

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Une politique commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et instruments»

COM(2008) 359 final

(2009/C 218/15)

Le 17 juin 2008, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, la Commission a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Une politique commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et instruments»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, adopté son avis le 10 décembre 2008 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS; corapporteuse: M^{me} BONTEA).

Lors de sa 451^{ème} session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 130 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions: gouvernance de l'immigration

1.1 Le CESE a suggéré, pour la politique de l'immigration, que le Conseil de l'Union européenne abandonne la règle de l'unanimité et adopte ses décisions à la majorité qualifiée. De même, il a proposé la codécision du Parlement et préconisé que le traité de Lisbonne inclue l'immigration dans la procédure ordinaire. Compte tenu des circonstances actuelles qui peuvent retarder l'approbation du traité de Lisbonne, le Comité propose à nouveau que le Conseil adopte la procédure passerelle pour faire avancer l'entrée en vigueur du système de majorité qualifiée et de codécision.

1.2 Le Comité a estimé dans ses avis que la politique et la législation relatives à l'immigration doivent garantir à toutes les personnes le plein respect des **droits de l'homme** ainsi que les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination. Pour renforcer cet objectif, le **CESE propose d'inclure de nouveaux principes communs: droits fondamentaux, d'une part, et État de droit et libertés fondamentales, d'autre part.**

1.3 Le CESE souligne la nécessité de mettre en place et de développer des mécanismes au niveau de la Commission européenne et des États membres afin de consulter **toutes les parties concernées**, en premier lieu les partenaires sociaux (syndicats et organisations patronales), mais également la société civile, les associations d'immigrants, les experts du monde universitaires et les organisations internationales. Pour

structurer cette participation et renforcer le rôle du CESE, le Comité a approuvé un avis ⁽¹⁾ sur la constitution d'un **Forum européen de l'intégration**.

1.4 Plusieurs années se sont écoulées depuis la proposition de la Commission d'instaurer une **méthode ouverte de coordination** (MOC), qui a été approuvée par le CESE ⁽²⁾ et le Parlement, mais pas par le Conseil. Le CESE souscrit à la proposition de la Commission relative à une **méthodologie commune**, mais estime que ce n'est qu'un premier pas vers la création d'une **méthode ouverte de coordination**. Le Comité estime que les principes communs doivent devenir des **indicateurs objectifs communs** à intégrer dans les **«profils nationaux d'immigration»**. Chaque État membre élaborera un rapport annuel et la Commission rédigera un rapport annuel de synthèse qu'elle transmettra au Parlement. **Le CESE estime qu'il devrait également être consulté.** Sur la base du rapport de Commission, le Conseil européen de printemps procédera à une évaluation politique et formulera des recommandations.

1.5 Les partenaires sociaux, les organisations de la société civile et les Parlements nationaux devront participer à l'élaboration du rapport annuel de chaque État membre, conformément aux procédures nationales respectives. Le CESE souligne la nécessité d'assurer la publicité et la promotion de ces rapports annuels et d'y sensibiliser les citoyens.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE sur le thème «Éléments pour la structure, l'organisation et le fonctionnement d'une plateforme destinée à une plus grande participation de la société civile à la promotion de politiques d'intégration de ressortissants de pays tiers au niveau de l'UE»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 27 du 3.2.2009).

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration», et la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique commune d'asile, introduisant une méthode ouverte de coordination» (JO C 221 du 17.9.2002).

1.6 Le Comité considère que la méthode ouverte de coordination est un instrument approprié pour garantir la cohérence entre les politiques nationales et devrait permettre aux États membres d'avancer ensemble sur la voie de la réalisation des objectifs définis à Tampere et de créer ainsi un espace européen de liberté, de sécurité et de justice. La MOC doit être mise en œuvre sans retarder le **cadre juridique** prévu dans le traité et confirmé lors des conseils de Tampere et de La Haye.

1.7 Le Comité souhaite que l'UE puisse disposer d'une législation commune adaptée et présentant un degré élevé d'harmonisation afin que l'immigration soit canalisée à travers des procédures légales, souples et transparentes assurant aux ressortissants des pays tiers un traitement juste et assorti de droits et d'obligations comparables à ceux des citoyens communautaires.

1.8 Le Comité est d'avis qu'à travers une collaboration entre les autorités et les partenaires sociaux, de nombreuses personnes qui aujourd'hui ont un emploi non déclaré régulariseraient leur situation administrative pour que leur emploi se transforme en emploi déclaré.

1.9 Il faut également améliorer la coopération et renforcer la solidarité entre les États membres en incluant une forte composante financière. Pour ce faire, il faudrait utiliser de manière appropriée les fonds du Programme général de solidarité et de gestion des flux migratoires (2007-2013), afin de répartir les coûts et de compléter les ressources nationales.

