



POLITIQUE D'IMMIGRATION

Une politique européenne globale en matière de migrations, qui s'inscrit dans une perspective d'avenir et soit fondée sur la solidarité, est un objectif primordial pour l'Union européenne. La politique d'immigration vise à mettre en place une approche équilibrée de la migration légale et de la migration clandestine.

BASE JURIDIQUE

Articles 79 et 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

COMPÉTENCES

Migration légale: il relève de la compétence de l'Union de définir les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers, entrant et résidant de manière légale sur le territoire d'un État membre, y compris aux fins du regroupement familial. Les États membres demeurent en droit de fixer le nombre de ressortissants de pays tiers entrant sur leur territoire dans le but de rechercher un emploi.

Intégration: l'Union peut encourager les États membres à prendre des mesures destinées à promouvoir l'intégration des ressortissants de pays tiers séjournant légalement sur leur territoire, et les soutenir dans leur action; cependant, aucune disposition n'est prévue pour harmoniser les dispositions légales et réglementaires des États membres.

Lutte contre la migration clandestine: il est du devoir de l'Union de prévenir et de réduire l'immigration irrégulière, notamment par une politique efficace en matière de retour, dans le respect des droits fondamentaux.

Accords de réadmission: l'Union est habilitée à conclure avec les pays tiers des accords visant la réadmission, dans leur pays d'origine ou de provenance, des ressortissants des pays tiers qui ne remplissent pas, ou plus, les conditions d'entrée, de présence ou de séjour dans l'un des États membres.

OBJECTIFS

Définition d'une approche équilibrée de l'immigration: l'Union a pour objectif d'instaurer une approche équilibrée de gestion de la migration légale et de lutte contre l'immigration illégale. La gestion appropriée des flux de migration implique de garantir un traitement équitable des ressortissants de pays tiers séjournant légalement dans les États membres, de renforcer les mesures visant à lutter contre l'immigration clandestine, notamment contre la traite et les passeurs, et de promouvoir une étroite



coopération avec les pays tiers dans tous les domaines. L'Union poursuit l'objectif d'établir un niveau uniforme de droits et d'obligations des immigrants légaux qui soit comparable à celui des citoyens européens.

Principe de solidarité: en vertu du traité de Lisbonne, il convient que les politiques d'immigration soient régies par le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier (article 80 du traité FUE).

RÉALISATIONS

A. Évolutions institutionnelles résultant du traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur en décembre 2009 ([1.1.5](#)), a introduit le vote à la majorité qualifiée en matière de migration légale, ainsi qu'une nouvelle base juridique visant à promouvoir des mesures d'intégration. Désormais, la procédure législative ordinaire s'applique aussi bien aux politiques d'immigration clandestine qu'aux politiques d'immigration légale, ce qui met le Parlement, en la matière, sur un pied d'égalité avec le Conseil en tant que colégislateur. Notons toutefois que les mesures provisoires dans l'éventualité d'un afflux soudain de ressortissants de pays tiers sont adoptées par le seul Conseil, après consultation du Parlement (article 78, paragraphe 3, du traité FUE).

Le traité de Lisbonne a également précisé que les compétences de l'Union dans ce domaine sont partagées avec les États membres, notamment pour ce qui est du nombre de migrants se voyant accorder l'autorisation d'entrer sur le territoire d'un État membre dans le but d'y rechercher un emploi (article 79, paragraphe 5, du traité FUE). Enfin, la Cour de justice est désormais pleinement compétente dans le domaine de l'immigration et de l'asile.

B. Récentes évolutions politiques

1. Approche globale de la question des migrations et de la mobilité

L'«approche globale de la question des migrations et de la mobilité» (AGMM), adoptée par la Commission en 2011, fixe le cadre général des relations de l'Union avec les pays tiers en matière de migration. Elle se fonde sur quatre piliers: l'immigration légale et la mobilité, l'immigration illégale et la traite des êtres humains, la protection internationale et la politique d'asile, ainsi que la maximisation de l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement. Dans le cadre de cette approche, les droits fondamentaux des migrants constituent une thématique transversale.

