



WORKING PAPER
SÉRIE : COHÉSION SOCIALE ET ÉCONOMIE SOCIALE

LA POLITIQUE EUROPÉENNE D'IMMIGRATION
PERSPECTIVES 2007-2013

HÉLÈNE DEGARDIN, FÉVRIER 2007

Think Tank Européen *Pour la Solidarité*
Rue Coenraets, 66 – B – 1060 Bruxelles
Tél. : + 32 2 535 06 63 / Fax : +32 2 539 13 04
Email : info@pourolsolidarite.be / www.pourolsolidarite.be



Avec le soutien de la Direction générale de la Culture – Service général de la Jeunesse et de l'Éducation permanente – Service de l'Éducation permanente du Ministère de la **Communauté française de Belgique**

Le Think tank européen ***Pour la Solidarité*** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, ***Pour la Solidarité*** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.

Think tank européen ***Pour la Solidarité***
Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles
Tél. : +32.2.535.06.63 – Fax : +32.2.539.13.04
info@pourolasolidarite.be
www.pourolasolidarite.be

Les Cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par **Denis Stokkink**

Séverine Karko, *Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives*, Série Développement durable territorial et politique de la ville, n°12, 2007.

Sophie Heine, *Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°11, 2007.

La diversité dans tous ses états, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°10, 2007.

Francesca Petrella et Julien Harquel, *Libéralisation des services et secteur associatif*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°9, 2007

Annick Decourt et Fanny Gleize, *Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°8, 2006.

Éric Vidot, *La Reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°7, 2006.

Anne Plasman, *Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°6, 2006.

Sarah Van Doosselaere, *Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°5, 2004.

Anne Plasman, *Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°4, 2004.

Entreprenariat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°3, 2004.

Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°2, 2004.

Anne Plasman, Dimitri Verdonck, *La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°1, 2004.

INTRODUCTION

La migration – déplacement de population d'un lieu à un autre afin de s'y installer – est un phénomène naturel, aussi vieux que l'humanité.

Des siècles durant, l'Europe a été une terre d'émigration et nombre d'Européens sont partis explorer de « nouveaux mondes ». Puis, le phénomène s'est inversé : l'Europe est devenue une terre d'immigration. Aujourd'hui, le Vieux Continent accueille en effet près de 1,5 million d'immigrants chaque année, devenant ainsi la première terre d'accueil, devant l'Amérique du Nord. À l'intérieur même de l'Europe, chaque pays possède sa propre tradition et connaît des tendances différentes de ses voisins. Ainsi, certains pays d'émigration sont devenus avec le temps des terres d'accueil ou de passage, tandis que d'autres ont enregistré l'évolution opposée.

L'immigration est donc un sujet complexe qui dépend de facteurs économiques, démographiques et politiques et qui revêt de multiples facettes. Elle suscite des espoirs et nourrit des peurs : espoir d'un asile politique pour certains, d'un travail et d'une vie meilleure pour d'autres... peur de l'étranger, du chômage, de l'insécurité... Elle donne naissance à des réactions d'exclusion, mais aussi à de formidables mécanismes de solidarité et d'intégration.

Particulièrement importante aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale – période qui correspond également à la naissance de l'Union européenne –, l'immigration n'est abordée au niveau européen que depuis 1999, avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. À ce sujet, l'UE semble confrontée à un paradoxe. Les drames de Ceuta et Melilla, enclaves espagnoles au Maroc, où des candidats à l'immigration tentent de franchir les fils barbelés au péril de leur vie, ont révélé la « forteresse » qu'est devenue l'Europe. D'autre part, le vieillissement de la population et le déclin de la démographie en Europe risquent d'entraîner une pénurie de main d'œuvre. L'UE prend progressivement conscience de ce nouveau défi. C'est dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, qui vise à faire d'ici 2010 de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde », qu'il

faut le relever. Si l'immigration ne constitue pas en soi la solution au vieillissement, elle pourrait, dans une certaine mesure, s'avérer de plus en plus nécessaire. L'UE reconnaît l'impact positif des flux migratoires sur l'esprit d'entreprise, la créativité et l'innovation et la nécessité d'élaborer une stratégie commune en la matière, ainsi qu'un cadre juridique sûr pour garantir des droits aux migrants et permettre leur intégration.

Dans ce contexte, il nous est apparu opportun d'analyser les perspectives européennes en matière d'immigration pour la programmation budgétaire 2007-2013.