2. Introduction

2.1 La communication a pour objectif de donner un élan au processus en vue de l'adoption par le Conseil d'une série de principes politiques communs destinés à guider la mise en œuvre de la future politique commune de l'immigration et s'inscrit dans le cadre d'un processus politique de grande envergure qui doit conduire à jeter les bases politiques à partir desquelles sera adopté un nouveau programme pluriannuel relatif aux politiques de liberté, de sécurité et de justice. Ce programme remplacera celui de La Haye et sera décidé dans le cadre du mandat de la présidence suédoise au cours du second semestre 2009.

2.2 La présidence française a promu au sein du Conseil l'approbation du Pacte européen sur l'immigration et l'asile⁽¹⁾ afin de donner un nouvel élan politique et d'améliorer la coopération intergouvernementale.

⁽¹⁾ Voir les conclusions du Conseil européen 14368/08.

3. Observations générales

3.1 Le CESE se félicite que la Commission européenne ait élaboré cette communication dans l'objectif d'améliorer la coopération et la coordination dans l'Union européenne pour les politiques de l'immigration et il estime qu'il est nécessaire de renforcer la valeur ajoutée d'une politique commune de l'immigration ainsi que le rôle moteur que doit jouer la Commission.

3.2 Le Comité aurait dû être consulté par la présidence française concernant le Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Le CESE considère que l'approche de la Commission fait ressortir l'importance du renforcement de la méthode communautaire tandis que les conclusions du Conseil mettent en évidence celle de la coopération gouvernementale. Le Comité se réjouit de l'amélioration de la collaboration entre les gouvernements et propose au Conseil, dans le cadre de la mise en œuvre des politiques d'immigration, que la Commission soit soutenue dans sa capacité d'initiative et que le Parlement et le Comité jouent un rôle plus actif.

3.3 Il est dit dans la communication qu'une politique commune de l'immigration est une priorité clé de l'UE, qui devrait faire l'objet d'une approche coordonnée et intégrée au niveau européen, national et régional et être mise en œuvre de manière conjointe et solidaire par les États membres et la Commission européenne. De même, il propose l'adoption de certains **principes communs politiquement contraignants**, qui devraient être décidés par le Conseil et qui seraient appliqués à travers la réalisation de certaines **actions concrètes**. Ce processus devrait s'accompagner **d'un mécanisme du suivi et d'une méthodologie commune**.

3.4 Le CESE souscrit de manière générale à ces objectifs.

3.5 Le CESE a proposé⁽²⁾ qu'en matière de politique de l'immigration, le Conseil de l'Union européenne abandonne la règle de l'unanimité et adopte ses décisions à la majorité qualifiée et dans le cadre de la procédure de codécision.

3.6 Le Comité a estimé dans ces avis que la politique et la législation en matière d'immigration doivent respecter pleinement les **droits de l'homme** de toutes les personnes, ainsi que les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination. Aussi souscrit-t-il au point de vue de la Commission selon lequel les politiques d'immigration: «doivent reposer sur les **valeurs universelles** de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité défendues par l'UE, et notamment le respect intégral de la charte des droits fondamentaux et de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme».

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années — Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 65 du 17.3.2006).

3.7 L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne supposera de reconnaître officiellement, et pour la première fois dans l'histoire de l'intégration européenne, la nature juridiquement contraignante de la Charte des droits fondamentaux pour les États membres et pour les institutions communautaires lorsqu'il s'agit d'adopter et d'appliquer le droit communautaire. Les institutions de l'UE comme les États membres devront garantir que toutes les politiques, y compris celles qui concernent l'espace de liberté, de sécurité et justice, respectent ces droits fondamentaux.

3.8 En outre, le traité de Lisbonne reconnaît dans son article 47 du TUE que «l'Union a la personnalité juridique»; et l'article 6.2 du traité prévoit qu'en se fondant sur sa nouvelle personnalité, «L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales».

3.9 Le CESE a proposé ⁽¹⁾ à la Commission, au Parlement et au Conseil de l'UE de promouvoir, dans le cadre de la politique extérieure, **un cadre législatif international pour les migrations**, sur la base de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte sur les droits civils et politiques et du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels. Ce cadre législatif international doit inclure les principales conventions de l'OIT et la Convention internationale des Nations unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, qui n'a pas encore été ratifiée par les États membres de l'UE, malgré l'adoption par le CESE d'un avis d'initiative ⁽²⁾ dans lequel était proposée sa ratification.

3.10 Pour renforcer cet objectif, le CESE propose d'inclure deux nouveaux principes communs: droits fondamentaux, d'une part, et Etat de droit et libertés fondamentales, d'autre part.

4. Observations particulières sur les principes de base

4.1 La Commission propose des principes communs pour la mise en œuvre d'une politique commune d'immigration, regroupés trois sections: **prospérité, solidarité et sécurité**.

