

Policy paper n°24

---

## La Convention des Nations–Unies sur les droits des migrants : un luxe pour l’Union européenne ?

---

Marie Barral

En collaboration avec Stephen Boucher, *Notre Europe*

Sous la direction de Manlio Cinalli, Sciences Po

## Marie Barral

Assistante de recherche à *Notre Europe* dans le cadre de ses études à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Marie Barral a rédigé en troisième année d'IEP un mémoire sur l'accueil des migrants en France. Elle poursuit ses recherches sur l'intégration des populations immigrées en Europe au sein du Master Recherche "Sciences Politiques de l'Europe" à l'IEP de Strasbourg.

## Stephen Boucher

Franco-américain, Stephen Boucher est titulaire du Mid-career Master en administration publique de la Kennedy School of Government de Harvard, d'un DEA en politique comparée et du diplôme de Sciences Po Paris, mention lauréat.

Avant de rejoindre *Notre Europe*, il a été successivement responsable d'un programme de coopération entre la Faculté d'Economie et Science Politique du Caire et Sciences Po Paris, consultant en lobbying à Bruxelles et Londres, conseiller pour les affaires européennes et internationales auprès de la vice-première ministre et ministre fédérale belge de la mobilité, et consultant en matière de politiques énergétiques. Il a enseigné le lobbying en Europe à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

Il a publié deux ouvrages aux éditions Le Félin en 2006 : *La révolution de l'hydrogène – Vers une énergie propre et performante ?* et *Les thinks tanks dans la guerre des idées*.

## Manlio Cinalli

Manlio Cinalli est chargé de recherche au CEVIPOF (Centre de recherches politiques de Sciences Po). Il enseigne dans le Master de recherche et dans le Programme International de l'IEP de Paris. Il est directeur scientifique du projet français du réseau européen LOCALMULTIDEM, dans le cadre du PCRD 6, 2006-2009. Il conduit une recherche comparée en Grande-Bretagne, en Italie et en France en matière d'immigration et de relations ethniques. Cette recherche s'inscrit dans la continuité des problématiques qu'il a développées, avant de rejoindre Sciences Po, dans diverses universités en Europe. D'abord à l'Université Queens de Belfast, dans le cadre d'une thèse de science politique sur le nationalisme et les réseaux interethniques en Irlande du Nord ; ensuite comme chargé de recherche à l'université de Leeds en Grande-Bretagne ; enfin, en tant que Jean Monnet Fellow à l'Institut Universitaire Européen de Florence.

## Notre Europe

*Notre Europe* est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « **penser l'unité européenne** ».

Il s'agit de contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une **union plus étroite des peuples d'Europe**. Il s'agit également de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, *Notre Europe* mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de **quatre thématiques** :

- **Visions d'Europe** : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. *Notre Europe* s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.
- **La démocratie européenne en action** : la démocratie se construit au quotidien. *Notre Europe* croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour démocratiser la démocratie européenne.
- **Coopération, compétition et solidarité** : « *La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit* » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, *Notre Europe* explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.
- **Europe et gouvernance mondiale** : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que *Notre Europe* contribue à définir.

Successivement présidée par **Jacques Delors** (1996-2004), **Pascal Lamy** (2004-05), et **Tommaso Padoa-Schioppa** (depuis novembre 2005), *Notre Europe* vise une stricte **indépendance** de pensée et œuvre dans le sens du **bien public**.

C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : **[www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)**.

## Remerciements

Nous remercions tous ceux qui nous ont sensibilisés à la question de la reconnaissance du droit des migrants, et à leur intégration et à ceux qui ont bien voulu répondre à nos questions, notamment à Patrick Mony du GISTI (groupe d'information et de soutien aux travailleurs immigrés) et aux membres de la Coordination européenne pour le droit des étrangers à vivre en famille.



## Avant-propos

La question migratoire est devenue omniprésente dans l'actualité européenne. De fait, au-delà des images frappantes des dizaines de naufragés sur les plages espagnoles et des candidats malchanceux entassés dans des centres de rétention temporaire aux abords des aéroports et des ports, les migrations contemporaines interpellent la capacité d'intégration de nos sociétés et leur aptitude à respecter leurs traditions démocratiques. Elles mettent aussi sur la sellette les prétentions de l'Union européenne à s'imposer comme un acteur global.

Si l'on admet que la compétitivité de nos économies européennes vieillissantes dépend leur capacité à accueillir efficacement les travailleurs étrangers, que le fonctionnement harmonieux du Marché Unique passe par une solidarité et une coopération accrues entre les Etats membres et que la cohésion de nos sociétés suppose une intégration réussie des immigrés réguliers, l'immigration occupe une place centrale dans le contrat européen tel que le définit souvent Jacques Delors : "la compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit."

Ce *Policy Paper* consacré à la Convention des Nations Unies sur les droits de migrants ouvre donc un nouveau programme d'analyse sur la notion d'intégration, dans le cadre de l'axe de recherches "compétition, coopération, solidarité".

En proposant de revisiter l'utilité de la Convention des Nations Unies pour les pays européens à la lumière des réformes récemment adoptées par certains Etats membres, le texte de Marie Barral, rédigé en collaboration avec Stephen Boucher sous la direction de Manlio Cinalli, constitue une base de réflexion solide. En effet, il pointe douloureusement le doigt sur les dispositifs de plus en plus restrictifs qui s'imposent en Europe occidentale et qui se propagent par effet d'imitation d'un pays à l'autre. Il met ainsi en lumière les divergences croissantes entre, d'une part, des discours théoriques à vocation externe où prédominent les valeurs démocratiques, de tolérance, de non-discrimination et l'esprit d'ouverture, et d'autre part des pratiques dictées par des objectifs de sécurité et d'exclusion.

Sans surprise, le *Policy Paper* vient se joindre aux voix du Parlement européen, du Comité économique et social européen et de nombreuses organisations non-gouvernementales en plaidant pour une ratification de la Convention des Nations Unies par les Etats membres. Il aboutit aussi à la conclusion qu'il est urgent de construire une politique d'immigration légale européenne. C'est l'une des pistes que *Notre Europe* explorera plus en détail dans ses recherches futures.



## Résumé

- Les Etats Membres de l'Union européenne n'ont pas ratifié la Convention des Nations Unies sur la protection de tous les travailleurs migrants et de leurs familles (adoptée en décembre 1990). Les raisons invoquées étaient multiples : les législations nationales étaient plus protectrices que ce texte, certes peu révolutionnaire et ces Etats avaient déjà adopté de nombreux instruments de protection des migrants, notamment au travers des textes de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et du Conseil de l'Europe.
- Or, les législations nationales en matière d'immigration ont subi d'importantes modifications, aboutissant à l'érosion des droits des migrants. Le regroupement familial et la protection sociale des travailleurs saisonniers pour les étrangers en provenance des pays tiers constituent deux exemples prouvant combien ces nouvelles mesures se révèlent à la fois non conformes aux droits de l'Homme et contre-productives dans la perspective de l'intégration présentée comme un objectif au niveau national et communautaire.
- Pourtant, l'Union se révèle peu offensive en matière de protection des migrants. De plus, le caractère peu contraignant des normes communautaires offre la possibilité aux Etats Membres de légiférer dans une optique de plus en plus restrictive. Dans ce contexte, il est légitime de se demander si d'un luxe, la Convention ne serait pas devenu un garde fou utile pour la protection des droits des migrants, première étape d'une intégration réussie.





