COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.7.2006
COM(2006) 402 final

-

Communication de la Commission

sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers

Communication de la Commission

sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers

1. Introduction

1. La présente communication fait partie intégrante de l'approche globale et structurelle adoptée par l'UE en matière de gestion des migrations et complète les récentes initiatives lancées dans ce domaine, telles que le programme d'action relatif à l'immigration légale[1], la communication sur la migration et le développement[2] et la communication proposant un programme commun pour l'intégration[3].

2. La lutte spécifique contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers est l'un des thèmes centraux de la politique commune de l'UE en matière de migrations depuis sa création. Notamment, dans sa communication de 2001 relative à une politique commune en matière d'immigration clandestine, la Commission annonçait son intention «*d'aborder la question de l'immigration clandestine dans le cadre d'une approche globale*» couvrant les différentes étapes du processus migratoire. Les trois plans d'action du Conseil de 2002 relatifs à l'immigration clandestine, aux frontières extérieures et aux retours comprenaient une panoplie complète de mesures. Dans sa communication de 2003, la Commission évaluait les progrès accomplis au titre de ces plans d'action et annonçait la publication d'un bilan annuel, qui s'est concrétisé sous la forme du rapport 2004. Un rapport similaire, couvrant les progrès réalisés en 2005, est joint en annexe à la présente communication. Une annexe supplémentaire comprend des données statistiques relatives aux flux migratoires vers l'UE-25.

3. L'expression «immigration clandestine» est utilisée pour désigner divers phénomènes, notamment l'entrée illégale de ressortissants de pays tiers sur le territoire d'un État membre par voie terrestre, maritime et aérienne, y compris par les zones de transit aéroportuaires. Nombre de ces entrées irrégulières se font au moyen de faux documents ou de documents falsifiés, ou avec l'aide de réseaux criminels organisés de passeurs et de trafiquants d'êtres humains. En outre, un nombre considérable de personnes pénètrent légalement au moyen d'un visa valable ou dans le cadre d'un régime d'exemption de visa, mais dépassent la durée de séjour autorisée ou modifient l'objet de leur séjour sans obtenir l'accord des autorités; enfin, certains demandeurs d'asile déboutés ne quittent pas le pays après avoir reçu une décision finale négative.

4. Le programme de La Haye définit les actions à entreprendre pour renforcer la lutte contre toutes ces formes d'immigration clandestine dans plusieurs domaines stratégiques: la sécurité des frontières, l'emploi illégal, les retours et la coopération avec les pays tiers. Cinq années après la première communication sur l'immigration clandestine et six mois après la présentation du programme d'action relatif à l'immigration légale, l'heure est venue de nous pencher à nouveau sur ce thème

[1] COM(2005) 669 du 21.12.2005.
[2] COM(2005) 390 du 1.9.2005.
[3] COM(2005) 389 du 1.9.2005.

crucial, compte tenu de la pression migratoire qui est de plus en plus forte aux frontières extérieures de l'UE. La présente communication fixe par conséquent les priorités d'action actuelles et propose un certain nombre de mesures pratiques et concrètes.

2. Les éléments de l'approche de l'UE

5. L'entrée, le transit et le séjour irréguliers de ressortissants de pays tiers ne nécessitant pas de protection internationale portent atteinte à la crédibilité de la politique commune en matière d'immigration. Sans un renforcement de l'action communautaire, la crise telle qu'on la voit et la perçoit aujourd'hui ne ferait que s'intensifier, sur le plan tant qualitatif que quantitatif.

6. L'approche globale de l'UE en matière de lutte contre l'immigration clandestine suit une série de principes fondamentaux visant à concilier le besoin de solidarité au sein de l'Union, les droits fondamentaux, les attentes des pays tiers et l'opinion publique dans les États membres.

7. **La solidarité, la confiance mutuelle et le partage des responsabilités entre les États membres** sont indispensables dans un espace dépourvu de frontières intérieures dans lequel l'immigration clandestine exerce une forte pression sur les États membres qui contrôlent les frontières extérieures.

