PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

19.1.2007

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur le programme d'action relatif à l'immigration légale

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Lilli Gruber

1. Le contexte politique

La politique d'immigration légale, qui constitue l'axe fondamental d'une politique commune en matière d'immigration tel que défini par le Conseil européen de Tampere de 1999, est depuis des années l'otage des différentes politiques nationales. Ainsi, les préoccupations électoralistes des gouvernements nationaux, l'importance accordée par les médias aux thèmes de ce genre, les craintes réciproques des États membres face au laxisme supposé des politiques des autres, la peur d'y laisser une part de la souveraineté nationale, les choix politiques et la diversité des cultures ne sont que quelques-uns des motifs qui ont jusqu'à présent empêché l'Europe de se doter, en matière d'immigration, d'une véritable politique qui lui soit propre.

Faute d'une politique commune de l'Union européenne en matière d'immigration, les pays européens se sont dotés ces dernières années de politiques radicalement différentes pour gérer l'entrée légale de citoyens de pays tiers sur leur territoire afin d'y travailler: cela va des politiques plutôt restrictives aux politiques plutôt libérales, des politiques de quotas aux régularisations a posteriori. En outre, tous les États membres ne subissant pas le même type de pression migratoire, ils ne considèrent pas tous l'immigration comme une question prioritaire.

Il existe deux paradoxes. Le premier concerne la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace Schengen. En effet, la suppression des contrôles aux frontières facilite la circulation des immigrés illégaux à l'intérieur de l'espace unique, ce qui, dans les faits, leur permet de pénétrer aussi, de façon irrégulière, sur le territoire de pays qui ont adopté une législation plus restrictive. Il apparaît donc clairement qu'à la nécessité d'un contrôle intégré des frontières extérieures de l'Union européenne s'ajoute celle de politiques d'admission uniformes.

Le second paradoxe concerne l'attitude de certains États membres: si, d'une part, ils se refusent à considérer les modalités d'admission et la gestion des flux migratoires comme une compétence européenne, de l'autre, ils n'hésitent pas à demander à grands cris à l'Union européenne de condamner les politiques de régularisation adoptées par certains gouvernements nationaux.

On peut regretter par ailleurs l'absence d'une stratégie adéquate de communication à l'échelle européenne, laquelle est essentielle pour informer correctement les citoyens sur la nécessité d'une politique commune de l'Union européenne en matière d'admission et d'intégration. Ainsi, selon un sondage de l'Eurobaromètre, pratiquement un citoyen européen sur deux est convaincu que les immigrés profitent du système de sécurité sociale. Au contraire, l'immigration peut se révéler un atout de poids pour relever le défi de la sauvegarde du modèle social européen face au phénomène de vieillissement de la population. En réalité, depuis dix ans déjà, la réalisation des objectifs de croissance de l'Agenda de Lisbonne et les considérations démographiques inciteraient plutôt la Commission européenne à considérer l'immigration comme une ressource pour la pérennité du système de protection sociale et une opportunité pour le marché européen du travail. Concernant ce dernier, l'importance du phénomène migratoire est illustrée par les entreprises et les employeurs qui n'ont de cesse de réclamer une augmentation des quotas arrêtés au niveau national.

Politique commune ne veut pas dire ouverture sans restriction à une immigration incontrôlée; une politique commune permet au contraire d'apporter une réponse adéquate à un phénomène structurel d'ampleur internationale qu'il n'est plus possible de gérer efficacement au niveau

national. En outre, l'Europe, en ouvrant des canaux pour l'immigration légale, se dote en même temps d'un instrument non négligeable pour lutter contre le trafic des êtres humains, la criminalité organisée et le travail au noir.

L'immigration offre par ailleurs à nos sociétés l'occasion de s'enrichir sur les plans culturel, social et politique. À ce propos, le Parlement européen a affirmé à plusieurs reprises[1] la nécessité de définir, en matière d'intégration et d'insertion des immigrés, une stratégie européenne qui associe tous les domaines concernés des politiques de l'Union. Ainsi, outre l'accès au marché du travail, à l'éducation, aux services de santé et à la sécurité sociale, il convient d'encourager la participation des immigrés à la vie politique et sociale, dans un cadre commun de droits et de responsabilités.

La définition d'une politique d'immigration "positive" ne saurait par ailleurs être dissociée du soutien de l'Europe au développement économique, social et politique, ainsi qu'aux processus de démocratisation et de diffusion des droits fondamentaux dans les pays tiers et, en particulier dans les pays africains auxquels l'Union est liée par un solide partenariat politique.

