

Document mis
en distribution
le 30 juin 2008



N° 994

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 juin 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (N° 922) DE M. THIERRY MARIANI, RAPPORTEUR DE LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE *sur la politique commune de l'immigration (E3678, E3679)*,

PAR M. THIERRY MARIANI,

Député.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 921.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. – UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE DANS LE CONTEXTE DE LA RELANCE DE LA POLITIQUE COMMUNE DE L'IMMIGRATION | 6 |
| A. LA RELANCE DE LA POLITIQUE COMMUNE DE L'IMMIGRATION..... | 6 |
| 1. Une montée en puissance progressive..... | 6 |
| 2. La nécessité d'un nouvel élan politique | 7 |
| B. DES AVANCÉES QUI DOIVENT ÊTRE APPROUVÉES, DANS LE RESPECT DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION..... | 9 |
| II. – UNE PRISE DE POSITION VIS-À-VIS DE DEUX IMPORTANTES PROPOSITIONS DE DIRECTIVES DANS LE DOMAINE DE L'IMMIGRATION LÉGALE | 10 |
| A. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE SUR L'ENTRÉE ET LE SÉJOUR DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS AUX FINS D'UN EMPLOI HAUTEMENT QUALIFIÉ..... | 10 |
| 1. Une initiative bienvenue qui répond aux préoccupations de notre pays..... | 10 |
| 2. Des dispositions utiles pour renforcer l'attractivité de l'Union européenne .. | 12 |
| a) <i>Les personnes concernées</i> | 12 |
| b) <i>Les caractéristiques de la « carte bleue » européenne</i> | 13 |
| B. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE ÉTABLISSANT UNE PROCÉDURE 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..... | 14 |
| 1. La délivrance d'un permis unique de séjour et de travail | 14 |
| 2. L'établissement d'un socle de droits pour les travailleurs issus de pays tiers..... | 15 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 17 |
| PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION SUR LA POLITIQUE COMMUNE DE L'IMMIGRATION | 25 |
| TABLEAU COMPARATIF | 27 |
| AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION | 31 |

Mesdames, Messieurs,

La commission des Lois est saisie, en application de l'article 88-4 de la Constitution, d'une proposition de résolution que votre rapporteur a eu l'honneur de déposer au nom de la Délégation pour l'Union européenne, le 6 juin 2008.

Cette proposition de résolution concerne la politique commune de l'immigration. Elle a été prise à l'occasion de l'examen de deux propositions d'actes communautaires transmises par le Gouvernement au Parlement : la proposition de directive sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifiée (COM [2007] 637 final/n°E. 3678) et la proposition de directive établissant une procédure 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 (COM [2007] 638 final/n°E. 3679).

Ces deux initiatives s'inscrivent dans le cadre du programme d'action relatif à l'immigration légale, présenté par la Commission européenne en décembre 2005. Toutefois, en dépit de l'existence d'un programme législatif abondant dans ce domaine, dont témoignent notamment les deux propositions de directive que nous examinons, la Commission elle-même considère que la politique commune de l'immigration doit prendre un nouvel élan, comme l'explique la communication qu'elle a présentée le 10 décembre 2007, intitulée « Vers une politique commune en matière d'immigration ». Dans le même temps, la future présidence française de l'Union européenne a annoncé sa volonté de faire adopter par le Conseil européen d'octobre 2008 un « pacte européen sur l'immigration et l'asile »⁽¹⁾.

La proposition de résolution qui nous est soumise a ainsi un double objet : non seulement elle se prononce sur les deux propositions d'acte dont nous sommes saisis ; mais, à cette occasion, elle permet également à l'Assemblée nationale d'exprimer sa position sur les grandes orientations que devrait prendre la politique européenne de l'immigration.

(1) Voir le rapport d'information n° 921 (AN, XIII^{ème} Législature), *Vers un pacte européen sur l'immigration et l'asile*, présenté par M. Thierry Mariani, au nom de la Délégation pour l'Union européenne.

I. UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE DANS LE CONTEXTE DE LA RELANCE DE LA POLITIQUE COMMUNE DE L'IMMIGRATION

A. LA RELANCE DE LA POLITIQUE COMMUNE DE L'IMMIGRATION

1. Une montée en puissance progressive

À partir de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, en 1999, l'action de l'Union européenne en matière d'immigration a connu un véritable développement. C'est en effet ce traité qui a communautarisé l'acquis de l'accord de Schengen⁽¹⁾ ainsi qu'une partie importante de la politique migratoire, qui relevait jusque-là du troisième pilier.

Cette évolution institutionnelle s'est traduite par la mise en œuvre d'un programme ambitieux adopté au conseil européen de Tampere, en 1999. Parmi les réalisations du programme de Tampere (1999-2004), les initiatives prises dans le domaine de l'immigration légale ont connu des succès, notamment l'adoption de la directive du 22 septembre 2003 sur le regroupement familial, celle du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, celle du 13 décembre 2004 sur le statut des étudiants ou encore, celle du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers dans l'UE aux fins de recherche scientifique.

En dehors des directives adoptées dans le cadre de l'immigration légale, les avancées ont été plus minces, notamment dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine. En 2004, le programme de La Haye (2004-2009) est alors adopté, il se veut très ambitieux puisqu'il cherche à définir une approche équilibrée de la gestion de la migration légale et l'immigration clandestine. D'une part, il s'agit de lutter contre la migration illégale et la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants. D'autre part, il s'agit de définir un plan sur l'immigration légale et de développer un cadre européen de l'intégration des migrants. Parmi les autres objectifs, figurent également la mise en place d'une procédure commune en matière d'asile et une gestion intégrée des frontières extérieures.

La concrétisation de ces objectifs doit se réaliser au travers des initiatives de la Commission. Ainsi, cette dernière a par exemple défini un programme d'action relatif à l'immigration légale qui vise à définir les conditions d'admission applicables à certaines catégories de migrants (travailleurs hautement qualifiés,

(1) Conclu en 1985 entre cinq pays et complété en 1990 par la convention d'application de l'accord de Schengen, cet accord a permis la levée des contrôles frontaliers entre les signataires à partir de 1995 et le développement de la coopération dans les domaines de la circulation des personnes (visas, immigration, asile). Les autres États membres, à l'exception de l'Irlande et du Royaume-Uni, mais également la Norvège et l'Islande, ont progressivement adhéré aux accords de Schengen.

travailleurs saisonniers, stagiaires rémunérés et personnes transférées temporairement par leur société) et à établir un statut juridique sûr pour les travailleurs issus de pays tiers déjà admis sur le territoire de l'Union. Les deux documents transmis à l'Assemblée nationale dans le cadre de la procédure prévue à l'article 88-4 de la Constitution concernent deux propositions de directive adoptées par la Commission européenne dans le cadre de ce plan d'action.

Dans d'autres domaines, notamment celui de la lutte contre l'immigration clandestine, les réalisations ne sont pas inexistantes, mais les progrès sont lents, comme le montrent les difficiles négociations sur la proposition de directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier⁽¹⁾, adoptée en première lecture par le Parlement européen le 18 juin dernier, ou encore la modestie des missions de l'Agence européenne aux frontières par rapport aux ambitions initiales.