4.2 Néanmoins, le CESE relève l'absence de principes dérivés des droits fondamentaux. Étant donné que la politique et la législation de l'immigration (admission, frontières, visas, retour, conditions de séjour etc.) de l'UE et de ses États membres doivent respecter la dignité humaine et les droits fondamentaux,

le CESE propose d'ajouter une nouvelle section intitulée: **«Droits de l'homme», qui inclurait deux nouveaux principes:**

Principe A: droits fondamentaux

4.3 En matière de politique d'immigration, l'UE et ses États membres devront respecter la Charte des droits fondamentaux de l'UE afin de lutter contre le racisme et la discrimination et de renforcer le principe d'égalité de traitement. Le respect de ces principes doit constituer la base sur laquelle sera élaborée la législation de l'UE en matière d'immigration.

4.4 Dans un avis ⁽³⁾ récent, le CESE a estimé que les droits et les obligations pour les ressortissants de pays tiers prévu dans la proposition de directive pour la procédure unique (COM(2007) 638 final), sur la base de l'égalité de traitement, tant en termes de salaires, de conditions de travail, de liberté d'association, d'éducation et de formation professionnelle est une bonne base de départ pour la future législation commune en matière d'immigration.

Principe B: État de droit et libertés fondamentales

4.5 Compte tenu de l'engagement des États membres relatifs à l'adhésion de l'UE à la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le CESE est d'avis qu'il y a lieu d'inclure dans les principes communs pour la politique d'immigration les garanties juridiques que cette convention prévoit pour assurer à tous les immigrants un accès effectif aux droits et garanties de l'État de droit tant qu'ils résident dans l'UE.

5. Principes de base communs sous-tendant l'élaboration de la future politique commune d'immigration (proposition de la Commission européenne)

5.1 **Prospérité:** contribution de l'immigration légale au développement socio-économique de l'UE

5.2 La communication mentionne la contribution de l'immigration légale au développement socio-économique de l'UE. Le CESE a fait valoir à plusieurs occasions les effets positifs de l'immigration pour les sociétés européennes d'accueil, compte tenu des défis de la stratégie de Lisbonne. Aussi, espère-t-il voir mettre fin rapidement aux limites que constituent les périodes transitoires touchant les citoyens des nouveaux États membres.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE sur le thème «Politique communautaire d'immigration et de coopération avec les pays d'origine pour promouvoir le développement»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 44 du 16.2.2008).

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Convention internationale pour les travailleurs migrants»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 302 du 7.12.2004).

⁽³⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Proposition de directive du Conseil 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 État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 27 du 3.2.2009).

5.3 Le paragraphe relatif à la **prospérité** comprend trois principes:

Principe 1: des règles claires et des conditions équitables

5.4 Le Comité souhaite que l'UE puisse avoir une législation commune appropriée présentant un degré élevé d'harmonisation afin que l'immigration soit canalisée à travers des procédures légales, souples et transparentes, dans le cadre desquelles les ressortissants de pays tiers pourraient bénéficier d'un traitement juste, assorti de droits et d'obligations comparables à ceux des citoyens communautaires.

5.5 La coopération entre l'UE et les pays d'origine est indispensable si l'on veut améliorer la gestion des flux migratoires. Récemment, le Comité a adopté des avis ⁽¹⁾ dans lesquels il proposait d'améliorer la collaboration entre les pays d'origine et les pays européens.

5.6 La politique commune de visas doit être appliquée avec plus de souplesse car en de nombreuses occasions elle rend difficile la gestion des flux migratoires légaux.

Principe 2: faire correspondre les compétences aux besoins

5.7 Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, l'immigration à des fins économiques devrait répondre à une évaluation commune des besoins des marchés du travail de l'UE à tous les niveaux de compétence et dans tous les secteurs, et ce dans le respect du principe de préférence communautaire.

5.8 En ce qui concerne l'évaluation des besoins en «travailleurs qualifiés» dans l'UE et les États membres jusqu'en 2020, le CESE a formulé dans un avis récent ⁽²⁾ plusieurs propositions relatives à la directive «carte bleue».

5.9 Concernant l'établissement de «profils d'immigration» qui fournissent des informations sur la participation des immigrants marché du travail national, le Comité estime qu'il faut améliorer les données nationales et celle de l'UE sur les flux migratoires et les marchés du travail. Toutefois, le CESE considère que la notion de «profils d'immigration» doit être appréhendée avec souplesse, compte tenu de l'adaptabilité professionnelle.

5.10 Le CESE tient à souligner l'importance de la connaissance de la langue et de la formation professionnelle des travailleurs migrants, qui sont essentiels pour accéder à l'emploi et

améliorer l'adaptabilité aux changements qui se produisent sur les marchés du travail, ainsi que celle de la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises en dehors de l'UE.

