

POLITIQUES EUROPENNES EN MATIERE D'ASILE ET D'IMMIGRATION :

MIGRATION LÉGALE

« L'immigration choisie, c'est le contraire de l'absence d'immigration. C'est aussi le contraire de l'immigration subie, subie par les Français et subie par des migrants condamnés à l'échec. L'immigration choisie, c'est d'abord la possibilité pour l'État de fixer des objectifs quantifiés d'immigration et de déterminer la composition des flux migratoires, dans l'intérêt de la France comme dans celui des pays d'origine »

Nicolas Sarkozy, 2 mai 2006, discours à l'Assemblée nationale lors des débats sur le projet de loi relatif à l'immigration

Si le traité d'Amsterdam en 1997 prévoyait l'harmonisation des politiques européennes en matière d'asile et d'immigration, jusqu'en 2005, la question de l'immigration légale a été très largement définie au niveau national. A partir de 2005, le plan d'action de la commission européenne en matière d'immigration légale est le reflet des politiques utilitaristes des politiques nationales qui visent à réduire l'immigration familiale au profit de l'immigration de travail, définie collectivement par les Etats de l'UE. Cette vision ne tient pas compte des aspirations et des besoins des migrants ni de leurs droits fondamentaux parmi lequel celui de vivre en famille.

I- CONTEXTE ACTUEL : PRINCIPAUX TEXTES EUROPÉENS ADOPTÉS EN MATIÈRE D'IMMIGRATION LÉGALE

Parmi les directives relatives à l'immigration légale, trois peuvent être considérées comme les plus importantes :

- la **directive relative au statut de résident de longue durée**¹, qui fixe les conditions d'obtention, de perte et de retrait de ce statut ainsi que les conditions d'admission au séjour dans un autre Etat membre des résidents de longue durée et leur famille.
- la **directive relative aux ressortissants communautaires et leur famille**², qui fixe les conditions d'entrée, d'admission au séjour et d'éloignement de ces ressortissants.
- la **directive relative au regroupement familial**³ qui vise à établir des règles communes en la matière : critères, membres de famille concernés, instruction de la demande, etc.

Si la **directive relative au regroupement familial** admet une conception assez large de la famille (en y intégrant les ascendants, concubins, partenaires et dans certaines conditions les enfants majeurs), elle ne l'impose pas aux Etats qui sont libres d'adopter une définition beaucoup plus restreinte. De plus, sa position concernant les enfants mineurs est très contestable puisque les Etats membres ont la possibilité d'exclure du regroupement familial les enfants âgés de plus de 15 ans ou de poser une condition d'intégration comme préalable à l'entrée et à l'admission au séjour des enfants âgés de plus de 12 ans. Par ailleurs, les délais proposés aux Etats membres afin d'accorder aux migrants un certain nombre de droits sont tout à fait excessifs. Un délai d'attente de trois ans peut ainsi être posé entre la demande de regroupement familial et la délivrance du titre de séjour aux membres de famille (article 8), auquel il faut ajouter un délai d'instruction du dossier de 9 mois renouvelables (article 5,4°). Un migrant résidant légalement dans un Etat membre peut donc être contraint d'attendre plus de 4 années avant que sa famille ne soit autorisée à le rejoindre. Une fois en possession d'un titre de

¹ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée

² Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres

³ Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial

Une position
frileuse en
matière
d'immigration
familiale

séjour, les Etats membres ont la possibilité d'interdire aux personnes rejoignantes l'accès à leur marché du travail pendant 12 mois et, pour certains membres de famille, l'interdiction d'exercer une activité professionnelle peut être permanente. Restreindre le droit au travail de personnes qui résident régulièrement dans un Etat membre n'a aucun sens. Dans les discours, l'intégration des migrants est érigée en priorité absolue, dans les textes ces derniers sont privés d'une insertion professionnelle, pour protéger les marchés du travail nationaux dont tout le monde s'accorde pourtant à reconnaître les déficits de main d'œuvre.

Tandis que la directive relative au regroupement familial fixe les règles concernant les ressortissants des pays tiers, celle relative aux droits des citoyens de l'Union européenne s'applique aux **membres de familles des ressortissants communautaires**. En revanche aucun texte européen ne vient réglementer la situation des **membres de famille de ressortissants nationaux**. Dans certains pays européens ceci abouti à une situation absurde. En France par exemple la situation des membres de familles d'un ressortissant communautaire est plus favorable que celle des membres de famille d'un ressortissant national. Un étranger qui réside en France aura plus de difficultés à obtenir un titre de séjour s'il est marié avec un français plutôt qu'avec un italien.