2. La nécessité d'un nouvel élan politique

Si le programme législatif européen a connu d'incontestables avancées, celles-ci ne permettent pas encore d'évoquer l'existence d'une véritable politique commune de l'immigration. En effet, les réticences restent fortes à accroître l'harmonisation dans un domaine directement lié à la souveraineté nationale : les conditions d'entrée et de séjour des étrangers. Par exemple, la régularisation d'étrangers en situation irrégulière constitue une manifestation incontestable de la souveraineté d'un État, lequel a le droit de décider qui a le droit ou non de résider sur son territoire. Cependant, lorsque ces régularisations deviennent massives, elles ont alors des conséquences sur les autres États de l'Union, en raison notamment de la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen.

Ainsi, le nouvel élan dont a besoin l'action de l'Union dans le domaine de l'immigration nécessite une très forte impulsion politique. L'un des principaux intérêts de la communication de la Commission européenne du 10 décembre 2007 intitulée « Vers une politique commune en matière d'immigration » est d'insister sur les difficultés liées à la coexistence de vingt-sept politiques nationales d'immigration, qui peuvent ne pas être compatibles. Comme le souligne en effet la communication de la Commission, *« dans un marché unique caractérisé par la libre circulation des personnes, il nous faut clairement aller au-delà de nos vingt-sept politiques nationales en matière d'immigration. Parce que leurs situations économiques, leurs perspectives démographiques, leurs normes sociales et leurs liens historiques diffèrent, les États membres n'ont pas les mêmes besoins, ce qui explique que leurs politiques en matière d'immigration varient aussi largement. Cependant, cela a entraîné des incohérences et un manque de coordination au niveau de l'UE. En outre, il ne fait aucun doute que les politiques nationales en matière d'immigration ont des effets au-delà des frontières nationales et que les mesures prises dans un État membre pour des raisons*

(1) Voir le rapport n°3763 (XII^{ème} Législature), fait par votre rapporteur au nom de la commission des Lois.

nationales ou régionales peuvent rapidement avoir des répercussions dans d'autres États membres ».

Ce constat fait par la Commission appelle donc les États-membres à ne pas se contenter des initiatives prises par l'exécutif communautaire. En effet, une meilleure coordination des politiques migratoires nationales semble un préalable indispensable à la mise en œuvre d'une politique commune de l'immigration. Or, cette meilleure coordination repose en grande partie sur les États membres eux-mêmes, c'est-à-dire sur une approche intergouvernementale, complémentaire, et non concurrente, des initiatives bruxelloises.

C'est dans ce contexte que le Président de la République française a demandé au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, M. Brice Hortefeux, dans la lettre de mission qu'il lui a adressée le 9 juillet 2007, de préparer *« un pacte européen de l'immigration comportant, pour les États membres de l'Union européenne, des engagements, notamment en termes d'éloignement de leurs clandestins et d'interdiction des régularisations massives qui créent des appels d'air pour tous les pays européens »*. Lors de la conférence des ambassadeurs, en septembre 2007, le Président de la République française a ensuite confirmé que l'immigration constituerait l'une des priorités de la présidence française de l'Union européenne qui commencera le 1^{er} juillet 2008.

Le ministre de l'immigration de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a engagé des consultations depuis plusieurs mois avec les partenaires européens de la France sur ce projet de pacte européen pour l'immigration et l'asile. Une première réunion sur le sujet devrait avoir lieu à l'occasion de la réunion des ministres européens chargés de l'intérieur, les 7 et 8 juillet à Cannes, avant une adoption souhaitée en octobre par le Conseil européen, c'est-à-dire au niveau des chefs d'État ou de Gouvernement.

Le pacte, s'il était adopté, se traduirait par des engagements dans cinq grandes directions :

— « mieux protéger l'Europe en contrôlant ses frontières dans un esprit de solidarité » : l'accent serait mis sur la généralisation des visas biométriques d'ici 2011, sur la mise en place d'un système d'enregistrement automatique des entrées et des sorties du territoire de l'Union, sur un renforcement significatif de l'agence européenne aux frontières, Frontex ;

— « organiser l'immigration légale en fonction des capacités d'accueil de chaque État membre dans un esprit de responsabilité », en s'engageant à renoncer aux régularisations massives et collectives, en promouvant une immigration choisie et concertée à caractère professionnel, en améliorant l'accueil des étudiants, en assurant une meilleure régulation de l'immigration familiale et en généralisant les dispositifs d'intégration des ressortissants de pays tiers ;

— « organiser l'éloignement effectif hors de l'UE des étrangers qui y séjournent irrégulièrement », en recourant davantage aux vols de retour conjoints, en facilitant la négociation d'accords de réadmission avec les pays d'origine, en luttant plus fermement contre le travail clandestin et les filières de traite des êtres humains, en favorisant les dispositifs d'aide au retour volontaire ;

— « bâtir une Europe de l'asile », en instaurant des garanties communes en matière d'asile et un statut de réfugié uniforme, en mettant en place des équipes communes d'examen des demandes d'asile lors d'arrivée massive de personnes dans des zones frontalières, dans un esprit de solidarité, en explorant la possibilité de se rapprocher de critères communs d'examen des demandes d'asile ;

— « promouvoir le codéveloppement et l'aide au développement », en combattant le pillage des cerveaux en évitant de favoriser l'immigration définitive des personnes qualifiées, en se dotant d'instruments facilitant la participation des migrants au développement de leurs pays d'origine et les transferts d'argent.

B. DES AVANCÉES QUI DOIVENT ÊTRE APPROUVÉES, DANS LE RESPECT DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

La proposition de résolution adoptée par la Délégation pour l'Union européenne approuve dans son principe l'existence d'une politique commune de l'immigration, telle qu'elle est proposée par la communication de la Commission européenne ou par le projet de Pacte européen pour l'immigration et l'asile. Ainsi, cette proposition de résolution salue ces deux dernières initiatives (points 1 et 2) et marque son approbation avec les principales orientations qui se dégagent de ses deux documents : approche commune contre les régularisations collectives (point 7), plus grande gestion intégrée des frontières extérieures (point 8), adoption de mesures permettant l'éloignement effectif des immigrants en situation irrégulière, tels les vols conjoints (point 9), harmonisation du droit d'asile (point 10).

Ces positions, que votre rapporteur continue de défendre après l'avoir fait devant la Délégation, doivent cependant être adoptées dans le respect de la procédure de résolution fixée par l'article 88-4 de la Constitution. Celui-ci précise que « *selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent* », à savoir les documents transmis par le Gouvernement au Parlement : soit, obligatoirement, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne comportant des dispositions qui sont du domaine de la loi, ainsi que, facultativement, les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Or, la proposition de résolution que nous examinons contient le visa, en son cinquième alinéa, de la communication de la Commission du 10 décembre 2007, « Vers une politique commune en matière d'immigration ». L'article 151-1

du règlement de l'Assemblée nationale dispose que « *les propositions de résolution contiennent les visas des propositions d'actes communautaires soumises à l'Assemblée sur lesquelles elles s'appuient* ». Cependant, la communication de la Commission n'a pas fait l'objet d'une transmission officielle de la part du Gouvernement au Parlement, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution⁽¹⁾.