I. Cadre général : vers une politique commune d'immigration ?

Le Traité instituant la Communauté européenne, modifié par le Traité d'Amsterdam, prévoit l'adoption de « *mesures relatives à la politique d'immigration dans les domaines suivants* :

a) *conditions d'entrée et de séjour, ainsi que normes concernant les procédures de délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial ;*

b) *immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier* » (article 63, paragraphe 3).

Le Conseil européen de Tampere (octobre 1999) a été l'occasion de lancer, à l'échelle européenne, le débat sur l'immigration et s'est concrétisé par l'élaboration du programme de La Haye, programme de cinq ans (2005-2010) adopté en novembre 2004 et destiné à faire de l'Europe un « Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice » en renforçant la coopération dans ces domaines. Parmi les dix priorités de ce programme figurent entre autres la « *[définition] d'une approche équilibrée de la gestion de la migration en élaborant une politique commune d'immigration au niveau de l'Union, tout en renforçant la lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants* ».

II. Mesures législatives

2.1. Mesures récemment adoptées

Dans ce contexte, un certain nombre de directives ont déjà été adoptées :

- Directive 2000/43/CE du Conseil, du 29 juin 2000, relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique¹ ;
- Directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial² ;
- Directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée³ ;
- Directive 2004/114/CE du Conseil, du 13 décembre 2004, relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat⁴ ;
- Directive 2005/71/CE du Conseil, du 12 octobre 2005, relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique⁵.

De plus, en 2001, la Commission a proposé une directive unique relative aux 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, mais le Conseil n'y a pas donné suite. La Commission a alors lancé, en janvier 2005, une consultation sur le sujet à travers le Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques⁶. Cette consultation s'est traduite par l'adoption d'un Programme d'action⁷ relatif à l'immigration légale, en décembre 2005, accompagné d'une feuille de route détaillant les mesures à prendre. Dans ce cadre, la Commission

1 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2000/l_180/l_18020000719fr00220026.pdf

2 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2003/l_251/l_25120031003fr00120018.pdf

3 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2003/l_251/l_25120031003fr00120018.pdf

4 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2004/l_375/l_37520041223fr00120018.pdf

5 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2005/l_289/l_28920051103fr00150022.pdf

6 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0811:FR:HTML>

7 Communication de la Commission, Programme d'action relatif à l'immigration légale {SEC(2005)1680}
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0669fr01.pdf

européenne est tenue de présenter un certain nombre de propositions législatives.

2.2. Future législation

Ainsi, cinq directives sont en cours d'élaboration et devront être adoptées d'ici 2009. Dans un premier temps, une directive-cadre générale fixera les droits fondamentaux de « *tous les ressortissants de pays tiers occupant un emploi légal et déjà admis dans un État membre, mais qui ne peuvent encore prétendre au statut de résident de longue durée* » (aucune date d'adoption prévue pour le moment). Cette directive devrait s'inspirer de la Convention sur les droits des travailleurs migrants (1990)⁸ mais ne reprendra pas les dispositions concernant les migrants sans-papiers.

Dans un deuxième temps, quatre directives plus spécifiques seront adoptées :

- La directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des travailleurs hautement qualifiés (adoption prévue pour septembre 2007) part du constat que cette catégorie de migrants choisit généralement de s'installer en Amérique du Nord, tandis que les candidats à l'immigration faiblement qualifiés s'orientent majoritairement vers l'Europe. Il s'agit donc d'enrayer cette tendance. A cet effet, le Commissaire européen à la liberté, à la justice et à la sécurité, Franco Frattini, a proposé d'accorder une « carte verte » valable dans l'ensemble des États membres. En outre, l'UE a annoncé la mise en place de mesures favorisant par exemple le renforcement de la « migration circulaire⁹ », mais sans préciser si le retour sera obligatoire. La notion de « haute qualification », comprise différemment selon les États membres, est également en cours de discussion, il est en effet capital de s'entendre sur des critères communs

8 La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille est consultable sur le site du Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme : http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/m_mwctoc_fr.htm. Aucun des États membres de l'UE ne l'a signée à ce jour.

9 « Migration circulaire : tout schéma par lequel la circulation de migrants ou d'anciens migrants, ou des allers-retours, entre pays d'origine et (ex-)pays de résidence sont facilités », définition SCADPlus, <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l14166.htm>

permettant de définir clairement cette notion. Il convient enfin de noter que cette directive ne concerne qu'un nombre très faible de migrants et qu'elle exclura probablement le secteur de la santé.