5.11 Le CESE approuve la Commission quant à son objectif de promouvoir l'esprit d'entreprise parmi les immigrants, ce qui suppose de lever les nombreux obstacles encore présents dans les législations nationales en matière d'immigration.

5.12 Compte tenu du fait que les travailleurs migrants sont plus exposés aux risques de perte d'emplois, il faut prévoir des mesures pour améliorer leur insertion professionnelle en étant particulièrement attentif à la situation des femmes et des personnes connaissant des difficultés particulières.

5.13 Le CESE estime qu'il faut lutter contre l'emploi illégal non seulement à travers les mesures prévues dans la directive sur les sanctions applicables aux employeurs mais également au moyen d'incitants et de politiques actives en vue de régulariser et de légaliser l'emploi des immigrants. Il faut pour cela que les législations en matière d'immigration, tant nationales que de l'UE, soit plus souples et plus étroitement liées aux tendances du marché du travail, car il faut développer et consolider la consultation des partenaires sociaux et le dialogue social proprement dit.

5.14 Il convient de garantir le respect des normes de l'OIT et plus particulièrement les conventions sur les travailleurs migrants (C 97 et C 143).

Principe 3: l'intégration est la clé d'une immigration réussie

5.15 Le CESE a élaboré plusieurs avis ⁽³⁾ dans une perspective de promotion des politiques d'intégration et se félicite par conséquent de voir l'intégration figurer parmi les principes de la politique d'immigration. Les **«principes de base communs» adoptés par le conseil** en 2004 doivent être le fondement des politiques d'intégration et le premier de ces principes

⁽¹⁾ Voir les avis du CESE suivants:

- sur le thème «Politique communautaire d'immigration et de coopération avec les pays d'origine pour promouvoir le développement»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 44 du 16.2.2008).
- sur le thème «Migration et développement: opportunités et défis»; rapporteur: M. SHARMA (JO C 120 du 16.5.2008).

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE concernant la «Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 27 du 3.2.2009).

⁽³⁾ Voir les avis du CESE suivants:

- sur le thème «Éléments pour la structure, l'organisation et le fonctionnement d'une plateforme destinée à une plus grande participation de la société civile à la promotion de politiques d'intégration de ressortissants de pays tiers au niveau de l'UE»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 27 du 3.2.2009);
- sur le thème «L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 125 du 27.5.2002);
- sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 80 du 30.3.2004);
- sur le thème «La participation de la société civile à la lutte contre le crime organisé et le terrorisme»; rapporteurs: MM. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, PARIZA CASTAÑOS et CABRA DE LUNA (JO C 318, 23.12.2006).

renvoie au fait qu'il s'agit d'un processus à double sens (entre les immigrants et la société d'accueil). Le Comité souscrit au point de vue de la Commission selon lequel «*Les sociétés européennes devraient renforcer leur capacité à gérer la diversité liée à l'immigration et favoriser la cohésion sociale*».

5.16 Le CESE a proposé l'«intégration civique», basée sur «la mise sur un pied d'égalité des immigrants avec le reste de la population, en termes de droits et de devoirs ainsi que d'accès aux biens, aux services et aux canaux de participation citoyenne, dans des conditions d'égalité et de traitement»⁽¹⁾. Aussi, est-il fondamental de renforcer la participation sociale et politique des immigrants au niveau local, national et européen. Pour promouvoir l'accès des immigrants à la citoyenneté, le Comité a élaboré un avis destiné à la Convention européenne⁽²⁾, dans lequel il était suggéré d'accorder aux ressortissants de pays tiers résidents de longue durée la **citoyenneté de l'Union européenne**.

5.17 Il existe actuellement un réseau national de points de contact, placé sous la coordination de la Commission et qui s'avère être une expérience très positive. Le CESE souligne l'importance de l'échange et de l'analyse de l'expérience et des bonnes pratiques des États membres ainsi que de la mise en œuvre par le Conseil de la **Méthode ouverte de coordination**. Cela implique de développer des **indicateurs communs et des systèmes statistiques** appropriés que les États membres devront utiliser pour évaluer les résultats des politiques d'intégration.

5.18 Il faut mettre en œuvre des «programmes d'intégration» pour les «nouveaux immigrants» qui comportent un volet linguistique (apprentissage de la langue), un volet culturel et un volet civique (engagement à respecter les valeurs européennes fondamentales) dans le cadre de «procédures nationales spécifiques» comme par exemple des *programmes d'intégration, des engagements explicites d'intégration, des programmes de bienvenue, des programmes nationaux de citoyenneté et d'intégration, des cours d'introduction ou d'orientation citoyenne*.

5.19 Le Comité a analysé, en collaboration avec la Fondation de Dublin et les partenaires sociaux, les conditions de travail des travailleurs immigrants⁽³⁾ et conclu que la diversité sur le lieu de travail augmentait les opportunités pour les entreprises et les travailleurs et qu'en matière de travail, la législation et les politiques publiques devaient être complétées par une collaboration avec les partenaires sociaux.