# Table des matières

Introduction	1
1 Les droits des migrants inscrits dans la Convention des Nations Unies, prétendument superflus	4
1.1 Les droits	4
1.1.1 Le droit au regroupement familial	5
1.1.2 L'égalité de traitement en matière de protection sociale	5
1.2 Les texts antérieurs, prétexte pour ne pas ratifier la Convention	6
2 L'érosion des droits en Europe	8
2.1 Restreindre les mouvements non discrétionnaires : l'érosion du regroupement familial	9
2.1.1 Des conditions de plus en plus sévères envers le demandeur	10
2.1.2 Limiter le nombre et les catégories de bénéficiaires	14
2.2 Maîtriser l'installation des travailleurs : le statut des saisonniers migrants	17
2.2.1 Les migrants saisonniers : des migrants « choisis »	17
2.2.2 Convergence des politiques des Etats membres	17
3 La législation européenne dans le débat : facteur du durcissement, ou prétexte, à l'inaction ?	21
3.1 Les norms européennes : facteur de durcissement ...	21
3.1.1 Une directive sur le regroupement familial peu protectrice	21
3.1.2 Les accords bilatéraux entre l'UE et les pays tiers : la protection sociale évincée	22
3.2 ... Ou prétexte au relachement ?	23
3.2.1 différentes interprétations de la directive sur le regroupement familial	23
3.2.2 Le moteur : les Etats et non l'Union	24
3.3 Une Union divisée : le débat entre les institutions	25
3.3.1 Les propositions initiales de la Commission : des occasions manquées ?	25
3.3.2 Les instances communautaires soucieuses des droits des migrants	26
4 Le souci de l'intégration	27
4.1 Des politiques volontaristes affichées	27
4.1.1 Souci des Etats membres : les programmes d'accueil et d'intégration	27
4.1.2 Souci de l'Union : les objectifs de La Haye	27

4.2 Un volontarisme qui contraste avec l'érosion des droits des migrants	28
4.2.1 Le regroupement familial : préalable à l'intégration	28
4.2.2 La protection sociale : optionnelle pour l'intégration ?	29
5 Quelques recommandations	31
<hr/>	
5.1 Ratifier la convention	31
5.1.1 La convention comme filet de sécurité	31
5.1.2 L'avantage d'un texte contraignant	32
5.2 Pour une politique d'immigration légale européenne	33
5.2. La nécessité d'une politique d'immigration européenne	33
5.2.2 Les moyens pour mettre en œuvre une telle politique	34
Conclusion	38
Références	39

<< Celui qui appartient organiquement à une civilisation ne saurait identifier la nature du mal qui la mine. Son diagnostic ne compte guère ; le jugement qu'il porte sur elle le concerne ; il la ménage par égoïsme. Plus dégagé, plus libre, le nouveau venu l'examine sans calcul et en saisit mieux les défaillances. >>

*La tentation d'exister*

Emile Michel Cioran

# INTRODUCTION

Aujourd'hui l'intégration des populations d'origine immigrée constitue une préoccupation majeure tant des citoyens européens que de leurs gouvernants, nationaux et communautaires. Implicitement, ce souci s'inscrit dans l'ambition historique des Etats membres et de l'Union européenne de promouvoir le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Or, cette ambition semble avoir laissé la place au sentiment que ces droits étaient acquis.

On en voudra pour preuve le fait que les Etats membres de l'Union européenne n'aient jamais ratifié la **Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille** adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1990 (résolution n° 45/158). Ce premier texte des Nations Unies visant à protéger les droits des travailleurs migrants n'est effectivement que la transcription pour cette catégorie de personnes des droits inscrits dans la Déclaration Universelle de 1948. Aussi, la ratification de la Convention a pu sembler, à l'époque et parfois encore aujourd'hui, superflue, tant pour les Etats européens que tous les autres grands pays d'immigration. De fait, à ce jour, aucun ne l'a ratifiée, que ce soit en Europe, en Amérique du Nord, en Australie, en Inde, ou encore dans les Pays du Golfe.

Dans les années 1970, la reconnaissance de la vulnérabilité des travailleurs migrants avait présidé à l'élaboration de la Convention des Nations Unies. Certains d'accorder à ceux-ci un niveau de protection dépassant ce texte à l'ambition modeste –puisque il ne crée pas de nouveaux droits, mais vise seulement à garantir l'égalité de traitement entre les migrants et les nationaux et les mêmes conditions de travail-, les Etats membres l'ont dédaigné. Une analyse plus poussée montre qu'il est aujourd'hui erroné de penser que *de facto*, l'Europe assure le respect de droits humains fondamentaux aux travailleurs migrants, et qu'un tel texte ne serait utile qu'aux pays d'origine des migrants l'ayant ratifié, tels que le Cap-Vert, la Syrie, le Nicaragua ou l'Uganda. On constate, en effet, une remise en cause croissante des droits des migrants dans les Etats membres, au nom même de politiques dites « d'intégration ».

Ce *Policy Paper* de *Notre Europe* a pour objet d'**alerter les responsables politiques européens quant à l'érosion des droits des immigrés en situation régulière**. Il vise ainsi à **souligner le paradoxe entre les volontés affichées d'intégration et cette érosion des droits**, pourtant plus ou moins concomitantes.

Après avoir rappelé les droits inscrits dans la Convention, on examinera comment ces droits sont remis en question dans les législations adoptées récemment par sept Etats membres de l'UE, choisis en raison de leur importance dans les flux migratoires européens et de leur influence dans l'élaboration des politiques européennes dans ce domaine : **Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie et Pays-Bas**. On se penchera plus spécifiquement sur deux questions essentielles attenantes au

processus d'intégration : le **regroupement familial**, « *un des points d'achoppement particulièrement problématique* »<sup>1</sup> de la Convention et la restriction de l'installation des migrants « choisis » par l'analyse du **statut des migrants saisonniers**. Ces deux droits correspondent à deux phases essentielles du processus d'immigration, et constituent des conditions préalables à l'intégration.

On tentera ensuite de comprendre le **rôle de la législation européenne** dans ce processus d'érosion : l'UE en est-elle motrice ? Fait-elle respecter les textes qu'elle a adoptés dans ce domaine ?

On examinera enfin dans quelle mesure **ces restrictions sont non seulement contraires aux droits de l'homme, mais nuisent aussi à l'objectif visé d'intégration**. Nous montrerons ainsi le caractère nécessaire de la Convention des Nations Unies. Enfin, nous formulerons quelques **recommandations**.

---

<sup>1</sup> « La convention sur les droits des travailleurs migrants : un nouvel instrument pour quelle protection ? », Yao Agbetse, *Droits fondamentaux*, n°4, décembre-janvier 2004, page 62

Tableau 1. Flux d'entrées d'étrangers, 2003-2004

**Immigration à long terme (données harmonisées)**

Pays d'accueil	2003	2004	2003-2004	Variation en pourcentage
Finlande	7 500	5 600	-1 900	-25
Allemagne	238 400	202 300	-36 100	-15
Nouvelle-Zélande	48 400	41 600	-6 800	-14
Pays-Bas	60 800	57 000	-3 800	-6
Danemark	16 200	15 900	- 300	-2
France	173 100	175 200	2 100	1
Japon	85 800	88 300	2 400	3
Suisse	79 700	82 600	2 900	4
Suède	38 400	40 700	2 300	6
Autriche	51 000	59 600	8 600	17
Canada	221 400	235 800	14 500	7
Australie	150 000	167 300	17 300	12
Norvège	18 800	21 400	2 600	14
Portugal	11 100	13 100	2 000	18
Royaume-Uni	214 600	266 500	51 900	24
Italie	121 800	156 400	34 600	28
Etats-Unis	705 800	946 100	240 300	34
<b>Total sans les Etats-Unis</b>	<b>1 536 900</b>	<b>1 629 200</b>	<b>92 300</b>	<b>6</b>
<b>Total (pays mentionnés ci-dessus)</b>	<b>2 242 700</b>	<b>2 575 300</b>	<b>332 600</b>	<b>15</b>

**Flux d'entrées (définitions nationales - données officielles)**

Pays d'accueil	2003	2004	2003-2004	Variation en pourcentage
République tchèque	57 400	50 800	-6 600	-11
Hongrie	19 400	18 100	-1 300	-7
Luxembourg	11 500	11 300	- 200	-2
Irlande	33 000	33 200	200	1
Turquie	152 200	155 500	3 300	2
Belgique	68 800	72 400	3 600	5
Pologne	30 300	36 800	6 500	21
Espagne	429 500	645 800	216 300	50
République slovaque	4 600	7 900	3 300	72
Corée	178 300	188 840	10 540	6
<b>Total (pays mentionnés ci-dessus)</b>	<b>985 000</b>	<b>1 220 640</b>	<b>235 640</b>	<b>24</b>

Notes : Pour plus d'informations sur l'harmonisation des données, se reporter à <http://www.oecd.org/eis/migrations/pmi2006>. Dans la mesure où les données n'ont pas été harmonisées dans la deuxième partie du tableau, le total indiqué peut inclure des catégories de migrants différentes d'un pays d'accueil à l'autre.

