Immigration: politique communautaire

2001/2047(COS) - 22/11/2000 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présenter les enjeux d'une politique communautaire en matière d'immigration et définir les contours d'un éventuel "statut juridique européen" des ressortissants des pays tiers . CONTENU : Le traité d'Amsterdam consacre, pour la première fois, la compétence communautaire en matière d'immigration et d'asile. Le Conseil européen, lors de sa réunion à Tampere d'octobre 1999, est convenu qu'il fallait élaborer une politique européenne commune dans certains domaines touchant à l'immigration comprenant au minimum les thèmes suivants : - partenariat avec les pays d'origine, - régime d'asile européen commun (voir COS/2001/2048), - traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers - gestion des flux migratoires. Dans ce cadre, le Conseil européen a également souligné la nécessité d'une prise de décisions rapide sur "un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers, fondé sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine". Il n'a donné en revanche aucune précision quant à la manière dont cette politique devait être déterminée et mise en oeuvre. C'est pourquoi, la Commission propose une communication exposant les avantages et les enjeux d'une politique communautaire en matière d'immigration. Au vu du contexte économique et démographique de l'Union et des pays d'origine, la politique "d'immigration zéro" menées au cours de dernières années n'est plus adaptée. D'une part, parce que le nombre de ressortissants des pays tiers entrés sur le territoire de l'Union reste élevé en s'accompagnant toujours plus de clandestinité et d'illégalité. D'autre part, en raison des pénuries croissantes de main-d'oeuvre, qualifiée ou non. Dans ce nouveau contexte, la Commission prend ouvertement le parti d'ouvrir les canaux de l'immigration légale en particulier dans une perspective de travail. Toutefois, étant donné les positions très divergentes des États membres en matière d'admission et d'intégration des ressortissants de pays tiers, la Commission estime qu'il est indispensable de débattre clairement de ces questions et de s'efforcer de parvenir à un consensus sur les objectifs de la politique qui sera suivie. L'objet de la présente communication est de lancer le débat, en tenant compte des grandes réformes structurelles qui affectent l'économie de l'Union dans le contexte de la stratégie européenne pour l'emploi qui commence à produire ses effets, mais aussi des problèmes humains très délicats que l'admission des ressortissants des pays tiers impliquent pour les États membres. Dans ce cadre, la Commission propose une procédure de coordination au niveau communautaire, s'appuyant sur une évaluation effectuée par les États membres, en collaboration avec les partenaires sociaux et les personnes s'occupant de l'intégration des immigrants, qui aboutirait à l'élaboration de rapports périodiques permettant au Conseil de convenir d'une politique globale pour l'Union européenne en ce qui concernel'admission de nouveaux migrants. Cette approche ouverte se justifie par le fait qu'une gestion efficace des flux migratoires doit se fonder sur un partenariat et une approche horizontale des problèmes. Une telle politique doit s'accompagner de programmes d'intégration exhaustifs à long terme, conçus par le biais de partenariats avec les autorités nationales, régionales et locales ainsi qu'avec la société civile afin de maximiser les effets positifs au niveau de l'emploi, des résultats économiques et de la cohésion sociale dans un cadre définissant clairement droits et obligations pour chacun. Dans ce contexte, il devrait être fait un usage concerté de tous les instruments communautaires disponibles (par exemple, les dispositions relatives à la lutte contre la discrimination et à la cohésion sociale introduites par les articles 13 et 137 du traité d'Amsterdam, la stratégie pour l'emploi, le Fonds social européen et les autres initiatives communautaires telles que EQUAL et URBAN). La Commission pourrait soutenir cette politique en encourageant des actions aux niveaux local et national ainsi que la diffusion des bonnes pratiques. L'adoption d'une politique proactive en matière d'immigration nécessite également une impulsion politique forte et un engagement résolu en faveur de la promotion des sociétés pluralistes et de la lutte contre le racisme et la xénophobie. Pour toutes ces raisons, la Commission propose qu'un cadre ou "statut juridique commun" soit élaboré pour l'admission de ressortissants de pays tiers dans l'Union qui se fonderait sur les principes de transparence, de rationalité et de flexibilité. Le statut juridique accordé aux ressortissants de pays tiers s'appuierait sur le principe suivant: - définition de droits et d'obligations équivalents à ceux des ressortissants nationaux, mais en établissant une distinction en fonction de la durée du séjour et en

prévoyant des modalités d'évolution vers un statut permanent; - à plus long terme : offre d'une "citoyenneté civile", fondée sur le traité CE et inspirée de la charte des droits fondamentaux, définissant un ensemble de droits et d'obligations pour les ressortissants de pays tiers. Il est également essentiel de prévoir des partenariats avec les pays d'origine et de transit afin de contrôler les flux d'immigration et de définir des politiques de coopération différenciées selon la catégorie du pays d'origine (pays candidats à l'adhésion, pays prenant part à des programmes régionaux financés par la Communauté, autres pays). À plus long terme, ces partenariats devraient aussi permettre d'atténuer les effets de l'émigration grâce à des efforts coordonnés destinés à favoriser le développement dans les pays concernés, en faisant notamment participer les migrants eux-mêmes à ce processus. Cette politique d'immigration plus ouverte et plus transparente serait accompagnée d'un redoublement des efforts déployés pour lutter contre l'immigration clandestine et, en particulier, la traite des êtres humains et les activités des passeurs, non seulement grâce à une coopération accrue et à un renforcement des contrôles aux frontières, mais aussi en veillant à l'applicationdu droit du travail aux ressortissants de pays tiers. Vu la complexité des questions en jeu et la nécessité de faire participer un large éventail d'acteurs dans la mise en oeuvre d'une telle politique, la Commission estime que sa communication doit faire l'objet d'un vaste débat incluant également les milieux économiques. Les résultats de ces débats seraient examinés au cours d'une conférence qui aura lieu lors de la Présidence belge de l'Union (second semestre 2001).