Politique commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et instruments

2008/2331(INI) - 17/06/2008 - Document de base non législatif

OBJECTIF : proposer une série de principes, d'actions et d'instruments en vue de définir une politique commune de l'immigration dans l'Union européenne.

CONTEXTE : l'immigration dans l'UE représente aujourd'hui environ 3,8% de la population totale de l'Union. Au 1er janvier 2006, quelque 18,5 millions de ressortissants de pays tiers résidaient dans l'UE et rien ne laisse présager que ce flux diminuera. Dans ce contexte, et eu égard aux traditions humanitaires de l'Europe, une politique européenne de l'immigration s'impose. Celle-ci a commencé à s'ériger dès 1999 avec le traité d'Amsterdam et l'avènement d'une compétence communautaire en la matière, mais les progrès, bien que tangibles, restent insuffisants pour rencontrer l'ensemble des défis en présence.

Il est également de plus en plus évident que l'immigration jouera un rôle déterminant pour remédier aux futures pénuries de main-d'œuvre dans l'Union et pour contribuer à résorber le problème du vieillissement démographique européen.

Pour bâtir une véritable politique commune de l'immigration, une distinction devra être faite entre l' immigration légale, en tentant de répondre au chômage et à la discrimination parfois récurrente dont font l' objet les ressortissants de pays tiers, et l'immigration illégale qui devra être combattue et gérée de manière cohérente au niveau européen.

Tant la Commission (avec sa communication de 2007 sur la poursuite de la mise en place de la politique européenne commune de l'immigration) que le Conseil estiment que la mise en place d'une telle politique, qui complète les politiques des États membres, demeure une priorité essentielle. C'est la raison pour laquelle, la Commission présente maintenant une stratégie d'ensemble, fondée sur des **principes communs** tendant à fixer le cadre d'une approche coordonnée et intégrée de l'immigration, au niveau tant européen que national ou régional.

Ces principes doivent être complémentaires d'une politique respectueuse en matière d'asile, laquelle fait l' objet d'un document présenté parallèlement («Plan d'action en matière d'asile»). Ensemble, ces deux documents concrétisent les éléments restants du programme de La Haye de 2004 dans le domaine de l'immigration et de l'asile.

CONTENU : selon la communication, toute politique en matière d'immigration doit se fonder sur un ensemble de **principes communs politiquement contraignants** qui devraient être convenus au plus haut niveau politique et être ensuite mise en œuvre par des mesures concrètes. Cette stratégie implique d'examiner les différentes facettes du phénomène et d'intégrer l'immigration dans les principaux axes de la politique de l'UE: la **prospérité**, la **solidarité** et la **sécurité**. Elle doit également reposer sur les valeurs universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité de l'UE, et notamment sur le respect intégral de la charte des droits fondamentaux et de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Principes communs sous-tendant l'élaboration future de la politique commune de l'immigration : le texte proposé par la communication est constitué de **10 principes communs** autour desquels la politique commune de l'immigration s'articulera. Ces 10 principes peuvent se résumer comme suit :

1. **prospérité et immigration: des règles claires et des conditions équitables** : la politique commune de l'immigration doit favoriser l'immigration légale laquelle doit être régie par des règles claires,

transparentes et équitables. Les citoyens des pays tiers doivent recevoir des informations leur permettant de comprendre les conditions et les procédures à suivre pour entrer et séjourner légalement dans l'UE et être traités de manière équitable à leur arrivée, en prévoyant pour eux, un statut juridique proche de celui des citoyens de l'UE ;