Source : www.oecd.org

# 1. Les droits des migrants inscrits dans la Convention des Nations Unies, prétendument superflus

La Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants\* ne crée pas de droits spécifiques aux migrants, elle ne fait qu'appliquer les Droits de l'Homme à ces derniers [1.1]. Dernier texte international concernant les migrants, elle fait suite à plusieurs textes des Nations Unies, de l'Organisation International du Travail et du Conseil de l'Europe. Notons que, selon les Etats membres, la ratification de ces textes rendait superflu l'adoption de la convention. [1.2].

\* Le texte intégral de la « Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille » est disponible à l'adresse suivante : [www.ohchr.org/french/law/cmw.htm](http://www.ohchr.org/french/law/cmw.htm)

## 1.1. LES DROITS

Fruit d'un long processus, la **Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille** a été rédigée par un groupe de travail, créé en 1980 et dirigé par le Mexique. Elle fut adoptée à l'unanimité par la 69<sup>e</sup> session plénière de l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1990 (résolution 45/158).

Les premiers Etats ayant approuvé cette convention furent l'Egypte et le Maroc en 1993. Une véritable campagne de ratification est lancée en 1998, elle permettra au texte d'entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2003 après avoir atteint le seuil des vingt ratifications. L'application de la convention est surveillée par un groupe de dix experts, élus par ces mêmes Etats, dénommé "Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille".

La convention s'applique à **tous les travailleurs migrants** – réguliers et irréguliers – exceptées les personnes exerçant des fonctions officielles à l'étranger (personnel diplomatique notamment), les personnes employées dans le cadre de programme de coopération, les étudiants, les stagiaires, les marins, les employés d'installations maritimes, ainsi que les réfugiés et apatrides.

Appliquée aux **migrants réguliers, objet de ce *Policy Paper***, la Convention établit notamment le droit de vivre en famille et donc le regroupement familial et l'égalité en termes de droit du travail et de protection sociale<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Appliquée aux migrants irréguliers, elle prescrit l'égalité des droits en matière de protection sociale, l'éducation des enfants sans papiers, l'interdiction des expulsions collectives pour les personnes clandestines.



### 1.1.1. LE DROIT AU REGROUPEMENT FAMILIAL

L'Article 44.2 de la Convention stipule : «Les Etats parties prennent les mesures qu'ils jugent appropriées et qui relèvent de leurs compétence pour faciliter la réunion des travailleurs migrants avec leurs conjoints ou avec des personnes ayant avec eux des relations qui, en vertu de la loi applicable, produisent des effets équivalents au mariage, ainsi qu'avec leurs enfants à charge mineurs et célibataires. »

Ce **droit au regroupement familial** est dérivé du droit de vivre en famille invoqué dans de nombreux textes internationaux et européens. Toutefois, il est **explicité tel quel seulement dans deux textes : la Convention des Nations Unies, ainsi que la Convention 143 de l'Organisation Internationale du Travail** sur les travailleurs migrants. Ni l'une ni l'autre n'ont été ratifiées par les Etats membres de l'UE.

### 1.1.2. L'EGALITE DE TRAITEMENT EN MATIERE DE PROTECTION SOCIALE

L'Article 27 de la Convention des Nations Unies stipule : « En matière de sécurité sociale, les travailleurs migrants et les membres de leurs famille bénéficient, dans l'Etat d'emploi, de l'égalité de traitement avec les nationaux dans la mesure où ils remplissent les conditions requises par la législation applicable dans cet Etat et les traités bilatéraux ou multilatéraux applicables. » Dans cet article sont pris en compte les migrants saisonniers.

L'article 25 indique que « les travailleurs migrants doivent bénéficier d'un traitement non moins favorable... » en matière de rémunération, de conditions de travail, d'heures supplémentaires, de congés payés, de sécurité, « et toutes autres conditions de travail qui, selon la législation et la pratique nationale, sont couvertes par ce terme », y compris les prestations sociales.

Si la Convention des Nations Unies entretient l'ambiguïté en soumettant les principes qu'elle édicte aux législations nationales, la convention n° 118 de l'Organisation Internationale du Travail (entrée en vigueur en 1964) est, quant à elle, beaucoup plus claire et protectrice<sup>3</sup>. Le principe retenu en droit social de territorialité des prestations par la Convention n°118 de l'OIT est que l'égalité de traitement doit être assurée à toute personne présente sur le territoire d'un des Etats parties, peu importe la durée et la régularité du séjour (article 3).<sup>4</sup> Il suffit de résider sur le territoire national pour prétendre aux prestations et seule une condition de résidence habituelle, voire de durée de résidence, peut être opposée à ce droit.<sup>5</sup> L'article 4 stipule ainsi : « En ce qui concerne le bénéfice des prestations, l'égalité de traitement doit être

---

<sup>3</sup> OIT : [www.ilo.org/migrant](http://www.ilo.org/migrant)

<sup>4</sup> Article 3 de la Convention n° 118 sur l'égalité de traitement (sécurité sociale) : « *Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur doit accorder, sur son territoire, aux ressortissants de tout autre Membre pour lequel ladite convention est également en vigueur, l'égalité de traitement avec ses propres ressortissants au regard de sa législation, tant en ce qui concerne l'assujettissement que le droit aux prestations, dans toute branche de sécurité sociale pour laquelle il a accepté les obligations de la convention.* »

<sup>5</sup> On notera pour information que l'irrégularité du séjour ne peut être un motif d'exclusion de la protection sociale.

assurée sans condition de résidence. Toutefois, elle peut être subordonnée à une condition de résidence, en ce qui concerne les prestations d'une branche de sécurité sociale déterminée, à l'égard des ressortissants de tout Membre dont la législation subordonne l'octroi des prestations de la même branche à une condition de résidence sur son territoire ». Par exemple, la convention n°118 indique que la personne doit avoir résidé au moins six mois afin de bénéficier des prestations de maternité ou des allocations chômage.

A la différence de la Convention des Nations Unies, ce texte a été ratifié par plusieurs Etats européens dont l'Allemagne, la France, l'Italie, la Suède. Le Danemark, la Belgique, l'Espagne, le Royaume-Uni ne l'ont pas ratifiée et les Pays Bas l'ont dénoncée en 2004.

## 1.2. LES TEXTES ANTERIEURS, PRETEXTES POUR NE PAS RATIFIER LA CONVENTION

**Les conventions antérieures ont été utilisées comme prétexte pour ne pas ratifier le texte des Nations Unies.** Le premier texte international concernant l'immigration est en effet la convention n° 97 de l'Organisation Internationale du Travail entrée en vigueur en 1952, qui visait à faciliter le déplacement de main d'œuvre européenne vers d'autres parties du monde après la guerre. Elle portait uniquement sur les travailleurs migrants réguliers. Ce texte a été ratifié par les Etats européens.

Au cours des années soixante, dans un contexte marqué par la croissance économique en Europe et le souci de protection des minorités dans les grands Etats occidentaux, les Nations Unies ont rédigé la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales (en vigueur en 1969) et les pactes internationaux relatifs aux droits civils politiques et économiques, sociaux et culturels (en vigueur en 1976). Tous ces textes, ratifiés par les grands pays d'immigration, peuvent être utilisés dans la protection des migrants.

En 1975, le contexte a évolué vers une volonté de maîtrise des flux migratoires de lutte contre les migrations illégales et de promotion de l'égalité des chances entre travailleurs migrants réguliers et nationaux. Un nouveau texte a été rédigé par l'OIT : **la Convention n° 143 sur les migrations dans des conditions abusives et sur la promotion de l'égalité des chances et de traitement des travailleurs** (entrée en vigueur en 1978), elle complète la Convention 97 de 1949 sur les travailleurs migrants. Cette préoccupation semblait correspondre à celle des pays des Communautés Economiques européennes. Pourtant, seuls l'Italie, le Portugal et la Suède ont jusqu'à présent ratifié ce texte.

D'autres instruments juridiques ont été adoptés par **l'Assemblée des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe**<sup>6</sup>:

- La **Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant** (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> Mai 1983) s'attache à la situation juridique des ressortissants des Etats membres du Conseil de l'Europe.