Votre rapporteur est ainsi contraint de demander la suppression de la référence à la communication de la Commission, qui ne peut donc pas faire l'objet d'une résolution de l'Assemblée nationale. Pour autant, saisie officiellement de deux propositions d'acte communautaires (E. 3678 et E. 3679) dans le domaine de l'immigration, l'Assemblée nationale peut, en introduction à sa position sur ces deux documents spécifiques, adopter des considérations de portée générale sur la politique commune de l'immigration. Il vous sera donc proposé une réécriture de la proposition de résolution afin de rassembler, au début de celle-ci, les points exprimant des positions d'ordre général.

II. UNE PRISE DE POSITION VIS-À-VIS DE DEUX IMPORTANTES PROPOSITIONS DE DIRECTIVES DANS LE DOMAINE DE L'IMMIGRATION LÉGALE

A. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE SUR L'ENTRÉE ET LE SÉJOUR DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS AUX FINS D'UN EMPLOI HAUTEMENT QUALIFIÉ

1. Une initiative bienvenue qui répond aux préoccupations de notre pays

Dans le cadre du programme d'action relatif à l'immigration légale, présenté par la Commission en décembre 2005, l'amélioration de la capacité de l'Union européenne à attirer les travailleurs hautement qualifiés des pays tiers constitue une priorité de premier ordre. La Commission européenne a donc adopté, dans ce cadre, le 23 octobre 2007, une proposition de directive établissant une procédure unique pour l'admission des travailleurs hautement qualifiés, qui se verraient délivrer une « carte bleue européenne » leur permettant de séjourner avec leur famille et de travailler dans le pays d'admission puis, après une période de deux ans, dans l'ensemble de l'Union européenne.

Si le débat sur la crainte d'un « pillage des cerveaux » des pays du tiers-monde est légitime, celui-ci doit prendre en compte un certain nombre de réalités. Tout d'abord, dans un contexte de concurrence mondiale et de compétition

(1) La circulaire du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution indique que le Premier ministre est « prêt à donner suite, en règle générale, aux demandes émanant des présidents des commissions des affaires étrangères de chaque assemblée ou des présidents des délégations parlementaires pour l'Union européenne, de se faire communiquer des documents dont la transmission ne serait pas obligatoire, mais qui pourraient utilement éclairer leurs travaux ». Une telle demande de transmission n'a pas été faite s'agissant de la communication de la Commission.

internationale entre les différentes nations industrialisées, l'émigration des travailleurs à fort potentiel issus des pays du tiers-monde est une évidence, la seule question qui se pose concerne leur destination. Or, ceux-ci préfèrent très largement se rendre en dehors de l'Union européenne, notamment aux États-Unis ou au Canada où ils contribuent largement à la croissance. Comme le souligne la Commission européenne, 54 % des immigrants originaires du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord et titulaires d'un diplôme universitaire résident aux États-Unis, tandis que 87 % de ceux qui n'ont pas achevé leurs études primaires ou qui n'ont qu'un niveau d'éducation primaire ou secondaire se trouvent en Europe. Toujours d'après la Commission, la part des travailleurs migrants qualifiés est de 1,7 % dans l'Union européenne, contre 9,9 % en Australie, 7,3 % au Canada, 5,3 % en Suisse et 3,2 % aux États-Unis.

La France ne peut que se féliciter de l'accent ainsi mis sur l'accueil des travailleurs à fort potentiel qui rejoint sa propre politique dans ce domaine, notamment depuis l'adoption de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration dont les principales dispositions dans ce domaine sont :

— la création d'une carte « compétences et talents », d'une durée de trois ans, qui peut être délivrée aux personnes susceptibles de participer au rayonnement intellectuel, scientifique, culturel, humanitaire ou sportif de la France ou du pays dont il a la nationalité. La France devrait délivrer environ 2000 cartes de ce type par an ;

— la création de la carte « salariés en mission », d'une durée de trois ans, destinés aux travailleurs détachés temporairement par un employeur établi hors de France et aux étrangers impatriés dans une entreprise française, disposant d'une rémunération au moins égale à 1,5 fois le SMIC ;

— l'assouplissement de la procédure d'autorisation de travail. Désormais, dans certains métiers et certaines zones géographiques, la condition relative à la situation de l'emploi n'est plus opposable aux employeurs désirant recruter un salarié étranger. Parmi ces métiers, certains sont destinés à des travailleurs hautement qualifiés, notamment dans le domaine de l'informatique ou de la gestion et de l'administration des entreprises.

Votre rapporteur considère que l'initiative de la Commission européenne est totalement complémentaire de l'approche française et il la soutient donc pleinement. En effet, l'existence d'une procédure commune d'admission des travailleurs hautement qualifiés renforcera l'attractivité de l'ensemble des pays de l'Union européenne. Face à la concurrence d'acteurs aussi puissants que les États-Unis ou le Canada, la concurrence intra-européenne est un handicap. À l'inverse, l'existence de 27 marchés du travail différents peut être un atout pour les travailleurs issus de pays tiers si leur mobilité est autorisée sur l'ensemble du territoire de l'Union, ce que permet la proposition de directive.

Ainsi, l'existence d'une procédure commune d'accueil des travailleurs hautement qualifiés augmentera l'attractivité de l'ensemble de l'Union européenne, et donc de la France. Pour autant, il est important de préciser que l'adoption de cette proposition de directive serait sans incidence sur la capacité de chacun des États à fixer des critères à l'accueil de ces travailleurs, notamment en raison de la situation de l'emploi. En effet, l'article 7 précise qu'il n'est pas porté atteinte « *au pouvoir qu'ont les États membres de déterminer des volumes d'admission de ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi hautement qualifié* ».

2. Des dispositions utiles pour renforcer l'attractivité de l'Union européenne

a) Les personnes concernées

La future « carte bleue » s'adresse aux travailleurs disposant d'un contrat de travail ou d'une offre d'emploi ferme d'une durée minimale d'un an, bénéficiant d'un niveau de salaire équivalant à trois fois le salaire minimum, et justifiant d'un diplôme sanctionnant au moins trois années d'études ou de trois années d'expérience professionnelle.

Afin de mettre en place un véritable régime spécifique d'admission et de mobilité intra européenne pour les travailleurs hautement qualifiés, il est important de retenir une définition précise du « travailleur hautement qualifié ». Les dispositions de la directive ne sont en effet pertinentes que dans la mesure où elles s'adressent véritablement à des travailleurs à fort potentiel. Votre rapporteur considère donc que la proposition de directive doit retenir des critères de qualification, d'expérience et de salaires relativement exigeants. Toutefois, la proposition de résolution de la délégation pour l'Union européenne estime qu'il serait souhaitable de relever le niveau d'études exigées, à Bac + 5 par exemple, afin de cibler une immigration hautement qualifiée. En effet, le niveau d'études actuellement retenu par la proposition de directive, Bac + 3, correspond davantage à celui d'un cadre intermédiaire qu'à celui d'un cadre « hautement qualifié ». Or, les caractéristiques de la « carte bleue », notamment en matière de mobilité intra-européenne, doivent être proposées à un public restreint. Le recours à une main-d'œuvre ne possédant pas un niveau de qualification aussi élevée peut certes être nécessaire pour répondre à des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs, mais il semble préférable de maintenir pour ces publics des procédures d'admission nationales.