II- ENJEUX DE LA PRESIDENCE FRANCAISE DE L'UNION EUROPEENNE

En matière d'immigration légale et d'intégration, **la commission européenne a défini des priorités⁴** qui portent principalement sur l'immigration économique. Six propositions de directives sont ainsi prévues d'ici 2009 :

- une directive-cadre générale définissant les **droits des migrants autorisés à séjourner et à travailler dans un Etat membre⁵**. Elle institue un **permis unique de séjour et de travail** et pose le principe de **l'égalité des droits** entre les travailleurs des pays tiers régulièrement installés dans un pays de l'UE et les ressortissants communautaires en matière de conditions de travail, liberté d'association, éducation et formation professionnelle, reconnaissance des diplômes, accès aux prestations sociales, au logement et aux services de l'emploi.
- quatre directives spécifiques portant sur des catégories de travailleurs : directives relatives aux conditions d'entrée et de séjour des **travailleurs saisonniers**, des **stagiaires rémunérés**, des **salariés détachés de leur entreprise** et des **travailleurs hautement qualifiés⁶** qui pourrait déboucher sur l'instauration d'une carte verte européenne, permis de travail valable dans l'ensemble des Etats membres
- une directive sur les **sanctions encourues par les employeurs qui emploient des étrangers en situation irrégulière⁷**

De son côté, la France entend faire adopter pendant son mandat un **Pacte européen sur l'immigration et l'asile** qui repose sur cinq axes :

- la possibilité pour chaque Etat de **fixer des quotas de migrants** autorisés à s'établir sur son territoire ;
- l'**interdiction des régularisations générales** ;
- la **mise en place d'une politique d' « immigration choisie » de main d'œuvre hautement qualifiée** ;
- une plus forte **régulation de l'immigration familiale** ;

⁴ *Communication de la commission, Programme d'action relatif à l'immigration légale – COM (2005) 669 final*

⁵ *Proposition de directive du Conseil 2007/0229 (CNS) établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant le socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un autre Etat membre.*

⁶ *Proposition de directive du Conseil 2007/0228 (CNS) établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.*

⁷ *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 2007/0094 (COD) prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier*

-des **politiques d'intégration** comportant à la fois des droits et des devoirs pour les migrants.

Ainsi, les priorités de la commission européenne et les objectifs du gouvernement français se rejoignent concernant l'immigration économique et en particulier celle de travailleurs hautement qualifiés pour lesquels les Etats membres souhaitent mettre en place des dispositifs attractifs.

III- CONSÉQUENCES POUR LES MIGRANTS

Une sélection
des migrants
inacceptable

Le Pacte prévoit qu'il revient à chaque Etat membre de « *décider des conditions d'admission sur son territoire des migrants légaux et de fixer, le cas échéant, si possible en partenariat avec les pays d'origine, leur nombre* ». Ainsi, si les quotas d'immigration ne sont pas fixés à l'échelle européenne, le Pacte autorise néanmoins chaque Etat à y procéder alors qu'aujourd'hui aucune politique de quota migratoire global ou par grand type d'immigration n'est pratiquée en Europe⁸.

Qu'ils soient catégoriels ou géographiques, **l'instauration de quota d'immigration est inacceptable.**

En matière d'immigration familiale, elle représenterait une immixtion inacceptable de l'autorité publique dans l'intimité des familles. Lorsque les chiffres seront atteints, l'administration s'arrogerait le droit de décider que des personnes seront privées de la possibilité de vivre en famille, portant atteinte à leur dignité et bafouant les droits fondamentaux prévues par les conventions internationales ratifiées par les Etats membres au premier rang desquels la Convention européenne des droits de l'Homme. En matière d'immigration économique, l'établissement de quotas par profession ou par région ne pourrait prendre en compte les réalités économiques extrêmement mouvantes et complexes. Enfin, l'instauration de quotas par nationalité instituerait une discrimination entre les personnes en fonction de leur nationalité, discrimination prohibée par les législations nationales et européenne.

La commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique migratoire chargée par le gouvernement français de se prononcer sur l'instauration de quotas d'immigration a d'ailleurs estimé dans un rapport du 7 juillet 2008⁹ qu'« *une politique de contingents migratoires limitatifs serait sans utilité réelle en matière d'immigration de travail, inefficace contre l'immigration irrégulière et, s'agissant des autres flux, incompatible avec nos principes constitutionnels et nos engagements européens et internationaux* ».