8. Les **droits fondamentaux** doivent être protégés et leur respect, favorisé. Les migrants illégaux doivent être traités humainement et dignement, notamment parce qu'ils sont souvent victimes de réseaux de trafiquants et exploités par des employeurs. Chaque initiative législative dans ce domaine devrait par conséquent faire l'objet d'une évaluation pour déterminer son incidence sur les droits fondamentaux. Toute restriction doit être conforme à la Charte des droits fondamentaux et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et doit donc être prévue par la loi et nécessaire dans une société démocratique.

9. Les **flux migratoires mixtes** par lesquels des personnes tentent d'entrer dans l'UE pour une multitude de raisons, notamment pour bénéficier de la protection internationale, entraînent toute une série de défis pour les États membres. C'est pourquoi une politique efficace en matière d'immigration clandestine doit agir sur plusieurs plans, tout en garantissant le plein respect des obligations internationales en matière de droits de l'homme, et notamment **le droit de demander l'asile**.

10. L'un des éléments essentiels de la gestion des migrations dans l'UE est **l'établissement d'un partenariat avec les pays tiers** en vue d'assurer la cohérence entre l'action interne et l'action externe. En plus de favoriser la coopération visant directement à réduire et à prévenir l'immigration clandestine, ce partenariat a également pour objectif d'aider les pays d'origine à remédier aux causes et aux facteurs de départ qui sont à l'origine de l'immigration clandestine. L'immigration clandestine est un phénomène complexe qui doit être étudié sous tous ses angles.

11. Une politique ferme de prévention et de réduction de l'immigration clandestine pourrait renforcer la crédibilité de **règles claires et transparentes de l'UE en**

matière de migration légale, telles que prévues dans le programme d'action adopté par la Commission[4]. À l'inverse, l'existence de telles règles pourrait en elle-même réduire l'immigration clandestine en offrant des perspectives aux personnes qui, dans d'autres circonstances, seraient tentées par l'immigration clandestine. D'une manière générale, la migration de la main-d'œuvre peut contribuer à la fois à compenser les effets du changement démographique dans l'UE et à satisfaire les besoins sur le marché du travail.

12. Il est important de ne pas susciter des attentes irréalistes ou disproportionnées auprès du public. Les raisons qui poussent des ressortissants de pays tiers à recourir à l'immigration clandestine sont si vastes et complexes qu'il serait utopique de croire que les flux d'immigration clandestine peuvent être définitivement stoppés. **L'opinion publique**, qui a tendance à imputer la cause de certains problèmes sociaux à l'immigration clandestine, doit également être prise en considération. L'UE et ses États membres doivent veiller à ce qu'un débat rationnel, fondé sur des informations objectives, ait lieu afin d'éradiquer le racisme et la xénophobie, notamment par l'adoption et la mise en œuvre effective à l'échelon de l'UE d'une législation dans ce domaine.

3. Priorités d'action

13. Une approche pluridimensionnelle prévoyant la prise de mesures à chaque étape du processus migratoire s'impose, compte tenu de l'ampleur du défi et de la complexité du phénomène. C'est pourquoi la présente communication distingue neuf domaines prioritaires. Pour chacun de ces domaines, la situation actuelle est examinée et le contexte est exposé. Sur cette base, les solutions et mesures envisageables sont présentées.

a. Coopération avec les pays tiers

14. Le dialogue et la coopération en matière de migrations entre l'UE et les pays d'origine et de transit sont essentiels et seront encore renforcés. Cette coopération a été développée avec les pays voisins de l'UE à l'est et au sud et les Balkans. Une collaboration plus étroite avec d'autres pays clés tels que la Libye est nécessaire pour faire en sorte que ceux-ci s'engagent à coopérer d'une manière effective. L'immigration clandestine tend également à devenir une question prioritaire dans les relations avec l'Amérique latine et certains pays d'Asie.

15. En réaction aux flux récents et continus d'immigration clandestine dans la région méditerranéenne, le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 a souligné la nécessité d'adopter **une approche globale fondée sur des actions concrètes et a décidé d'allouer jusqu'à 3 % des instruments financiers pertinents** à l'intensification de l'aide financière dans des domaines directement ou indirectement liés aux migrations. Des mesures à court et à moyen terme, telles que des patrouilles communes, des opérations de surveillance et un renforcement de la capacité d'intervention, ont été mises en œuvre pour éviter les pertes de vies en mer. En outre, un instrument de renforcement des capacités dans le domaine des migrations pour les pays ACP, d'un montant de 25 millions d'euros, a été adopté. Cet instrument vise