(1) Voir l'avis du CESE sur «*L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée*»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS; corapporteur: M. MELICIAS (JO C 125 du 27.5.2002).

(2) Voir l'avis du CESE sur le thème «*L'accès à la citoyenneté de l'Union européenne*», M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 208 du 3.9.2003).

(3) Voir l'avis du CESE sur le thème «*L'immigration au sein de l'UE et les politiques d'intégration: la collaboration entre les gouvernements régionaux et locaux et les organisations de la société civile*», M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 318 du 23.12.2006).

5.20 Le Comité a proposé dans différents avis que la législation européenne inclue les droits des immigrants et que ceux-ci soient informés de leurs droits et de leurs devoirs (pour ce qui est des lois du pays d'accueil).

5.21 Compte tenu du fait que certains droits sont dans les États membres liés à la durée du séjour des immigrants, le CESE approuve la Commission quant à la nécessité de garantir l'accès effectif et non discriminatoire des immigrants aux soins de santé, à la protection sociale et au droit à la retraite et à la sécurité sociale. Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile stipule qu'il faut garantir certains droits tels que «*l'accès à l'éducation, à l'emploi, à la sécurité et aux services publics et sociaux*».

5.22 Dans son avis sur le livre vert, le Comité avait déjà proposé de reconnaître également ces différents droits⁽⁴⁾.

5.23 Le CESE a fait valoir dans différents avis⁽⁵⁾ qu'il y avait lieu de modifier la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, celle-ci étant très restrictive, ne respectant pas les droits fondamentaux et constituant un obstacle à l'intégration.

5.24 Il faut également mettre en place avant mars 2009 le **Forum européen de l'intégration**, comme l'a proposé le CESE⁽⁶⁾, proposition qui a été soutenue lors de la Conférence préparatoire d'avril 2008. Les États membres doivent faciliter la participation des membres du forum.

(4) Droit à la sécurité sociale, y compris les soins médicaux.

— Droit d'accès aux biens et aux services, y compris le logement, aux mêmes conditions que les ressortissants nationaux.

— Accès à l'éducation et à la formation professionnelle.

— Reconnaissance de diplômes, certificats et brevets dans le cadre de la législation communautaire.

— Droit à l'éducation des mineurs, y compris les aides et bourses d'études.

— Droit à l'exercice de l'enseignement et de la recherche scientifique selon la proposition de directive.

— Droit à l'assistance juridique gratuite en cas de besoin.

— Droit d'accès à un service gratuit de placement.

— Droit de recevoir un enseignement de la langue de la société d'accueil.

— Respect de la diversité culturelle.

— Droit de libre circulation et séjour au sein de l'État membre.

(5) Voir les avis du CESE suivants:
— sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 80 du 30.3.2004).

— sur le Livre vert: «*Une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 286 du 17.11.2005).

— sur le thème «*L'immigration au sein de l'UE et les politiques d'intégration: la collaboration entre les gouvernements régionaux et locaux et les organisations de la société civile*»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 318 du 23.12.2006).

— sur la «Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 27 du 3.2.2009).

(6) Voir l'avis du CESE sur le thème «*Éléments pour la structure, l'organisation et le fonctionnement d'une plateforme destinée à une plus grande participation de la société civile à la promotion de politiques d'intégration de ressortissants de pays tiers au niveau de l'UE*»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 27 du 3.2.2009).

5.25 **Solidarité:** coordination entre les États membres et coopération avec les pays tiers

5.26 La Commission propose l'amélioration de la solidarité politique. Cette section «solidarité et immigration» comprend trois principes:

Principe 4: transparence, confiance et coopération

5.27 La politique commune de l'immigration doit être fondée sur un niveau élevé de solidarité politique et opérationnelle, de confiance mutuelle, de transparence, de responsabilité partagée et d'efforts conjoints de l'Union européenne et de ses États membres. Le CESE partage ces principes et fait valoir qu'il faut aller au-delà de la sphère intergouvernementale si l'on veut que les institutions de l'UE s'impliquent dans la politique commune d'immigration.

5.28 Il convient d'améliorer la diffusion de l'information et la confiance mutuelle, d'adopter des approches plus coordonnées, de surveiller l'impact des mesures nationales au-delà des frontières nationales et de développer des systèmes opérationnels conjoints, compte tenu des activités d'EUROSUR.

5.29 Dans un avis récent ⁽¹⁾, le CESE avait marqué son soutien aux initiatives de la Commission européenne pour que les États membres améliorent leurs statistiques relatives à l'immigration.