2. Orientations stratégiques de juin 2014

Le programme de Stockholm sur un espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), adopté en décembre 2009 pour succéder aux programmes pluriannuels de Tampere (1999) et de La Haye (2004), est arrivé à échéance en décembre 2014 ([4.2.1](#)). En mars 2014, la Commission a publié une nouvelle communication intitulée «[Faire de l'Europe ouverte et sûre une réalité](#)», où elle a tracé les contours de son futur programme concernant l'ELSJ. Conformément à l'article 68 du traité FUE, le Conseil européen a ensuite défini, dans ses conclusions des 26 et 27 juin 2014, les «[orientations stratégiques](#)» de la programmation législative et opérationnelle dans



l'espace de liberté, de sécurité et de justice» pour la période 2014-2020. Il ne s'agit plus ici d'un programme, mais bien de lignes directrices centrées sur un objectif de transposition, de mise en œuvre et de consolidation des instruments juridiques et des mesures existants. Ces orientations soulignent la nécessité de mettre en place une approche globale de la migration, utilisant au mieux la migration légale, offrant protection à ceux qui en ont besoin, luttant contre la migration irrégulière et gérant les frontières avec efficacité.

3. Agenda européen en matière de migration

Le 13 mai 2015, la Commission a publié l'[agenda européen en matière de migration](#). Ce programme propose des mesures immédiates pour faire face à la situation de crise qui règne en Méditerranée, ainsi que des actions à entreprendre au cours des prochaines années pour mieux gérer les migrations dans tous leurs aspects.

Pour le moyen et le long terme, la Commission propose des orientations dans quatre directions:

- réduire les incitations à la migration irrégulière,
- gestion des frontières — sauver des vies et assurer la sécurité des frontières extérieures,
- mettre en place une politique commune renforcée en matière d'asile, et
- instaurer une nouvelle politique de migration légale en modernisant et en révisant le régime de la «carte bleue», en fixant de nouvelles priorités aux politiques d'intégration et en optimisant les avantages de la politique migratoire pour les personnes concernées et les pays d'origine.

L'agenda lance également l'idée de mettre en place un système européen de relocalisation et de réinstallation (voir la fiche thématique relative à la politique d'asile [4.2.2](#)), annonce l'adoption de la formule des «hotspots» (centres d'accueil et d'orientation où les agences compétentes de l'Union interviennent sur le terrain avec les États membres situés en première ligne afin de procéder rapidement à l'identification et à l'enregistrement des migrants et au relevé de leurs empreintes digitales), et propose le déploiement éventuel d'une opération de politique de sécurité et de défense commune (PSDC) en Méditerranée pour démanteler les réseaux de passeurs et lutter contre le trafic d'êtres humains (qui a été mise sur pied peu après sous l'appellation [Eunavfor Med — opération Sophia](#)).

Le 6 avril 2016, sur la base de cet agenda, la Commission a publié ses orientations en matière de migration légale, mais aussi d'asile, dans une [communication](#). Quatre grands axes sont envisagés en matière de migration régulière: réviser la directive sur la carte bleue, attirer les entrepreneurs innovants dans l'Union, se doter d'un modèle plus cohérent et efficace de gestion de la migration légale au niveau de l'Union en procédant à une évaluation du cadre existant, et renforcer la coopération avec les pays d'origine clés, en vue de garantir des voies d'accès légales à l'Union tout en améliorant, dans le même temps, le taux de retour des personnes qui n'ont pas le droit de rester sur son territoire.



En mai 2018, la Commission a publié un [rapport d'avancement](#) sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, qui examine les progrès accomplis et les lacunes à combler dans cette mise en œuvre.

C. Récentes évolutions législatives

Depuis 2008, plusieurs directives majeures ont été adoptées dans le domaine de l'immigration, dont certaines ont déjà été révisées. La Commission procède actuellement à un [bilan de qualité](#) (évaluation REFIT) dans le but d'évaluer et d'analyser la législation de l'Union en vigueur en matière de migration régulière, comme décrit ci-après; les premiers résultats devraient être publiés en 2018.

1. Migration légale

À la suite des difficultés rencontrées lors de l'adoption d'une disposition générale couvrant tout le domaine de l'immigration de main-d'œuvre dans l'Union, l'approche actuelle consiste à adopter une législation sectorielle, par catégorie de migrants, afin d'élaborer une politique en matière de migration légale au niveau de l'Union.

La [directive 2009/50/CE](#) établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié a instauré la «carte bleue européenne», procédure accélérée pour la délivrance d'un permis spécial de séjour et de travail aux travailleurs de pays tiers, à des conditions plus attractives, afin de leur permettre d'accéder à un emploi hautement qualifié dans les États membres. Le premier rapport de mise en œuvre de cette directive, publié en mai 2014, a mis en évidence plusieurs imperfections. En juin 2016, la Commission a proposé une révision du système en vigueur, notamment des critères d'admission moins stricts, un seuil salarial plus bas et un contrat de travail d'une durée minimale moins longue, de meilleures dispositions en matière de regroupement familial et la suppression des régimes nationaux parallèles; le Parlement et le Conseil y travaillent actuellement (le [rapport](#) de la commission LIBE a été adopté le 15 juin 2017 par le Parlement), même si l'avancée des travaux a marqué le pas dernièrement au Conseil, notamment en ce qui concerne l'incorporation de la question des compétences et la reconnaissance de l'expérience professionnelle équivalente aux qualifications du système éducatif.

La directive sur le permis unique ([directive 2011/98/UE](#)) établit une procédure commune simplifiée pour les ressortissants de pays tiers qui demandent à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre, ainsi qu'un socle commun de droits pour les immigrants qui résident légalement dans un État membre. Le premier rapport sur sa mise en œuvre devait être présenté au plus tard en décembre 2016.

La [directive 2014/36/UE](#), adoptée en février 2014, régit les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier. Les travailleurs saisonniers migrants peuvent, tout en conservant leur lieu de résidence principal dans un pays tiers, séjourner légalement et temporairement dans l'Union pour une période maximale variant de cinq à neuf mois (selon l'État membre) pour exercer une activité soumise au rythme des saisons. Cette directive précise également l'ensemble des droits dont peuvent se prévaloir ces travailleurs migrants.



La [directive 2014/66/UE](#) établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe a été adoptée le 15 mai 2014. Cette directive permet aux entreprises et aux multinationales de détacher plus facilement à titre temporaire leurs dirigeants, leurs spécialistes et leurs stagiaires dans leurs filiales et succursales de l'Union européenne.

La [directive \(UE\) 2016/801](#) relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair a été adoptée le 11 mai 2016 et devait être transposée avant le 23 mai 2018. Elle remplace les actes antérieurs visant les étudiants et les chercheurs, en en élargissant la portée et en en simplifiant l'application.

Enfin, le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dans l'Union européenne est toujours régi par la directive [2003/109/CE](#) du Conseil, modifiée en 2011 pour étendre son champ d'application aux réfugiés et aux autres bénéficiaires d'une forme de protection internationale. Les travaux en cours sur la [directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile \(4.2.2.\)](#) et la [directive «carte bleue»](#) portent notamment sur les amendements proposés à la directive relative aux résidents de longue durée.

2. Intégration

La [directive 2003/86/CE](#) du Conseil régit le droit au regroupement familial. Le rapport de 2008 sur sa mise en œuvre ayant conclu qu'elle n'était pas intégralement et correctement appliquée dans les États membres, la Commission a publié à leur attention, en avril 2014, une [communication](#) comportant des orientations sur les modalités de son application. L'évaluation REFIT menée actuellement par la Commission porte également sur la directive relative au regroupement familial.

Dans le domaine de l'intégration, l'Union dispose d'une compétence limitée. En juillet 2011, la Commission a adopté l'[agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers](#). Plus récemment, en juin 2016, elle a présenté un [plan d'action](#) comprenant un cadre d'action et des initiatives concrètes visant à aider les États membres à intégrer les quelque 20 millions de ressortissants d'États tiers résidant légalement sur le territoire de l'Union. Les instruments européens en la matière sont le forum européen sur la migration (anciennement forum européen sur l'intégration), le [portail européen sur l'intégration](#) et le [réseau européen pour l'intégration](#) (jusqu'en 2016, réseau des points de contact nationaux sur l'intégration).

3. Migration irrégulière

L'Union européenne a adopté plusieurs actes législatifs majeurs dans le domaine de la lutte contre la migration irrégulière:

- Le train de mesures relatives aux passeurs comprend la [directive 2002/90/CE](#) du Conseil, qui établit une définition commune de l'infraction d'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, et la [décision-cadre 2002/946/JAI](#) du Conseil, qui instaure des sanctions pénales contre ces pratiques. La [directive 2011/36/UE](#) concerne la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes. Le train de mesures s'est étoffé



de la [directive 2004/81/CE](#) du Conseil, qui prévoit l'octroi d'un titre de séjour aux victimes de traite ou de trafic illicite qui coopèrent avec les autorités compétentes (sur la traite, consulter également la fiche relative à la coopération judiciaire en matière pénale [4.2.6](#)). En mai 2015, la Commission a adopté le [plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants \(2015-2020\)](#) et, conformément au plan d'action, elle a réalisé une [évaluation REFIT](#) de l'application du cadre juridique existant, après avoir mené une [consultation publique](#). La Commission a constaté alors qu'elle ne disposait pas de suffisamment d'éléments qui indiqueraient l'existence de poursuites répétées à l'encontre de personnes ou d'organisations ayant apporté une aide humanitaire, et a conclu que le cadre juridique de l'Union relatif au trafic de migrants restait nécessaire dans le contexte actuel. Elle a en outre établi qu'un réexamen du train de mesures relatives aux passeurs n'apporterait pas de valeur ajoutée par rapport à la mise en œuvre pleine et efficace du train de mesures, tandis qu'il a été admis, d'un point de vue général, que des mesures non législatives visant à soutenir les autorités des États membres, les organisations de la société civile ou d'autres parties prenantes, y compris une coopération renforcée avec les pays tiers, pourraient quant à elles apporter une valeur ajoutée. Le Parlement, dans sa [résolution](#) du 5 juillet 2018, a demandé à la Commission d'élaborer des lignes directrices à l'intention des États membres en vue d'éviter la criminalisation de l'aide humanitaire, et une [audition](#) sur ce sujet a eu lieu en septembre 2018.

- La directive «Retour» ([2008/115/CE](#)) fixe les normes et les procédures européennes communes applicables au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Le premier rapport sur sa mise en œuvre a été adopté en mars 2014. En septembre 2015, la Commission a publié le [plan d'action de l'Union européenne en matière de retour](#), suivi par l'adoption, en octobre 2015, de conclusions du Conseil sur l'avenir de la politique en matière de retour. En mars 2017, la Commission a complété le plan d'action par une [communication](#) «relative à une politique plus efficace de l'Union européenne en matière de retour — plan d'action renouvelé» et une [recommandation](#) visant à rendre les retours plus effectifs. En septembre 2017, elle a publié une version mise à jour de son «[manuel sur le retour](#)», qui fournit des orientations concernant l'exercice des fonctions des autorités nationales chargées des tâches liées au retour. De plus, en 2016, le Parlement et le Conseil ont adopté le [règlement \(UE\) 2016/1953](#) relatif à l'établissement d'un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. En septembre 2018, la Commission a proposé un [examen ciblé](#) de la directive «Retour», notamment une nouvelle procédure à la frontière pour les demandeurs d'asile, des procédures et des règles plus claires pour éviter les abus, des programmes efficaces de retour volontaire à mettre en place dans les États membres, ainsi que des règles plus claires en matière de rétention.
- La [directive 2009/52/CE](#) détaille les sanctions et les mesures que les États membres sont tenus de prendre à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Le premier rapport sur sa mise en œuvre a été présenté le 22 mai 2014.



Parallèlement, l'Union négocie et conclut avec les pays d'origine et de transit des [accords de réadmission](#) pour le retour des migrants irréguliers, et coopère avec ces pays dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains. Les «comités de réadmission mixtes» contrôlent la mise en œuvre de ces accords, qui sont liés à des accords facilitant la délivrance des visas, dans le but de créer l'incitation nécessaire aux négociations en matière de réadmission dans le pays tiers concerné sans accroître l'immigration irrégulière.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement, colégislateur à part entière, participe activement à l'adoption des nouvelles dispositions législatives concernant l'immigration régulière ou clandestine.

Le Parlement a adopté de nombreuses résolutions d'initiative sur les migrations, notamment la [résolution du 12 avril 2016](#) sur la situation en Méditerranée et la nécessité d'une approche globale des migrations de la part de l'Union européenne, par laquelle il évalue les différentes politiques en jeu et élabore un ensemble de recommandations. Le rapport de la commission LIBE, adopté en plénière, était assorti des avis de huit autres commissions du Parlement. La résolution contient la position du Parlement sur toutes les politiques pertinentes de l'Union en matière de migration et d'asile, et constitue le point de référence du Parlement dans ce domaine.

Lectures complémentaires sur le sujet:

- [La migration en Europe](#)
- [La crise des migrants en Europe](#)
- [La politique d'asile de l'Union européenne](#)

Marion Schmid-Drüner
05/2019