[4] Voir note de bas de page n° 1.

essentiellement à fournir une aide technique pour une meilleure gestion des migrations. **L'amélioration de la coopération et du dialogue** avec les pays d'Afrique subsaharienne et les pays voisins de l'ensemble de la région méditerranéenne concernant un grand nombre de questions relatives aux migrations est au programme à plus long terme. Les cadres concernés comprennent: a) le dialogue politique au titre de l'accord de Cotonou entre l'UE et les pays ACP, et notamment son article 13; b) le dialogue politique avec les partenaires méditerranéens de l'UE; c) le dialogue avec et entre les organisations (sous-)régionales, dont la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union africaine (UA); et d) les initiatives régionales ad hoc spécifiques telles que la conférence de Rabat.

16. Dans le contexte des politiques et programmes en matière de coopération au développement, l'UE continuera à **étudier les facteurs de départ favorisant l'immigration clandestine**, tels que la pauvreté, le chômage, les conflits, la dégradation de l'environnement, la mauvaise gouvernance, l'accès insuffisant à l'éducation, la santé, etc. Les différents aspects du phénomène migratoire continueront d'être pris en considération dans les stratégies de l'UE en matière d'aide aux pays en développement, et ce en étroite collaboration avec les pays concernés. Le cas échéant et de commun accord, l'UE aidera ses partenaires des pays en développement à renforcer leur capacité de mieux gérer les flux migratoires et à lutter contre la traite des êtres humains.

17. En outre, et comme annoncé dans le programme d'action relatif à l'immigration légale, la Commission s'emploiera à **développer les sources d'information** disponibles dans les pays d'origine concernant les possibilités et les conditions d'immigration légale dans l'UE. À cette fin, le programme d'action prévoit que la Commission entamera des travaux en vue d'établir un portail européen de l'immigration en 2006. Ce portail proposera des informations à la fois sur les opportunités de migration légale et sur les dangers et les conséquences de l'immigration clandestine dans l'UE. De plus, la possibilité de mettre en place des points d'information, par exemple dans certains pays africains, sera envisagée, et la faisabilité de campagnes d'information sera étudiée.

b. Sécurité des frontières – Gestion intégrée des frontières extérieures

18. Le code communautaire des frontières, y compris le guide pratique non contraignant à l'intention des gardes-frontières qui sera publié en septembre 2006, le règlement sur le petit trafic frontalier et le règlement portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX) forment un cadre juridique opérationnel grâce auquel un plus haut niveau de contrôle peut être exercé aux frontières.

19. Le futur Fonds pour les frontières extérieures renforcera encore la solidarité entre les États membres en favorisant le partage équitable des responsabilités concernant la charge financière que représente la gestion des frontières extérieures de l'Union.

20. En vue de renforcer encore l'efficacité des opérations conjointes de contrôle aux frontières, FRONTEX facilitera la coopération technique et conclura les accords nécessaires avec les pays tiers, notamment avec les pays voisins et les pays candidats.

21. Une **conception commune de la gestion intégrée des frontières**, couvrant l'ensemble des activités de gestion des frontières à l'échelon de l'UE, devrait être adoptée. Cette approche comprendrait l'identification des meilleures pratiques afférentes à un modèle de gestion intégrée des frontières. À l'appui de cette démarche, la Commission a proposé un règlement instituant un mécanisme permettant de fournir une assistance rapide à un État membre confronté à une situation le soumettant à des pressions particulières aux frontières extérieures[5]. Elle réalisera également en 2007 une évaluation de FRONTEX, à l'occasion de laquelle elle passera en revue les tâches actuelles de l'agence et déterminera s'il conviendrait d'élargir son mandat. En outre, un mécanisme de contrôle destiné à compléter l'actuel processus d'évaluation Schengen et prévoyant des inspections surprises est à l'étude.

22. La technologie biométrique aura une incidence significative sur les systèmes de contrôle aux frontières. Son potentiel devrait être exploité pour améliorer l'efficacité des opérations de contrôle aux frontières tout en tenant compte des préoccupations éthiques et de la protection des droits fondamentaux.

