

Eclairer le débat sur l'immigration

Elsbeth Guild, Sergio Carrera et Alejandro Eggenschwiler

Bon nombre de domaines d'action de l'UE feront l'objet de débats et de discussions critiques au cours de la campagne des élections au Parlement européen, du 4 au 7 juin 2009. Même si les grands thèmes et l'importance qui leur est accordée varient considérablement d'un Etat membre à un autre, les questions soulevées par l'évolution des politiques et de la législation de l'UE au cours des dix dernières années dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice méritent une analyse informée et cohérente. Ces politiques portent sur des éléments essentiels du droit à la liberté et à la sécurité qui revient à chaque citoyen dans une Europe élargie.



La présente note de synthèse est consacrée à l'immigration. Après avoir exposé l'état actuel de la politique européenne d'immigration et les mesures qui devraient être adoptées dans un avenir proche, elle met en évidence les principaux problèmes que pose cette politique. La conclusion recense les défis majeurs à relever et contient des recommandations cruciales pour les cinq prochaines années.



La présente note de synthèse fait partie d'une série de quatre, traitant respectivement de l'immigration, de l'asile, des frontières et de la protection des données. Ces notes ont été réalisées dans le cadre du projet « Informing the Immigration Debate : Preparing for the European Parliament Elections 4-7 June » financé par le Barrow Cadbury Trust, une fondation caritative indépendante qui apporte un appui financier à des initiatives en faveur de la justice sociale (pour plus d'informations voir <http://www.bctrust.org.uk>). Elles visent à éclairer le débat sur des thèmes techniques qui suscitent souvent des polémiques, tandis que les partis politiques se préparent aux élections européennes et informent les électeurs.

Elsbeth Guild est professeur de droit européen des migrations à l'université Radboud de Nimègue (Pays-Bas) et chercheuse au Centre for European Policy Studies (CEPS) de Bruxelles. Sergio Carrera est chercheur et chef de la section Justice et Affaires Intérieures au CEPS. Alejandro Eggenschwiler est assistant de recherche.

Les vues exprimées dans cette note n'engagent que leurs auteurs et ne peuvent en aucun cas être assimilées à une position officielle de l'institution à laquelle ils sont associés.

Les auteurs souhaiteraient remercier Anaïs Faure-Atger (CEPS) pour la traduction vers le Français.

Disponible librement sur le site web du CEPS (<http://www.ceps.eu>) © CEPS 2009

1. Etat des lieux et perspectives

Depuis 1999, l'Union européenne (UE) a entrepris d'élaborer des règles européennes communes sur l'immigration. Les progrès dans ce domaine ont été étonnamment rapides. Des lois européennes régissent désormais les critères minimaux pour le regroupement familial, le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, l'admission et le traitement des chercheurs, des étudiants, la coordination des services de sécurité sociale et l'expulsion selon des principes communs (pour une liste complète des mesures adoptées dans le domaine de l'immigration, se référer à l'annexe). Cependant, un des domaines qui n'a pas été complètement traité concerne la première admission sur le territoire et sur le marché du travail des ressortissants de pays tiers. La proposition relative à une carte bleue européenne actuellement sur la table des négociations représentera un premier pas en ce sens pour les personnes hautement qualifiées. Au cours du second semestre de 2009, la Commission proposera des mesures supplémentaires concernant les travailleurs saisonniers, les personnes transférées au sein de leur entreprise et les stagiaires rémunérés.

Les Etats membres ont manifesté des réticences à céder leur pouvoir de décision à l'UE dans ce domaine sensible. De fait, la politique communautaire en matière d'immigration se caractérise par la prédominance de l'intergouvernementalisme et du principe de subsidiarité. Telle est la situation, même si depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en mai 1999, ces domaines font partie de ceux qui font l'objet d'un partage des compétences entre l'UE et les Etats membres.¹ Ceux-ci continuent du reste de batailler pour conserver leur mainmise sur la gestion des entrées, du séjour et de l'intégration des citoyens non communautaires. Leur résistance à l'eupéanisation est attestée par exemple par l'application de la règle de l'unanimité et de la procédure de consultation dans le domaine des migrations légales (à savoir les conditions d'entrée et de séjour, les normes relatives aux procédures de délivrance par les Etats membres de visas et de permis de séjour de longue durée y compris aux fins du regroupement familial).