Principe 5: une utilisation efficace et cohérente des moyens disponibles

5.30 La solidarité doit comporter une «composante financière forte» qui tienne compte de la situation particulière aux frontières extérieures de certains États membres. Aussi faut-il utiliser de manière appropriée les fonds du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires (2007-2013)», afin de partager les charges et de compléter les ressources nationales.

5.31 Le CESE a émis un avis ⁽²⁾ dans lequel était critiquée l'approche adoptée pour les politiques de gestion des flux migratoires et proposée une approche qui prenne en considération, en premier lieu, la personne en tant que titulaire de droits fondamentaux.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale»; rapporteur: M. SCIBERRAS (JO C 185 du 8.8.2006).

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE sur les «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général Solidarité et gestion des flux migratoires — Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général Solidarité et gestion des flux migratoires — Proposition de décision du Conseil portant création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général Solidarité et gestion des flux migratoires — Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds européen pour le retour pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général Solidarité et gestion des flux migratoires»; rapporteuse: M^{me} LE NOUAIL-MARLIÈRE (JO C 88 du 11.4.2006).

5.32 Il faut plus particulièrement faire face aux besoins urgents, tel qu'un afflux massif d'immigrants. Outre d'autres considérations, le Comité tient à souligner que se produisent parfois des situations d'urgence humanitaire qui doivent être résolues grâce la solidarité de l'UE.

5.33 Le CESE souscrit à l'engagement de la commission budgétaire du Parlement européen relatif à un amendement du budget de l'UE pour 2009 en vue d'allouer des ressources financières pour l'établissement d'un «mécanisme de solidarité» qui permettrait un partage des charges entre les États membres de l'UE. Cela inclut l'allocation de ressources pour le Fonds européen pour les réfugiés, la promotion d'autres programmes de réinstallation et des fonds pour l'agence de l'UE Frontex afin de lui permettre d'élargir ses missions maritimes dans le sud de l'Europe sur une base permanente et ce dès janvier prochain.

Principe 6: partenariat avec les pays tiers

5.34 Le CESE a élaboré deux avis ⁽³⁾ dans lesquels il proposait une nouvelle approche pour les politiques européennes: la gestion de la politique d'immigration en collaboration avec les pays d'origine afin que l'immigration soit un facteur de développement pour ces pays. Cela suppose de reconsidérer de nombreux aspects de ces politiques, y compris ceux qui se réfèrent aux critères d'admission ou aux possibilités de mobilité pour les immigrants.

5.35 Aussi, le Comité accueille-t-il avec satisfaction ce principe car la gestion des flux migratoires requiert le partenariat et la coopération avec les pays tiers.

5.36 Il faut limiter la fuite des cerveaux, améliorer la formation et l'éducation, renforcer les marchés du travail locaux, promouvoir un travail décent et optimiser le rôle des transferts d'argent afin d'éviter ainsi l'immigration irrégulière.

5.37 L'on pourrait établir, avec les États membres intéressés, des «partenariats de mobilité» avec les pays tiers qui permettraient l'immigration légale de leurs citoyens en Europe.

5.38 Il faudrait prévoir des systèmes d'immigration circulaire au moyen de mesures légales et opérationnelles qui octroieraient aux immigrants en situation régulière un droit d'accès prioritaire à un futur séjour régulier dans l'UE.

⁽³⁾ Voir les avis du CESE suivants:

— sur la «Politique communautaire d'immigration et de coopération avec les pays d'origine pour promouvoir le développement»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 44 du 16.2.2008).

— sur le thème «Migrations et développement: opportunités et défis»; rapporteur: M. SHARMA (JO C 120 du 16.5.2008).

5.39 Les accords de partenariat doivent inclure la sécurité sociale et prévoir la possibilité de transférer dans les pays d'origine les droits sociaux acquis, en particulier les droits à la retraite.

5.40 **Sécurité:** lutter efficacement contre l'«immigration illégale»

5.41 Dans des avis antérieurs ⁽¹⁾, le CESE avait fait valoir ce qui suit: «L'expression "immigration illégale" s'agissant des personnes qui émigrent doit être précisée. Même s'il n'est pas légal d'entrer dans un État sans les documents et les autorisations requis, les personnes qui le font ne sont pas des délinquants. L'immigrant clandestin n'est pas un délinquant, même s'il est en situation irrégulière». En revanche ceux qui se livrent à un trafic illégal de personnes et qui exploitent les immigrants en situation irrégulière sont bien, eux, des délinquants.

5.42 La section sur la **sécurité** comporte quatre principes:

Principe 7: une politique des visas qui serve les intérêts de l'Europe et de ses partenaires

5.43 Le CESE demande à la Commission si elle dispose de données suffisantes pour évaluer l'impact de la politique des visas sur la réduction de l'immigration irrégulière. L'exigence du visa de courte durée pour les citoyens de certains pays tiers peut réduire l'immigration irrégulière en provenance de ceux-ci mais peut aussi accroître le nombre de personnes victimes des réseaux de trafic et de traite des êtres humains. En outre, la politique des visas peut conduire à des limitations à caractère discriminatoire de la mobilité des personnes, raison pour laquelle il faut que les autorités consulaires adoptent une gestion appropriée, transparente et rapide et de nature à éliminer la corruption.