Par ailleurs, le choix comme référence du salaire minimum, plutôt que celui du salaire médian ou des minima sociaux pourrait entraîner des distorsions entre États membres, compte tenu des différences de politique salariale entre eux. Par exemple, le niveau du SMIC français est très élevé par rapport à la moyenne des salaires minimum dans l'Union européenne. La suite des négociations devrait permettre de tenir compte de cette difficulté.

Le dispositif envisagé prévoit par ailleurs des assouplissements des critères pour certaines catégories de travailleurs. Il est notamment bienvenu que la proposition de directive ait retenu un critère de revenu moins exigeant, deux fois le salaire minimum, pour les personnes de moins de trente ans. En effet, c'est à l'issue des études supérieures que les personnes à haut potentiel cherchent généralement à suivre une première expérience professionnelle à l'étranger. Dans la mesure où les salaires proposés aux jeunes diplômés tiennent compte de leur faible expérience et sont relativement peu élevés, il était indispensable de prévoir un seuil de revenu plus bas.

Lorsque des ressortissants de pays tiers âgés de moins de trente ans ont obtenu un diplôme de licence et de maîtrise dans un établissement d'enseignement supérieur de l'Union européenne, la proposition de directive permet même aux États-membres de ne retenir aucune condition de revenu. Si votre rapporteur considère qu'il faut effectivement accorder un traitement plus favorable aux étrangers ayant suivi des études supérieures en Europe, il considère néanmoins qu'il est légitime et nécessaire de fixer un niveau de revenu minimal afin d'éviter que ces personnes ne recherchent un emploi qui ne serait pas adapté à leurs qualifications. À cet égard, le niveau de 1,5 fois le SMIC, retenu par la législation française comme seuil de revenu à partir duquel un jeune diplômé étranger de maîtrise a le droit d'obtenir une autorisation de travail à l'issue de ses études, semble adéquat.

b) Les caractéristiques de la « carte bleue » européenne

Les travailleurs admis au séjour dans ce cadre se verront délivrer une « carte bleue européenne » dont la durée de validité sera alignée sur celle du contrat de travail (qui doit être conclu pour une durée supérieure à trois mois). Les demandes devront être faites soit par des personnes résidant en dehors du territoire national, soit par des personnes y séjournant déjà légalement, mais désireuses de changer de statut. Votre rapporteur considère néanmoins qu'une demande formulée par un étranger présent sur le territoire sur la base d'un simple visa de court séjour ne saurait être acceptée, ce que semble permettre le paragraphe 4 de l'article 11. L'obtention de la carte bleue européenne doit en effet relever d'une démarche approfondie et réfléchie et non être un simple moyen pour se maintenir sur le territoire à l'expiration d'un visa de court séjour. Les négociations devront permettre de préciser la portée exacte de cette disposition.

La durée de validité de la carte est fixée à deux ans et elle est renouvelable. En ce qui concerne la France, cette durée sera plus favorable que celle de la carte de séjour portant la mention « salariée » (un an) mais moins favorable que celle de la carte « compétences et talents » ou de la carte « salarié en mission » (trois ans).

Pendant les deux premières années de validité de la carte, le droit au travail est limité à l'activité faisant l'objet du contrat, les modifications étant soumises à autorisation. Une éventuelle période de chômage n'entraîne pas

l'annulation de la carte bleue, dont le titulaire dispose de trois mois pour retrouver un emploi.

Le régime de la « carte bleue européenne » bénéficie d'un certain nombre d'avantages afin d'en assurer l'attractivité :

— Après la période initiale de deux ans, le titulaire d'une carte bleue européenne est autorisé à s'installer dans un autre État de l'Union européenne aux fins d'y occuper un emploi hautement qualifié dans les conditions prévues par le second État membre. La mobilité intra-européenne est un facteur décisif d'attractivité pour l'Union européenne et qui permettra de répondre rapidement à d'éventuelles fluctuations de demande de main-d'œuvre hautement qualifiée ;

— Également dans le but de favoriser la mobilité intra-européenne, la proposition de directive prévoit des dérogations au régime d'obtention du statut de résident de longue durée CE. Cette carte, qui donne à son titulaire des droits équivalents aux ressortissants des pays de l'Union en dehors des droits politiques, peut être demandée par tout étranger justifiant d'une résidence ininterrompue de cinq ans dans le même pays. Afin de ne pas pénaliser les titulaires d'une carte bleue ayant exercé une activité dans plusieurs pays de l'Union, ils sont autorisés à cumuler les périodes de séjour dans deux, voire trois, États afin de remplir la condition de durée de séjour pour l'obtention du statut de « résident de longue durée CE » ;

— Les titulaires de la carte bleue bénéficient d'un régime dérogatoire en matière de regroupement familial puisque l'article 16 de la proposition de directive prévoit le regroupement familial immédiat, comme c'est le cas, en France, pour les titulaires des cartes « compétences et talents » ou « salariés en mission ». Les États membres doivent donc accorder les permis de séjour nécessaires aux membres de la famille dans les six mois suivant la demande. En outre, le bénéfice du regroupement familial ne peut être subordonné à l'accomplissement de mesures d'intégration comme un apprentissage linguistique préalable par exemple.

B. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE ÉTABLISSANT UNE PROCÉDURE 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

1. La délivrance d'un permis unique de séjour et de travail

La proposition de directive prévoit en premier lieu l'établissement d'une procédure commune de délivrance des permis de séjour et de travail. S'il est accordé, le permis de séjour devra être délivré sous la forme d'un document

unique par un « guichet unique », en respectant certaines règles de procédure (motivation des décisions de rejet, existence de voies de recours...). L'existence de ce document unique ne signifie pas que tout permis de séjour donnerait automatiquement le droit de travailler : le futur document unique pourra préciser que son titulaire n'est pas autorisé à exercer une activité professionnelle. En effet, la proposition de directive n'a pas pour but de modifier les critères nationaux d'admission des travailleurs étrangers, qui restent de la compétence des États membres.

L'adoption d'une procédure type de délivrance des autorisations de séjour et de travail constituera une mesure de simplification, propre à favoriser l'attractivité du territoire européen. En outre, l'harmonisation ainsi obtenue permettra de mettre fin à d'éventuelles divergences entre les législations des États membres, qui peuvent entraîner des distorsions de concurrence au sein du marché unique.

Dans la mesure où la législation française répond parfaitement aux objectifs de la proposition de directive, son adoption ne devrait pas entraîner de modifications importantes du dispositif de délivrance des autorisations de séjour et de travail. En effet, les ressortissants d'État tiers qui désirent s'installer en France pour y exercer une activité doivent obtenir la carte de séjour portant la mention « salarié », titre unique de séjour et de travail. De même, les personnes autorisées à séjourner en France qui se sont vues délivrer une carte de séjour « vie privée et familiale » sont automatiquement autorisées à travailler, du fait de la possession de cette carte de séjour.

