migratoire par son approche globale de la question des migrations et de la mobilité, laquelle détermine par ailleurs la manière dont l'Union organise son dialogue et sa coopération avec les pays qui ne comptent pas parmi ses États membres.

2.3 L'UE se trouve également dans une situation d'urgence en matière d'innovation. Parmi leurs objectifs, la stratégie Europe 2020 et son initiative phare "Une Union de l'innovation" fixent celui d'un investissement accru dans la recherche et l'innovation, qui induit, selon les estimations, la création d'un million d'emplois supplémentaires dans ladite recherche. L'immigration en provenance de pays qui ne font pas partie de l'UE peut lui apporter un personnel hautement qualifié et des talents que chacun de ses États membres peut et doit attirer.

2.4 L'article 79 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) confie à celle-ci la mission de développer une politique commune de l'immigration, dont l'objectif consiste à assurer une gestion efficace des flux migratoires et un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans ses États membres.

2.5 La directive 2004/114/CE fixe les dispositions obligatoires pour l'admission des étudiants ressortissants de pays tiers. Son application dans le cas des élèves, des volontaires et des stagiaires non rémunérés a été laissée à l'appréciation des États membres. La directive 2005/71/CE prévoit une procédure rapide pour l'admission des chercheurs ressortissants de pays tiers qui ont conclu une convention d'accueil avec un organisme de recherche agréé par l'État membre concerné.

2.6 Concernant la mise en œuvre de ces deux directives, la Commission a présenté en 2011 au Parlement européen et au Conseil des rapports qui ont montré qu'elles présentaient une série de lacunes.

2.7 Le principal problème lié à ces deux directives se rapporte aux autorisations d'entrée et de séjour dans l'UE pour les ressortissants de pays tiers (visas de longue durée, permis de séjour). Les dispositions juridiques en la matière

sont souvent complexes et peu claires, tandis que les procédures présentent une durée excessive et que leur application ne s'effectue pas toujours de manière équitable ou cohérente. Les règles actuelles concernant l'immigration ne favorisent pas suffisamment les programmes de l'Union qui prévoient des mesures de mobilité, comme Erasmus Mundus ou Marie Curie.

2.8 Pour ce qui est du marché du travail, les diplômés de pays tiers ne disposent pas, une fois leurs études menées à bien, de suffisamment de chances de trouver un emploi et ce constat vaut aussi pour les chercheurs qui ont achevé leurs projets de recherche. Dans certains cas, les ressortissants de pays tiers ne peuvent être engagés dans les universités, étant donné qu'elles sont considérées comme partie intégrante du secteur public. En priorité, il convient d'encourager l'accès des femmes aux professions scientifiques, en éliminant toutes les formes de discrimination, directe ou indirecte, et autres obstacles qui les empêchent d'accéder à des postes hautement qualifiés dans le domaine de la science.

3. Observations générales

3.1 Le Comité salue l'initiative de la Commission européenne et estime nécessaire de remanier les deux directives concernées.

3.2 Pour l'Union européenne, l'ouverture vers le monde extérieur reste une priorité, même si cet objectif est difficile à concrétiser dans les conditions actuelles. Elle se doit de faciliter la mobilité et d'utiliser tous les instruments à sa disposition pour améliorer l'accès des citoyens de pays tiers aux activités d'éducation et de recherche, ainsi qu'au marché du travail.

3.3 L'Union européenne a besoin d'une nouvelle approche de la migration économique, qui permette aux ressortissants de pays tiers d'engranger des connaissances et des compétences. La coopération avec ces États doit encourager la "circulation des cerveaux", qui profite tant aux pays qui les reçoivent qu'à ceux qui les envoient.

3.4 En octobre 2010, la Commission européenne a adopté une initiative qui propose un éventail d'actions et de politiques, courageuses et nécessaires, qu'il s'impose de mener afin de transformer l'Union européenne en une "Union de l'innovation". Pour ce faire, celle-ci doit rendre plus maniables les règles applicables à l'entrée et au séjour des ressortissants de pays tiers.

3.5 Les ressortissants de pays tiers peuvent insuffler dynamisme et diversité dans les activités éducatives, scientifiques, culturelles et économiques en Europe. Le Comité considère que faciliter la mobilité des ressortissants de pays tiers constitue l'une des réponses aux défis qui se posent en matière de démographie et de développement économique de l'Union européenne. Il estime par ailleurs que cette politique doit être profondément enracinée dans le régime des droits fondamentaux de l'homme.

3.6 Le Comité se félicite que l'engagement soit pris d'unifier et de simplifier les procédures qu'implique l'accès au territoire de l'Union européenne. Les conditions économiques et politiques qui prévalent actuellement sont susceptibles d'aboutir à une situation de compartimentation dans les régimes, les politiques et les législations de niveau national qui concernent les ressortissants de pays tiers.