2. **prospérité et immigration: faire correspondre les compétences aux besoins** : l'immigration à des fins économiques devrait répondre à une évaluation commune des besoins des marchés du travail de l'UE dans tous les secteurs. Cet objectif doit être poursuivi dans le plein respect du principe de préférence communautaire et du droit des États membres à déterminer leur volume d'admission des immigrants ;
3. **prospérité et immigration: l'intégration est la clé d'une immigration réussie** : l'intégration des immigrants légaux devrait être améliorée par une intensification des efforts déployés par les États membres d'accueil et par une contribution accrue des immigrants eux-mêmes («processus à double sens»). Les immigrants doivent se voir offrir des possibilités de participation et de développement de leur potentiel. Les sociétés européennes devraient renforcer leur capacité à gérer la diversité liée à l'immigration et favoriser la cohésion sociale ;
4. **solidarité et immigration: transparence, confiance et coopération** : la politique commune de l' immigration doit être fondée sur un niveau élevé de solidarité, de confiance mutuelle, de transparence, de responsabilité partagée et d'efforts conjoints de l'UE et de ses États membres ;
5. **solidarité et immigration: une utilisation efficace et cohérente des moyens disponibles** : la solidarité nécessaire à la réalisation des objectifs des politiques communes de l'immigration doit comprendre une composante financière qui tienne compte de la situation de certains États membres et des défis migratoires spécifiques auxquels ils sont confrontés ;
6. **solidarité et immigration: partenariat avec les pays tiers** : une gestion efficace des flux migratoires requiert un partenariat et une coopération véritables avec les pays tiers. Les questions d' immigration doivent faire partie intégrante de la politique de l'Union en matière de coopération au développement et de ses autres politiques extérieures ;
7. **sécurité et immigration: une politique des visas qui serve les intérêts de l'Europe** : la politique commune en matière de visas doit faciliter l'entrée des visiteurs de bonne foi et renforcer la sécurité. Il conviendrait de recourir aux nouvelles technologies pour permettre la réalisation de contrôles différenciés et fondés sur l'analyse des risques lors de l'instruction des demandes de visas, tout en respectant pleinement les législations relatives à la protection des données et de la vie privée ;
8. **sécurité et immigration: gestion intégrée des frontières** : il y a lieu de renforcer la gestion intégrée des frontières extérieures et d'élaborer des politiques de contrôle aux frontières qui soient cohérentes avec les politiques de contrôle douanier et de prévention des autres menaces en matière de sécurité et de sûreté ;
9. **sécurité et immigration: intensifier la lutte contre l'immigration illégale et tolérance zéro pour la traite des êtres humains** : l'UE et ses États membres doivent élaborer une politique cohérente de lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains. Le travail non déclaré et l'emploi illégal doivent être efficacement combattus par des mesures préventives et répressives et des sanctions. La protection et le soutien apportés aux victimes de la traite des êtres humains doivent être renforcés ;
10. **sécurité et immigration: des politiques de retour durables et efficaces** : des mesures de retour efficaces sont un élément indispensable de l'action de l'UE contre l'immigration illégale. Les régularisations massives et systématiques de personnes en séjour irrégulier devraient être évitées, tout en maintenant la possibilité de procéder à des régularisations individuelles basées sur des critères équitables et transparents.

L'ensemble de ces principes devront être approuvés par le Conseil et mis en œuvre par des mesures concrètes détaillées dans la communication, lesquelles feront l'objet d'un suivi régulier.

Parmi les actions à mettre en œuvre au plan européen, la Commission souligne la nécessité de :

- **renforcer la transparence** dans les mesures mises en œuvre par les États membres dans le cadre de la politique commune d'immigration (aux niveaux européen, national ou régional) ;
- renforcer la **coordination des politiques** pour atteindre un juste équilibre entre les besoins du marché du travail, les incidences économiques, les résultats obtenus sur le plan social, les politiques d'intégration et les objectifs de politique extérieure (notamment, via l'élaboration de statistiques et de politiques économiques, sociales et de développement coordonnées) ;
- mieux prendre en compte les questions d'immigration **dans toutes les autres politiques** susceptibles d'y être liées (principe de l'«approche intégrée») ;
- **consulter** toutes les parties potentiellement concernées par les nouvelles évolutions politiques (y compris la société civile) ;
- échanger les **meilleures pratiques** et diffuser les connaissances relatives aux politiques d' immigration et d'intégration les plus efficaces.

La Commission propose également que l'UE et ses États membres définissent une **méthodologie commune** de mise en œuvre afin d'assurer la transparence, la confiance mutuelle et la cohérence des actions incluant : i) la transformation des principes communs en objectifs et **indicateurs communs** pour faciliter leur application ; ii) l'intégration de ces indicateurs dans des **profils d'immigration nationaux** (l' objectif étant de déterminer la composition, sur le plan des compétences, de la population immigrée, et de recenser les futurs besoins en main-d'œuvre sur les différents marchés du travail) ; iii) le suivi de **l' évolution des actions mises en œuvre** dans les États membres via la transmission d'un rapport annuel à la Commission (les rapports nationaux servant de base à un rapport de synthèse annuel de la Commission, adressé au Parlement européen). Sur la base du rapport de synthèse, le Conseil européen de printemps procédera à une évaluation politique de la situation et formulera, le cas échéant, des recommandations.

Á noter que la Commission annonce également son intention de présenter, au printemps 2009, une communication de grande ampleur contenant des suggestions sur la manière de faire progresser les travaux dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité dans son ensemble dans la perspective du nouveau programme quinquennal dans ce domaine.