2. Introduction historique et description des propositions de la Commission

À l'occasion du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999, les États membres avaient défini les objectifs d'une politique européenne d'immigration cohérente et équilibrée, s'articulant autour de quatre grands axes: la définition d'une politique d'immigration légale, la lutte contre l'immigration clandestine, la coopération avec les pays tiers et l'intégration des travailleurs immigrés.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont bouleversé l'ensemble de l'agenda mondial et européen, sans épargner la politique "positive" d'immigration, qui a alors subi un coup d'arrêt. Ainsi, au cours des Conseils européens qui ont suivi, de Séville (juin 2002) à La Haye (novembre 2004), il a presque été exclusivement question de la lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains. Quelques instruments législatifs importants pour la lutte contre l'immigration clandestine ont bien été mis en place, sans aboutir toutefois, dans ce domaine non plus, à la formulation d'une politique commune cohérente.

Il a fallu attendre 2006 pour que, notamment grâce à la pression constante exercée par le Parlement européen, le thème de l'immigration légale revienne sur la table, à l'occasion en particulier du sommet informel de Lahti en novembre 2006 et du Conseil européen de Bruxelles qui a suivi, en décembre 2006: pour la première fois depuis le sommet de Tampere, la coopération de l'Union européenne avec les pays tiers d'origine et de transit en vue de l'ouverture de canaux légaux faisait sa réapparition à l'ordre du jour. En décembre, le Conseil européen de Bruxelles a invité la Commission à présenter une communication en ce sens.

Le programme d'action publié en 2005 a donc permis à la Commission européenne d'apporter une première réponse concrète à la question de l'immigration légale, après une période de stagnation de plus de cinq ans.

En réalité, en 2001 déjà, l'exécutif communautaire avait présenté une proposition de directive

[1] Voir le rapport Lambrinidis sur la communication de la Commission concernant une politique d'intégration, T6-0318/2006, adopté par le Parlement européen le 6 juillet 2006.

sur les conditions d'entrée et de séjour des travailleurs de pays tiers, laquelle, après plusieurs années de blocage au Conseil, a finalement été retirée par la Commission Barroso.

Cette proposition[2] n'a jamais reçu l'aval du Conseil. Compte tenu du climat politique ambiant, en raison notamment du 11 septembre 2001, la Commission a jugé plus opportun de modifier sa stratégie en faisant un pas en arrière. C'est ainsi qu'en janvier 2005, elle a lancé, au moyen d'un livre vert, une vaste consultation dans le but de déterminer l'approche à adopter pour la gestion des migrations économiques. Les résultats de la consultation publique ont révélé un large consensus en faveur d'une politique commune de l'Union européenne. Cependant, les réponses divergeaient concernant l'approche à suivre et même le rapport Klamt, adopté par le Parlement européen en octobre 2005, n'a pas réussi à offrir un vision univoque[3].

La Commission a donc choisi de renoncer à l'approche horizontale et à l'idée d'une directive unique sur les conditions d'entrée et de séjour, applicable à toutes les catégories de travailleurs immigrés, lui préférant une approche progressive et différenciée: quatre directives sectorielles ayant pour seul objectif la définition des conditions et des procédures d'admission pour des catégories précises d'immigrés. Les quatre propositions ne seront pas présentées en même temps, mais successivement au cours des trois prochaines années pour les catégories suivantes:

- les travailleurs hautement qualifiés (présentation en septembre 2007)
- les travailleurs saisonniers (présentation en 2008)
- les salariés transférés au sein de sociétés multinationales (présentation en 2009)
- les stagiaires rémunérés (présentation en 2009)

Outre ces quatre propositions spécifiques, la Commission présentera une directive-cadre générale dont l'objectif sera de garantir un tronc commun de droits pour les travailleurs immigrés légalement employés dans un État membre mais ne possédant pas encore le statut de résident de longue durée[4].Le calendrier pour l'adoption de cette directive par la Commission n'est cependant pas encore fixé.

Peaufinant son programme d'action, la Commission a en outre récemment proposé (en plus de la définition de "paquets de mesures pour la mobilité" en collaboration avec les pays tiers d'origine) la création d'un portail européen d'ici à la fin 2007, afin d'informer les candidats à l'immigration sur les possibilités d'emploi légal dans l'Union et sur les modalités d'admission. Dans le même ordre d'idées, la Commission a l'intention d'ouvrir dans les pays tiers des centres qui auront pour mission de faciliter le recours aux voies légales et de décourager l'immigration clandestine.

[2] Proposition de directive sur les 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 (COM (2001)0386). Rapport Terron i Cusi, T5-0050/2003 du 12 février 2003.
[3] Le Parlement a adopté le rapport Klamt sur le livre vert, T6-0408/2005 du 26 octobre 2005.
[4] Ce statut est acquis après cinq ans, conformément à la directive 2003/109/CE.