L'intergouvernementalisme et la subsidiarité ont conduit la Commission européenne à élaborer de nouvelles notions politiques (telles que l'« approche globale de la question des migrations »)² et de nouvelles stratégies (méthodes de substitution en matière de coopération européenne telles que le Programme commun pour l'intégration)³ pour introduire "plus d'Europe" dans des domaines aussi sensibles au niveau national. L'autre conséquence d'un tel état de chose est que le cadre juridique commun de l'UE n'établit que des 'normes minimales' – laissant parfois une grande discrétion aux Etats membres. Cela étant, des éléments essentiels du droit de l'immigration relèvent à présent de la compétence européenne et ne peuvent plus être ni modifiés ni restreints par les Etats membres. Des questions telles que le statut de résident de longue-durée et le regroupement familial sont désormais soumises aux principes européens de la transparence, de la proportionnalité et de la primauté du droit et font l'objet des mécanismes de surveillance et d'évaluation propres au droit

européen.

Le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni (R-U) ont tous trois la possibilité de se dégager de ce programme politique. Au R-U, même si ce pays n'adhère pas aux principales mesures européennes, la législation nationale en possède néanmoins les mêmes caractéristiques. Les règles relatives au regroupement familial sont tout à fait similaires à celles de la directive de l'UE. Le traitement des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée au R-U est également analogue à celui prévu par les règles européennes. Le nouveau système britannique à points introduit pour l'immigration économique se rapproche lui aussi de la proposition de carte bleue. En ce qui concerne l'expulsion, les règles britanniques cadrent grosso modo avec les conditions prévues par la directive "retour". Ceci est sans aucun doute le fruit de la participation du R-U à la négociation des mesures en question – alors même que le R-U a décidé de ne pas y s'y soumettre. Ainsi, une volonté politique permettrait au R-U de participer à la politique communautaire, sans avoir à modifier notablement sa législation nationale.

En ce qui concerne les prochaines étapes, le programme de Stockholm, qui sera négocié durant la présidence suédoise, établira pour les cinq prochaines années les priorités à observer dans la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et particulièrement en ce qui concerne les politiques d'immigration et d'intégration.⁴ D'autres jalons devraient être posés dans le domaine des migrations économiques, du regroupement familial, des partenariats pour la mobilité et de l'intégration des ressortissants de pays tiers. Des propositions relatives au statut des travailleurs saisonniers, des personnes transférées au sein de leur entreprise et des stagiaires rémunérés seront présentées avant la fin de l'année 2009. Une large consultation sera ouverte sur le regroupement familial sous la forme d'un livre vert afin de déterminer si le régime actuel est satisfaisant. Par ailleurs, l'UE entend conclure de nouveaux partenariats sur la mobilité avec des pays tiers suivant le modèle de ceux conclus avec la Moldavie et le Cap Vert. La présidence espagnole de l'UE (au premier semestre de 2010) se prépare à jouer un rôle central dans la mise au point du cadre européen applicable en matière d'intégration en établissant une Méthode ouverte de coordination (MOC) (mécanisme européen permettant de faire converger les politiques nationales sans pour autant harmoniser la législation). Enfin, sur la base du Pacte européen pour l'immigration et l'asile et de la Communication de 2008 sur une politique européenne commune, l'on peut s'attendre à ce que la MOC s'applique aux prochaines phases de développement de l'approche européenne intégrée en matière d'immigration et d'intégration.

2. Insuffisances et enjeux dans le domaine de l'immigration

Le processus d'intégration européenne et la libre circulation des personnes sont le résultat d'une logique de "désécurisation" – caractérisée en particulier par l'abolition des contrôles aux frontières. Le droit de traverser librement la frontière, la protection octroyée par l'UE aux personnes en mouvement (et à leur famille), et, en ce faisant, la garantie de bénéficier d'un traitement égal et non-discriminatoire par rapport aux nationaux du pays hôte, constituent un des piliers fondamentaux sur lequel l'UE est construite ainsi qu'un instrument essentiel pour développer un sentiment d'identité européenne chez les citoyens, parmi d'autres. Les politiques

1 Article 63 TEC

2 Communication de la Commission - L'approche globale de la question des migrations un an après: vers une politique globale européenne en matière de migrations – COM(2006)735, Bruxelles, 30 Novembre 2006.

3 Communication de la Commission, - Programme commun pour l'intégration - Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne - COM(2005)389, Bruxelles, 1 Septembre 2005 et Communication de la Commission - Troisième Rapport annuel sur la migration et l'intégration - COM(2007) 512, Bruxelles, 11 Septembre 2007

4 E. Guild, S. Carrera et A. Faure (2009), Challenges and Prospects for the EU's area of Freedom, Security and Justice : Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme, CEPS Working Document No. 313, avril 2009.

migratoires communautaires constituent de plus en plus un cadre supranational qui confère droits et garanties aux ressortissants de pays tiers. Pour de nombreuses personnes, ce cadre permet en effet la liberté de circulation et un certain nombre de droits supranationaux : un exemple de la valeur ajoutée de l'UE.