23. À cette fin, la lutte contre l'immigration clandestine devrait inclure une **approche technologique intégrée – «e-frontières»**. Dans le contexte d'une gestion des frontières fondée sur le renseignement[6], les informations préalables sur les passagers sont utilisées à des fins de contrôle aux frontières. La directive 2004/82/CE prévoit l'obligation pour certains transporteurs de communiquer des données figurant sur les passeports de leurs passagers aux autorités chargées de contrôler les personnes aux frontières extérieures. Avec la pleine mise en œuvre de cette directive d'ici septembre 2006, ce système devrait être étendu à d'autres transporteurs et faire l'objet de nouvelles améliorations, en vue de développer les analyses de menaces et les évaluations de risques, ce qui requiert une utilisation plus exhaustive et ciblée des données. Dans ce cadre, la défense de l'intérêt général de l'Union dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine se fera dans le plein respect des obligations en matière de protection des données.

24. **La technologie devrait également être utilisée à l'entrée et à la sortie**. Les règles communautaires ne prévoient pas actuellement l'enregistrement automatisé des ressortissants de pays tiers à l'entrée ou à la sortie du territoire de l'UE[7]. Les États membres sont tenus d'apposer systématiquement un cachet sur les documents de voyage des ressortissants de pays tiers, tant à l'entrée qu'à la sortie, ce que font manuellement les gardes-frontières lorsqu'un ressortissant d'un pays tiers traverse la frontière. Les personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisée ne peuvent donc être repérées qu'en comparant les cachets d'entrée et de sortie.

25. Le système d'information sur les visas (VIS) permettra aux autorités de contrôle des frontières de vérifier l'historique d'une demande de visa et de s'assurer que la personne qui présente un visa est bien celle à qui ce visa a été délivré. Toutefois, ce

---

COM(2006) 401 du 19.7.2006.

6 La gestion des frontières fondée sur le renseignement se réfère à un processus de collecte et d'analyse de données destinées aux analyses de menaces et évaluations de risques, en vue d'établir certains critères de risque. Ce processus permettrait aux autorités de contrôle des frontières d'identifier les passagers appartenant à l'une de ces catégories afin de les soumettre à des vérifications supplémentaires.

7 Voir aussi COM(2005) 597 du 24.11.2005.

système ne conservera aucune trace des diverses entrées des ressortissants de pays tiers et ne vérifiera pas si les personnes concernées ont quitté le territoire à l'expiration de leur permis de séjour. En outre, le VIS ne concerne pas les ressortissants de pays tiers qui ne sont pas tenus de détenir un visa pour entrer dans l'UE. Le système d'information de Schengen de deuxième génération (SIS II) contribuera à maintenir un haut niveau de sécurité dans un espace sans contrôles aux frontières intérieures. Les signalements concernant des ressortissants de pays tiers n'ont trait qu'aux personnes auxquelles il faut refuser l'entrée dans l'espace Schengen, autrement dit à un nombre très limité de personnes si on le compare au nombre de personnes qui seraient enregistrées dans un système d'entrées-sorties.

26. Pour compenser les contraintes susmentionnées liées aux systèmes VIS et SIS II, la **création d'un système d'entrées-sorties généralisé et automatisé** en complément aux bases de données existantes faciliterait la vérification du statut des ressortissants de pays tiers entrant sur le territoire de l'UE et en sortant au regard des lois sur l'immigration et le séjour. Ce système permettrait de renforcer la capacité des États membres de vérifier si un ressortissant d'un pays tiers a dépassé la durée de séjour autorisée ou s'il l'a déjà fait par le passé. Il pourrait également être utilisé en tant que registre des travailleurs en provenance de pays tiers pour faciliter la gestion de l'immigration légale, notamment dans le cadre des régimes applicables aux travailleurs saisonniers, conformément au programme d'action 2005 relatif à l'immigration légale.