---

<sup>6</sup> [www.coe.int](http://www.coe.int)

- La **Charte sociale européenne** (adoptée le 24 novembre 1977, révisée en 1996 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1999) vise à favoriser le progrès économique et social des Etats Membres du Conseil de l'Europe « *notamment par la défense et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». <sup>1</sup> Elle offre une protection dans de nombreux domaines, en particulier en matière de protection sociale. Mais si son contenu est particulièrement riche, elle ne peut être invoquée que par les ressortissants des Etats parties (donc du Conseil de l'Europe) et seulement à l'appui d'une réclamation collective devant le comité européen des droits sociaux. Elles ne s'appliquent qu'aux ressortissants du Conseil de l'Europe. Les principaux flux de migrants vers l'Union européenne proviennent de pays membres du Conseil de l'Europe (Roumanie, Bulgarie, Turquie, Ukraine, Fédération de Russie).
- Plus générale encore, la **Convention Européenne des Droits de l'Homme adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe et entrée en vigueur en 1953** s'inspire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948. Elle a une portée universelle, c'est-à-dire qu'elle s'applique à toute personne se trouvant sur le territoire d'un des Etats signataires, indépendamment de sa nationalité et de sa situation au regard de la législation relative au séjour.

En plus des nombreux textes internationaux, les Etats européens ont justifié la non ratification de la Convention par leurs propres législations Un « filet de sécurité », tel que le texte des Nations Unies, a été considéré comme inutile. Ainsi, Angela Eagle, secrétaire d'Etat britannique aux affaires sociales, affirmait-elle en 2002 :

"We have no plans at present to sign and ratify the convention. The Government considers they have already struck the right balance between the need for immigration control and the protection of the interests and rights of migrant workers and their families in the UK. The rights of migrant workers and their families are protected in UK legislation, including the Human Rights Act 1998, and the UK's existing commitments under international law."<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> <http://www.december18.net/web/general/page.php?pageID=84&menuID=36&lang=EN>, plateforme pour la ratification de la Convention Internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille

## 2. L'érosion des droits en Europe

Pourtant, force est de constater que **les textes nationaux ont partout en Europe subi de profondes modifications**, restreignant les droits des migrants réguliers. L'examen des lois adoptées récemment ou en préparation sur l'accueil des immigrés et leurs familles retire toute pertinence à l'idée selon laquelle la ratification de la convention est superflue :

- La loi française n°2006-911 du 24 Juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration ;
- La loi néerlandaise entrée en vigueur le 15 mars 2006 liant l'entrée des étrangers sur le territoire à leur réussite à un examen linguistique et civique d'un coût de 350 euros, par téléphone depuis leur pays d'origine ;
- La loi néerlandaise sur les étrangers de 2000 ;
- La législation danoise de 2004 quant au regroupement familial, la loi danoise du 6 juin 2002 qui définit la nouvelle politique d'immigration et modifie l'ancienne loi sur les étrangers ;
- L'attitude du Home Office britannique affirmant en 2005 qu'il « *n'existe aucun droit immédiat et automatique en matière de regroupement familial* »<sup>8</sup> ;
- Le projet de loi adopté par le Conseil des ministres belges le 21 avril 2006 modifiant l'ancienne loi sur les étrangers ;
- La loi allemande du 30 Juillet 2004 sur l'activité professionnelle et l'intégration des étrangers sur le territoire fédéral (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005) ;
- La loi Bossi-Fini adoptée par le parlement italien le 1<sup>er</sup> juillet 2002 ;
- La loi autrichienne entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003 qui modifie la loi sur les étrangers de 1997.

Tous ces textes participent de l'érosion marquée des droits des populations issues de l'immigration au sein de l'Union européenne au motif de faciliter leur intégration.

---

<sup>8</sup> *Controlling our Borders*, rapport du Home Office, février 2005, page 9. Cette déclaration du Home Office se traduit par la loi britannique qui va entrer en vigueur en 2007 et qui instaure un système de points attribués en fonction de l'âge, de la qualification, de l'expérience, de la maîtrise de l'anglais, des salaires précédents...

**\* Définition – Les migrations discrétionnaires**

D'après l'OCDE, les migrations discrétionnaires incluent les catégories suivantes :

- Tous les migrants économiques, qu'ils soient ou non identifiés par un employeur ou sélectionnés par l'Etat hôte ;
- La famille accompagnante des migrants économiques ;
- Les parents plus éloignés ;
- Les réfugiés installés ;
- Les autres catégories propres aux pays considérés.

Les migrations non discrétionnaires regroupent :

- Les conjoints et enfants ;
- Les fiancés ou enfants adoptés ;
- Les demandeurs d'asile reconnus comme réfugiés ou les personnes nécessitant une protection ;
- Les personnes entrant pour un séjour de longue durée au titre d'un régime de libre circulation »

*Perspectives des migrations internationales, Rapport annuel, SOPEMI, éditions de l'OCDE, 2006, p.137*

Parmi les mesures énoncées dans ces différents textes législatifs, nombreuses sont celles qui visent à **limiter les « mouvements non discrétionnaires »**. Ils concernent, selon l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques), les flux de personnes *« que les pays sont [pourtant] plus ou moins contraints d'accepter en vertu des conventions et des droits internationalement reconnus »*<sup>9</sup> : conjoints, regroupement familial, demandeurs d'asile, réfugiés. Cette volonté repose sur deux postulats : l'idée de la nécessaire protection de l'Europe du flux d'immigrés et la thèse selon laquelle une immigration restreinte permettra, entre autres avantages, une meilleure intégration des personnes déjà présentes [2.1].

Cette **logique de « sacrifice » de l'immigration au « profit » l'intégration** est poussée à son paroxysme lorsqu'elle s'étend **même aux « migrants discrétionnaires\* »** (ou « migrants choisis ») qui **ne sont pas ou plus considérés comme tels** : leur installation sur le territoire européen est de moins en moins perçue comme

légitime. La situation des travailleurs saisonniers offre un exemple probant : leurs perspectives d'installation sont restreintes, leur protection sociale est réduite au minimum, et ce, alors même que leur contribution au dynamisme de l'économie a été soulignée par de nombreux rapports de l'OCDE<sup>10</sup>. [2.2].

## 2.1. RESTREINDRE LES MOUVEMENTS NON DISCRETIONNAIRES : L'EROSION DU REGROUPEMENT FAMILIAL

Le droit au regroupement familial reconnu dans la Convention des Nations Unies de 1990 s'est lentement érodé dans les principaux pays d'accueil d'Europe. Ainsi depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2002 au Danemark, le regroupement familial n'est plus reconnu comme un droit, même pour le conjoint et les enfants, car chaque demande fait l'objet d'une appréciation individuelle. Le cas danois tend à se répandre, comme l'illustre la loi britannique qui devrait entrer en vigueur en 2007 et qui met fin à l'automatisme du regroupement familial. Cette automatisme n'existe déjà plus en Autriche, où le nombre de personnes accueillies au titre du regroupement est soumis à des quotas. Ainsi, même les titulaires d'une approbation d'installation à durée indéterminée

<sup>9</sup> « Perspectives des migrations internationales, Rapport annuel », SOPEMI, éditions de l'OCDE, 2006, page 125

<sup>10</sup> Voir notamment le Rapport *sur le Travail Temporaire des Etrangers dans Quelques Pays de l'OCDE, Tendances des Migrations Internationales*, 1998

validant toutes les conditions requises au regroupement familial peuvent se voir refuser ce dernier.<sup>11</sup> Sans toujours remettre formellement en cause ce droit comme le Danemark, les autres Etats de l'Union européenne (de l'Ouest, et surtout du Nord) le limitent en jouant sur les différentes conditions imposées à l'étranger [2.1.1] et à sa famille [2.1.2]. De fait, ce droit, s'il est reconnu dans les textes comme tel, est de plus en plus fictif.

### 2.1.1. DES CONDITIONS DE PLUS EN PLUS SEVERES ENVERS LE DEMANDEUR

Avant de pouvoir effectuer une demande afin de faire venir sa famille et/ou son conjoint, un étranger doit répondre à certaines conditions en termes de durée de séjour. Au Danemark, la loi distingue les demandes relatives au conjoint et des demandes de regroupement familial. Depuis le 1<sup>er</sup> Juillet 2002, l'étranger doit détenir un titre de séjour l'autorisant à résider au moins deux ans sur le territoire s'il veut faire venir toute sa famille, alors que précédemment seul un permis normal suffisait. La même loi établit que si le migrant veut faire venir seulement son conjoint (et non une famille entière) ce **délai** passe de 6 à 10 ans. En effet, il est nécessaire avant de faire venir le conjoint de faire une demande de titre de séjour de durée illimitée, ce qui est possible seulement après sept ans de résidence. Quant aux **conditions de ressources**, les revenus de l'étranger doivent lui permettre de subvenir aux besoins de sa famille, et « *doivent correspondre au moins à la somme de ce à quoi chacun des membres du foyer aurait le droit au titre du regroupement familial* »,<sup>12</sup> la majorité des prestations sociales étant exclues des calculs. Ce montant s'élève à 50 000 couronnes (6 700 €) lorsqu'il s'agit simplement d'un regroupement de conjoints. Cette somme correspond à une garantie pour la couverture des éventuelles dépenses publiques, notamment les aides allouées au nouveau résidant (aide sociale et aide à l'intégration des étrangers). Le devoir d'intégration s'avère donc coûteux.