Comme il est mentionné plus haut, la politique communautaire en matière d'immigration est entre autres caractérisée par les normes minimales qu'elle s'emploie à promouvoir. Or le principal problème constaté en l'occurrence (comme l'a montré l'analyse des mesures nationales de transposition réalisée par la Commission) tient au fait que les variations d'un Etat membre à un autre deviennent si grandes après incorporation dans la législation nationale qu'il n'y a plus vraiment de règles communes, ni une égalité de moyens au niveau européen. A titre d'exemple, les frais administratifs pour une procédure de regroupement familial varient d'un montant symbolique de 35 euros à 1 368 euros aux Pays-Bas.⁵ De telles différences au sein d'un système censément commun en réduisent de fait la cohérence.

Par ailleurs, le processus d'élargissement de l'UE intègre les nationaux des nouveaux Etats membres dans ce système de liberté de circulation et de droits connexes. Dans certains Etats membres il a justifié des discours selon lesquels les libertés accordées aux citoyens des pays de l'UE-10 (ceux qui ont adhéré à l'UE en mai 2004) et de l'UE-2 (Bulgarie et Roumanie) représentent une menace pour la sécurité (système de protection sociale), la stabilité et la cohésion sociale des pays d'accueil de l'UE-15. Toutefois, la mobilité depuis ces Etats membres vers l'UE-15 est statistiquement restée très faible.⁶ D'après les chiffres fournis par la Commission européenne,⁷ depuis 2004, le nombre de citoyens de l'UE-10 résidant dans l'UE-15 a augmenté de seulement 1,1million – s'établissant à présent à 2 millions au total. En 2007, 1,8million seulement de ressortissants de l'UE-2 résidaient dans l'UE-25. D'après l'agence statistique européenne, Eurostat, la population européenne totale est actuellement de l'ordre de 500 millions. La Commission a estimé en 2007 qu'il y avait environ 19 millions de ressortissants de pays tiers résidant dans l'UE-25 (ce chiffre correspondait à 2005),⁸ soit 3,8% de la population totale de l'UE.

L'immigration est-elle liée à l'insécurité et l'illégalité?

5 D'après la Commission européenne, au Pays-Bas, une demande de visa dans le cadre du regroupement familial coûte 830€, et le test d'intégration 350€. La délivrance d'un permis de séjour provisoire coûte 188€. Voir le rapport de la Commission sur l'application de la Directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM (2008) 610 final, Bruxelles, 8 octobre 2008, page 10.

6 Eurostat (2008), «Recent migration trends: citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non EU-citizens», Eurostat, Statistiques en bref, Population et conditions sociales, 98/2008.

7 Communication de la Commission - Les répercussions de la libre circulation des travailleurs dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne - Rapport rendant compte de la première phase d'application (1er janvier 2007 – 31 décembre 2008) des dispositions transitoires établies dans le traité d'adhésion de 2005 et répondant aux demandes émises en vertu des dispositions transitoires fixées dans le traité d'adhésion de 2003, COM(2008)765 final, Bruxelles, 18 novembre 2008.

8 Commission staff working document (2007) - Accompanying document to the proposal for a Council directive on a single application procedure for a single permit for third country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third country workers legally residing in a Member State - Impact assessment -, SEC(2007) 1408/3, Brussels, 23 Octobre 2007, page 119.

D'après FRONTEX, l'agence européenne des frontières extérieures, 130,000 personnes seulement ont été arrêtées en situation irrégulière dans l'UE en 2007. D'un point de vue purement quantitatif, dans une Europe à 500 millions, cela ne représente pas un nombre excessif de personnes. Le passage des frontières et l'immigration ne soulèvent que rarement des questions de sécurité. La nécessité de remédier à l'exclusion sociale reste le problème sécuritaire principal en Europe, et cela affecte les citoyens de l'UE autant que les ressortissants de pays tiers qui sont des résidents de longue durée.