- La directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des travailleurs saisonniers (adoption prévue pour 2008) vise à régulariser certains secteurs particulièrement touchés par le travail saisonnier illégal (agriculture, bâtiment, tourisme, etc.) grâce à un titre combiné (titre de séjour/permis de travail) permettant de travailler dans le territoire de l'UE pour un certain nombre de mois chaque année sur une période de quatre ou cinq ans. Cette mesure doit également permettre de pallier la pénurie de main-d'œuvre dans ces secteurs, sans concurrencer les travailleurs de l'UE, généralement peu enclins aux travaux saisonniers.
- La directive relative aux procédures régissant l'entrée, le séjour et la résidence temporaires des personnes transférées au sein de leur entreprise (adoption prévue pour 2009) concerne surtout les employés de multinationales.
- La directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des stagiaires rémunérés (adoption prévue pour 2009) doit combler le vide juridique en la matière. Des voix se sont élevées pour dénoncer les abus d'employeurs embauchant des stagiaires à la place de travailleurs temporaires.

Dans le cadre de la lutte contre le travail illégal, les Directions générales Justice, Liberté et Sécurité (JLS) et Emploi et Affaires sociales collaborent actuellement à l'élaboration d'une directive relative à la mise en place de sanctions contre les employeurs. Ce projet de directive fait suite à la Communication¹⁰ de la Commission sur la lutte contre l'immigration clandestine qui faisait référence au travail illégal, phénomène constituant une distorsion de concurrence et une perte économique importante pour les États membres. La première ébauche de proposition, qui devrait être présentée en mai ou juin 2007, comprend trois points :

10 Communication de la Commission sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers, COM(2006) 402 final du 19.7.2006.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2006/com2006_0402fr01.pdf

- L'obligation pour les employeurs de vérifier les permis de travail et de résidence de leurs travailleurs immigrés ;
- L'obligation pour les employeurs de transmettre aux autorités compétentes la liste des employés immigrés ;
- Titre de séjour et permis de travail devraient constituer un document unique comportant des éléments biométriques.

Les employeurs ayant recours au travail illégal en dépit de ces mesures se verront obligés de rembourser à leurs employés sous-payés la différence entre le montant effectivement versé et le salaire minimum en vigueur, les allocations de sécurité sociale dues, ainsi que le voyage du retour dans le pays d'origine, s'il s'agit d'immigrés irréguliers – n'oublions pas que cette directive s'attaque au travail illégal d'une manière générale, tant celui des nationaux que celui des migrants. La directive ne comprendra pas de sanctions pénales, mais prévoit une exception en cas d'exploitation de travailleurs dans des conditions particulièrement difficiles – les détails de cette disposition relèvent de la compétence des États membres. Ces sanctions concernent exclusivement les employeurs, l'expulsion des migrants sans-papiers étant un corollaire résultant non pas de la présente directive, mais des lois sur l'immigration déjà en vigueur. À ce sujet, une étude sera publiée d'ici la fin de l'année 2007 pour mesurer l'impact d'une flexibilité accrue des lois relatives à la régularisation sur les communautés locales, le marché et les États membres. L'UE pourrait également mettre fin aux subventions, notamment celles versées dans le cadre de la Politique agricole commune, pour décourager fermement le recrutement illégal de migrants.

III. Mesures non législatives

Le Réseau Européen des Migrations (REM) a été créé en 2002 pour améliorer l'échange d'informations objectives, fiables et comparables entre l'UE et les États membres sur tous les aspects de la migration et de l'asile en instaurant « une procédure systématique de collecte et de stockage des données ». Le REM était une action pilote qui a pris fin en 2006 et dont l'évaluation a été effectuée en 2005. Il en ressort que « *les responsables*

politiques, au niveau tant de l'UE que des États membres, continuent d'éprouver des besoins importants en informations dans le domaine de la migration et de l'asile ». Le Livre vert¹¹ sur l'avenir du réseau européen des migrations, publié en novembre 2005, analyse les faiblesses du REM et propose différentes options pour le fonctionnement de la future structure. Ainsi, 2007 devrait voir le lancement d'un nouveau mécanisme d'échange d'informations, dans le cadre duquel les États membres devraient prévenir l'UE de toute mesure envisagée dans le domaine de l'immigration, qui affecte les autres États, comme des régularisations.

D'autre part, la Communication¹² intitulée « L'approche globale de la question des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migrations », adoptée le 30 novembre 2006, expose les propositions qui devraient être mises en œuvre dès 2007, notamment :

- « Le renforcement de la coopération en matière d'immigration clandestine et la collaboration à une gestion efficace des frontières [pourraient] constituer autant de conditions préalables à la facilitation de l'obtention de visas », ainsi qu'à l'établissement en concertation avec un certain nombre de pays tiers de programmes de mobilité permettant à leurs ressortissants de bénéficier d'un meilleur accès à l'UE.
- Des plateformes de coopération favoriseront une coopération plus spécifique avec certains pays africains, les États membres de l'UE et les organisations internationales dans un effort de gestion plus efficace des migrations et pourraient conduire à l'élaboration d'accords régionaux avec les pays africains concernés.
- Des équipes de soutien des migrations (ESM) composées d'experts des États membres pourraient aider les pays ACP à établir des profils migratoires annexés aux nouveaux documents stratégiques par pays.
- Des centres spécifiques de migration pourraient être créés dans les pays partenaires avec le concours financier de la CE pour « faciliter la gestion des travailleurs saisonniers, les échanges d'étudiants et de chercheurs et d'autres formes de déplacements légaux de personnes ». Le 7 février

11 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0606fr01.pdf

12 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2006/com2006_0735fr01.pdf

2007, Louis Michel, commissaire européen au Développement, a annoncé l'ouverture pour le courant de l'année du premier Centre d'Information et de Gestion des Migrations (CIGM) à Bamako, Mali. Ce centre « mettra à la disposition du public des informations sur les opportunités de travail et de formation au niveau national, sous régional et européen », mais également sur les risques de l'immigration clandestine. Il se veut la concrétisation de la « troisième voie », c'est-à-dire une « approche positiviste de la migration » et proposera aussi aux candidats migrants des solutions pour qu'ils développent une activité dans leur pays et puissent avoir accès au micro-crédit. Il faut en outre encourager le retour des compétences, valoriser l'épargne et les transferts financiers.

- D'autres actions devraient faciliter le rapprochement de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, notamment la création d'un portail de l'immigration de l'UE et le développement du réseau EURES, le portail européen sur la mobilité de l'emploi qui fournit des informations sur les possibilités d'emploi, d'éducation et de formation en Europe.

IV. Budget 2007-2013

En mai 2005 a été adopté le Programme-cadre¹³ de solidarité et de gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013 qui institue des mécanismes de solidarité financière couvrant quatre domaines :

- l'asile, avec la prolongation du Fonds européen pour les réfugiés¹⁴ (FER), « destiné à cofinancer les mesures visant à l'amélioration des conditions d'accueil et des procédures d'asile, l'intégration des personnes et le retour volontaire des personnes, dès lors que ces dernières n'ont pas acquis une nouvelle nationalité et n'ont pas quitté le territoire de l'État membre ».
- le contrôle et la surveillance des frontières extérieures avec la création d'un Fonds pour les frontières extérieures¹⁵, dont la dotation s'élève à 2,152 milliards d'euros. Il s'agit de répartir équitablement les

13 <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l14509.htm>

14 [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0123\(01\):FR:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0123(01):FR:HTML)

15 [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0123\(02\):FR:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0123(02):FR:HTML)

responsabilités entre les États membres quant à la gestion des frontières extérieures. Quatre objectifs ont été fixés :

1. *« améliorer l'efficacité des contrôles,*
 2. *faciliter et accélérer l'admission des voyageurs en règle,*
 3. *obtenir une application uniforme de la législation de l'Union par les États membres,*
 4. *accroître la performance en matière de délivrance des visas et d'exécution d'autres contrôles en amont de la frontière ».*
- l'intégration sociale, civique et culturelle des ressortissants de pays tiers en séjour régulier, avec la création d'un Fonds européen d'intégration¹⁶, qui s'inscrit dans le prolongement des projets pilotes INTI. Complémentaire du FSE et doté de 1 771 millions d'euros, il poursuivra les six objectifs suivants :
 1. *« faciliter l'organisation et l'application de procédures d'admission des migrants, en renforçant leur volet « intégration »,*
 2. *contribuer à l'organisation et à l'exécution d'activités de formation de base pour les ressortissants de pays tiers,*
 3. *accroître la participation civique, culturelle et politique des ressortissants de pays tiers dans la société d'accueil,*
 4. *renforcer la capacité des organismes nationaux de mieux répondre aux besoins des différents groupes de ressortissants de pays tiers,*
 5. *renforcer la capacité de la société d'accueil de s'adapter à la diversité grandissante,*
 6. *renforcer la capacité des États membres à développer et évaluer les politiques d'intégration ».*
 - la lutte contre l'immigration illégale et le retour de ressortissants de pays tiers résidant illégalement sur le territoire de l'UE, avec la création d'un Fonds européen pour le retour¹⁷ (759 millions d'euros pour 2008-2013), qui sera en principe mis en œuvre à partir de 2008.

¹⁶ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0123\(03\):FR:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0123(03):FR:HTML)

¹⁷ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0123\(04\):FR:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0123(04):FR:HTML)

Le montant global prévu pour le Programme-cadre est de 5 866 millions d'euros, auquel il faut ajouter :

- 285,1 millions d'euros à l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures FRONTEX,
- 900 millions d'euros à la mise en œuvre de systèmes d'information à grande échelle,
- 62,3 millions d'euros à la création d'un Observatoire européen des migrations. Cette initiative devrait notamment répondre aux besoins présents et futurs de coopération plus étroite entre les pays d'origine, de transit et de destination, en vue d'effectuer un suivi des flux migratoires, des politiques et de la législation.

V. Réactions de la société civile

SOLIDAR¹⁸ (alliance internationale indépendante d'organisations non gouvernementales engagées dans la fourniture de services sociaux, la coopération internationale, l'aide humanitaire et la formation continue), la PICUM¹⁹ (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, Plate-forme pour la coopération internationale sur les sans-papiers) et la CES²⁰ (Confédération européenne des Syndicats) ont adopté une position commune sur la migration « irrégulière » :

- Le premier point de cette position est en effet une question de terminologie : l'expression « immigrant illégal » utilisée par la Commission dans sa Communication « L'approche globale de la question des migrations un an après » n'a pas de base juridique et comporte une connotation péjorative (une personne ne peut pas être « illégale »). Il convient donc d'employer les termes « migrant irrégulier » ou « sans-papiers » admis par le droit international.
- SOLIDAR, la PICUM et la CES tiennent à rappeler que tout individu, indépendamment de son statut juridique, a des droits et soulignent des exemples de bonnes pratiques : les législations belge et italienne

18 <http://www.solidar.org/>

19 <http://www.picum.org/>

20 <http://www.etuc.org/fr/>

prévoient des soins de santé pour les sans-papiers et la loi néerlandaise oblige les employeurs exploitant des migrants irréguliers à leur verser des arriérés équivalents à six mois de salaire.

- La répression crée l'irrégularité. Pour enrayer le flux de migrants irréguliers, il faut prendre des mesures visant notamment à élargir les filières légales d'immigration, à réprimer les employeurs ayant recours à de la main d'œuvre irrégulière en s'assurant que ces migrants puissent dénoncer leurs conditions d'exploitation sans craindre d'être expulsés.
- Le travail illégal n'est pas un facteur attractif. La très grande majorité des migrants préfère, comme tout être humain, avoir un contrat de travail en bonne et due forme, payer des impôts et bénéficier des services sociaux plutôt que faire des petits travaux pour vivoter dans la peur permanente de l'expulsion.
- Inclure des droits et des conditions de travail minimales dans la PAC. Cette politique contient en effet des dispositions relatives à l'environnement, mais pas aux critères de travail. L'UE possède, par le biais des financements de la PAC, un levier important et pourrait l'utiliser pour inciter les producteurs à respecter certains critères, sous peine d'interruption des subventions.

CONCLUSION

À travers les mesures déjà prises et celles à venir, il semble que l'UE se soit bel et bien emparée de l'épineux sujet de l'immigration. Pourtant, alors qu'en vertu de la clause dite « passerelle » prévue par l'article 67 du Traité instituant la Communauté européenne, l'ensemble de la politique des visas et d'asile, ainsi que les domaines de l'immigration clandestine et de la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Union, sont passés en janvier 2005 dans le premier pilier, régi par la méthode communautaire (procédure de codécision entre le Parlement et le Conseil, ce dernier votant à la majorité qualifiée), l'immigration légale relève encore du troisième pilier, où s'applique la méthode intergouvernementale (les pouvoirs du Parlement européen sont réduits dans le cadre de la procédure de consultation et le Conseil statue à

l'unanimité). Or, pour se doter d'une réelle politique commune d'immigration, il conviendrait de communautariser cette matière. Les députés européens plaident pour ce passage, mais certains États, en particulier l'Allemagne et l'Autriche, ne souhaitent pas abandonner leur droit de veto sur ce sujet hautement polémique. Pourtant la Commission a clairement déclaré que l'adoption d'une politique commune d'immigration ne priverait en aucun cas les États membres de leur prérogative de décider du nombre de migrants qu'ils souhaitent accueillir sur leur territoire.

Ces éléments laissent à penser que la mise en place d'une telle politique prendra encore du temps et il est à déplorer que les débuts de cette politique semblent orientés par une préoccupation sécuritaire ou économique.