

Avis du Comité économique et social (16 janvier 2002)

Légende: Exemple d'avis rendu par le Comité économique et social à la demande du Conseil.

Source: Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 03.04.2002, n° C 80. [s.l.].

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/avis_du_comite_economique_et_social_16_janvier_2002-fr-f7852e3c-c8b8-4fda-9570-35beee521c95.html

Date de dernière mise à jour: 25/10/2012

Avis du Comité économique et social sur la « Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante » (16 janvier 2002)

Le 21 septembre 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section « Emploi, affaires sociales, citoyenneté », chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 19 décembre 2001 (rapporteur: M. Pariza Castaños).

Lors de sa 387^e session plénière des 16 et 17 janvier 2002 (séance du 16 janvier 2002), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 93 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. La proposition de directive répond à la nécessité de réglementer un aspect très important de la politique communautaire en matière d'immigration, à savoir la législation relative à l'entrée et au séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante dans un État membre.

1.2. Selon la communication de la Commission sur une politique communautaire en matière d'immigration ⁽¹⁾, l'absence de voies juridiques appropriées pour canaliser l'immigration des travailleurs est l'une des raisons pour lesquelles cette immigration se déroule dans l'illégalité ⁽²⁾. La Commission précise que les nécessités démographiques et économiques de l'Union européenne exigent une politique plus ouverte en matière d'immigration ⁽³⁾, et qu'il y a lieu par conséquent d'ouvrir des voies légales pour l'entrée des travailleurs ⁽⁴⁾.

1.3. Dans les États membres, les conditions d'entrée actuellement en vigueur sont si restrictives que l'entrée légale est peu accessible et que la majorité des ressortissants de pays tiers entrent sur le territoire communautaire de manière illégale, même lorsqu'il s'agit de travailleurs apportant une importante contribution à l'économie européenne.

1.4. La Commission, dans sa communication, précise que l'Union européenne doit reconnaître le caractère positif de l'immigration des travailleurs et qu'il sera nécessaire, à l'avenir, d'accepter des flux plus importants d'immigrants. Des changements importants devront être apportés aux dispositions relatives à l'immigration afin de faciliter les « canaux légaux » d'entrée des immigrants. La proposition de directive à l'examen devrait répondre à ce besoin de changements sur le plan législatif.

2. Synthèse de la proposition de directive

2.1. La directive régleme, dans deux chapitres séparés, l'entrée et le séjour des ressortissants des pays tiers selon qu'il s'agit de travailleurs salariés ou de travailleurs indépendants.

2.2. Dans le cas d'un travailleur salarié, la directive précise qu'il est nécessaire de demander un « permis de séjour — travailleur », et que cette demande peut être faite soit par l'intéressé, soit par l'employeur. Cette demande devra être déposée auprès de la représentation de l'État membre dans le pays de résidence du demandeur, ou encore sur le territoire de l'État membre, si le demandeur s'y trouve déjà en situation régulière.

2.3. La demande doit être accompagnée de différents documents tels que l'offre d'emploi et la preuve que cet emploi ne peut être pourvu sur le marché du travail de l'État membre. En outre, le demandeur doit présenter des certificats attestant de ses qualifications, apporter la preuve qu'il dispose de ressources propres, fournir un certificat de bonnes vie et mœurs (si l'État membre le demande), faire la preuve qu'il est affilié à un régime d'assurance maladie, etc.

2.4. La preuve qu'un emploi vacant ne peut être pourvu dans un État membre s'obtient après que l'offre a été rendue publique pendant quatre semaines dans les agences pour l'emploi (y compris le réseau européen d'emploi EURES) et si elle n'a pas été satisfaite par les personnes bénéficiant de la préférence en matière d'emploi. Cette préférence en matière d'emploi s'applique aux ressortissants communautaires et aux ressortissants de pays tiers satisfaisant à certaines conditions qui sont précisées dans la directive.

2.5. Chaque État membre pourra définir des secteurs d'emploi dans lesquels existe une pénurie persistante de main-d'œuvre; ces secteurs seront dispensés de l'obligation de publicité de l'offre d'emploi et pourront dès lors faire appel à des ressortissants de pays tiers sans qu'il soit nécessaire d'accomplir d'autre démarche.

2.6. Le permis obtenu initialement est délivré à titre temporaire (pour une durée maximum de trois ans) et renouvelable. Pour le renouvellement, le demandeur doit satisfaire aux mêmes exigences que pour la demande initiale. Au cours des trois premières années de séjour, le renouvellement du permis est soumis aux critères établis relativement à la préférence communautaire en matière d'emploi.

2.7. Une fois délivré, un permis peut être annulé si son/sa titulaire connaît des périodes de chômage (plus de trois mois par an au cours des deux premières années de séjour et plus de six mois après les deux premières années).

