



CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21 novembre 2008

16197/08

PE 383
MIGR 120
SOC 716

NOTE

du:	Secrétariat général du Conseil
aux:	délégations
Objet:	Compte rendu de la séance plénière du Parlement européen, tenue à Strasbourg le 19 novembre 2008 Discussion commune - Conditions d'entrée des ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi <ul style="list-style-type: none">• Rapport Ewa KLAMT: Conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié 2007/228 (CNS) - 14490/07 - COM(2007) 637• Rapport Patrick GAUBERT: Procédure de demande unique de permis de résidence et de travail 2007/229 (CNS) - 14491/07 - COM(2007) 638

Au nom du rapporteur Mme Klamt, M. WEBER (PPE-DE, DE) remercie la présidence française pour sa coopération étroite. Sur le fond, il rappelle que l'Union européenne se trouve loin derrière ses concurrents sur le marché mondial des meilleurs talents. Le Parlement a formulé huit amendements de compromis qui couvrent les critères essentiels de la directive et qui vont en partie au-delà des exigences proposées par la Commission.

M. GAUBERT (PPE-DE, FR) se félicite que le débat ne se focalise plus uniquement sur la criminalisation de l'immigration, mais mette l'accent sur ses aspects positifs. En ce qui concerne en particulier la proposition de permis unique, il met en évidence qu'elle prévoit une procédure plus courte et plus simple, qui garantit une égalité de traitement pour tous les ressortissants de pays tiers dans un grand nombre de domaines, tout en prévoyant des exceptions réalistes. Pour lui, le texte correspond à une politique de l'immigration à la fois raisonnablement ferme et humaine.

M. JOUYET, secrétaire d'État chargé des affaires européennes, président du Conseil, intervient au nom de la présidence du Conseil (voir l'annexe I).

M. BARROT, vice-président de la Commission, intervient au nom de son institution (voir l'annexe II).

Au nom de la commission DEVE, Mme BUDREIKAITĖ (ALDE, LT) s'inquiète que l'introduction d'une carte bleue européenne pourrait provoquer des pertes importantes de main-d'œuvre dans des pays tiers qui seront difficiles à combler.

Au nom de la commission EMPL pour le rapport de Mme Klamt, M. MASIEL (NI, PL) considère la directive "carte bleue" comme une étape dans une politique plus commune en matière d'immigration. Il admet que la commission EMPL était tiraillée entre deux objectifs, d'un côté attirer un main-d'œuvre attractif, de l'autre côté éviter des possibilités d'abus.

Au nom de la commission EMPL pour le rapport de M Gaubert, Mme JELEVA (PPE-DE, BG) note que la Bulgarie est l'un des pays sous régime transitoire et déplore la limitation d'accès au marché de l'emploi dans l'Union européenne encore en place pour ses concitoyens sous ce régime. Elle se félicite de l'approche horizontale qui accorde un minimum de droits relatifs au travail, mais met en garde que la directive horizontale ne doit pas limiter les droits spécifiques établis par les directives sur le travail. Face à la crise économique, elle suggère de faire preuve de réalisme en adoptant le projet.

Les membres du PE ci-après se sont exprimés au nom des groupes politiques:

M^{me} GÁL (PPE-DE, HU) souligne l'importance des rapports, qui vont avoir un impact significatif à long terme. Elle préfère le compromis trouvé sur cette directive que des régimes différentes pour des travailleurs hautement qualifiés dans chaque État membre.

Selon M^{me} GÁL, un système de préférence communautaire est essentiel, et elle considère regrettable que les citoyens de nouveaux États membres soient toujours discriminés par des régimes transitoires, ce qui revient à leur octroyer une citoyenneté de deuxième classe.

M. MORENO SÁNCHEZ (PSE, ES) se félicite des progrès qualitatifs vers une politique commune d'immigration et de la porte unique à 27 marchés du travail. Ceci dit, il regrette que seulement des travailleurs hautement qualifiés puissent franchir cette porte et espère que des propositions pour d'autres types de travailleurs suivent.

M^{me} HENNIS-PLASSCHAERT (ALDE, NL), tout en se réjouissant de la proposition, déplore toutefois qu'elle ait été atténuée de façon significative à la commission LIBE. Selon elle, le texte actuel n'apporte pas les changements nécessaires et il faudrait être plus ambitieux.

M. ROGALSKI (UEN, PL) rappelle que l'Union européenne n'est pas le premier choix d'un travailleur hautement qualifié: Seul 0,5 % des travailleurs issus des pays du Maghreb veulent venir en premier lieu en Europe, et il n'y a que six États membres qui ont des programmes spécifiques.

M^{me} LAMBERT (Verts, UK) considère importante la consécration d'une série de droits communs. Elle admet que le traitement différent entre les citoyens d'anciens et de nouveaux États membres peut être considéré comme regrettable, mais considère que ceci ne doit pas avoir des conséquences au détriment des travailleurs immigrés. Le groupe des Verts est contre la limitation de la "carte bleue" aux seuls citoyens des pays avec lesquels un accord de partenariat est en place. Elle se félicite de la simplification des procédures, mais déplore le manque d'ambition, particulièrement en ce qui concerne la "carte bleue". Par conséquent, elle indique que le groupe des Verts, tout en appuyant l'idée à la base de la proposition, ne va probablement pas voter pour la proposition en tant que telle.

M. CATANIA (GUE/NGL, IT) déplore que l'Union européenne continue à mener une politique schizophrène, d'un côté, les États membres ont souscrit un pacte sur l'immigration dans lequel ils ont constaté qu'une immigration zéro est dommageable, mais de l'autre côté, ils ne font rien pour faire venir les personnes dont ils ont besoin. La "carte bleue" ne vaut que pour une petite minorité, tandis qu'il y a un grand nombre de clandestins qui ont déjà été absorbés par le marché de travail. Dans ce sens, il voit dans la "carte bleue" une forme de discrimination. Il appelle à un changement total de la politique d'immigration.

M. BLOKLAND (IND/DEM, NL) doute de l'utilité d'importer des travailleurs tant qu'il y a encore des chômeurs. Selon lui, les directives n'apportent pas de simplification des procédures et il suggère de laisser la politique d'immigration aux États membres.

M. LANG (NI, FR) considère que les peuples d'Europe souffrent au quotidien des problèmes relatifs à l'immigration, tels que la sécurité, la précarité, l'intégration et le chômage. Au lieu de la "carte bleue", il suggère une politique de préférence nationale et communautaire. La "carte bleue" risque en outre de priver le tiers monde des cerveaux dont il a besoin.

La plupart des membres s'exprimant à titre individuel se montrent favorables aux projets de directives, sauf M. BORGHEZIO (UEN, IT), M. BATTEN (IND/DEM, UK), M. FIORE (NI, IT) et M. ROMAGNOLI (NI, IT) qui expriment des doutes quant au concept même de permettre une quelconque immigration de travailleurs. M. PAFILIS (GUE/NGL, EL) s'exprime contre les propositions parce qu'il y voit un affaiblissement des droits des travailleurs européens.

Plusieurs membres soulignent le besoin de l'Europe pour un main-d'œuvre hautement qualifié (entre autres M. KREISSL-DÖRFLER (PSE, DE), M. DEPREZ (ALDE, BE) et M^{me} PANAYOTOPOULOU-CASSIOTOU (PPE-DE, EL)), ou la nécessité d'éviter une "fuite des cerveaux" de la part des États d'origine (notamment M. OPREA (PPE-DE, RO) et M^{me} BOZKURT (PSE, NL)).

La proposition "carte bleue" est considérée comme un premier pas par beaucoup de membres, qui suggèrent d'aller plus loin aussi pour d'autres groupes de travailleurs (entre autres M. COELHO (PPE-DE, PT), M. BUSUTTIL (PPE-DE, MT), M. LAMBRINIDIS (PSE, EL)); d'autres membres déplorent que les conditions soient trop restrictives (M^{me} FLAUTRE (Verts, FR), M. FAVA (PSE, IT) et M^{me} SEGELSTRÖM (PSE, SE)), tandis que M. PIRKER (PPE-DE, AT) et M^{me} PANAYOTOPOULOU-CASSIOTOU se félicitent des strictes conditions prévues. M^{me} SVENSSON (GUE/NGL, SE) y voit une discrimination en fonction de la formation.

L'importance d'une préférence communautaire est évoquée par plusieurs membres, entre autres par M. BUSUTTIL, M^{me} SEGELSTRÖM et M^{me} GRABOWSKA (PSE, PL).

M. KREISSL-DÖRFLER et M. FIORE observent que le besoin de main-d'œuvre étranger est dû à des lacunes de la formation dans les États membres.

M. BUSUTTIL et M. POPA (PPE-DE, RO) soulignent le lien avec la lutte contre l'immigration illégale.

M^{me} ROURE (PSE, FR) et de la même façon M^{me} SVENSSON (GUE/NGL, SE) appellent à créer un instrument pour aller aux secours de ceux qui ont besoin d'aide, ce que les propositions actuelles ne permettent pas.

M. JOUYET se félicite du grand pas en avant qu'implique la proposition, mentionnant qu'il y a quatre ans personne ne voulait entendre parler d'un outil communautaire. Il se montre d'accord pour y voir un commencement et non un aboutissement. Répondant aux soucis exprimés concernant les restrictions encore en place pour des nouveaux États membres, il fait observer que la directive "carte bleue" ne s'appliquera qu'en 2011, au moment où tous les régimes transitoires auront pris fin. Pour éviter une fuite des cerveaux, il met l'accent sur la possibilité de conclure des accords de partenariat, sur la possibilité de refuser une "carte bleue" pour des raisons éthiques et sur l'incitation à la migration circulaire. Par contre, il s'exprime contre l'idée de limiter la délivrance de cartes bleues aux seuls pays avec lesquels un accord de partenariat est en place. Pour étendre la possibilité d'immigration légale à d'autres groupes au-delà des travailleurs hautement qualifiés, il suggère de procéder par étapes. Il souligne que la carte bleue n'implique aucune limitation des droits des travailleurs.

M. BARROT confirme que la proposition respecte pleinement la préférence communautaire. Il souscrit aux explications de M. JOUYET pour éviter une "fuite des cerveaux". En mars prochain, une proposition de la Commission européenne sur la migration légale pour les saisonniers, pour les stagiaires rémunérés et pour les salariés qui sont dans un groupe multinational va être présentée.

M. BARROT souligne sa volonté de traiter tous les immigrés avec une égalité des droits qui reflète l'idéal de la Communauté européenne.

M. WEBER regrette les interventions nationalistes et souligne que la migration légale ainsi que la lutte contre l'immigration illégale sont les deux revers de la même médaille. Il admet qu'on aurait pu être plus ambitieux en ce qui concerne la "carte bleue", mais considère la proposition comme un bon premier pas pour pouvoir se présenter sous un label commun.

M. GAUBERT estime que l'Europe peut être fière de sa politique migratoire qui est à la fois humaine et ferme. Les droits des immigrants légaux seront les mêmes que ceux des citoyens communautaires.

**Discours du secrétaire d'État chargé des affaires européennes, M. Jean-Pierre JOUYET,
président en exercice du Conseil
devant le Parlement européen
Strasbourg, le 19 novembre 2008**

Monsieur le Président, Messieurs les rapporteurs, Manfred Weber et Patrick Gaubert, Mesdames et Messieurs les députés, Monsieur le Vice-président de la Commission, cher Jacques Barrot, Monsieur Weber, je vous prie de transmettre toutes nos condoléances et toute notre sympathie à Mme Klamt qui, bien sûr, ne peut être parmi nous.

Il y a presque quatre ans, en janvier 2005, la Commission européenne annonçait un débat important sur les perspectives d'une politique européenne volontariste en matière de migration économique. Force fut de constater que les résistances et les réticences étaient encore nombreuses et qu'un long travail était encore nécessaire pour parvenir à un consensus sur ce point. Patrick Gaubert l'a rappelé. Il a rappelé également combien il était frappant de constater à quel point les esprits ont mûri depuis cette date. Les migrations économiques sont devenues le premier pilier de la politique commune d'immigration, que les États membres ont choisi d'adopter en approuvant le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, au Conseil européen du 16 octobre dernier.

Le Parlement européen va voter aujourd'hui, en plénière, sur les deux premiers textes communautaires qui instituent des outils communs en matière de migration économique. Le premier, la carte bleue, permettra l'accès à l'ensemble du territoire européen de travailleurs hautement qualifiés et leur garantira un socle de droits et de facilités administratives.

Le second, le titre unique, qui fusionne titre de séjour et autorisation de travail, permettra une réduction significative des difficultés administratives pour toutes les personnes qui viendront travailler légalement sur le territoire de l'Union européenne et leur garantira une série de droits dans toute l'Union.

Ces deux textes apportent la démonstration que l'Union est véritablement engagée dans la promotion de la migration légale, comme l'ont rappelé les rapporteurs, qu'elle est désireuse de faciliter la vie des ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement sur notre territoire, bref, qu'elle n'est pas l'Europe forteresse que certains veulent voir en elle.

Je salue à mon tour le travail accompli par les rapporteurs sur ces deux propositions. C'est leur travail qui a rendu possible une coopération très active, que je me plais à souligner, entre le Conseil et le Parlement européen tout au long de ces travaux.

J'aborderai tout d'abord le dossier de la carte bleue. Moins d'un an après la présentation de la proposition de la Commission, le Conseil est parvenu à dégager une orientation générale. Ce ne fut pas une tâche facile compte tenu de la règle de l'unanimité. Le Conseil a tenu compte, grâce à l'excellente coopération que nous avons eue avec Mme Klamt, de nombreux éléments de réflexion du Parlement européen, qu'il s'agisse de la définition des bénéficiaires de la carte, des conditions de sa délivrance, de l'attention portée au mode de recrutement éthique et aux possibilités de migration circulaire, ainsi que de la suppression des discriminations en fonction de l'âge ou des flexibilités nécessaires sur la durée de la carte.

Il y a un point qui est sensiblement différent dans la position du Parlement européen et du Conseil, c'est la question du critère salarial. Le Conseil a retenu un seuil plus bas, avec des dérogations complémentaires possibles pour les secteurs en pénurie, ce qui ouvre le bénéfice de la carte bleue à davantage de personnes. J'espère que le Parlement européen, compte tenu des propositions qui ont été faites, pourra accepter la position du Conseil et élargir ainsi le champ de cette carte bleue.

Ces travaux promettent un succès qui adressera un triple message à nos concitoyens européens, un message sur la détermination de l'Europe à organiser les possibilités de migration légale, notamment à des fins professionnelles. C'est pour ainsi dire le premier texte à s'inscrire dans le cadre de cet objectif spécifique. Un message aussi sur la réactivité de la construction européenne, avec ce symbole que deviendra la carte bleue européenne, qui permettra une véritable mobilité intra-européenne pour les ressortissants des pays tiers hautement qualifiés et les membres de leur famille, dans le respect des compétences de chaque État membre qui conserve, bien sûr, la maîtrise du marché du travail. Le troisième message, c'est celui qui a trait à l'importance que l'Union attache au renforcement de l'attraction exercée sur les compétences et les talents dans un monde désormais globalisé, conformément aux efforts engagés pour stimuler la compétitivité de l'Europe dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

L'Union européenne concilie ainsi ce souhait de renforcer son attractivité avec sa fidélité à ses engagements en faveur du développement des pays les plus pauvres. Le Conseil a veillé à introduire dans la directive toute une série de dispositions destinées à prévenir et à limiter la fuite des cerveaux. Je voudrais l'assurer solennellement ici et j'y reviendrai, bien sûr, dans les réponses aux différentes interventions que vous ne manquerez pas de faire, car je sais votre attachement tout à fait légitime à une coopération efficace et équitable avec les pays d'origine, notamment africains.

J'en viens maintenant à la directive qui institue un permis unique, qui fusionne le titre de séjour et l'autorisation de travail. Il s'agit là aussi d'un texte important qui facilite considérablement les migrations économiques dans un cadre qui soit légal, transparent, réactif et prévisible, qui réduit les lourdeurs administratives qui, trop souvent, freinent les migrations pourtant nécessaires à l'équilibre économique et démographique de l'Union. Ce texte établit, surtout, pour la première fois un socle commun de droits pour tous les travailleurs des pays tiers travaillant et résidant légalement dans l'Union.

L'accueil initial réservé à cette directive ne permettait pas d'envisager de progrès substantiels dans un avenir proche. Les travaux qui ont été menés sur la carte bleue ont néanmoins permis de défricher peu à peu le terrain sur ce dossier difficile. La Présidence ne ménage pas ses efforts pour avancer le plus loin possible dans l'examen de cette proposition, en tenant naturellement le plus grand compte des positions de votre Assemblée.

Les travaux se sont ainsi intensifiés sur ce texte, et nous avons bon espoir d'être en mesure d'en fixer les principaux éléments d'ici la fin décembre. La proposition sera examinée pour la première fois par les ministres lors de la session du Conseil "Justice et affaires intérieures" des 27 et 28 novembre prochains. Bien évidemment, un signal positif du Parlement européen sur l'opportunité et la valeur ajoutée de ce texte renforcera le mouvement qui commence à se dessiner et qui peut ouvrir la voie à l'adoption finale de cette directive qui simplifie, bien évidemment, la vie des migrants.

**Discours de M. Jacques BARROT, Vice-président de la Commission européenne
devant le Parlement européen**

Strasbourg, le 19 novembre 2008

Monsieur le Président, à mon tour, je voudrais remercier chaleureusement les rapporteurs, Mme Klamt et je m'associe au témoignage de sympathie que M. le ministre Jouyet lui a adressé et, bien sûr, M. Patrick Gaubert. Leurs rapports sont de grande qualité et je remercie les deux rapporteurs de la commission de l'emploi et des affaires sociales, Mme Jeleva et M. Masiel. Je remercie aussi M. Manfred Weber, qui a bien voulu remplacer Mme Klamt.

Les deux propositions de directive sont les premières d'une série annoncée par la Commission en 2005 dans son plan d'action sur la migration légale. Elles sont importantes tant pour les migrants eux mêmes que pour nos États membres et leurs entreprises. Et, pour reprendre les propos de Patrick Gaubert et les propos que vous venez de tenir, cher Jean Pierre Jouyet, elles montrent la véritable portée de ce pacte pour l'immigration et l'asile dont la Présidence française a permis le bon aboutissement, et elles prouvent que ce pacte est, en effet, équilibré et qu'il manifeste aussi la volonté des Européens de s'ouvrir à ces flux migratoires qui peuvent être particulièrement utiles et s'avérer très positifs pour l'avenir de notre société européenne.

Donc ces deux textes nous permettent de montrer le visage d'une Union européenne ouverte, accueillante aux ressortissants des pays tiers, qui peuvent ainsi y résider et y travailler légalement à tout niveau de qualification, évidemment dans la pleine jouissance de leurs droits. Ils prouvent aussi la capacité de l'Union européenne à se mettre d'accord sur les instruments communs de l'immigration économique et à trouver ainsi un équilibre approprié entre les attentes d'une société, les droits des migrants et les besoins de leurs pays d'origine.

Je vais d'abord commencer par l'instrument horizontal, la directive sur le permis unique et les droits des travailleurs migrants. Je me félicite de voir confirmées les grandes lignes de la proposition originelle de la Commission, notamment pour ce qui concerne la procédure unique, le permis unique pour les ressortissants des pays tiers admis comme travailleurs, et en ce qui concerne le socle commun de droits pour tous, pour tous les migrants travaillant légalement, quelle que soit la raison initiale de leur séjour.

Il est absolument fondamental de veiller à ce que tous les ressortissants des pays tiers qui travaillent légalement jouissent du même socle minimum de droits dans tous les États membres: c'est en effet, me semble t il, conforme à tous les grands principes européens concernant les droits fondamentaux.

De plus, votre rapport, Monsieur Gaubert, suggère des éléments nouveaux ou additionnels que la Commission peut soutenir. Je voudrais notamment citer trois amendements: l'amendement qui accorde un droit de séjour temporaire en cas de retard de l'administration dans l'examen d'une demande de renouvellement, les amendements qui renforcent les droits procéduraux, enfin les amendements qui prévoient la possibilité de postuler pour le permis unique quand on réside déjà légalement dans l'État membre.

La Commission comprend et peut aussi souscrire à la volonté du Parlement européen d'éliminer toute restriction dans l'article qui prévoit l'égalité de traitement et, me tournant vers la Présidence, je souhaite que dans la mesure du possible, le Conseil puisse évidemment se montrer ouvert à tous ces amendements.

J'en viens maintenant à la proposition de directive "carte bleue européenne" dans le rapport de Mme Klamt, que nous a rappelée M. Weber. Cette carte bleue européenne vise à améliorer l'attractivité de l'Union, sa capacité à attirer les travailleurs hautement qualifiés des pays tiers pour que l'immigration légale contribue à renforcer la compétitivité de notre économie en complément de la stratégie de Lisbonne.

Le rapport soumis à votre Assemblée se rallie à la Commission sur la nécessité, sur l'urgence d'instaurer en Europe ce système commun. Donc, la Commission souscrit volontiers aux conclusions du rapport, sous quelques réserves. D'abord, la Commission est certainement favorable aux amendements qui rendent le régime plus attractif, comme ceux par exemple qui visent à éliminer toute restriction à l'égalité de traitement et à l'accès au marché du travail après deux ans comme détenteur d'une carte bleue. Ensuite, l'inclusion des réfugiés dans la catégorie des résidents légaux pouvant bénéficier de ce régime; cette facilité était absente de la proposition initiale, elle nous paraît intéressante à tous points de vue, politique, humanitaire et économique.

Enfin, le maintien du critère de l'expérience professionnelle dans certaines professions; dans le secteur des nouvelles technologies en particulier, l'expérience et les capacités de la personne comptent plus que les diplômes éventuels.

À l'inverse, la Commission ne peut pas accepter l'amendement visant à limiter la délivrance de la carte bleue aux ressortissants des seuls pays avec qui l'Union aurait signé des accords. Certes, cet amendement vise à réduire les effets négatifs éventuels sur les pays en développement, mais la Commission estime que cela finirait par limiter excessivement l'application de la directive. En outre, cela risquerait d'induire un risque de discrimination pour les migrants hautement qualifiés qui pourraient alors utiliser les systèmes nationaux sur lesquels ni la Commission, ni votre Parlement n'ont de pouvoir de contrôle.

De même, vous voyez mes réserves sur le fait de rendre facultative la dérogation à l'acquis permettant la migration circulaire. Une réserve qui est franchement un désaccord. La possibilité de pouvoir rentrer pendant deux ans dans le pays d'origine sans perdre le statut de résident de longue durée est essentielle si nous voulons rendre possible les échanges de personnel entre universités ou hôpitaux, par exemple, ou encore pour encourager l'engagement des diasporas dans le développement des pays d'origine. Cela limiterait la migration circulaire que nous voulons de plus en plus voir se développer.

Enfin, je dirai un mot sur la nécessité de tenir compte évidemment de l'état du marché du travail. Comme l'a rappelé Manfred Weber, nous avons une Europe où les marchés du travail sont séparés et il appartient effectivement à chaque État de voir le nombre d'immigrants susceptibles d'être accueillis. Évidemment, il ne faut pas oublier non plus qu'il y a dans ce domaine du marché du travail le devoir d'accueil de tous les ressortissants européens des autres États membres.

Pour conclure, je me tourne vers la Présidence, cher Monsieur le Ministre Jean Pierre Jouyet, en souhaitant que dans toute la mesure du possible, les ministres qui seront réunis la semaine prochaine en Conseil puissent puiser le plus possible dans les amendements du Parlement européen qui apportent certainement une valeur ajoutée et j'espère ainsi que nous pourrons, avant la fin de l'année, montrer que cette Europe, loin de se refermer sur elle même, se veut ouverte à ces flux migratoires, tout en sachant que nous voulons de plus en plus aller vers une gestion concertée des flux migratoires avec les pays d'immigration.