2. L'établissement d'un socle de droits pour les travailleurs issus de pays tiers

Le second objectif de la proposition de directive est d'assurer une certaine égalité de traitement dans le domaine des droits accordés aux travailleurs issus de pays tiers. L'existence d'un socle minimal de droits, accordés dans tous les pays de l'Union, est une garantie importante contre les risques de *dumping* et d'harmonisation par le bas des conditions de travail et des droits accordés aux travailleurs migrants. Il s'agit en effet d'éviter que le recours à une main-d'œuvre étrangère ne se traduise par une concurrence acharnée entre États membres et n'entraîne un effet d'éviction au détriment de la main-d'œuvre nationale. Votre rapporteur soutient donc le principe de l'établissement d'un tel socle de droits pour les travailleurs issus de pays tiers, qui constitue une protection tant pour les travailleurs étrangers concernés que pour l'ensemble des travailleurs déjà présents sur le territoire.

Dans les domaines directement liés à l'emploi, l'octroi aux travailleurs étrangers d'avantages identiques à ceux accordés aux travailleurs déjà installés dans l'Union européenne est indispensable pour éviter les distorsions de concurrence. Tel est le cas par exemple des conditions de travail et de salaire, de la liberté d'association, d'affiliation ou d'engagement dans une organisation

professionnelle, du droit à l'éducation et à la formation professionnelle, de la reconnaissance des diplômes ou titres professionnels, des dispositions sur les branches de sécurité sociale, du paiement des droits acquis en matière de pensions⁽¹⁾, ou encore de l'assistance offerte par les services de l'emploi.

L'article 12, paragraphe 2, de la proposition de directive prévoit néanmoins un certain nombre de dérogations au principe d'égalité de traitement ainsi édicté. Il permet notamment de restreindre certains droits aux étrangers occupant effectivement un emploi (conditions de travail, droits syndicaux, droits liés à la sécurité social sauf les allocations chômage, avantages fiscaux...).

Par ailleurs, l'égalité de traitement ne se limite pas aux domaines directement liés à l'emploi puisqu'elle s'étend à l'ensemble des biens et services offerts au public, y compris les procédures d'accès au logement. En ce qui concerne ce dernier domaine, l'égalité de traitement peut être limitée aux ressortissants de pays tiers ayant séjourné ou ayant le droit de séjourner sur le territoire pendant trois ans au moins. Votre rapporteur considère que la Commission a eu raison de prévoir cette dérogation dans un domaine qui n'est pas directement lié à l'exercice d'une activité professionnelle : autant, il ne serait pas acceptable qu'un État traite différemment travailleurs européens et issus de pays tiers dans le domaine des conditions de travail par exemple, autant l'accès au logement social relève d'une logique différente, qui doit d'abord satisfaire les besoins des personnes installées durablement sur le territoire, quelle que soit leur nationalité. Ainsi, la loi du 5 mars 2007 a limité le droit au logement opposable aux personnes résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État.

La proposition de résolution de la Délégation pour l'Union européenne soumise à notre examen « *demande la plus grande vigilance sur la liste des droits énoncés* ». En effet, s'il est très positif d'établir un socle minimum de droits pour les travailleurs issus de pays tiers, l'adoption de cette proposition de directive ne saurait avoir pour conséquence d'accorder à ces derniers des droits exactement équivalents à ceux dont disposent par exemple les titulaires d'une carte de résident de longue durée CE.

*

* *

(1) En France, la condition de résidence imposée aux étrangers pour la liquidation et le bénéfice de la pension de retraite a été supprimée par la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

La Commission a examiné la proposition de résolution au cours de sa première séance du mercredi 25 juin 2008.

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale a eu lieu.

M. Christophe Caresche a tout d'abord demandé que le ministre chargé de l'immigration puisse être auditionné dans les meilleurs délais, de telle sorte que la Commission puisse débattre avec lui du bilan d'activité qu'il a récemment présenté, des perspectives de la présidence française de l'Union européenne, mais également des événements récents intervenus dans le centre de rétention administrative (CRA) de Vincennes.

Puis, il a affirmé son scepticisme à l'égard de la démarche européenne en matière d'immigration qu'il a jugée inadaptée pour deux raisons.

En premier lieu, la problématique européenne de gestion des flux migratoires ne paraît pas être une problématique d'avenir, dès lors que notre continent ne manquera pas, dans les prochaines années, de se heurter à de véritables difficultés démographiques.

En second lieu, la question de l'immigration ne se présente pas dans les mêmes termes dans tous les États. En la matière, les gouvernements doivent pouvoir légitimement revendiquer la possibilité de mettre en place des politiques nationales pour répondre aux questions spécifiques qui se posent à chacun des pays. Il ne faudrait pas que le futur « pacte européen sur l'immigration et l'asile » mette en cause la capacité de chacun à prendre les mesures idoines, notamment en matière de régularisation, politique dont, par ailleurs, tous les États membres n'ont pas la même vision.

C'est pourquoi, il conviendra d'observer avec une très grande attention les discussions qui vont prochainement se tenir en préparation de ce pacte. Ce dernier risque de ne constituer qu'un engagement politique qui ne trouvera pas nécessairement de prolongements contraignants, contrairement à la vision portée par le Président de la République française et biaisée par l'analyse qu'il fait de la situation propre à notre pays.

Mme George Pau-Langevin, après avoir soutenu la demande exprimée par M. Christophe Caresche de convier le ministre chargé de l'immigration à venir s'exprimer devant la Commission, s'est étonnée de la présentation par trop « idyllique » faite par le rapporteur de la politique française en la matière, en fort contraste avec la réalité de la situation de l'immigration.

Si les commissaires du groupe SRC ne sont aucunement opposés à l'existence des centres de rétention, qui constituent un indéniable progrès par rapport à la situation antérieure, ils s'inquiètent toutefois de l'augmentation exponentielle du nombre de personnes retenues et de l'allongement de leur durée de rétention.

L'opposition résultant de la proposition de résolution entre ce qui relève de la politique de l'immigration choisie et professionnelle et ce qui ressortit à l'immigration familiale se présente comme un artifice, dès lors que la personne qui vient travailler ne perd pas le droit de mener une vie familiale normale, tandis que l'étranger conjoint de Français peut être amené à travailler.

Le refus des régularisations massives proclamé dans la proposition de résolution est une évidence car il ne peut que recueillir l'assentiment de chacun, dès lors que jamais la France n'y a procédé et que toujours elle a choisi la voie de régularisations individuelles, sur dossier. En revanche, il serait souhaitable que les régularisations puissent être prononcées sur des critères clairs et communicables. En effet, trop souvent, des dossiers similaires reçoivent une réponse différente, sans que celle-ci soit explicitée. L'Union européenne pourrait utilement définir des critères clairs et précis qui permettraient une gestion efficace et légitime des flux migratoires.

En revanche, il faut regretter que la proposition de résolution reste silencieuse sur les passages de la communication de la Commission européenne qui concernent l'intégration des migrants en situation régulière et la lutte efficace qu'il convient de mener contre les discriminations, l'Union européenne jouant en la matière un rôle souvent dynamique et parfois leader.

En outre, il conviendrait que tous les États membres de l'Union européenne ratifient la convention internationale des Nations unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, qu'ils soient ou non en situation régulière. À ce jour, seuls trente-sept États l'ont ratifiée et quinze l'ont signée.

Mme Pau-Langevin a ensuite regretté que rien, dans la proposition de résolution, n'évoque la convention internationale relative aux droits de l'enfant, dont les stipulations garantissant aux enfants des droits spécifiques devraient prévaloir sur la directive « retour » adoptée par le Parlement européen.