3.7 Le rôle de l'Union européenne consiste à centraliser les débats, dégager des solutions communes, encourager les bonnes pratiques et soutenir les efforts de ses États membres, des pays tiers et de leurs ressortissants.

3.8 Tout aussi opportune est la clarification quant aux catégories de citoyens de pays tiers qui bénéficient d'un accès facilité au territoire de l'Union. Cette initiative rend les choses plus claires et prévisibles, tant pour les États membres que pour les ressortissants de pays tiers. Même si les conditions d'admission et de séjour diffèrent, leur intégration générale dans la nouvelle directive contribue à promouvoir des dimensions transversales essentielles, comme le respect des droits fondamentaux.

3.9 Les ressortissants de pays tiers ont et des droits, et des devoirs et ils doivent les connaître et les assumer.

3.10 Le Comité apprécie l'effort déployé pour une articulation plus efficace entre l'accès des ressortissants de pays tiers et les principaux domaines d'intervention qui ont trait aux migrations, à l'éducation et à la recherche, notamment en rapport avec des programmes reconnus tels qu'Erasmus Mundus et Marie Curie.

3.11 Le Comité note également avec satisfaction la place qui est accordée aux droits fondamentaux des ressortissants de pays tiers. Il conviendrait toutefois de se soucier davantage des mesures agissantes qui leur garantissent d'être traités de manière équitable. Dans la pratique, les ressortissants de pays tiers se trouvent souvent en situation de vulnérabilité, en particulier dans le cas des étudiants et des personnes qui sont employées au pair. Le Comité encourage la Commission européenne et l'Agence des droits fondamentaux de l'UE à évaluer les vulnérabilités des ressortissants de pays tiers et à proposer aux États membres des mesures actives pour y remédier.

3.12 Le Comité fait part de son inquiétude face à la propagation des attitudes racistes et xénophobes à l'encontre des ressortissants de pays tiers. Faciliter la mobilité de ceux-ci sans parvenir à endiguer ce type d'attitude risque de compromettre l'ensemble des objectifs politiques.

3.13 Le Comité observe que la proposition contient des dispositions concrètes qui facilitent l'intégration des citoyens de pays tiers dans les espaces européens de la recherche et de l'éducation, ainsi que sur le marché du travail.

3.14 L'accès des ressortissants de pays tiers à des formes d'emploi qui combinent le travail avec l'éducation et la formation doit être encouragé. Il importe de renforcer le principe de l'égalité de traitement en ce qui concerne l'engagement et les conditions de travail des personnes dont la situation est régie par les directives à l'examen.

3.15 Le Comité incite la Commission européenne et les États membres à tenir compte de la dimension de genre et à élaborer des programmes conçus pour favoriser une plus grande participation des femmes dans ce contexte. Pour ce qui est de cet

objectif, il convient de donner la priorité à la mobilité des étudiants et, plus particulièrement, des chercheurs.

3.16 Le Comité souhaite encourager les États membres et les institutions européennes à envisager un éventail plus large d'interactions possibles, y compris celles concernant la recherche, l'éducation et l'emploi. L'espace européen est tel que la production artistique et les industries de la création y constituent un facteur d'intégration et de progrès social comme de développement économique.

3.17 Le Comité exhorte la Commission européenne, les États membres et le Parlement européen à renforcer la protection accordée sur le lieu de travail, y compris, lorsqu'ils participent au marché de l'emploi, pour les ressortissants de pays tiers admis à des fins d'études, de recherche ou de régime au pair. Il considère en particulier qu'en ce qui concerne les étudiants, les chercheurs et les personnes ressortissant à un régime au pair, il y a lieu d'éliminer les dérogations aux dispositions de la directive 2011/98 concernant l'égalité de traitement.

4. Observations particulières

4.1 Le Comité estime qu'il est judicieux d'étendre le champ d'application global de la directive de manière qu'elle couvre les stagiaires rémunérés et les travailleurs au pair.

4.2 Le Comité estime qu'en pratique, de nombreux obstacles procéduraux et institutionnels subsistent sur la voie de la mobilité. Ils concernent principalement les procédures d'octroi de visas, qui sont longues, imprévisibles, voire arbitraires. Elles représentent un coût très élevé pour les demandeurs, qui les leur rend presque inaccessibles. Les possibilités d'accès aux ambassades ou aux bureaux consulaires sont souvent limitées. Il est nécessaire d'évaluer soigneusement ces entraves, quelle qu'en soit la nature, et de déterminer des mesures qui permettent de les éliminer. Le processus d'octroi de visas doit être simple, adéquat, accessible et non discriminatoire.