5.44 Le Comité est d'accord pour que l'on adopte les visas européens uniformes Schengen et il est favorable à la création de centres consulaires communs représentant plusieurs États membres.

Principe 8: gestion intégrée des frontières

5.45 En vue de préserver l'intégrité de l'espace Schengen sans contrôle aux frontières intérieures, la Commission propose de consolider et de développer la «gestion intégrée» des stratégies de contrôle aux frontières extérieures de l'UE.

5.46 Il faut renforcer la dimension opérationnelle de Frontex; développer un système intégré de contrôles frontaliers en recourant aux «nouvelles technologies» et en utilisant le potentiel du septième Programme cadre de la Commission européenne. Il est

⁽¹⁾ Voir en particulier l'avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 149 du 21.6.2002).

essentiel que Frontex développe et renforce son rôle de coordination et de soutien s'agissant des opérations conjointes ainsi que sa capacité à réagir rapidement aux besoins des États membres aux frontières extérieures. À l'avenir, l'UE décidera du mandat et assurera le contrôle des opérations de Frontex compte tenu des implications juridiques dans le cadre de la législation nationale, mais aussi dans celui de la législation internationale.

5.47 Il faut développer la coopération avec les pays tiers et soutenir le développement de leurs capacités de gestion et de contrôle des flux migratoires.

5.48 Le Comité souligne la nécessité de préserver l'espace Schengen, sans contrôles aux frontières intérieures et de renforcer la coopération et la solidarité entre les États membres dans la gestion des frontières extérieures.

5.49 Le CESE soutient également la création d'un guichet unique aux frontières terrestres où chaque voyageur est en principe contrôlé une seule fois par une seule autorité.

5.50 L'arrivée massive et continue d'immigrants sur un territoire de l'UE constitue surtout un **problème humanitaire** que les autorités nationales, avec la collaboration et la solidarité de l'UE, doivent résoudre. Certains territoires européens, comme les îles méridionales (Malte, Lampedusa, les Canaries, etc.) connaissent des difficultés particulières, dans la mesure où elles sont le maillon intermédiaire de l'immigration irrégulière et reçoivent parfois un volume d'immigrants qui excède leurs capacités d'accueil. Il est par conséquent indispensable que l'Union européenne dispose d'un mécanisme de solidarité, compte tenu de la nécessité de partager, de combiner et de mettre en commun les ressources nationales et européennes pour assumer conjointement la charge opérationnelle engendrée par le fait que certains États membres sont confrontés à des arrivées récurrentes et massives d'immigrés illégaux.

5.51 Le CESE souhaite que l'efficacité du contrôle des frontières ne soit pas exclusive du respect du droit d'asile, car de nombreuses personnes qui ont besoin d'une protection internationale arrivent aux frontières extérieures par des canaux clandestins. Le Comité adoptera un autre avis ⁽²⁾ sur le système européen commun d'asile.

5.52 Le CESE a soutenu ⁽³⁾ la création de Frontex et il est favorable à la mise sur pied future d'un corps de gardes-frontières européen et d'une école européenne de gardes-frontières, car les contrôles frontaliers doivent être réalisés par des fonctionnaires spécialisés dans le traitement des personnes et disposant d'importantes connaissances techniques.

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE du 25 février 2009 sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Plan d'action en matière d'asile — Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS, corapporteuse: M^{me} BONTEA. (pas encore publié au JO).

⁽³⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 108 du 30.4.2004).

5.53 Il faut inclure dans les tâches de l'agence la coordination avec les services de sauvetage, en particulier maritime, pour prévenir et aider les personnes qui se trouvent en danger suite au recours à des moyens risqués pour immigrer.

Principe 9: intensifier la lutte contre l'immigration illégale et tolérance zéro pour la traite des êtres humains

5.54 La Commission propose de lutter contre le travail non déclaré et l'emploi illégal grâce à des mesures préventives, à l'application de la législation et de sanctions. Il faut renforcer la protection et le soutien aux victimes de la traite des êtres humains et améliorer la collaboration avec les pays d'origine et de transit.

5.55 Le Comité estime que la lutte contre l'immigration irrégulière ne doit pas se limiter uniquement aux contrôles aux frontières mais concerner aussi les marchés du travail qui, pour certains secteurs et pays, offrent des emplois non déclarés aux immigrants en situation irrégulière. Il a récemment adopté un avis ⁽¹⁾ dans lequel il approuvait la proposition de directive de la Commission visant à sanctionner les employeurs engageant des immigrants en situation irrégulière, soulignant l'importance des partenaires sociaux et des conditions de travail des immigrants.