Ainsi qu'il est spécifié à l'article 151 du TEC⁹ et à l'article 22 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, la diversité est une force de l'UE.¹⁰ La diversité qu'implique l'immigration constitue un atout majeur pour l'UE. L'utilisation de l'intégration en tant que critère national obligatoire pour limiter les voies d'immigration légales (condition pour avoir accès à la résidence et au regroupement familial) n'est ni conforme à la manière dont l'UE a traditionnellement géré la mobilité humaine, ni cohérente avec la devise de l'UE – « Unis dans la diversité ».¹¹

3. Défis futurs et recommandation

Les aspects ci-après sont considérés comme représentant des défis majeurs pour le développement de la politique communautaire en matière d'immigration et d'intégration.

Premièrement, combattre l'exclusion sociale, problème de taille pour l'UE dans les 20 prochaines années. Vu le vieillissement de la population, des stratégies sociales complexes s'avèreront en particulier nécessaires pour que les personnes âgées ne soient pas exclues de la société et que la solidarité intergénérationnelle soit une réalité. Le principe d'un traitement juste et équitable des ressortissants de pays tiers, comme convenu au sommet européen de Tampere en 1999, doit continuer à guider la politique européenne.

Deuxièmement, le double défi que représente la transformation démographique de l'UE (du fait de la réduction de la fécondité et de l'augmentation de l'espérance de vie en Europe) requiert une réévaluation des politiques communautaires à l'égard des ressortissants de pays tiers. L'UE doit devenir un lieu plus accueillant pour ceux qui recherchent un emploi et viennent dynamiser notre économie.

Troisièmement, les programmes d'intégration civique obligatoires portant sur les 'valeurs européennes et nationales' sont tout à fait contraires aux droits fondamentaux et au principe de non-discrimination. Le fait d'imposer des valeurs (et une identité nationale) dans le cadre d'une loi sur l'immigration pour conditionner l'accès des migrants aux droits et libertés européennes donne lieu à toutes sortes de contradictions. Les droits fondamentaux sont là pour fixer des limites aux critères officiels appelant à l'assimilation de l'immigrant dans une conception de l'identité nationale qui va au-delà du domaine de compétence acceptable (proportionné) de l'état de droit.

9 L'article 151.1 TEC prévoit que «La Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des Etats membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun».

10 L'article 22 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne prévoit que « L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique».

11 Pour une analyse de la façon dont les politiques d'intégration sont utilisées comme des instruments de politique restrictive d'immigration voir E. Guild, K. Groenendijk et S. Carrera (2009), *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Hampshire : Ashgate Publishing (à paraître) et S. Carrera (2009), *In search of the perfect citizen, The intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden : Martinus Nijhoff Publishers.

Quatrièmement, l'exercice des droits fondamentaux dans l'UE, notamment dans le cas des ressortissants de pays tiers, apparaît nettement insuffisant. Les institutions de l'UE devront, au cours des 20 prochaines années, déployer des efforts concertés pour pallier ce déficit afin que les ressortissants de pays tiers soient bien accueillis dans l'UE et bénéficient des droits fondamentaux dans des conditions

d'égalité. Les droits fondamentaux et la protection de l'individu (citoyen communautaire ou ressortissant de pays tiers) doivent être au centre de la politique communautaire en matière d'immigration et d'intégration, comme le prévoit la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

ANNEXE*

Mesures adoptées

1. Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals (OJ 2002 L 157/1), amended by Council Regulation (EC) No 380/2008 of 18 April 2008 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals (OJ 2008 L 115/1) [UK opted in].
2. Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality (OJ 2003 L 124/1) [UK, Ireland opted in].
3. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (OJ 2003 L 251/12).
4. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (OJ 2004 L 16/44).
5. Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service (OJ 2004 L 375/12).
6. Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research (OJ 2005 L 289/15).
7. Council Recommendation of 12 October 2005 to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community (OJ 2005 L 289/26).
8. Council Decision 2006/688/EC of 5 October 2006 on the establishment of a mutual information mechanism concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration (OJ 2006 L 283/40) [UK, Ireland opted in].
9. Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General Programme Solidarity and Management of Migration Flows (OJ 2007 L 168/18) [UK, Ireland opted in].
10. Council Directive 2008/115 of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (OJ 2008 L 348/98).

Mesures proposées

1. Council Regulation extending the provisions of Regulation (EC) No 883/2004 on social security for EU citizens to third-country nationals who not already covered by these provisions solely on the ground of their nationality [COM (2007) 439, 23 July 2007].
2. Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment [COM (2007) 637, 23 Oct. 2007].
3. Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State [COM (2007) 638, 23 Oct. 2007].

* Les auteurs souhaiteraient remercier Professeur Steve Peers (Université d'Essex) pour la présente liste de mesures.