L'aspect institutionnel

Quand, le 1er janvier 2005, le Conseil a finalement, avec beaucoup de retard, mis en œuvre les dispositions du traité CE qui prévoient le passage à la codécision et à la majorité qualifiée de "tout ou partie des matières du Titre IV", les ministres européens ont malheureusement souhaité exclure l'immigration légale et l'intégration du champ d'application de cette mesure.

Le Parlement a critiqué à plusieurs reprises le choix des gouvernements réunis au sein du Conseil et a demandé l'application de la "clause passerelle" prévue par l'article 67, y compris pour les mesures relatives à l'immigration légale et à l'intégration.

Si le traité constitutionnel avait été adopté, la procédure de vote normale aurait été étendue à l'ensemble du secteur. Il est à noter toutefois que le traité, faisant écho au scepticisme de l'"Après 11-septembre", contient une nouvelle disposition pouvant être considérée comme restrictive. En effet, il est précisé, au paragraphe ajouté par la Conférence intergouvernementale, que la politique européenne "n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants des pays tiers (...) sur leur territoire dans le but d'y rechercher un travail salarié ou non salarié".

En réalité, il est difficile, même sur la base des traités en vigueur, d'extrapoler à partir des compétences générales de l'UE sur les "conditions d'entrée et de séjour" pour en tirer une norme spécifique permettant une seule et même gestion des entrées dans les États membres, laquelle demeure une compétence nationale.

La position du rapporteur sur le programme d'action

Le rapporteur se félicite du programme d'action de la Commission qu'elle considère comme un premier pas sur la voie de la définition d'une politique commune en matière d'immigration légale; elle regrette toutefois qu'une approche horizontale n'ait pas été retenue car cela aurait permis de définir des normes minimales communes à l'ensemble des États membres et des catégories d'immigrés. La définition d'une politique commune est très importante pour éviter que des politiques trop différentes d'un État membre à l'autre ne détournent les flux migratoires de leur destination initiale.

La classe politique européenne et nationale doit pouvoir agir en dépassant les considérations purement électoralistes et aborder la politique de l'immigration dans une optique globale et intégrée, ainsi que le suggérait récemment la Commission elle-même.

C'est dans ce contexte que doit désormais également s'inscrire la lutte contre l'immigration clandestine.

Il convient d'approfondir les points suivants:

- Adoption séparée des directives sectorielles: les cinq directives proposées dans le cadre du programme d'action devraient être considérées comme un "paquet" unique. Il est nécessaire d'établir sans tarder la proposition de "directive-cadre" sur les droits des immigrés qui ne disposent pas encore du statut de résident de longue durée.

- Proposition de directive sur le travail hautement qualifié: il convient de trouver un équilibre acceptable entre, d'une part, les actions visant à encourager la venue en Europe d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et, d'autre part, la nécessité d'éviter une fuite des cerveaux au départ des pays en développement. La proposition de la Commission d'une "migration circulaire" doit encore être approfondie.

- Définition de la catégorie des "travailleurs hautement qualifiés" en l'absence de critères communs pour la reconnaissance des diplômes.

- Les secteurs proposés ne semblent pas les seuls requérant une action communautaire ou la requérant en priorité; il suffit pour s'en convaincre de songer, par exemple, aux soins de santé, à la restauration ou à la construction.

- Évaluation des possibilités réelles concernant l'instauration d'une "carte verte européenne" pour les travailleurs des secteurs touchés par les directives et au-delà.

- Formalités bureaucratiques que doivent accomplir les travailleurs hautement qualifiés: elles devront être assouplies, tout comme pour les transferts au sein de multinationales.

- Il faut examiner, sur la base de critères précis, la possibilité pour les travailleurs saisonniers d'échanger leur permis de travail saisonnier contre un permis de séjour de longue durée ou un permis de demandeur d'emploi.

- De même, concernant cette fois la proposition de directive sur les conditions d'entrée et de séjour des stagiaires rémunérés, il faut prévoir la délivrance d'un permis de demandeur d'emploi à l'échéance du permis délivré pour effectuer le stage.

- La proposition formulée par le vice-président de la Commission, Franco Frattini, à l'occasion de la conférence de Tripoli "Migration et développement" du 22 novembre 2006, sur la possibilité d'instaurer, au niveau européen, des "paquets de quotas d'entrées légales" qui seraient offerts aux pays tiers en échange d'un meilleur contrôle des flux illégaux et de la réadmission des immigrés en situation irrégulière est d'un grand intérêt. Il convient à présent d'évaluer les propositions concrètes que la Commission compte présenter.

- Étant donné que l'unanimité est toujours requise lors du vote au Conseil, le risque est bien réel, comme on peut le constater pour d'autres secteurs, que les actes adoptés ne représentent finalement qu'un "plus petit dénominateur commun", ce qui est souvent le fruit d'un compromis au rabais qui en limite la valeur ajoutée européenne.