Si l'harmonisation des règles du droit d'asile est évoquée par la proposition de résolution, il faut préciser qu'elle doit se faire « par le haut », en respectant les droits fondamentaux des personnes. Certaines dispositions de droit interne, telles que la procédure prioritaire ou la liste des pays d'origine sûrs, doivent être supprimées, tandis que d'autres, à l'instar du recours suspensif pour l'ensemble des demandeurs d'asile proposé par une proposition de loi déposée avec M. Serge Blisko, doivent être adoptées.

Enfin, le « codéveloppement » ou « développement solidaire » doit être promu pour lutter contre les émigrations anarchiques ou non désirées. Dans cette optique, tout texte devrait inciter l'Europe à accroître sa politique de développement et à appliquer, pour ce faire, les Objectifs du millénaire pour le développement.

M. Jacques Alain Bénisti a rappelé que les CRA avaient été créés, à juste titre, dans les années 1980 à l'initiative du Président François Mitterrand pour éviter l'incarcération de personnes placées dans l'illégalité. Il a souligné la nécessité de préserver des procédures d'examen attentif des dossiers des personnes retenues, ce qui peut justifier une certaine durée de rétention, sous peine de prendre des décisions qui pourraient apparaître comme hâtives.

M. Philippe Gosselin, après s'être associé aux propos de M. Bénisti sur les conditions de création des CRA, s'est réjoui des propos tenus par Mme Pau-Langevin sur la problématique de la régularisation massive.

M. Christophe Caresche a précisé que le CRA de Vincennes avait été construit sur un terrain de la ville de Paris en substitution des locaux insalubres situés dans les sous-sols du Palais de Justice de Paris et constituait à cet égard un réel progrès. Mais aujourd'hui, les délais de rétention ont augmenté, passant de deux ou trois jours à plus de dix jours. De surcroît, la pression mise par le Gouvernement sur les services de police pour améliorer les statistiques a créé des tensions. La conjonction de ces phénomènes conduit à des menaces d'explosion, comme cela a pu récemment être constaté, à l'instar de ce qui pourrait advenir dans les prisons et au risque de rendre la situation difficilement gérable.

M. Serge Blisko a fait observer que, s'il était probable que les retenus eux-mêmes aient mis le feu au CRA de Vincennes, il était difficile d'incriminer *a priori* une quelconque association qui n'avait pas accès aux locaux. Il a relevé que les personnes retenues en CRA à Paris sont souvent des parents d'élèves qui ont été arrêtés et amenés en centres de rétention à la sortie des écoles, ce qui explique une partie du climat actuel. Il résulte des discussions que les parlementaires - dont il convient de rappeler qu'ils disposent d'un droit d'accès - peuvent avoir avec les retenus, que ces derniers ne subissent aucun mauvais traitement. Mais il convient de souligner également que les fonctionnaires de police en poste dans les CRA, souvent très jeunes, éprouvent un intense sentiment de malaise, confinés qu'ils sont dans des tâches de gardiennage qui les éloignent des missions de sécurité habituelle et pour lesquelles ils n'étaient pas préparés. Il a estimé que la situation dans les CRA gérés par des gendarmes s'avérait sans doute, de ce point de vue, meilleure.

Il a conclu son propos en craignant que de nombreuses autres tentatives d'incendie n'aient lieu dans les CRA, où la tension se fait toujours plus grande, une mauvaise information, les barrières linguistiques, la « politique du chiffre » menée le Gouvernement alimentant le désespoir et l'incitation à la « mutinerie », la situation à Vincennes étant aggravée par la taille trop grande du centre.

Mme George Pau-Langevin a considéré que l'audition de M. Brice Hortefeux permettrait peut-être d'obtenir des chiffres que la mission d'évaluation de l'application de la loi de 2006 qu'elle menait avec le rapporteur ne lui avait pas permis d'avoir.

Rappelant que la durée moyenne de rétention est d'environ douze jours, elle a estimé utile que soit examinée la situation de certaines des personnes retenues, qui sont particulièrement bien insérées, probablement non « expulsables » en raison de leur situation familiale ou de la situation politique de leur pays d'origine et qui, nonobstant, sont régulièrement arrêtées et retenues en CRA.

Enfin, elle a fait observer que la France n'était pas le seul pays à subventionner des associations défendant les étrangers.

Répondant aux intervenants, le **rapporteur** a tout d'abord abordé la situation des centres de rétention administrative.

Il a rappelé que la durée maximale de rétention en France, 32 jours, était la plus courte d'Europe et que la durée moyenne était bien inférieure, environ 12 jours. La directive « retour » ne modifiera pas cette situation puisqu'elle fixe uniquement une durée maximale, fixée à 6 mois pouvant exceptionnellement être portée jusqu'à 18 mois. Par ailleurs, le Gouvernement précédent avait lancé un plan de réfection sans précédent des centres de rétention administrative, qui s'était traduit par la fermeture des CRA les plus vétustes comme celui de Marseille Arenç, et par la rénovation de nombreux autres, tel celui de Vincennes pour un coût de 8 millions d'euros. En outre, la France se caractérise par la présence d'une association humanitaire au sein des CRA, subventionnée par l'État à hauteur de 3,8 millions d'euros, qui apporte un soutien juridique aux retenus. Certes, les CRA ne seront jamais, par nature, un lieu agréable et les tensions y sont inévitables. Mais la France n'a pas à rougir du régime qu'elle applique aux étrangers en situation irrégulière.

Le rapporteur a indiqué qu'il était juridiquement impossible de connaître une situation de surpopulation dans un CRA, dont le nombre de places est strictement limité : une personne qui serait retenue dans de telles conditions serait immédiatement libérée par le juge des libertés de la détention. Par ailleurs, il est vrai que l'augmentation de la durée maximale de rétention a augmenté la durée moyenne, qui est passée de 5 jours en 2003 à 12 jours environ, mais cette durée reste courte. Enfin, le séjour en CRA se déroule dans des conditions qui ne sont pas comparables avec l'incarcération : l'usage libre du téléphone est autorisé, les visites ne sont pas limitées, les déplacements sont libres au sein de l'enceinte du CRA...

S'agissant de l'incendie du CRA de Vincennes, il faut s'interroger sur l'exacerbation des tensions liée au rôle davantage politique qu'humanitaire joué par certaines associations. En outre, le départ simultané de quatre feux dans deux centres distincts constitue une coïncidence troublante que la justice devra élucider.

Le rapporteur a ensuite admis que la France n'était pas le seul pays à subventionner des associations dans les CRA mais a indiqué qu'elle était le pays

qui y consacrait le plus de crédits. Il a par ailleurs considéré qu'il était extrêmement rare que les préfets placent des personnes non-expulsables en CRA. Compte tenu du coût de la rétention et du nombre limité de places, il serait absurde de placer des personnes dont on sait qu'elles ne pourront pas être reconduites, par exemple parce qu'elles sont ressortissantes d'un pays qui ne délivre jamais de laissez-passer consulaires.

Le rapporteur a rappelé que la commission des Lois avait créé une mission d'information relative aux centres de rétention et aux zones d'attente qui se penchera sur l'ensemble de ces questions. Elle pourra par exemple faire des propositions pour mettre fin à la pratique consistant à mêler dans les CRA des sans-papiers en instance de reconduite et des délinquants ou criminels concernés par une interdiction judiciaire du territoire. Elle pourra également s'interroger sur le transfert à la police aux frontières des centres actuellement gérés par la gendarmerie.