27. Compte tenu de l'énorme impact, des importantes conséquences financières et de la complexité technique d'un tel système, la Commission commencera par **réaliser une étude détaillée**, qui sera lancée en 2006, pour en évaluer la faisabilité et la proportionnalité, ainsi que pour en déterminer les effets juridiques et, plus particulièrement, la conformité aux règles de protection des données.

c. Lutte contre la traite des êtres humains

28. Le plan de l'UE concernant les meilleures pratiques, normes et procédures pour prévenir et combattre la traite des êtres humains, adopté par le Conseil le 1er décembre 2005 et fondé sur la communication de la Commission[8], établit le programme d'action à moyen terme dans ce domaine. Il couvre une série de questions telles que: des mesures visant à améliorer la compréhension du phénomène de la criminalité et de ses différents aspects, à prévenir la traite des êtres humains et à réduire la demande; une plus grande efficacité des enquêtes et des poursuites pénales; la protection et l'accompagnement des victimes; le retour et la réintégration en toute sécurité, et des questions liées à la lutte contre la traite dans les pays tiers. Le plan d'action prévoit explicitement l'inclusion de stratégies de prévention visant spécifiquement des groupes vulnérables tels que les femmes et les enfants.

29. La Communauté devra – notamment dans le cadre de sa politique de développement, axée sur l'objectif fondamental de réduction de la pauvreté, et de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement – continuer à financer des mesures visant à agir sur les facteurs qui rendent certaines personnes plus vulnérables à la traite, par exemple la pauvreté, la discrimination et l'accès insuffisant à l'enseignement élémentaire et supérieur. Dans ce contexte, il faut souligner que les sommes élevées payées aux trafiquants constituent une perte nette pour les personnes concernées.

[8] COM(2005) 514 du 18.10.2005.

30. Les **priorités actuelles de la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre** du plan d'action sont l'élaboration des mécanismes de coordination et de coopération dont l'UE a besoin, la promotion des meilleures pratiques dans le domaine de l'identification et de l'accompagnement des victimes, la création de réseaux, la participation d'organisations internationales et non gouvernementales et l'établissement de lignes directrices pour la collecte de données.

d. Sécurité des documents de voyage et d'identité

31. La sécurité des documents est importante pour les contrôles aux frontières, mais aussi dans le cadre des mesures qui font suite à l'entrée. Les identifiants biométriques renforcent la sécurité des visas et des permis de séjour, ce qui facilite en outre le franchissement des frontières pour les voyageurs de bonne foi. Il est vital non seulement de veiller à la sécurité des documents de voyage et d'identité, mais aussi de s'assurer que ces documents n'ont pas été obtenus d'une manière frauduleuse, par exemple à l'aide de documents falsifiés ou par usurpation d'identité. Des **lignes directrices communes** devraient être élaborées concernant des normes de sécurité minimales, notamment en rapport avec les procédures de délivrance.

32. La Commission coopère aussi activement avec les pays tiers, en particulier avec les pays voisins et les pays des Balkans occidentaux, afin de les aider à sécuriser leurs documents de voyage au moyen d'identifiants biométriques.

e. La question des régularisations

33. Le droit communautaire actuel, y compris les règles de Schengen, ne prévoit aucune disposition concernant la régularisation, c'est-à-dire la décision discrétionnaire d'accorder le droit de séjourner légalement sur le territoire; ces décisions relèvent actuellement du pouvoir discrétionnaire des États membres. Compte tenu des difficultés qu'ils éprouvaient à tolérer la présence prolongée sur leur territoire d'un nombre important d'immigrés clandestins en provenance de pays tiers, plusieurs États membres ont mis en œuvre, au cours des dernières années, des programmes de régularisation à grande échelle. Ces mesures nationales ont suscité des réactions d'inquiétude et d'intérêt dans les autres États membres. De plus, elles pourraient avoir des conséquences pour d'autres États membres du fait de la suppression des contrôles aux frontières intérieures à l'intérieur de l'espace Schengen. En outre, la directive 2003/109/CE relative aux résidents de longue durée prévoit la possibilité pour les ressortissants de pays tiers de déménager et de séjourner dans un autre État membre après cinq années de résidence légale dans le premier État membre de résidence.

34. En réaction aux événements récents, notamment les régularisations, et à la demande du Conseil, la Commission a proposé l'établissement d'un système d'information mutuelle concernant les mesures nationales dans le domaine des migrations et de l'asile susceptibles d'avoir une incidence sur d'autres États membres ou sur la Communauté dans son ensemble. Ce système devrait être opérationnel en 2007.