De façon aussi contraignante, les personnes résidant en Allemagne, en France, au Royaume Uni, doivent apporter la preuve de ressources suffisantes (hors prestations sociales).<sup>13</sup> Toutes les législations mentionnent aussi l'obtention d'un **logement** adapté à l'accueil des conjoints et enfants. En Allemagne, si les règles varient d'un Land à l'autre, elles préconisent une superficie moyenne de 10 m<sup>2</sup> par personne. Au Danemark, deux personnes sont autorisées par pièce, le cas échéant, les habitants doivent bénéficier de 20m<sup>2</sup>. L'administration britannique prévoit une pièce pour deux personnes, deux pièces pour trois, etc.... En Belgique, par souci humanitaire et afin de justifier la généralisation de la condition de détention d'un logement suffisant par l'étranger rejoint, les normes de salubrité et de sécurité ainsi que la

---

<sup>11</sup> Ces quotas ont diminué de moitié depuis les années 90. En 2004, 8050 personnes étaient autorisées à rentrer en Autriche à ce titre.

<sup>12</sup> « Le regroupement familial », Le Sénat, Service des Affaires Juridiques, février 2006, page 14

<sup>13</sup> En France, les revenus de l'étranger doivent correspondre au revenu minimum mensuel et sont exclus du calcul toutes les prestations sociales. Au Royaume-Uni, certaines seulement en sont exclues, notamment l'allocation chômage.

nécessité de lutter contre « *les marchands de sommeil* », ou loueurs de réduits indécents sont invoquées<sup>14</sup>.

On peut légitimement questionner ces exigences d'un logement adéquat pour le droit au regroupement familial. Nous sommes face à des principes discriminants dans la mesure où seuls les migrants les plus aisés, donc économiquement intégrés, ou issus des strates supérieures de la société d'origine, seront aptes à réunir ces conditions de logement.

Cette discrimination est particulièrement criante aux Pays Bas où les titres de séjour au motif du regroupement familial sont payants depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005 à hauteur de 830 euros<sup>15</sup>. La transformation de ce titre de séjour au motif de regroupement familial en titre autonome coûte 188 euros. En outre, l'étranger vivant aux Pays Bas doit signer une déclaration, valable cinq ans, par laquelle il s'engage à subvenir à tous les frais que la présence de son partenaire sur le territoire néerlandais est susceptible d'entraîner, notamment le séminaire d'intégration (somme limitée à 4357,80 euros). Personne, pas même les membres de sa famille, ne peut se porter garant pour l'étranger.

---

<sup>14</sup> Entretien par mail avec Christophe Delanghe, conseiller juridique au MRAX, 15/06/06

<sup>15</sup> Si plusieurs membres de la famille font une demande de regroupement au même moment, le premier paye 830 euros, les autres 188 euros.

Tableau 2 – Evolution des conditions posées au regroupement familial

Législations	Allemagne		Belgique		Danemark <sup>16</sup>		France		Pays Bas	
	1990	2005	1980	Projet de loi 2006	1993	2002	2003	Projet de loi 2006 <sup>17</sup>	2000.	2004
<b>Délai exigé avant le dépôt de la demande</b>  <b>Ou</b>  <b>Titre de séjour exigé</b>	Titre de séjour autre qu'un simple visa	<b>Titre de séjour :</b> - permanent ou - limité depuis au moins 5 ans ou - limité à moins de 5 ans le séjour doit se prolonger encore 1an.	Info	Titre de séjour supérieur ou égal à un an	Titre de séjour autre que celui attribué aux étrangers dans le cadre de leur formation  <i>6 ans de séjour</i>	Titre de séjour durable permettant à l'étranger de vivre au moins 2 ans sur le territoire  <i>Titre de séjour d'une durée illimitée depuis au moins 3 ans. Ce titre ne peut être obtenu qu'après 7 ans de séjour</i>	Séjour d'un an	Séjour de 18 mois	Doit avoir séjourné à titre régulier au moins trois ans sur le territoire  Pour faire venir les parents : posséder un titre de séjour illimité	<b>Bénéficiaire d'un contrat de travail depuis au moins un an</b>
<b>Conditions de ressources, d'assurance maladie</b>	Doit pouvoir subvenir aux besoins de sa famille, prestations sociales incluses,	Doit pouvoir subvenir aux besoins de sa famille sans recourir aux prestations de l'aide sociale	Pas exigé	<b>Nécessité de disposer d'une assurance maladie couvrant les risques en Belgique pour les bénéficiaires et les membres de sa famille</b>	Info	<i>Détention d'une garantie bancaire d'au moins 55 241 couronnes (7400 €). L'étranger ne doit pas percevoir d'aides sociales un an avant la demande de RF</i>	Le montant des ressources doit être égal au SMIC mensuelle. Sont prises en compte les prestations sociales	<b>Sont exclues de l'appréciation quasi toutes les prestations sociales.</b>	-Revenus autonomes (les bénéficiaires d'une allocation d'aide sociale sont exclus du RF). correspondant au revenu minimum - Moins de 23 ans : travailler au moins 32 heures / semaine	<b>Les revenus doivent s'élever à au moins 120 % du revenu minimum</b>
<b>Conditions de Logement</b>	.Doit être en mesure d'héberger les membres de sa famille	Doit comporter un nombre minimum de pièces en fonction de la composition de la famille	Pas exigé	<b>Logement suffisant pour recevoir le ou les membres de la famille</b>	Info	<b>Pas plus de 2 personnes par chambre</b> Superficie totale du logement : au moins à 20m <sup>2</sup> par résident.	Le logement doit répondre à des normes de superficie (15 m <sup>2</sup> pour un couple, 24 m <sup>2</sup> avec un enfant), de confort, d'habitabilité	<b>Le logement doit être « Considéré comme normal pour une famille de taille comparable vivant dans la même région »</b>	X	X

<sup>16</sup> En italique : pour l'étranger désirant uniquement faire venir son conjoint. Les conditions pour l'étranger qui désire faire venir la famille entière sont plus souples. La lutte contre les mariages de complaisance est un des objectifs affichés par les gouvernements danois, mais aussi britanniques, belges, français, et allemands.

<sup>17</sup> D'après le projet de loi adopté le 17 Mai 2006 par l'Assemblée Nationale.



Conditions d'intégration	X	Le conjoint rejoignant devra avoir une maîtrise suffisante de la langue allemande pour ne pas être obligé de suivre les cours d'intégration	X	X	<i>Attaches des deux conjoints aussi importantes que ce qu'ils avaient ailleurs</i>	<i>Attaches au Danemark supérieures à celles qu'ils ont ailleurs</i>	X	Le demandeur doit se conformer aux principes régissant la République Française	X	Test obligatoire, et payant, de langue et de culture néerlandaises a été instauré l'an dernier aux ressortissants de certains pays
--------------------------	---	---	---	---	---	--	---	--	---	--

## 2.1.2. LIMITER LE NOMBRE ET LES CATEGORIES DE BENEFICIAIRES

Limiter les catégories d' « ayant droit » constitue un second moyen de limiter les flux, à la marge certes. La Convention des Nations Unies mentionne comme bénéficiaires du regroupement familial **le conjoint et les enfants à charge qu'ils soient mineurs et célibataires**. Or, **des limites sont posées par les Etats Membres quant à l'âge des conjoints et des enfants** : au Danemark, les deux conjoints doivent avoir vingt-quatre ans depuis 2002, et la loi entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004 a abaissé de dix-huit à quinze ans l'âge maximal permettant aux enfants de bénéficier du regroupement familial. Les enfants de quinze à dix-huit ans ne bénéficient donc plus du droit à rejoindre le pays de résidence de leurs parents. Les législateurs allemand et belge songent pour transposer la directive européenne à augmenter l'âge limite des conjoints de dix-huit à vingt et un ans, tandis qu'en Allemagne, seuls les enfants de moins de seize ans sont concernés par le regroupement, et en Autriche, seuls les enfants de moins de quinze ans. La durée de cohabitation des époux pour que le conjoint du travailleur migrant puisse accéder à un statut est portée de un à deux ans au Royaume Uni,<sup>18</sup> de un à trois en Belgique et de deux à trois en France depuis mai 2006. En Espagne, il était possible d'accepter « les autres membres de la familles » (frères, sœurs, oncles, tantes, etc.) pour des « raisons humanitaires ». Cette clause a été supprimée par la loi organique du 22 décembre 2000 qui celle du 11 janvier 2000 (LO n° 4).

L'article 44.3 de la Convention des Nations Unies stipule : *« Pour des raisons humanitaires, les Etats d'emploi envisagent favorablement d'accorder l'égalité de traitement, aux conditions prévues au paragraphe 2 du présent article, aux autres membres de la famille du travailleur migrant. »* Les parents à charge pourraient donc être reçus *« pour des raisons humanitaires »*.

La Convention n°143 de l'OIT qui n'est pas d'un plus grand recours pour la protection des droits des migrants car peu ratifiée en Europe, se révèle plus protectrice à cet égard. En effet, l'article 13.2 stipule que les enfants et parents à charge doivent être accueillis. Cette référence est plus précise que la seule notion de *« raisons humanitaires »*. Ce texte aurait donc pu constituer un recours face à l'Italie qui a retiré les parents à charge de la liste des bénéficiaires lors de l'adoption de la loi Bossi-Fini, ou face au Danemark qui refuse d'envisager depuis 2004 cette possibilité sur entretien individuel.

---

<sup>18</sup> « Le pragmatisme poussé à l'extrême », *Plein droit*, n° 65-66, publication du Groupe d'information et de soutien aux travailleurs immigrés, page 22

Tableau 3.1 Conditions exigées chez les bénéficiaires -

Législations		Allemagne		Belgique		Danemark		Espagne		France		Pays Bas	
		1990	2004	1980	Projet de loi 2006	1993	2002	2000 <sup>19</sup>	2004	2003	Projet de loi 2006	2000	2004
Conjoints	Etat	X	Le gouvernement prévoit de limiter le regroupement familial aux couples dont les 2 membres ont plus de 21 ans Le bénéficiaire devra avoir une bonne maîtrise de la langue pour ne pas avoir à suivre les cours d'intégration	18 ans pour les 2 conjoints	21 ans pour chacun des deux conjoints	Quand un des deux conjoints avaient entre 18 et 25 ans : établir que le mariage correspondait au souhait de celui qui vivait au Danemark	24 ans pour les deux conjoints	Marié avec le demandeur	Marié avec le demandeur	X	X	X	Ne pas présenter un danger pour l'ordre public, tout délit mineur est pris en compte. Examen médical afin de vérifier qu'il n'est pas porteur de la tuberculose Avoir 21 ans
	Durée de cohabitation des conjoints	X	X	1 an	3 ans	X	Cohabitation d'un an et 2 ans ½ ans pour couples non mariés ou non liés par un partenariat enregistré	X	X	antériorité de mariage de 2 ans	Antériorité de mariage de 3 ans	3 ans	Info

<sup>19</sup> Les textes espagnols étaient alors jusqu'alors imprécis et les décisions étaient le plus souvent prises de façon discrétionnaire par l'administration. Le décret royal du 30 décembre 2004 plus que durcir ces textes, les précise.

	<b>Délai pour obtention d'un titre de séjour autonome</b>	5 ans	Titre de séjour autonome après 5 ans et à condition de remplir les conditions requises (en particulier l'intégration linguistique)	X	3 ans	X	Le conjoint obtient un titre de séjour 2 ans renouvelables. Au bout de 7 ans : un titre permanent.	X	Titre de séjour autonome après 5 ans de vie familiale ou quand si possession d'un permis de travail	Possibilité de demander la carte de résident au bout de 2 ans. Avant 2003, les rejoignants l'obtenaient de droit	Possibilité de la demander au bout de 3 ans	X	après 3 ans de séjour pour une durée d'un an après 5 de séjour, obtention un titre de séjour permanent
--	---	-------	--	---	-------	---	--	---	---	--	---	---	--

Tableau 3.2 Conditions exigées chez les bénéficiaires -

Législations	Allemagne		Belgique		Danemark		Espagne		France		Pays Bas	
	1990	2004	1980	Projet de loi 2006	1993	2002	2000	2004	2003	Projet de loi 2006	2000	2003
<b>Enfants</b>	Moins de 16 ans De façon discrétionnaires : moins de 18 voire plus si nécessité	X	X	Le demandeur doit avoir « le droit de garde et la charge des enfants ; la notion « droit de garde » n'existe pas en droit belge.	18 ans	15 ans (depuis 2004)	Enfants mineurs non mariés		Enfants mineurs	X	Mineurs et non mariés, légitimes, à titre exceptionnel les enfants majeurs à charge	Enfants mineurs faisant partie de la cellule familiale de l'étranger avant le regroupement : exclut toute séparation de plus de 5 ans
<b>Parents</b>	Les parents peuvent bénéficier du regroupement familial	Pas de droit sauf situation particulièrement difficile (parents à charge)	Pas de possibilité sauf conventions bilatérales plus favorables	Pas de possibilité sauf convention bilatérales plus favorables	Parents à charge sur entretien individuel	Plus de possibilité sauf circonstances individuelles	- Parents de l'étranger et du conjoint à charge - Mineurs et majeurs dont l'étranger est le représentant légal - autres membres de la famille pour « des raisons humanitaires »	Il n'est plus fait mention des autres membres de la famille	X	X	Parents de plus de 65 ans (si : vivent seuls, pas d'autres enfants dans le pays d'origine, si tous leurs enfants habitent aux Pays Bas) Grands parents à charge	X

## 2.2 MAITRISER L'INSTALLATION DES TRAVAILLEURS : LE STATUT DES SAISONNIERS MIGRANTS

Comme on le verra [1.1.2.], la convention pour la protection des travailleurs migrants prévoit l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale pour les nationaux et les migrants, y compris les saisonniers, entre les personnes en situation régulière et les autres.

Il est difficile de reprocher aux gouvernements d'exprimer leur frilosité envers un texte qui ne différencie pas les migrants irréguliers des réguliers.<sup>20</sup> Par contre, justifier l'inégalité de traitement telle qu'elle existe aujourd'hui dans les Etats européens entre travailleurs nationaux et migrants saisonniers, semble plus contestable pour des Etats prônant le respect des droits de l'homme.

A la différence des membres de la famille des travailleurs migrants, les travailleurs saisonniers sont des migrants « discrétionnaires » [2.2.1]. Pourtant, on s'aperçoit que leurs droits (à la protection sociale notamment) ne respectent pas le principe de l'égalité de traitement reconnu dans les textes internationaux [2.2.2].

### 2.2.1. LES MIGRANTS SAISONNIERS : DES MIGRANTS « CHOISIS » ?

Les travailleurs saisonniers sont des migrants économiques participant au dynamisme de l'économie européenne, particulièrement dans le secteur agricole. Tout en ayant la possibilité de faire des allers-retours entre leurs pays d'origine et d'accueil, ces migrants devraient se voir reconnaître les mêmes droits que tout travailleur de l'Union européenne quand ils sont sur ce territoire. Or, on constate que ces saisonniers se voient refuser les standards accordés aux autres travailleurs, notamment en termes de protection sociale. Etant donnée l'interdiction formelle qu'ils ont de s'installer dans leur pays de travail après la fin de leur contrat, il apparaît qu'ils sont considérés comme des « migrants non discrétionnaires » auxquels s'appliqueraient des normes aussi sévères que les autres catégories de migrants non voulus (notamment les personnes rejoignantes) afin d'éviter leur installation en Europe

### 2.2.2. LA CONVERGENCE DES POLITIQUES DES ETATS MEMBRES

Si la situation de ces travailleurs était au départ non régularisée, des contrats ont peu à peu été créés en Europe à l'image du contrat français dit « OMI » (de l'Office des Migrations Internationales). Ce contrat fut instauré au moment de l'arrêt de l'immigration légale (1974) afin de pallier aux besoins de main d'œuvre du secteur agricole. Ils sont réservés aux ressortissants des pays tiers ayant signé des conventions bilatérales avec la France : Marocains, Tunisiens et Polonais. Il leur permet de travailler six mois (prorogables de deux mois) au terme desquels l'ouvrier doit quitter le territoire sous peine de non renouvellement du

---

<sup>20</sup> Ce fut notamment le cas du gouvernement néerlandais qui a clairement exprimé sa frilosité en 2000 envers un texte qui posait l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale quelle que soit la situation juridique du migrant, clandestin ou régulier.

contrat. Ce contrat ne donne pas accès aux primes de précarité, à une protection sociale annuelle, la couverture sociale s'achevant à échéance du contrat, au chômage, au RMI (Revenu Minimum d'Insertion) –bien que les ouvriers aient cotisé aux Assedic (Associations pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce). Il ne permet par ailleurs aucun accès à un titre de séjour durable. Jusqu'à récemment, un irrégulier en France présent depuis dix ans pouvait obtenir un permis de séjour<sup>21</sup>. En revanche, un ouvrier en contrat OMI huit mois par an pendant vingt cinq ans n'a aucun droit. Le Gisti (Groupe d'information et de soutien des immigrés, association française), nous fournit une des explications possibles de cette précarité : « *Le détail de ces contrats n'est régi ni par le droit des étrangers ni par le droit du travail qui tous deux les ignorent. Le Parlement n'a jamais été saisi directement à leur sujet.* »<sup>22</sup>.

Le projet de loi français modifiant le code d'entrée et du séjour des étrangers et des demandeurs d'asile<sup>23</sup>, avec la carte de séjour temporaire mention « travailleur saisonnier », généralise ces contrats à tous les ressortissants et à tous les secteurs, et rajoute une condition obligeant les signataires au « *maintien d'une résidence habituelle hors de France* »<sup>24</sup>. Ce qui signifierait peut-être que ces travailleurs qui vont exercer en France renonceraient à la protection sociale. Par ailleurs, il est légitime de se demander comment la préfecture pourrait vérifier cette condition de résidence habituelle. A la différence du contrat OMI, et dans la mesure où il est signé par deux personnes anonymes, il octroie la possibilité de changer d'employeur au cours d'une saison, et d'une saison sur l'autre.

Ce type de précarisation se généralise en Europe. L'Allemagne a conclu des accords bilatéraux avec les pays de l'Est pour le recrutement de travailleurs agricoles. Leur statut, créé en 1991, limite leur séjour à trois mois, mais leur octroie le même salaire que les ressortissants allemands, et permet de cotiser à la sécurité sociale, de payer des impôts, excepté si ce dernier travaille moins de cinq jours par an, auquel cas il n'a plus ni droits ni devoirs. En Autriche, en 2001, a été créé un nouveau statut d'aide aux récoltes qui « *rappelle celui des contrats OMI* »<sup>25</sup> (Erntehelfer). Les personnes en bénéficiant ne peuvent rester que six semaines sur le territoire, n'ont droit à aucune sécurité sociale, l'employeur ne cotise ni à la caisse d'allocations chômage, ni à la caisse de retraite. Toute possibilité de regroupement familial est bien sûr exclue. Avant 2000, les saisonniers pouvaient rester six mois dans le pays. La réglementation mise en œuvre en 2000 a par ailleurs permis d'augmenter le contingent annuel de travailleurs saisonniers. De tels contrats ont enfin été créés en Grande-Bretagne où

---

<sup>21</sup> Ce qui n'est plus le cas dans le projet de loi actuel.

<sup>22</sup> « Les saisonniers agricoles en Provence : un système de main d'œuvre », Alain Morice, *Immigration et travail en Europe, les politiques migratoires au service des besoins économiques*, Actes de la journée du 21 Mars 2005, Page 19

<sup>23</sup> LOI n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration publiée au J-O du 25 Juillet 2006

<sup>24</sup> Article 10.4, version du 17/05/06

<sup>25</sup> « Le travail précaire agricole dans quelques pays de l'Europe du Nord », Sissel Brodal et Dieter Behr, FCE, Printemps 2002.

les saisonniers ne peuvent avoir un emploi de plus de six mois, en Espagne, en Grèce, et en Hongrie.

Ces contrats peuvent être considérés comme un progrès puisqu'ils participent à la lutte contre l'immigration irrégulière : ceux qui étaient des migrants irréguliers ont désormais une garantie de salaire. Néanmoins, ce sont des outils à double tranchant, le danger étant de « *reproduire les avantages qu'ont les entreprises mais avec un cadre légal* » selon la Formule de Nicholas Bell, membre du Forum Civique Européen<sup>26</sup>. En effet, si le migrant a désormais un salaire garanti, les discriminations en matière de droit du travail, de protection sociale sont juridiquement légales car garanties par contrat.

---

<sup>26</sup> Entretien avec M. Bell 29/06/06



## 3. La législation européenne : facteur de durcissement ou prétexte à l'inaction ?

Les transcriptions des directives européennes servent de prétexte dans les pays étudiés pour justifier les législations restrictives, notamment en termes de limitation du regroupement familial par l'intermédiaire de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, adoptée en 2003. Si le tournant sécuritaire pris en matière d'immigration lors du sommet européen de Séville en 2002 (lorsque le Conseil a insisté sur la lutte contre l'immigration irrégulière et la garantie des frontières de l'UE, et que les Etats membres ont souligné l'importance décisive pour les Etats Membres du contrôle des flux migratoires) illustre l'attitude méfiante de l'Union, jusqu'à quel point est-il possible d'imputer à la communauté et aux directives européennes les changements observés dans les Etats Membres ?

Sur un sujet aussi sensible que celui de l'immigration, les Etats sont peu enclins à se départir de leur souveraineté, quand bien même le titre IV sur l'asile et l'immigration (partie III) du Traité instituant la Communauté européenne a été transféré du troisième au premier pilier lors du traité d'Amsterdam (1997), relevant des politiques pleinement communautaires. Il convient dès lors d'étudier ce qui relève de la responsabilité de l'UE sur l'érosion des droits des migrants [3.1], et ce qui est imputable aux Etats eux-mêmes [3.2], comprendre les dissensions au sein des institutions européennes [3.3], afin de savoir comment agir au niveau européen pour le respect des droits fondamentaux des migrants et l'adoption de politiques d'immigration et d'intégrations efficaces.

### 3.1. LES NORMES EUROPEENNES : FACTEUR DE DURCISSEMENT...

L'étude de la législation européenne pourrait amener à conclure à la responsabilité de l'Union européenne quant à l'érosion du droit des migrants dans les Etats membres, que ce soit en matière de regroupement familial [3.1.1] ou de protection sociale [3.1.2].

#### 3.1.1. UNE DIRECTIVE SUR LE REGROUPEMENT FAMILIAL PEU PROTECTRICE

En matière de regroupement familial, les normes communautaires pourraient être tenues pour responsables du durcissement constaté. En effet, **les textes législatifs des Etats Membres modifiant les conditions d'accès au droit au regroupement familial invoquent la transposition de la directive européenne 2003/86/CE.**

Le projet de loi belge déposé par le gouvernement le 10 mai 2006 modifie les dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur le regroupement familial, modifications « *qui découlent principalement de l'adoption par le Conseil de l'Union européenne, le 22 Septembre 2003, de la directive 2003/86/CE sur le regroupement familial.* » Or, **cette directive a été dénoncée**

**par le Parlement européen**, interpellé par des acteurs de la « société civile »<sup>27</sup> comme contraire aux droits fondamentaux. Les députés ont déposé une requête devant la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) contre trois dispositions de la directive :

- l'article 4, paragraphe 1 dernier alinéa qui permet à un Etat de soumettre à une condition d'intégration l'entrée sur le territoire au motif du regroupement familial d'un enfant de plus de douze ans ;
- l'article 4, paragraphe 6 qui permet, par dérogation, aux Etats de limiter le regroupement familial aux enfants de moins de quinze ans ;
- l'article 8 qui autorise les Etats à exiger deux ans de présence régulière d'un étranger sur son territoire avant de pouvoir déposer une demande de regroupement familial, ce délai pouvant être porté par dérogation à trois ans.
- Contre toutes ces mesures, le Parlement a invoqué les droits fondamentaux et particulièrement le droit à vivre en famille mentionné à l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