Le rapporteur a ensuite répondu aux questions portant sur la proposition de résolution. En ce qui concerne l'éloignement des mineurs envisagé par la directive retour, le rapporteur a indiqué que la France ne pratiquait aucune mesure de reconduite à la frontière à leur égard puisque ceux-ci ne sont pas astreints à posséder un titre de séjour.

Le rapporteur a estimé que le projet de pacte pour l'immigration et l'asile n'omettait pas le sujet de l'immigration légale. Il reconnaît en effet la nécessité de favoriser l'immigration professionnelle en tenant compte des besoins de main-d'œuvre.

S'agissant de la pratique des régularisations, il est évident que si un pays procède à des centaines de milliers de régularisations, comme l'Italie en 2005 ou l'Espagne en 2006, cela aura des conséquences sur les pays voisins. D'ailleurs, avec le retournement de sa conjoncture économique, l'Espagne elle-même s'interroge sur cette pratique et commence à mettre en place des dispositifs pour encourager le retour.

Puis, la Commission est passée à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution, dans la rédaction globale proposée par le rapporteur.

Le rapporteur a indiqué que sa proposition de rédaction a pour objet, d'une part de supprimer la référence à la communication de la Commission européenne « *Vers une politique commune en matière d'immigration* », qui n'a pas été transmise dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, d'autre part de fixer une condition de revenu minimal pour les jeunes diplômés de moins de trente ans souhaitant se voir délivrer la « *carte bleue* » afin d'éviter qu'ils ne recherchent un emploi sous-qualifié par rapport à leur diplôme et, enfin, de soutenir plus clairement le principe de l'établissement d'une liste de droits communs pour les travailleurs issus de pays tiers.

Mme George Pau-Langevin a présenté un amendement visant à inscrire le principe de la promotion de politiques d'intégration et de lutte contre les discriminations. Le rapporteur ayant émis un avis favorable, la Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de Mme George Pau-Langevin visant à supprimer les termes de « *régularisations massives et collectives* », son auteur estimant que notre pays n'a jamais procédé à de telles régularisations. Le rapporteur a fait connaître son profond désaccord sur le fond de cette proposition, rappelant que la Commission européenne évoque dans sa communication des « *régularisations de grande ampleur* », régularisations auxquelles ont pu procéder dans les années récentes certains de nos voisins européens tels l'Italie ou l'Espagne. M. Jérôme Lambert a fait remarquer que si le terme « *massives* » pouvait trouver un fondement, en revanche celui de « *collectives* » en était dénué, toutes les régularisations auxquelles notre pays a procédé, fussent-elles massives, n'ayant jamais dérogé au principe de l'examen individuel des dossiers. La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* deux amendements du même auteur, le premier visant à préciser que l'Union européenne doit se doter de critères précis de régularisation, tels que la détention d'un contrat de travail ou l'existence de liens familiaux, et le second supprimant la mention de la généralisation des visas biométriques, le rapporteur ayant fait valoir que le premier constituait une prime au travail clandestin et que le second priverait l'Europe d'un outil utile pour établir l'identité des personnes séjournant illégalement sur le territoire européen après y être entré légalement.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de Mme George Pau-Langevin précisant que l'Union européenne doit être incitée à mutualiser les moyens financiers et humains pour aider les États soumis à des situations de crise en cas d'afflux important de migrants et de demandeurs d'asile, son auteur ayant fait valoir que les pays situés au pourtour de l'Europe peuvent être mis en grande difficulté par de telles situations. Après que le rapporteur eut émis un avis favorable sous réserve de la suppression de la mention des demandeurs d'asile, qui relèvent d'un régime juridique distinct, Mme George Pau-Langevin a rectifié en ce sens son amendement qui, mis aux voix, a été *adopté* par la Commission.

Mme George Pau-Langevin a ensuite présenté un amendement visant à supprimer le point 5. de la résolution, relatif aux mesures d'éloignement et à l'organisation de vols conjoints, considérés par son auteur comme une régression inacceptable. Le rapporteur a quant à lui estimé que ces vols conjoints ont une triple utilité : ils envoient un signal politique très fort aux candidats à l'immigration clandestine vers les pays de l'Union ; ils sont en outre moins traumatisants pour les États membres qui évitent ainsi d'accoler leur nationalité à ces vols ; ils présentent enfin une utilité pratique lorsqu'il s'agit de renvoyer des clandestins vers un pays non pourvu d'une desserte régulière depuis l'Europe. La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de Mme George Pau-Langevin précisant que le respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant posé par la Convention internationale des droits de l'Enfant doit s'imposer au législateur européen. Le rapporteur ayant précisé avoir déjà indiqué lors de la discussion générale que la directive dite « *retour* », sur laquelle la Commission des Lois s'est déjà prononcée en février 2007, ne modifie pas la pratique de la France consistant à ne pas recourir à la frontière les mineurs, la Commission a *rejeté* cet amendement, de même que le suivant, visant à renforcer les droits des demandeurs d'asile, présenté par le même auteur.

La Commission a ensuite été saisie d'un autre amendement de Mme George Pau-Langevin introduisant dans la proposition de résolution le souhait de voir mis en œuvre les engagements contactés en matière d'aide au développement dans le cadre des « *Objectifs du millénaire* ». Le rapporteur ayant émis un avis favorable, quoiqu'en s'interrogeant sur le caractère quelque peu incantatoire de ce souhait, la Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* deux amendements du même auteur, le premier proposant la réécriture du point 10 de la proposition de résolution et le second visant à inciter les États membres à ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, le rapporteur ayant émis des avis défavorables.

*

* *

À l'issue de ce débat, la Commission a adopté l'ensemble de la proposition de résolution ainsi rédigée, dont le texte figure ci-après.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION SUR LA POLITIQUE COMMUNE DE L'IMMIGRATION

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu 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 (COM [2007] 637 final/n° E 3678),
- ④ Vu 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 (COM [2007] 638 final/n° E 3679),
- ⑤ 1. Se félicite de la démarche de la Commission fondée sur une approche globale et équilibrée qui cherche à compléter la politique commune en matière d'immigration, notamment en encourageant l'immigration professionnelle, en luttant contre l'immigration irrégulière et en promouvant les politiques d'intégration et de lutte contre les discriminations ;
- ⑥ 2. Salue l'initiative française et sa volonté de donner un nouvel élan politique au processus, en fixant de nouvelles orientations par le biais de son projet de pacte européen sur l'immigration et l'asile ;
- ⑦ 3. Souhaite que l'Union européenne se prononce contre le principe des régularisations massives et collectives ;
- ⑧ 4. Se déclare favorable à une plus grande gestion intégrée des frontières extérieures dans un esprit de solidarité, plaide pour un renforcement des moyens opérationnels de l'agence européenne Frontex et une généralisation des visas biométriques et encourage l'Union européenne à mutualiser les moyens financiers et humains ainsi que l'expertise des États membres pour aider les États soumis à des situations de crise, en cas d'afflux important de migrants ;
- ⑨ 5. Encourage l'adoption de mesures permettant l'éloignement effectif des immigrants en situation irrégulière, notamment par l'organisation de vols conjoints et la relance de la conclusion d'accords de réadmission au niveau européen ;
- ⑩ 6. Souhaite que l'harmonisation du droit d'asile progresse afin d'assurer une plus grande solidarité entre États membres et que soit élaboré un statut uniforme de réfugié et des procédures communes d'octroi et de retrait du droit d'asile ;
- ⑪ 7. Souhaite que les engagements contractés en matière d'aide au développement, dans le cadre des « objectifs du Millénaire », soient mis en œuvre.