35. En outre, et afin de remédier au manque d'informations probantes et récentes, **une étude sera lancée en 2007** concernant les pratiques actuelles et les effets des mesures de régularisation dans les États membres. Cette étude servira de base pour de futures discussions, qui chercheront notamment à déterminer s'il y a lieu d'établir un cadre

juridique commun pour les régularisations à l'échelon de l'UE.

f. Lutter contre un facteur d'attraction essentiel: l'emploi illégal

36. L'un des éléments fondamentaux de l'action de l'UE en matière de lutte contre l'immigration clandestine est la suppression des facteurs d'attraction dans les pays de destination. Les facteurs d'attraction sont tout simplement liés au fait que, puisqu'ils cherchent une vie meilleure, les migrants continueront à se tourner vers l'UE aussi longtemps qu'ils y trouveront davantage de possibilités d'améliorer leurs conditions de vie que dans leur pays d'origine. Toutefois, les États membres créent également des facteurs d'attraction en tolérant l'emploi illégal de ressortissants de pays tiers. La possibilité de trouver un travail tout en séjournant clandestinement dans l'UE[9] est un facteur d'attraction important, le risque d'être découvert, qu'il s'agisse de l'employeur ou du travailleur, par les autorités compétentes étant actuellement très limité. De plus, l'emploi illégal, notamment dans les petites et moyennes entreprises et dans le secteur saisonnier, porte gravement atteinte à la crédibilité des voies de migration légales et aux recettes fiscales des États membres. Il peut également aboutir à des situations graves d'exploitation, voire de véritable esclavage, ce qui ne peut être toléré dans l'Union européenne. Ce phénomène ne se limite pas aux activités des réseaux de criminalité organisée. L'emploi illégal empêche les travailleurs de bénéficier de la sécurité sociale et engendre des conditions de concurrence inégales pour les employeurs. De surcroît, les glissements d'emplois du marché régulier du travail vers l'économie souterraine peuvent engendrer un certain ressentiment lorsque ces emplois vont à des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Une réduction des emplois de ce type pourrait contribuer à diminuer les formes intolérables d'exploitation, à augmenter les recettes fiscales et à diminuer les attitudes xénophobes.

37. La stratégie européenne pour l'emploi et les lignes directrices pour l'emploi appellent à la prise de mesures en faveur de l'emploi régulier. Des initiatives telles que la modernisation de la sécurité sociale, la réduction des coûts non salariaux de la main-d'œuvre et la réduction de la pression fiscale sur les travailleurs à bas salaire/peu qualifiés devraient contribuer à diminuer les incitations au travail non déclaré et, par conséquent, au recrutement d'immigrés clandestins.

38. En outre, l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ou de personnes dont le statut de résident ne les autorise pas à travailler devrait être ciblé d'une manière spécifique. Parallèlement, une attention particulière devrait être accordée au fonctionnement général des marchés du travail de l'UE. On observe trois phénomènes courants liés à l'emploi illégal: le travail effectué dans les secteurs du bâtiment, de la restauration et des textiles, souvent par des personnes recrutées par des réseaux criminels organisés; la vente de marchandises souvent contrefaites; les travaux ménagers dans des foyers privés, où des formes extrêmes d'exploitation sont souvent constatées. Certains États membres ont pris des mesures à la suite d'une recommandation du Conseil de 1995 sur l'harmonisation des moyens de lutte contre l'immigration et l'emploi illégaux et l'amélioration des moyens de contrôle prévus à cet

---

[9] Aux fins de la présente communication, l'emploi illégal s'entend comme étant toute forme d'activité économique rémunérée menée par un ressortissant d'un pays tiers séjournant clandestinement dans l'UE (ce qui englobe l'ensemble des ressortissants de pays tiers n'étant pas en possession d'un permis de séjour valable).

effet[10], notamment en obligeant les employeurs à vérifier le statut des ressortissants de pays tiers au regard des lois sur l'immigration avant de leur proposer un emploi en consultant les autorités responsables de la délivrance des permis de séjour et de travail. Des sanctions ont également été introduites pour les employeurs, allant de l'exclusion des marchés publics à des restrictions des recrutements futurs (listes noires), en passant par des sanctions pénales et l'obligation de supporter les frais de retour. **Une première priorité devrait être l'adoption de mesures similaires par les États membres qui ne l'ont pas encore fait et une mise en œuvre effective par tous les États membres.** Les États membres devraient également imposer des sanctions effectives en cas de violation de la législation en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail, un domaine dans lequel les infractions sont fréquentes dans le contexte de l'emploi illégal.

39. En outre, la Commission lancera en 2006 une **analyse d'impact et des lacunes éventuelles** en ce qui concerne le train de mesures relatives aux passeurs, qui consiste en la directive 2002/90/CE et la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil, lesquelles définissent l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers et renforcent le cadre pénal pour prévenir ce phénomène. Cette évaluation portera sur l'impact du récent arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire C-176/03. Bien que la portée de ces mesures fût par définition beaucoup plus étendue, il s'agissait des premiers instruments dont l'UE s'est dotée pour lutter contre l'aide illicite à l'entrée et au séjour irréguliers. La Commission lancera une série de discussions avec les États membres et les acteurs concernés, notamment les organisations patronales et les syndicats, concernant la responsabilité des employeurs en cas de recrutement par des entreprises de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Au terme de ce processus, la Commission évaluera la nécessité de prendre des mesures supplémentaires à l'échelon de l'UE pour harmoniser les sanctions à l'encontre des entreprises employant des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

40. Les politiques de lutte contre le travail clandestin devraient être soutenues par des **informations de meilleure qualité**, à la fois sur le phénomène des emplois occupés par des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et sur les mesures prises par les États membres pour réduire ce phénomène. Dans ce contexte, des informations devraient être collectées directement auprès des travailleurs non déclarés en coopération avec les ONG.

41. Des règles de l'UE en matière d'admission des migrants économiques ont été annoncées dans le récent programme d'action relatif à l'immigration légale[11]. Des **mesures** doivent être prévues pour **réduire le risque d'abus**. Le programme d'action a annoncé une proposition de directive-cadre générale pour 2007 visant à établir un cadre commun garantissant des droits à tous les ressortissants de pays tiers occupant un emploi légal et prévoyant également des mesures de lutte contre l'emploi illégal. Ces dernières devraient comprendre la création d'un permis de travail/séjour unique qui comprendrait des identifiants biométriques afin d'établir un lien fiable entre le document et son titulaire. En outre, la responsabilité financière des employeurs pourrait être engagée, conformément au principe établi dans la directive sur les chercheurs ressortissants de pays tiers (2005/71/CE).

---

10 JO C 5 du 10.1.1996, p. 1.

11 COM(2005) 669 du 21.12.2005.

g. Politique de retour

42. Le retour, organisé dans le plein respect des droits fondamentaux, reste une pierre angulaire de la politique de l'UE en matière de migrations Une politique de retour efficace est essentielle pour que l'opinion publique apporte son soutien à des mesures dans des domaines tels que l'immigration légale et l'asile.

43. La **conclusion d'accords de réadmission** restera également une priorité. Les négociations en cours devraient être achevées et de nouveaux mandats de négociation devraient être adoptés, en commençant par les pays des Balkans occidentaux, qui seront suivis dès que possible par certains pays voisins de l'UE.

44. La proposition de directive sur des normes et des procédures communes dans les États membres concernant le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier est actuellement en cours d'examen au Parlement européen et au Conseil. Elle prévoit des règles communes en matière de retour, de recours à des mesures coercitives, de garde temporaire et de réadmission.

45. Grâce au futur Fonds pour le retour, la Communauté disposera d'un instrument qui lui permettra de soutenir et d'encourager les efforts consentis par les États membres pour améliorer la gestion des retours dans toutes ses dimensions, notamment en intensifiant la coopération, ce qui renforcera encore la solidarité entre eux.

46. L'**organisation de vols de retour communs** s'appuie sur trois éléments: la décision 2004/573/CE du Conseil établit une base juridique pour ces vols; les actions préparatoires en vue de la gestion des retours et le futur fonds pour le retour prévoient des dispositions relatives à leur financement; les moyens de communication fournis par le réseau ICONet sur l'internet permettent aux États membres de s'échanger les informations nécessaires. Ces éléments forment la base actuelle de la coopération. FRONTEX fournira l'aide nécessaire pour l'organisation et la coordination des opérations conjointes de retour des États membres. En outre, la directive 2003/110/CE du Conseil renforce la coopération entre les États membres en cas de transit par voie aérienne. La Commission envisagera de présenter **d'autres propositions** fondées sur les conclusions du Conseil de 2003 et encourageant les États membres à faciliter le transit à court terme par voie terrestre ou maritime.

47. L'absence de documents reste un obstacle au retour effectif des migrants illégaux, notamment parce que le document de voyage de l'UE n'est toujours pas reconnu par un grand nombre de pays tiers. Le document de voyage actuel de l'UE est basé sur une recommandation du Conseil de 1994 et, en juin 2004, le Conseil a adopté des conclusions concernant le réexamen de ce document. FRONTEX doit entreprendre des travaux concernant l'identification des meilleures pratiques en matière d'obtention de documents de voyage et de retour des ressortissants de pays tiers.

48. Des **normes communes pour la formation** des agents responsables des retours devraient également être établies, par exemple par le biais de l'élaboration d'un manuel de formation commun et de l'organisation de séminaires standardisés et spécialisés à l'échelon de l'UE.

h. Améliorer les échanges d'informations grâce à des instruments existants

49. La coopération opérationnelle entre les États membres ne peut se révéler fructueuse que si ceux-ci sont en mesure de partager rapidement et sans difficulté des informations de nature technique et stratégique.

50. Le réseau ICONet est aujourd'hui opérationnel. L'accès qui devrait être accordé à Europol et FRONTEX dans le courant de 2006 devrait permettre une plus grande efficacité. À l'avenir, ICONet pourrait servir de système d'alerte précoce dans le cadre de la coordination des opérations de retour et de plateforme d'échange d'informations pour les officiers de liaison «immigration».

51. Les officiers de liaison «immigration» des États membres fournissent des informations cruciales transmises par les pays d'origine concernant l'immigration clandestine. La **coopération entre les officiers de liaison «immigration» devrait être facilitée et intensifiée** en vue d'une meilleure utilisation de ces informations. Pour faire face à la pression actuelle exercée par l'immigration clandestine, de tels réseaux d'officiers de liaison «immigration» devraient être établis en priorité dans les pays d'Afrique concernés et les Balkans occidentaux.

52. Europol propose une aide opérationnelle et stratégique aux États membres dans le cadre de son mandat de prévention de la traite des êtres humains. Toutefois, la **coopération opérationnelle** et la communication entre les États membres et Europol devraient être améliorées et renforcées. À cette fin, une coopération structurée entre les services d'immigration nationaux, les gardes-frontières, les services de police et les autres services répressifs responsables de la lutte contre l'aide à l'immigration clandestine et à la traite des êtres humains devrait être établie et comprendre l'échange et l'analyse conjointe de renseignements. En outre, les États membres devraient faire une meilleure utilisation des équipes communes d'enquête pour démanteler les réseaux de passeurs, conformément à la décision-cadre 2002/465/JAI et avec la participation d'Europol.

i. Responsabilité des transporteurs

53. En ce qui concerne les obligations des transporteurs en matière de prévention de l'immigration clandestine, l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen, la directive 2001/51/CE sur la responsabilité des transporteurs et la directive 2004/82/CE concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers sont particulièrement pertinents. Une **évaluation des effets de ces mesures** sera réalisée en vue de combler d'éventuelles lacunes. Le forum créé en 2001 et composé de représentants des États membres, du secteur des transports et d'organisations humanitaires, devrait étudier les possibilités de coopération entre les autorités compétentes en matière d'immigration et les transporteurs, et dégager les meilleures pratiques dans ce domaine dans le courant de l'année 2007.

4. Conclusion

54. Le programme de La Haye confirme que la mise en œuvre des mesures déjà convenues fait partie intégrante du combat que l'UE continue de mener contre l'immigration clandestine. Pour que ces mesures puissent produire pleinement les

effets escomptés, il est essentiel que des échanges d'informations informels aient lieu entre les États membres et que la Commission veille au respect de l'acquis existant par les États membres.

55. Dans le contexte de l'approche pluridimensionnelle décrite ci-avant, la Communauté devrait encourager l'adoption d'une démarche opérationnelle commune, fondée sur la confiance mutuelle et le partage d'expertise et de connaissances en vue de renforcer la coopération et d'établir des politiques communes. Les mesures proposées reposent sur des bases déjà solides et contribueront à la réalisation de l'objectif du programme de La Haye qui consiste à améliorer la capacité de l'Union de réguler les flux migratoires. La Commission fera état au Conseil des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces mesures un an après l'adoption de la présente communication.