4.3 Le secteur privé joue un rôle fort important dans la réalisation des objectifs liés au financement et au développement de la recherche. Il convient d'encourager les entreprises à adopter une attitude volontariste pour attirer les chercheurs. De même, les autorités des États membres devraient concevoir, en coopération avec les institutions et les sociétés privées, des mesures particulières, propres à supprimer les obstacles pratiques qui se dressent sur le parcours d'intégration des ressortissants. À titre d'exemple, on mentionnera la procédure d'ouverture d'un compte bancaire, qui peut s'avérer longue et complexe.

4.4 Le Comité observe que l'obtention d'un visa est difficile, sur le plan procédural, pour les personnes qui se consacrent au volontariat, lequel constitue une activité particulière, qui n'est assimilée ni à un travail ni à des études mais associée, dans une certaine mesure, ces deux volets. Il doit être reconnu formellement comme une activité justifiant l'octroi d'un visa.

4.5 Dans ce cadre, le Comité considère qu'il serait bénéfique d'associer les pouvoirs publics locaux et régionaux à l'effort en la matière.

4.6 Par ailleurs, la disposition accordant aux États membres la possibilité d'octroyer des conditions plus favorables pour les personnes auxquelles s'applique la proposition de directive apparaît heureuse aux yeux du Comité, en ce qu'elle peut permettre à ces pays de développer des politiques spécifiques pour attirer des ressortissants de pays tiers sur leur territoire. Même si le champ d'application de la directive ne se trouve pas modifié, il ne faudrait pas que les politiques des États membres induisent des discriminations à l'encontre de certaines catégories de ressortissants ou de certains ressortissants en particulier.

4.7 Dans le cadre de cette politique, le Comité soutient le développement des partenariats pour la mobilité et insiste sur la nécessité d'améliorer la coopération entre l'UE et les pays tiers afin d'assurer effectivement une "circulation des cerveaux". On ne saurait accepter que l'essor de l'éducation et de la recherche dans l'Union européenne s'effectue en privant les pays tiers des compétences de leurs propres citoyens. La proposition de la Commission ne montre pas clairement quelles sont les actions concrètes pour aller en ce sens.

4.8 Pour ce qui touche à la situation des étudiants et de la catégorie nouvellement créée des stagiaires rémunérés, le Comité adhère à la proposition en vertu de laquelle ils seront autorisés à séjourner dans un second État membre pour des périodes de trois à six mois dès lors qu'ils remplissent les conditions générales prévues par la directive à l'examen.

4.9 Le Comité marque son accord avec l'amélioration de l'accès des étudiants au marché du travail, suivant les conditions posées par la directive, qui leur octroie la possibilité de travailler au moins vingt heures par semaine, chaque État membre fixant, dans le cadre du dialogue social avec les partenaires sociaux, le nombre maximum d'heures de travail autorisées par semaine ou de jours ou de mois de travail autorisés par année, qui ne peut être inférieur à vingt heures par semaine ou à l'équivalent en jours ou en mois par année. Étant donné que leur objectif prioritaire reste de terminer leurs études, la période d'activité

autorisée doit toutefois rester limitée à un niveau qui leur permette de répondre à cet impératif. Une preuve des progrès réalisés dans le cadre des études devrait être fournie périodiquement.

4.10 Le Comité relève l'importance que revêt le principe de l'égalité de traitement à réserver aux ressortissants des pays tiers par rapport aux nationaux de l'État membre d'accueil en ce qui concerne l'accès aux biens et aux services.

4.11 Dans les avis qu'il a consacrés respectivement au livre vert adopté en 2006 ⁽¹⁾ sur les migrations économiques et au permis unique, instauré en 2008 ⁽²⁾, le Comité s'est prononcé pour qu'en plus de l'égalité de traitement sur les lieux de leur travail, qu'il s'agisse notamment des conditions dans lesquelles ils l'exercent, du salaire et du licenciement, des dispositions de santé et de sécurité sur les lieux ou de la liberté d'association, les migrants légaux reçoivent également le droit à l'éducation et à la formation professionnelle.

4.12 Les États membres doivent s'assurer qu'en pratique, les droits fondamentaux des ressortissants de pays tiers sont bel et bien respectés.

4.13 Le Comité considère que la communication représente un facteur essentiel pour assurer la réussite de cette politique. Les États membres et les institutions européennes se doivent de communiquer avec les ressortissants de pays tiers et de leur garantir l'accès à des informations de qualité.

4.14 Le Comité économique et social européen poursuivra l'action qu'il a constamment déployée en tant qu'institution qui fait le lien entre la société civile organisée et les institutions européennes et entend promouvoir en permanence les bonnes pratiques dans le domaine de l'immigration et de l'intégration.

Bruxelles, le 18 septembre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ JO C 286 du 17.11.2005, p. 20.

⁽²⁾ JO C 27 du 3.2.2009, p. 114.