- ⑫ I. — Sur la proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (E 3678) :
- ⑬ 8. Se déclare favorable à la proposition de la Commission instituant une carte bleue européenne, qui correspond à l'approche française d'immigration concertée et professionnelle, en tenant compte de l'état du marché du travail ;
- ⑭ 9. Estime cependant opportun de mieux définir les termes d'emploi qualifié, de relever le niveau d'études exigées, afin de cibler une immigration hautement qualifiée, et de fixer une condition de revenu minimal pour les jeunes diplômés de moins de trente ans ayant suivi des études dans l'Union européenne ;
- ⑮ 10. Suggère que la Commission s'inspire du dispositif français de la carte « compétences et talents » ;
- ⑯ II. — Sur la proposition de directive 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 (E 3679) :
- ⑰ 11. Soutient le principe de l'établissement d'un socle de droits communs pour les travailleurs issus de pays tiers afin de limiter les risques de *dumping* social et les distorsions de concurrence ;
- ⑱ 12. Approuve les dérogations au principe de l'égalité de traitement prévues par la proposition de directive.

TABLEAU COMPARATIF

| Texte de la proposition de résolution | Conclusions de la Commission |
|--|--|
| Article unique | Article unique |
| L'Assemblée nationale, | <i>(Alinéa sans modification)</i> |
| Vu l'article 88-4 de la Constitution, | <i>(Alinéa sans modification)</i> |
| Vu 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 (COM [2007] 637 final/n° E 3678), | <i>(Alinéa sans modification)</i> |
| Vu 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 (COM [2007] 638 final/n° E 3679), | <i>(Alinéa sans modification)</i> |
| Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Vers une politique commune en matière d'immigration » (COM [2007] 780 final), | Alinéa supprimé |
| 1. Se félicite de la démarche de la Commission fondée sur une approche globale et équilibrée qui cherche à compléter la politique commune en matière d'immigration, notamment en encourageant l'immigration professionnelle et en luttant contre l'immigration irrégulière ; | 1. ... professionnelle, en luttant contre l'immigration irrégulière et en promouvant les politiques d'intégration et de lutte contre les discriminations ; |
| 2. Salue l'initiative française et sa volonté de donner un nouvel élan politique au processus, en fixant de nouvelles orientations par le biais de son projet de pacte européen sur l'immigration et l'asile ; | 2. <i>(Sans modification)</i> |
| 3. Se déclare favorable à la proposition de la Commission instituant une carte bleue européenne, qui correspond à l'approche française d'immigration choisie et professionnelle, en tenant compte de l'état du marché du travail ; | Alinéa supprimé |
| 4. Estime cependant opportun de mieux définir les termes d'emploi qualifié et de relever le niveau d'études exigées, afin de cibler une immigration hautement qualifiée ; | Alinéa supprimé |
| 5. Suggère que la Commission s'inspire du dispositif français de la carte « compétences et talents » ; | Alinéa supprimé |

Texte de la proposition de résolution

6. Demande la plus grande vigilance sur la liste des droits énoncés dans la proposition établissant un socle de droits communs pour les travailleurs des pays tiers ;

7. Souhaite que l'Union se prononce contre le principe des régularisations massives et collectives ;

8. Se déclare favorable à une plus grande gestion intégrée des frontières extérieures dans un esprit de solidarité et plaide pour un renforcement des moyens opérationnels de l'agence européenne Frontex et une généralisation des visas biométriques ;

9. Encourage l'adoption de mesures permettant l'éloignement effectif des immigrants en situation irrégulière, notamment par l'organisation de vols conjoints et la relance de la conclusion d'accords de réadmission au niveau européen ;

10. Souhaite que l'harmonisation du droit d'asile progresse afin d'assurer une plus grande solidarité entre États membres et que soit élaboré un statut uniforme de réfugié et des procédures communes d'octroi et de retrait du droit d'asile.

Conclusions de la Commission

Alinéa supprimé

3. Souhaite que l'Union européenne se ...

4. Se déclare ...

plaide ...

... solidarité,
...
biométriques et encourage l'Union européenne à mutualiser les moyens financiers et humains ainsi que l'expertise des États membres pour aider les États soumis à des situations de crise, en cas d'afflux important de migrants ;

5. Encourage ...

6. Souhaite ...

7. Souhaite que les engagements contractés en matière d'aide au développement, dans le cadre des « objectifs du Millénaire », soient mis en œuvre.

I. — Sur la proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (E 3678) :

8. Se déclare favorable à la proposition de la Commission instituant une carte bleue européenne, qui correspond à l'approche française d'immigration concertée et professionnelle, en tenant compte de l'état du marché du travail ;

9. Estime cependant opportun de mieux définir les termes d'emploi qualifié, de relever le niveau d'études exigées, afin de cibler une immigration hautement qualifiée, et de fixer une condition de revenu minimal pour les jeunes diplômés de moins de trente ans ayant suivi des études dans l'Union européenne ;

10. Suggère que la Commission s'inspire du dispositif français de la carte « compétences et talents » ;

II. — Sur la proposition de directive 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 (E 3679) :

Texte de la proposition de résolution

Conclusions de la Commission

11. Soutient le principe de l'établissement d'un socle de droits communs pour les travailleurs issus de pays tiers afin de limiter les risques de dumping social et les distorsions de concurrence ;

12. Approuve les dérogations au principe de l'égalité de traitement prévues par la proposition de directive.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article unique

Amendements présentés par Mme George Pau-Langevin :

- Supprimer l'alinéa 7 de cet article.
- Rédiger ainsi l'alinéa 7 de cet article :

« 3. Encourage l'Union européenne à définir des critères précis de régularisation, tels que la détention d'un contrat de travail ou l'existence de liens familiaux dans le pays de résidence de la personne concernée ; ».

- À la fin de l'alinéa 8 de cet article, supprimer les mots : « et une généralisation des visas biométriques ».

- Supprimer l'alinéa 9 de cet article.

- Compléter l'alinéa 9 de cet article par les mots : « dans le respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ».

- Compléter l'alinéa 10 de cet article par les mots : « et demande, en matière de droit d'asile, la suppression de la procédure prioritaire, de la liste des pays d'origine sûrs, ainsi que l'instauration d'un recours suspensif pour l'ensemble des demandeurs d'asile ».

- Rédiger ainsi l'alinéa 15 de cet article :

« 11. Souhaite que soit mise en œuvre la liste des droits énoncés dans la proposition établissant un socle de droits communs pour les travailleurs des pays tiers ; ».

- Compléter l'alinéa 15 de cet article par les mots : « et incite les États membres à ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, qui proclame les droits des étrangers, qu'ils soient en situation régulière ou non ».