5.56 De même, l'on pourra réduire l'immigration irrégulière lorsque l'UE et les États membres disposeront de législations pour l'admission de nouveaux immigrants plus ouvertes et plus souples, comme l'a proposé le Comité dans différents avis.

5.57 Le Comité appuie la Commission dans sa volonté de faire en sorte que les résidents de pays tiers résidant illégalement dans l'UE aient accès aux services essentiels afin de garantir le respect des droits de l'homme fondamentaux tels que l'éducation, en particulier des enfants, et les «soins de santé de base».

5.58 Le Comité estime que la présence de centaines de milliers d'immigrants en situation irrégulière dans l'UE constitue un défi pour l'UE et les États membres. Le retour obligatoire ne saurait être l'unique réponse dès lors qu'il faut toujours garantir la dignité des personnes et un traitement humanitaire et qu'il n'est pas viable du point de vue financier. Il a par conséquent suggéré dans d'autres avis que ⁽²⁾ la Commission propose «aux États membres, dans le cadre de la coordination des politiques, d'étudier l'opportunité de l'élaboration de mesures de régularisation, en veillant à éviter le risque de faire de l'immigration clandestine un moyen détourné d'immigration légale. Pour régulariser la situation des personnes concernées, il faut prendre en considération leur degré d'enracinement social et professionnel». Le Comité estime que grâce à la

collaboration entre les autorités et les partenaires sociaux, de nombreuses personnes qui aujourd'hui ont un travail non déclaré peuvent régulariser leur situation administrative afin de le transformer en emploi déclaré.

5.59 Le manque d'efficacité des contrôles aux frontières extérieures est souvent mis à profit par les réseaux de délinquants qui se livrent au trafic d'êtres humains et n'ont aucun réticence à mettre en danger la vie des personnes pour accroître leurs gains. Dans un autre avis ⁽³⁾, le CESE a fait valoir que les autorités devaient protéger les victimes, en particulier les plus vulnérables telles que les mineurs et les victimes de la traite et de l'exploitation sexuelle, avec la même énergie que celle consacrée à la lutte contre les réseaux de délinquants qui se livrent au trafic et à l'exploitation des personnes.

5.60 Le Comité est très préoccupé quant à l'utilisation des systèmes biométriques qui pourraient être utilisés de manière discriminatoire et porter atteinte à la vie privée des personnes.

Principe 10: des politiques de retour durables et efficaces

5.61 La Commission estime que les politiques de retour sont une composante indispensable de la politique d'immigration et qu'il faut éviter les régularisations massive «*tout en maintenant la possibilité de procéder à des régularisations individuelles basées sur des critères équitables et transparents*».

5.62 La Commission propose de conférer une dimension européenne aux politiques de retour et de garantir la reconnaissance mutuelle des décisions en la matière. Dans son avis ⁽⁴⁾, le Comité a estimé qu'une reconnaissance mutuelle des décisions en matière de retour, dans le respect des garanties des droits fondamentaux de l'État de droit, est très problématique tant que l'on ne dispose pas d'une législation commune en matière d'immigration et d'asile.

5.63 Dans cet avis, le Comité a fait valoir que les politiques de retour volontaire, assorties d'incitants appropriés et gérées en collaboration avec l'OIM et les ONG, avaient plus de succès.

5.64 Le CESE n'a pas été consulté pendant l'élaboration de la directive sur le retour et il est d'accord avec les organisations des droits de l'homme sur le fait que certaines dispositions (durée de la détention dans les centres de rétention, absence de tutelle judiciaire, traitement inapproprié des mineurs, etc.) **ne sont pas compatibles avec les droits fondamentaux et l'État de droit**.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier»; rapporteuse: M^{me} ROKSANDIĆ, corapporteur: M. ALMEIDA FREIRE (JO C 204 du 9.8.2008).

⁽²⁾ Voir en particulier l'avis du CESE sur le «Livres vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 61 du 14.3.2003).

⁽³⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Proposition de Directive du Conseil relative au titre de séjour de courte durée délivré aux victimes de l'aide à l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains qui coopèrent avec les autorités compétentes»; rapporteur: M. Pariza Castaños (JO C 221 du 17.9.2002).

⁽⁴⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Proposition de décision du Conseil définissant les critères et modalités pratiques de la compensation des déséquilibres financiers résultant de l'application de la directive 2001/40/CE du Conseil relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 220 du 16.9.2003).

5.65 Il faut s'assurer que les pays d'origine réadmettent leurs ressortissants, ce à quoi les obligent les conventions internationales. Il convient également d'évaluer les accords de réadmission existants en vue d'améliorer leur application et de faciliter la négociation d'accords futurs.

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI
