Informations de base

2002/2181(COS) COS - Procédure sur un document stratégique (historique)	Procédure terminée
Immigration : méthode ouverte de coordination et intégration dans les relations avec les pays tiers **Subject** 7.10.08 Politique d'immigration	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
LIBE Libertés et droits des citoyens, justice, affaires intérieures	TERRÓN I CUSÍ Anna (PSE)	03/09/2002

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
EMPL Emploi et affaires sociales	SMET Miet (PPE-DE)	04/09/2002
DEVE Développement et coopération	CARRILHO Maria (PSE)	20/02/2003
FEMM Droits de la femme et égalité des chances	DYBKJÆR Lone (ELDR)	10/07/2002
PETI Pétitions	LAMBERT Jean (V/ALE)	10/07/2002

Conseil de l'Union européenne

Formation du Conseil	Réunions	Date
Affaires générales	2463	2002-11-18
Affaires générales	2508	2003-05-19

Commission européenne

DG de la Commission	Commissaire
Justice et consommateurs	

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé

11/07/2001	Publication du document de base non-législatif	COM(2001)0387	Résumé
02/09/2002	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
18/11/2002	Adoption de résolution/conclusions par le Conseil		Résumé
19/05/2003	Adoption de résolution/conclusions par le Conseil		
12/06/2003	Vote en commission		
12/06/2003	Dépôt du rapport de la commission	A5-0224/2003	
19/06/2003	Décision du Parlement	T5-0292/2003	Résumé
19/06/2003	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques

Référence de la procédure	2002/2181(COS)
Type de procédure	COS - Procédure sur un document stratégique (historique)
Sous-type de procédure	Document stratégique de la Commission
Base juridique	Règlement du Parlement EP 148
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	LIBE/5/16495

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A5-0224/2003	12/06/2003	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T5-0292/2003	19/06/2003	Résumé

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base non législatif	COM(2001)0387	11/07/2001	Résumé
Document de base non législatif complémentaire	COM(2002)0703	03/12/2002	Résumé

Autres Institutions et organes

Institution/organe	Type de document	Référence	Date	Résumé
CofR	Comité des régions: avis	CDR0093/2002 JO C 278 14.11.2002, p. 0044	16/05/2002	
EESC	Comité économique et social: avis, rapport	CES0684/2002 JO C 221 17.09.2002, p. 0049	29/05/2002	

Immigration : méthode ouverte de coordination et intégration dans les relations avec les pays tiers

2002/2181(COS) - 11/07/2001 - Document de base non législatif

OBJECTIF : proposer une méthode ouverte de coordination pour le développement d'une politique commune de l'immigration. CONTENU : La Commission a approuvé une proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante (se reporter à la fiche de procédure CNS/2001/0154). Il s'agit d'un outil juridique /administratif fondamental pour améliorer la gestion des flux migratoires car il définit pour la première fois des critères communs dans tous les États membres, une procédure unique, simplifiée et transparente par le biais de l'introduction d'un seul document (séjour et travail) tout en fixant les droits des ressortissants des pays tiers. Parallèlement, la Commission propose un mécanisme de coopération ouverte qui introduit une méthode de suivi de l'évolution des politiques nationales en matière d'immigration. En effet, convaincue que l'immigration zéro est tout simplement illusoire et que la régularisation a posteriori d'immigrés illégaux est incohérente, la Commission estime qu'il faut des règles claires avec des critères et un cadre commun pour permettre à chaque État membre de gérer les flux migratoires à un niveau national, dans le respect de la subsidiarité. La Commission, dans sa Communication du 22 novembre 2000 (voir COS/2001/2047), avait en effet invité les États membres à mettre en relation la politique d'immigration avec toutes les autres politiques directement ou indirectement liées au développement économique et social (politique de formation, insertion des jeunes et des femmes dans le marché du travail, lutte contre le chômage, etc.), et à l'insérer dans le contexte d'une approche globale des relations avec les pays tiers. C'est dans ce contexte que la Commission propose, dans la présente communication, de suivre une méthode de coordination ouverte qui devrait être un instrument opérationnel permettant de vérifier la cohérence de l'évolution des politiques des États membres qui doivent se développer autour de critères communs. À cette fin, elle formule une première série de lignes directrices dans les domaines de la gestion des flux migratoires, en ce compris la lutte contre l'immigration clandestine, de l'admission des migrants économiques du partenariat avec les pays tiers et de l'intégration. La Commission souhaite qu'un premier bilan des travaux et débats en cours soit dressé à l'occasion de la conférence interinstitutionnelle organisée par la Présidence belge les 16 et 17 octobre 2001, en vue des conclusions politiques à tirer par le Conseil européen de Laeken (décembre 2001).

Immigration : méthode ouverte de coordination et intégration dans les relations avec les pays tiers

2002/2181(COS) - 19/06/2003 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

En adoptant le rapport de Mme Anna TERRÓN i CUSÍ (PSE, E) sur les communications de la Commission sur la méthode ouverte de coordination de la politique communautaire d'immigration et sur l'intégration des questions liées aux migrations dans les relations de l'UE avec les pays tiers, le Parlement souligne, d'emblée, qu'aucune méthode de coordination des politiques nationales ne pourra se substituer aux mesures législatives souhaitées et que l'introduction de telles méthodes pourrait se révéler problématique au cas où il en serait fait un usage abusif pour retarder le processus législatif normal. Il regrette que le Conseil n'ait pas encore adopté les actes législatifs présentés par la Commission et l'invite donc à prendre position le plus rapidement possible. Accueillant avec satisfaction la plupart des propositions contenues dans ces communications, le Parlement souhaite que la Convention tienne compte de la position du Parlement exposée dans sa résolution du 27 mars 2003 sur les progrès de l'ELSJ et notamment de la question de la généralisation de la codécision et du vote à la majorité qualifiée sur ces matières. En ce qui concerne la gestion des flux migratoires, le Parlement invite les États membres à concentrer leur attention non seulement à la lutte contre les trafiquants d'êtres humains et au contrôle des frontières mais également aux victimes de ce trafic, en majorité victimes de l'exploitation sexuelle. Il demande dans ce contexte que soit adoptée la proposition de directive relative au titre de séjour de courte durée délivré aux victimes de l'aide à l'immigration clandestine. Rappelant qu'il s'agit de rationaliser et non de stopper les flux migratoires, le Parlement souhaite qu'une discussion ouverte s'amorce sur les différentes propositions de la Commission exposées dans le Livre vert sur la politique de retour et sur les aides au retour. En matière d'admission des migrants pour des raisons économiques, le Parlement invite instamment le Conseil à adopter la directive sur les critères d'entrée dans l'UE aux fins d'une activité économique, compte tenu de l'avis du Parlement. Il fait observer que le vieillissement de la population européenne et l'absence de main-d'oeuvre peut expliquer le fait que certains États membres recourrent à l'immigration légale. Le Parlement demande toutefois plus de cohérence entre politique d'immigration et les autres politiques de l'Union, en particulier en matière d'emploi et d'insertion sociale. Pour le Parlement, les immigrants qui travaillent dans le cadre de l'économie souterraine doivent être traités de la même façon que les ressortissants des États membres en ce qui concerne le traitement des plaintes pour travail clandestin. De même, les États membres doivent prendre d'urgence des mesures visant à faire la lumière sur l'emploi irrégulier, en particulier dans les secteurs des services domestiques et de l'aide familiale, secteurs qui emploient un grand nombre de femmes migrantes, selon la résolution du Parlement européen sur la normalisation du travail domestique dans l'économie informelle. Il importe de trouver une nouvelle formule qui permette aux familles qui les emploient d'établir un contrat detravail légal permettant la couverture sociale de ces personnes. Quant à l'intégration des ressortissants des pays tiers, le Parlement estime que l'intégration pleine et entière des migrants dans les pays d'accueil est un facteur déterminant en vue d'évaluer le succès d'une politique européenne de l'immigration. Il réaffirme que le droit au regroupement familial est un droit inaliénable et reconnu par les conventions internationales, et demande instamment au Conseil d'adopter la directive sur ce sujet. Il estime que l'intégration des ressortissants des pays tiers passe par l'adoption de la directive relative aux résidents de longue date et appuie l'idée consistant à créer une citoyenneté civique permettant aux ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'Union européenne de bénéficier d'un statut qui prévoit des droits et devoirs à caractère économique, social et politique, y compris le droit de vote aux élections municipales et européennes. De plus, le Parlement estime que les États membres ne doivent pas abuser de la politique d'intégration pour opérer, dans la pratique, un blocage effectif de l'immigration. Il invite les États membres à ne pas obliger les immigrants à se soumettre à des tests d'intégration et à satisfaire à des critères linguistiques avant leur arrivée dans un État membre. Il est d'avis qu'une politique active d'intégration doit répondre aux objectifs suivants : instituer des normes claires sur le statut légal des personnes résidentes, en leur garantissant le droit à une bonne administration, favoriser une bonne intégration sur le marché du travail, garantir l'apprentissage de la langue ou des langues nationales ainsi que l'accès à l'éducation, garantir l'accès aux services socio-sanitaires et travailler à assurer des conditions de vie dignes dans les villes et dans les quartiers. Il demande encore que soient institués

des programmes pour le premier accueil des personnes qui arrivent dans un État membre et que les personnes en charge des immigrés dans les services publics reçoivent une formation ad hoc. Dans la foulée, le Parlement se rallie à l'idée proposée par la Commisison de financer des projets pilotes en matière d'intégration. En ce qui concerne le partenariat avec les pays tiers, le Parlement estime que les accords de partenariat doivent refléter l'engagement pris par les deux parties d'assumer leurs responsabilités en matière de surveillance aux frontières et de gestion des flux. Il estime que les accords de réadmission constituent un des aspects de la politique extérieure de l'Union et que les pays partenaires doivent remplir leurs obligations en matière de gestion des flux migratoires mais qu'ils ne peuvent constituer l'unique priorité de l'Union dans les relations de l'Union avec ces pays. Il faut donc aborder les facteurs qui poussent à l'émigration et, dans le même temps, renforcer l'aide apportée aux pays d'accueil des réfugiés. Il constate que la crainte de perdre leur droit de séjour et des droits sociaux (droits à pension, notamment) empêche de nombreux migrants originaires des pays tiers d'entamer une nouvelle vie dans leur pays d'origine et demande par conséquent à la Commission de prévoir des possibilités de retour pour les migrants ayant un statut bien établi en matière de séjour. Enfin,le Parlement estime que le Fonds européen des réfugiés n'est pas l'instrument adéquat pour financer le rapatriement forcé d'immigrants et de réfugiés eu égard à la nature dudit Fonds qui prévoit uniquement des actions d'accueil et d'intégration, ainsi que le financement d'accords volontaires de retour.

Immigration : méthode ouverte de coordination et intégration dans les relations avec les pays tiers

2002/2181(COS) - 03/12/2002 - Document de base non législatif complémentaire

OBJECTIF : intégrer le problème des migrations dans les relations extérieures de l'UE. CONTENU : Avec la présente communication, la Commission amorce un renouveau dans l'approche des problèmes migratoires dans la mesure où elle préconise que les préoccupations liées aux migrations légales et illégales soient intégrées dans la politique extérieure et les programmes d'assistance de l'UE. Elle examine notamment de quelle façon les diverses politiques et instruments extérieurs de l'Union, dont la politique de développement, peuvent apporter une contribution majeure à l'éradication des causes sous-jacentes des flux migratoires. Le document contient également un rapport concernant l'efficacité des ressources financières disponibles pour le rapatriement des immigrés et les demandeurs d'asile déboutés, pour la gestion des frontières extérieures et pour les projets en matière d'asile et de migration menés dans les pays tiers. Le Conseil européen de Séville (juin 2002) avait demandé à la Commission de présenter des propositions visant à intégrer la politique d'immigration dans les relations de l'UE avec les pays tiers et un état de lieux de l'usage qui était fait des instruments existants. C'est l'objet de la présente communication qui vise le triple objectif suivant : 1) resituer le problème des migrations dans un contexte plus large, prenant en compte les principaux moteurs des migrations internationales, le problème spécifique des personnes sollicitant une protection et les conséquences des migrations internationales pour les pays en développement; 2) passer en revue la politique communautaire en matière de migration et la façon dont la problématique des migrations est intégrée dans les programmes et politiques de coopération extérieurs de la Communauté; 3) indiquer la voie dans laquelle il conviendrait de s'engager politiquement pour améliorer la contribution de la Communauté à une meilleure gestion des flux migratoires, y compris la lutte contre l'immigration clandestine. Sur la base du traité d'Amsterdam et des orientations politiques qui ont été fixées dans son prolongement par les Conseils européens de Tampere (décembre 1999) et Séville (juin 2002), la Commission a progressivement mis en place les principaux éléments d'une politique commune en matière de migration et d'asile. La communication de la Commission concerne principalement les relations de l'UE avec les pays à bas et faible revenu en Afrique, en Asie, en Amérique latine et en Europe, à l'exception des pays candidats à l'adhésion de l'UE. Jusqu'ici la Commission a proposé la mise en place d'un socle juridique commun et la mise en convergence progressive de la législation, de la politique et des pratiques dans le cadre d'une méthode ouverte de coordination entre les États membres visant à élaborer progressivement une politique européenne en matière de migration. Le problème des migrations a été pleinement intégré au dialogue entre l'UE et de nombreux pays et une aide communautaire tant directe et qu'indirecte (s'élevant à quelque 935 mios EUR pour la période 2000-2006) a été programmée afin d'aider les paystiers à surmonter les problèmes posés par les migrations légales et illégales. La Commission a également facilité la coopération régionale dans le domaine des migrations dans les Balkans, dans la région méditerranéenne et dans l'ex-Union soviétique et s'est attaquée aux causes profondes de l'immigration clandestine dans le cadre de la politique de développement en appuyant la croissance et le développement durable et en réduisant la pauvreté. Parallèlement, la Commission négocie plusieurs accords de réadmission entre la Communauté européenne et les pays tiers en vertu desquels les deux parties acceptent réciproquement le retour des migrants clandestins sur leur territoire (avec Hong Kong, le Sri Lanka et Macao). Des accords de réadmission sont en cours de négociation avec la Russie, le Pakistan, le Maroc et l'Ukraine et des négociations seront prochainement entamées avec l'Albanie, l'Algérie, la Chine et la Turquie. En ce qui concerne les pays ACP, l'accord de Cotonou fait obligation aux parties de réadmettre leurs propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'une autre partie. Cette obligation est juridiquement contraignante. Orientations futures : la Commission arrête 4 principes fondamentaux afin d'intégrer le problème des migrations dans la politique extérieure de la Communauté : 1) l'intégration des problèmes de migration dans l'action extérieure de la Communauté doit encourager les pays tiers à coopérer plutôt que pénaliser ceux qui ne souhaitent pas coopérer ou qui ne sont pas en mesure de le faire; 2) la priorité à long terme de la Communauté est de s'attaquer aux causes profondes des flux migratoires par la mise en place de programmes de développement visant à éradiquer la pauvreté, à renforcer les institutions et les capacités et à prévenir les conflits; 4) la Commission propose de donner plus de poids aux problèmes de migration dans les documents de stratégie nationaux et régionaux. Ces documents constituent la base des programmes d'assistance de l'Union en faveur des pays tiers et l'examen à mi-parcours de ces documents est prévu en 2003. Cet examen à mi-parcours devrait conduire à privilégier les programmes spécifiquement ciblés sur les flux migratoires; 4) des crédits supplémentaires seront nécessaires pour appuyer, de manière spécifique et complémentaire, l'élaboration et la mise en oeuvre des accords de réadmission par les pays tiers. Cet appui serait financé sur la ligne budgétaire dédiée à la coopération avec les pays tiers dans le domaine de la migration et dotée de ressources supplémentaires appropriées. À noter que dans un rapport qui constitue le deuxième volet de la communication, la Commission évalue l'efficacité des ressources financières disponibles au niveau communautaire pour s'attaquer au problème des migrations. Cette communication sera en principe suivie d'une autre communication de la Commission portant plus particulièrement sur les diverses interactions entre immigration, emploi et politiques sociales dans l'Union européenne attendue pour mars 2003.

Immigration : méthode ouverte de coordination et intégration dans les relations avec les pays tiers

2002/2181(COS) - 18/11/2002

Le Conseil Affaires générales a rappelé les conclusions du Conseil européen de Séville concernant la coopération avec les pays tiers d'origine et de transit pour lutter conjointement contre l'immigration clandestine et a indiqué qu'il entendait intensifier la coopération avec les pays et régions particulièrement concernés. Les initiatives prises viseraient globalement à offrir à ces pays une coopération renforcée en matière de flux migratoires afin d'améliorer encore leur capacité à jouer leur rôle dans le concert des efforts déployés au niveau international pour lutter contre l'immigration clandestine. Compte tenu des conclusions du Conseil des 25 et 26 avril 2002 en ce qui concerne les critères permettant de déterminer les pays tiers avec lesquels de nouveaux accords de réadmission doivent être négociés, les critères énumérés ci-après ont été appliqués pour déterminer les pays d'origine et de transit avec lesquels le Conseil estime qu'une coopération accrue devrait être mise en place : - nature et ampleur des flux migratoires en direction de l'UE, - position géographique par rapport à l'UE, - nécessité de renforcer les capacités en matière de gestion des flux migratoires, - cadre existant en matière de coopération, - attitude à l'égard de la coopération en matière de migration. Sur la base de ces critères, le Conseil estime qu'il est important qu'une coopération accrue soit mise en place avec l'Albanie, la Chine, la République fédérale de Yougoslavie, le Maroc, la Russie, la Tunisie et l'Ukraine. Le Conseil juge également essentiel de démarrer la coopération avec la Libye. Enfin, il considère qu'il est important de poursuivre et de renforcer davantage la coopération avec la Turquie, pays candidat à l'UE, compte tenu notamment de sa position géographique. Sur la base de la liste qui précède, le Conseil convient qu'un dialogue global sera entretenu avec chaque pays pris isolément dans le but de renforcer la coopération. Les initiatives prises se fonderont sur une évaluation des besoins propres à tel ou tel pays menée en consultation avec les pays en question. En outre, le Conseil reprendra l'examen de cette question d'ici à mai 2003 sur la base d'un rapport d'étape, rédigé par la Commission. Le Conseil a également souligné l'importance, au plan politique, d'accroître les efforts consentis pour intégrer pleinement la dimension extérieure des questions JAI dans les relations existantes et futures de l'UE avec les pays tiers. Par conséquent, tous les dialogues globaux actuels ou à venir menés avec les pays mentionnés devraient porter notamment sur des sujets tels que le rapatriement, la réadmission et les documents, la mise en oeuvre des accords sur la gestion des flux migratoires, les politiques préventives et l'assistance technique axée sur le renforcement des capacités institutionnelles. Parallèlement, le Conseil demande que, dans tout futur accord de coopération, accord d'association ou accord équivalent que la Communauté européenne conclura avec quelque pays que ce soit, soit insérée une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale. Cette clause comporterait les éléments suivants : - un dialogue approfondi sur la question des migrations; - un engagement à prendre en compte, dans le cadre des stratégies nationales de développement économique et social, les contraintes structurelles liées aux flux migratoires afin d'aider au développement économique et social des régions d'origine des migrants; - l'examen en commun des questions découlant de l'immigration clandestine et de la traite des êtres humains, y compris la question des moyens de lutte contre l'immigration illégale et contre les réseaux de trafiquants, dans le but d'établir, le cas échéant, les moyens d'une politique préventive; - le retour, dans des conditions humaines et dignes, des ressortissants de pays tiers et des apatrides en situation de séjour irrégulier; - la confirmation de l'obligation de réadmettre, sur demande et sans autres formalités, n'importe lequel de leurs ressortissants qui se trouve illégalement sur le territoire de l'autre partie, de procurer à leurs ressortissants les documents appropriés et de mettre à leur disposition les moyens administratifs nécessaires à cette fin; - la conclusion d'accords de réadmission. Ces accords portent également, comme défini dans le mandat de négociation de la Commission, sur des dispositions relatives à la réadmission de ressortissants des pays tiers et des apatrides; - une coopération en ce qui concerne les flux migratoires dans le but de promouvoir le traitement équitable des personnes résidant légalement sur le territoire des parties, grâce à une politique d'intégration mettant l'accent sur la non-discrimination et la lutte contre le racisme et la xénophobie. La Communauté serait disposée, le cas échéant, à envisager de fournir une aide adéquate aux fins de la mise en oeuvre d'une telle clause. Enfin, le Conseil a indiqué que l'Union attendait des pays tiers qu'ils se conforment à leurs obligations de réadmission, conformément au droit international. Il est convenu que, tant que la Commission n'a pas reçu de directives de négociation pour négocier un accord de réadmission, le pays concerné devrait être prêt à conclure un accord bilatéral avec un État membre de la Communauté à la demande de ce dernier, cet accord devant préciser les obligations spécifiques en matière de réadmission entre ce pays et l'État membre demandeur, y compris l'obligation de réadmettre les ressortissants d'autres pays et les apatrides.