2.8. La directive précise les droits dont bénéficient les titulaires du « permis de séjour — travailleur » et donne aux États la possibilité de limiter certains de ces droits.

2.9. La directive prévoit également d'autres types de permis, ainsi que les conditions spécifiques à remplir pour leur obtention: « permis de séjour — travailleur saisonnier », « permis de séjour — travailleur transfrontalier », « permis de séjour — travailleur transféré à l'intérieur de son entreprise », « permis de séjour — stagiaire » et « permis de séjour — échange jeunesse/au pair ».

2.10. En ce qui concerne l'exercice d'une activité économique indépendante, la directive définit le « permis de séjour — travailleur indépendant » qui pourra faire l'objet d'une demande soit dans le pays d'origine, soit sur le territoire de l'État membre si le demandeur s'y trouve en situation régulière. À cette fin, il devra apporter la preuve qu'il est en possession des ressources financières nécessaires à l'investissement requis, en plus des autres documents tels que certificat de bonnes vie et mœurs (si l'État membre le demande), diplômes, qualifications ou autres. Il appartient également au demandeur d'apporter la preuve que l'activité en question a un effet positif sur l'emploi ou sur le développement économique de l'État membre.

2.11. Le « permis de séjour — travailleur indépendant » est soumis à des délais et à des conditions de renouvellement semblables à ceux qui s'appliquent au « permis de séjour — travailleur ». Les conditions de son annulation éventuelle sont également similaires.

3. Observations générales

3.1. La proposition de directive a pour but la réalisation de l'objectif indiqué par la Commission, à savoir faciliter l'immigration légale et simplifier les formalités d'entrée et de séjour. De l'avis du Comité, toutefois, l'on peut se demander si les conditions d'entrée proposées par la directive sont bien les seules qui permettent l'entrée légale de travailleurs à tous les niveaux (qualifiés et non qualifiés).

3.2. L'unique voie légale d'immigration pour les travailleurs dont traite la proposition de directive est celle qui consiste à être en possession au préalable d'une offre d'emploi. C'est certes là la voie principale, mais ce ne peut être la seule. L'obtention d'une offre d'emploi à partir du pays d'origine est appropriée pour les travailleurs saisonniers et les travailleurs spécialisés (techniciens, informaticiens, etc.). Elle est également appropriée s'agissant du recrutement de travailleurs par les grandes et les moyennes entreprises. Toutefois, lorsque l'employeur est un particulier, dans le cas par exemple de travaux ménagers, de soins pour enfants ou pour personnes âgées, de l'artisanat et des petites entreprises, une rencontre préalable entre l'employeur et le travailleur migrant est indispensable.

3.3. Une législation relative à l'entrée sur le territoire communautaire qui a pour but de canaliser, de manière légale, les flux d'immigration à destination des États membres de l'Union européenne, doit nécessairement tenir compte de deux voies d'entrée distinctes. La première est celle qui est déjà envisagée par la directive, à savoir celle qui se fonde sur l'obtention d'une offre d'emploi à partir du pays d'origine. La deuxième est celle qui consiste à entrer de manière temporaire dans l'État membre afin d'y chercher un emploi.

3.4. Une législation qui n'envisagerait que la première de ces deux solutions permettrait l'entrée légale de certains travailleurs mais il se pourrait que d'autres suivent, en entrant de manière irrégulière pour travailler dans le secteur informel.

3.5. Pour cette raison, le Comité propose la création d'un permis d'entrée et de séjour à caractère temporaire pour la recherche d'un travail d'une durée de six mois, permis que chaque État membre devra gérer en collaboration avec les partenaires sociaux. Les demandeurs devront prouver qu'ils disposent de ressources suffisantes et d'une assurance-maladie. Ils devront également fournir des informations sur leurs connaissances professionnelles.

3.6. Par ailleurs, la proposition de directive reproduit certains critères restrictifs caractéristiques des législations sur l'immigration actuellement en vigueur dans les États membres. Ces critères se retrouvent notamment dans les exigences requises pour la demande de permis de séjour (article 5), le renouvellement (article 7), ainsi que dans la possibilité d'annuler un permis de séjour en cas de période de chômage supérieure à trois mois par an (article 10.3.a), etc. Ces aspects seront analysés dans le chapitre portant sur les observations particulières.

4. Observations particulières

4.1. Demande du permis de séjour « travailleur indépendant » et du permis de séjour « travailleur » — article 5.2

4.1.1. Le demandeur peut formuler une demande de permis de séjour, que ce soit pour exercer une activité économique indépendante ou un emploi salarié, sur le territoire d'un État membre, mais seulement s'il y séjourne légalement. Cette restriction peut empêcher toute possibilité de régularisation pour les immigrés qui se trouvent momentanément en situation irrégulière; en effet, ce n'est qu'en leur offrant la possibilité de présenter leur demande dans l'État membre qu'ils pourront sortir de l'irrégularité. La proposition de directive, même si elle n'aborde pas la question des immigrés en situation irrégulière, doit rester neutre sur ce sujet, afin de ne pas fermer la porte à d'éventuelles mesures nationales de régularisation.