Une politique
inadaptée aux
réalités
économiques et
démographiques

Concernant les **régularisations**, la France a été contrainte d'abandonner l'idée d'interdire les régularisations massives. La nouvelle formulation du Pacte, qui sert à masquer les divergences de point de vue des Etats membres sur ces questions, prévoit « de se limiter à des régularisations au cas par cas et non générales, dans le cadre des législations nationales, pour des motifs humanitaires ou économiques ». Cet engagement n'apportera aucune modification substantielle des politiques nationales dans la mesure où les campagnes de régularisation n'ont jamais été ni générales ni inconditionnelles mais reposent au contraire sur des critères étudiés au cas par cas.

Dans le contexte actuel, il conviendrait au contraire de favoriser les régularisations. L'expérience réalisée dans certains pays européens montre qu'elles peuvent avoir un impact tout à fait positif sur l'économie du pays et permet d'offrir des conditions de vie et de travail décentes à des migrants qui de toute évidence ne regagneront pas leur pays. Selon un rapport réalisé au Royaume-Uni en 2007 par l'Institut de recherche en politique publique, une vague de régularisation permettrait au Royaume d'économiser 5,9 milliards d'euros en frais d'expulsion et d'encaisser 1 milliard de livres d'impôts par an grâce à ces nouveaux contribuables¹⁰. L'Assemblée plénière du Conseil de l'Europe, dans une résolution adoptée le 1^{er} octobre 2007 préconise la régularisation des migrants en situation irrégulière qui ne peuvent pas être renvoyés dans leur pays d'origine. S'appuyant

⁸ Selon le rapport établi par la commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique migratoire, « Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire », 7 juillet 2008.

⁹ « Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire », 7 juillet 2008

¹⁰ *L'appel de Londres à une amnistie, Karine Le Loët, Libération, 18 avril 2008.*

sur l'exemple espagnol, le Conseil de l'Europe a estimé que la régularisation en 2005 de 570 000 migrants était un succès car elle a permis d'apporter des réponses à des besoins pressants : permettre aux employeurs d'embaucher légalement des étrangers et d'échapper à des poursuites pénales, permettre aux migrants de trouver une sécurité et un meilleur niveau de protection de leurs droits et permettre au gouvernement de s'attaquer à l'économie souterraine, d'augmenter les cotisations de sécurité sociale et les prélèvements fiscaux¹¹.

Le recours à l'immigration est également une piste intéressante pour faire face au déficit démographique qui frappe les pays européens. Dans sa résolution du 21 février 2008¹² sur l'avenir démographique de l'Europe, le Parlement européen affirme que l'immigration offre la possibilité de « remédier aux incidences négatives de l'évolution démographique » et invite par conséquent les États membres à prendre en considération l'intégration des migrants en tant que « mesure politique d'importance stratégique ». Notant que « le recours à l'immigration est, et va continuer à être, l'un des éléments de la démographie de l'Union et pourrait constituer un apport positif du point de vue économique, social et culturel » il appelle la Commission, les États membres et les partenaires sociaux à « développer une approche sereine et raisonnée de l'immigration afin de contrer les opinions et attitudes xénophobes et racistes et de promouvoir l'intégration entière et effective des migrants dans la société ».

Enfin, ceux qui pensent que les régularisations provoquent des « appels d'air » en rendant les pays attractifs oublient que les causes des migrations ne sont pas à rechercher dans les politiques migratoires mises en place dans les pays d'accueil mais bien dans la situation économique, politique et écologique des pays d'origine.

Une opposition artificielle entre immigration familiale et immigration économique

Opposer, voire mettre en concurrence **migration économique et migration familiale** n'a pas de sens dans la mesure où 75% des immigrés qui obtiennent un titre de séjour dans le cadre de leurs attaches familiales vont avoir une activité professionnelle et participer au développement économique du pays d'installation¹³. De plus, favoriser l'accès au marché de l'emploi des seuls travailleurs hautement qualifiés ne répond pas aux besoins de main d'œuvre qui concernent également des secteurs tels que le bâtiment, la restauration, etc. Exclure ces secteurs revient à laisser dans la clandestinité tous les travailleurs sans papiers qui font tourner des pans entiers de l'économie. Si les employeurs ont recours à cette main-d'œuvre c'est que des besoins existent et sanctionner les employeurs qui embauchent des travailleurs sans-papiers ne résoudra pas le problème. En revanche, prévoir des possibilités de régularisation de ces personnes permet de les sortir de l'exploitation dont ils sont souvent victimes, tout en luttant contre le travail au noir. Enfin, la régularisation des seuls travailleurs hautement qualifiés ne peut pas répondre aux défis posés par le vieillissement de la population européenne : selon Eurostat, la population en âge de travailler dans la population totale diminuera de plus de 50 millions d'ici à 2050. Or à l'heure actuelle, le nombre de ressortissants des pays tiers présents légalement dans les 27 États membres de l'Union européenne est d'environ 18,5 millions de personnes¹⁴.

Des atteintes au droit de vivre en famille

Le projet de pacte européen sur l'immigration et l'asile prévoit que la **régulation des migrations familiales** pourrait passer par une sélection des migrants en fonction de leur capacité d'intégration dans les États membres, appréciée notamment au regard de leurs ressources, de leurs conditions de logement et de leur maîtrise de la langue du pays de destination. Le gouvernement français pourrait être tenté d'imposer aux États membres des conditions d'immigration familiale proches de celles prévues par la loi française du 20 novembre 2007 relative à l'immigration, qui reposent sur deux mesures principales. D'une part le fait de pouvoir moduler les ressources exigibles du demandeur en fonction de la taille de sa famille. D'autre part le fait de prévoir, à l'instar du Danemark et des Pays-Bas,

¹¹ Voir le texte adopté par l'Assemblée plénière du Conseil de l'Europe le 1^{er} octobre 2007 (29^e séance) sur la base du rapport n°11350 de la commission des migrations, des réfugiés et de la population.

¹² Résolution du Parlement européen du 21 février 2008 sur l'avenir démographique de l'Europe [2007/2156\(INI\)](#).

¹³ Chiffres tirés du rapport de la commission pour la libéralisation de la croissance française présidée par Jacques Attali, janvier 2008, décision 222 page 174 : <http://www.liberationdelacroissance.fr/files/rapports/rapportCLCF.pdf>

¹⁴ Chiffres cités dans le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice intérieures et des affaires intérieures du Parlement européen sur le programme d'action relatif à l'immigration légale (2006/2251 INI)

des mesures d'intégration dans le pays d'origine par le biais d'une formation linguistique et civique, avant d'autoriser les bénéficiaires du regroupement familial à rejoindre leur famille sur le territoire d'un Etat membre. S'il est encore impossible d'en mesurer précisément les effets en France faute de décrets d'application, il convient d'ores et déjà de noter que la modulation des ressources en fonction de la taille de la famille conduit à exiger des familles étrangères des revenus supérieurs au SMIC. La Haute autorité de lutte contre les discriminations a considéré cette mesure comme étant discriminatoire : le SMIC étant considéré comme suffisant pour une famille française, il n'y a pas lieu de considérer qu'il ne l'est pas pour une famille étrangère. Quant aux formations linguistiques et civiques mises en place dans le pays d'origine, loin de favoriser l'intégration des migrants elles excluront au contraire tous ceux qui ne pourront pas s'y soumettre en raison de contraintes économiques, de la distance géographique entre le lieu de domicile et le lieu de formation, du contexte politique, etc. De plus, qui peut sérieusement soutenir que l'on apprend mieux une langue et les valeurs d'un pays lorsque l'on se trouve à l'étranger ?

IV- PROPOSITIONS DE LA CIMADE

La Cimade propose à l'Union européenne et à chacun de ses Etats membres une série de mesures visant à protéger les migrants.

- Protection des migrants :

- Ratifier la Convention Internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille
- Ratifier et appliquer pleinement l'ensemble des Conventions Internationales s'appliquant aux migrants (Convention européenne des droits de l'Homme, Convention des droits de l'Enfant, Convention pour l'abolition de la traite des êtres humains, Conventions de l'Organisation internationale du travail....), créer des instruments complémentaires de protection

- Garanties procédurales :

- Limiter la durée maximale d'instruction des demandes de titre de séjour et de regroupement familial
- Instaurer l'obligation pour l'administration de notifier des réponses écrites et motivées sur la base de critères objectifs pour permettre un réel contrôle des décisions
- Généraliser le caractère suspensif des recours
- Garantir la sûreté juridique des migrants qui sollicitent un titre de séjour

- Vie privée et familiale :

- Imposer une définition large de la notion de vie privée et de vie familiale
- Favoriser le rapprochement familial et supprimer les conditions pour les populations vulnérables
- Garantir le droit au séjour et la protection contre l'éloignement des étrangers gravement malades

- Immigration professionnelle :

- Octroyer un titre de séjour aux étrangers occupant un emploi
- Donner accès au travail sans restriction avec toute autorisation de séjour

- Insertion :

- Garantir l'accès au statut de résident
- Ne pas conditionner la délivrance d'un titre de séjour ou d'un visa à l'intégration préalable des étrangers