4.2. Informations et documents à fournir avec la demande de « permis de séjour — travailleur » — article 5.3

4.2.1. Certaines exigences auxquelles doit satisfaire le demandeur d'un « permis de séjour — travailleur » ne sont pas appropriées. L'attestation de bonnes vie et mœurs (article 5.3.e) peut conduire à des cas d'arbitraire et à des discriminations envers le demandeur de la part des autorités de son pays d'origine. La preuve des qualifications (article 5.3.g) nécessaires à l'exercice des activités envisagées doit incomber à l'employeur potentiel, comme c'est le cas pour tout autre travailleur. L'exigence de ressources suffisantes pour subvenir à ses besoins (article 5.3.h) n'a pas de sens lorsque le demandeur est en possession d'une offre d'emploi, non plus que l'exigence relative à l'affiliation à un régime d'assurance maladie, cette affiliation faisant partie de la relation de travail. De l'avis du Comité, il y a lieu de reconsidérer ces exigences.

4.3. Application de la preuve établie à l'article 6 pour les renouvellements de permis — article 5.4

4.3.1. La préférence donnée aux nationaux et aux ressortissants communautaires dans l'accès aux postes de travail doit s'appliquer aux nouveaux demandeurs de permis de séjour mais en aucun cas aux ressortissants de pays tiers qui bénéficient déjà d'un permis de séjour en règle. De l'avis du Comité, dès lors, l'article 5.4 doit se limiter à mentionner que les ressortissants d'un pays tiers résidant de manière légale dans un État

membre et titulaires d'un permis de séjour — travailleur ne sont pas tenus de fournir les preuves relatives à l'exigence visée à l'article 6.

4.3.2. Si l'on suit le critère dont il a été question dans le paragraphe précédent, il y a lieu d'établir que tout renouvellement d'un permis de séjour pour l'exercice d'un emploi salarié doit se faire dans le cadre du libre accès au marché du travail, c'est-à-dire sans la réserve relative à la préférence communautaire en matière d'emploi. Cela implique de modifier l'article 7.2, qui stipule que le ressortissant d'un pays tiers est soumis à cette réserve durant les trois premières années de son séjour.

4.4. Renouvellement du « permis de séjour — exercice d'un emploi salarié » — article 7.1

4.4.1. Cet article relatif au renouvellement des permis est très restrictif, le demandeur devant fournir les mêmes documents que pour l'obtention initiale. Cette situation peut amener de nombreux ressortissants de pays tiers en situation légale à se retrouver dans l'illégalité. Le Comité considère qu'il y a lieu de simplifier le plus possible les exigences relatives au renouvellement.

4.5. Restriction du permis à des activités ou des domaines professionnels spécifiques — article 8

4.5.1. La restriction du permis initial à certaines activités ou à certains domaines professionnels spécifiques ou à des régions concrètes doit disparaître lors du premier renouvellement du permis de séjour.

4.6. Annulation du permis de séjour pour exercice d'un emploi salarié — article 10

4.6.1. De l'avis du Comité, il y a lieu de supprimer la possibilité d'annuler un permis de séjour du fait d'une période de chômage supérieure à trois mois par an au cours des deux premières années ou à six mois après (article 10.3). Le Comité estime en effet qu'il s'agit d'une mesure très restrictive susceptible de créer une grande insécurité chez les ressortissants des pays tiers.

4.7. Droits des titulaires du « permis de séjour pour exercice d'un emploi salarié » — article 11

4.7.1. Le Comité propose d'ajouter un nouveau paragraphe à l'article 11 de sorte que les droits reconnus (article 11.1) aux titulaires d'un « permis de séjour pour l'exercice d'un emploi salarié » soient complétés par les droits suivants lorsque ceux-ci sont accordés aux ressortissants de l'État membre en question:

- droit à l'éducation, y compris aux aides et aux bourses d'étude;
- droit à l'exercice d'activités d'enseignement et de recherche scientifique;
- droit aux aides sociales pour l'accès au logement;
- droit à l'assistance juridique gratuite en cas de nécessité.

4.8. La possibilité pour les États de limiter certains droits prévus par la directive (article 11.2) devrait être reconsidérée car elle pourrait donner lieu à des mesures à caractère discriminatoire.

4.9. Travailleurs saisonniers — garanties (article 12.2)

4.9.1. Le Comité considère qu'il faudrait revoir la possibilité accordée aux États membres d'exiger des employeurs la constitution d'une garantie qui leur sera restituée lors du retour du travailleur saisonnier. Il n'est en effet pas dans le pouvoir de l'employeur de déterminer si le travailleur saisonnier retourne effectivement dans son pays d'origine.

4.10. Demande du permis de séjour pour « exercice d'une activité économique indépendante » — article 18.2

4.10.1. Tout comme le travailleur salarié, le demandeur d'un permis de séjour pour exercice d'une activité économique indépendante peut formuler sa demande sur le territoire de l'État membre mais seulement s'il s'y trouve en situation régulière. Le Comité estime que, dans ce cas précis, il y a lieu d'indiquer également que la directive ne doit pas fermer la porte à d'éventuelles mesures nationales de régularisation.

4.11. Informations et documents à fournir pour la demande d'un permis de séjour pour exercice d'une activité économique indépendante — article 18.3

4.11.1. Parmi les exigences auxquelles doit satisfaire le demandeur d'un « permis de séjour pour exercice d'une activité économique indépendante » figure la preuve de bonne conduite (article 18.3.e) qui, de l'avis du Comité, doit être reconsidérée car elle peut conduire à des cas d'arbitraire et à des discriminations envers le demandeur de la part de son pays d'origine.

4.12. Renouvellement du permis de séjour pour exercice d'une activité économique indépendante — article 20.1

4.12.1. Tout comme le travailleur salarié, le renouvellement est soumis, au cours des trois premières années, à la présentation des mêmes documents et aux mêmes conditions que pour l'obtention initiale du permis. Le Comité estime que les exigences relatives au renouvellement doivent être moins rigoureuses que celles pour l'obtention initiale, afin de favoriser le maintien de la situation de légalité des personnes migrantes.

4.12.2. La limitation initiale à certaines activités ou à des domaines d'activités spécifiques voire à une région déterminée, visée à l'article 21, devrait être supprimée lors du premier renouvellement du permis.

4.13. Annulation du permis de séjour pour exercice d'une activité économique indépendante — article 23

4.13.1. Tout comme le travailleur salarié, le travailleur exerçant une activité économique indépendante peut voir son permis de séjour annulé pour cause de manque de ressources durant une période supérieure à trois mois dans l'année au cours des deux premières années ou à six mois après la deuxième année (article 23.3). De l'avis du Comité, il y a lieu de reconsidérer cette mesure très radicale si le travailleur exerçant une activité économique indépendante présente un nouveau projet migratoire.

4.14. Droits des titulaires du permis de séjour pour exercice d'une activité économique indépendante

4.14.1. De la même manière que l'article 11 définit les droits des titulaires du permis de séjour pour exercice d'un emploi salarié, il y a lieu de définir les droits des travailleurs exerçant une activité économique indépendante. Il faudra dans ce cas tenir compte également des observations formulées au point 4.8 du présent avis.

5. Observations finales

5.1. La Commission présentera sous peu une communication relative à la lutte contre l'immigration irrégulière. Bien que le Comité ait l'intention d'élaborer un avis sur ce thème, il souhaite néanmoins réitérer dans le présent document les remarques qu'il avait formulées dans son avis sur la communication de la Commission sur une politique communautaire en matière d'immigration ⁽⁵⁾: « Le facteur le plus important qui a attiré l'immigration d'origine non communautaire a été l'existence d'un marché du travail pour ce type d'immigration, mais surtout, fait qui mérite d'être signalé, d'un marché du travail pour l'immigration clandestine ». Pour cette raison, le Comité a indiqué que « la lutte contre l'économie souterraine, qui offre du travail aux migrants clandestins, requiert des mesures légales et des accords sociaux concrets ».

5.2. Le Comité invite le Conseil européen, conformément aux conclusions de Laeken, à oeuvrer avec plus de détermination et dans les plus brefs délais à l'élaboration d'une véritable politique commune d'asile et d'immigration, et pour ce faire à soutenir les initiatives de la Commission et à tenir compte des avis du Comité économique et social.

5.3. Le Comité est d'avis que l'Union européenne et les États membres devraient ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, approuvée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1990.

Bruxelles, le 16 janvier 2002.

Le Président du Comité économique et social
Göke FRERICHS

(¹) COM(2000) 757.

(²) Paragraphe 3.1 de la Communication: « ... De nombreux migrants économiques ont été amenés soit à essayer d'entrer sur le territoire d'un État membre en engageant une procédure d'asile soit à pénétrer illégalement sur son territoire. Cette situation ne permet pas d'apporter une réponse appropriée aux besoins du marché du travail et fait le jeu de trafiquants bien organisés et d'employeurs peu scrupuleux ».

(³) Paragraphe 2.4 de la communication.

(⁴) Paragraphe 3.4.2 de la communication. Au cinquième paragraphe, on lit: « faciliter plutôt qu'à entraver l'admission de migrants économiques ».

(⁵) Voir l'avis du Comité économique et social dans le JO C 260 du 17.9.2001.