### 3.1.2. LES ACCORDS BILATERAUX ENTRE L'UE ET LES PAYS TIERS : LA PROTECTION SOCIALE EVINCEE

En matière de protection sociale, il semble aussi que l'Union européenne participe de l'érosion des droits des migrants. Les accords d'associations signés dans les années soixante entre l'UE et les pays tiers relatifs aux relations économiques contenaient des dispositions sociales et notamment l'égalité de traitement dans le champ de la sécurité sociale. Depuis leur renégociation en 1995 avec la Tunisie, en 1996 avec le Maroc, et en 2001 avec l'Algérie, ces accords subordonnent la jouissance de l'égalité de traitement à une condition de régularité de séjour<sup>28</sup>. Les accords de Cotonou avec les pays Afrique-Caraïbes-Pacifiques (ACP) qui ont remplacé l'accord de Lomé le 23 Juin 2000, ne contiennent plus de principe d'égalité en matière de sécurité sociale entre les travailleurs africains et les travailleurs européens.<sup>29</sup>

Du coup, la ratification de la Convention des Nations Unies ainsi que l'application de la Convention n° 118 de l'OIT peuvent être perçues comme d'autant plus fondamentales, ces dernières années, que les régimes d'exception prévus par les accords bilatéraux tendent à disparaître.

---

<sup>27</sup> Dont la Coordination Européenne pour le Droit de Vivre en Famille qui a été créé en 1994 par plusieurs associations française. cf. [http://www.coordeurop.org/sito/fr/00home/00fr\\_site.html](http://www.coordeurop.org/sito/fr/00home/00fr_site.html)

<sup>28</sup> Les accords avec la Turquie n'ont pas été renégociés en ce sens. Ceci parce qu'ils avaient été rédigés en 1963, dans la perspective d'une adhésion de la Turquie à la Communauté Economique Européenne.

<sup>29</sup> Sur les Accords d'Association dans le cadre du partenariat Euro-méditerranéen, voir l'étude n° 28 de Notre Europe : « *Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéen* », Bénédicte SUZAN, Septembre 2003, page 21.

### 3.2... OU PRETEXTES AU RELACHEMENT ?

Il semble toutefois difficile de conclure de ces différents textes que l'Union européenne serait seule responsable de l'érosion du droit des migrants en Europe. L'analyse de la directive relative au regroupement familial le démontre. En premier lieu, sa transposition n'a pas toujours eu des conséquences négatives sur le droit des migrants dans les Etats Membres, étant donné la marge d'interprétation possible [3.2.1]. Si l'on considère de près les périodes de changement des législations dans les Etats membres, on s'aperçoit que le moteur n'est pas l'Union mais les Etats Membres eux-mêmes [3.2.2]. Enfin, ce texte assez flou est la conséquence de la division des institutions européennes à ce sujet, ce qui ne permet pas de conclure que l'Union européenne dans son ensemble est peu soucieuse du respect des droits de l'homme en matière de migrants [3.2.3]

#### 3.2.1. DIFFERENTES INTERPRETATIONS DE LA DIRECTIVE SUR LE REGROUPEMENT FAMILIAL<sup>30</sup>

Le projet de loi déposé par le gouvernement belge le 10 mai 2006 privilégie à plusieurs reprises une position restrictive lorsqu'une option est offerte par la législation européenne. Alors qu'aucune condition de logement et d'assurance maladie n'était rendue obligatoire dans la législation en vigueur, ces conditions deviennent la règle avec le nouveau projet de loi. D'autre part, les associations belges de protection des migrants pensaient que l'article 5 de la directive<sup>31</sup> permettrait de pouvoir soumettre la demande de regroupement en Belgique alors qu'aujourd'hui les démarches doivent se faire obligatoirement dans le pays d'origine, « *au prix des difficultés de tous ordres* »<sup>32</sup> estime Claire Rodier, juriste au Gisti. Ce vœu est encore vain puisque le gouvernement a maintenu dans son projet ce système prétextant que la demande en Belgique « *entraînerait en effet une lourdeur administrative superflue et un risque d'éparpillement des documents produits.* »<sup>33</sup> De même, le gouvernement français s'est basé sur la directive 2003/86/CE sur le regroupement familial pour limiter les conditions du regroupement familial dans son dernier projet de loi sur l'immigration (CESEDA: Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Bien au contraire, **pour transposer cette directive** les **Etats de l'Est de l'UE** semblent avoir fait **évoluer leurs législations plus favorablement**. Ainsi la loi polonaise de 2004 sur les étrangers qui reprenait un certain nombre de directives du Conseil européen a réduit de quatre à trois ans la durée de séjour exigée de l'immigré pour pouvoir bénéficier du regroupement

---

<sup>30</sup> Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, JO L251 p.12.

<sup>31</sup> Article 5 : Les États membres déterminent si, aux fins de l'exercice du droit au regroupement familial, une demande d'entrée et de séjour doit être introduite auprès des autorités compétentes de l'État membre concerné soit par le regroupant, soit par les membres de la famille

<sup>32</sup> « La directive relative au regroupement familial, une occasion manquée de faire progresser l'intégration des immigrés », Claire Rodier, Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés, *Nouvelle Tribune*, décembre 2003.

<sup>33</sup> Entretien par mail avec Christophe Delanghe, conseiller juridique au MRAX (Mouvement belge contre le Racisme, L'Antisémitisme et la Xénophobie), 15/06/06

familial. Quand la directive n'a pas à proprement parler libéralisé les conditions en faveur du regroupement familial, elle a permis d'en préciser les modalités dans les pays où la législation était encore floue et dans des pays devenus récemment des espaces d'immigration: en Grèce, en République Tchèque, notamment. Les effets positifs de la directive sont aussi vérifiés en France, où le projet de loi permet le regroupement familial aux partenaires non mariés unis par un PaCS.

Les conséquences divergentes de la transposition de la directive s'expliquent évidemment **par le caractère peu contraignant du texte**, et les possibles dérogations qu'il comporte, fruits de la difficulté des Etats Membres à s'accorder sur un texte qui se devait d'être adopté à l'unanimité. Ceci prouve donc combien une **approche « ascendante » de l'eupéanisation des politiques** prévaut sur ce point. Yves Surel, spécialiste des politiques publiques en Europe définit une telle approche ascendante - ou « bottom-up » - par une harmonisation par l'échelon national et qui serait ensuite récupérée par le niveau européen. De prime abord, l'harmonisation ne serait pas le fruit de l'action des institutions communautaires.

### 3.2.2. LE MOTEUR : LES ETATS ET NON L'UNION

En fait, une certaine émulation expliquerait les nouvelles restrictions en Europe de l'Ouest, les différents gouvernements désirant absolument ne plus être considérés par leurs pairs et leurs opinions publiques, comme les plus libéraux. C'est notamment ainsi que Kees Groenendijk, sociologue du droit à l'université de Nijmegen, explique l'évolution de la **politique néerlandaise**. Ce **sentiment d'être un pays libéral** perdure encore quand bien même « *les Pays Bas sont un des pays les plus restrictifs après le Danemark* »<sup>34</sup>. Ce dernier est en effet désormais un des pays les plus sévères, comme l'illustre le nombre d'exemples consacrés dans cette étude au cas danois. Des représentants du Ministère de l'Intérieur belge ont fait un voyage d'étude au Danemark afin d'étudier les régulations en matière de regroupement familial en place dans cet Etat<sup>35</sup>.

On ne saurait bien sûr en conclure que le Danemark est le « modèle » européen en la matière. Les évolutions au Danemark ne peuvent, elles non plus s'expliquer par la transposition de la directive européenne, simplement parce que ce pays ne prend pas part aux mesures du titre IV du Traité sur la Communauté Européenne, sur la politique d'asile et d'immigration. L'Allemagne aurait eu également un rôle particulièrement sensible, non seulement en tant que « modèle à suivre », mais aussi dans l'amoindrissement du contenu de la directive européenne lors des négociations au Conseil. C'est notamment l'Allemagne qui a demandé une dérogation

---

<sup>34</sup> Séminaire : « Immigration, intégration et situation des étrangers, Pays Bas, France », CERI, Challenges, 24/04/06.

<sup>35</sup> *Current Immigration debate in Europe : Belgium*, Sonia Gsir, Marco Martiniello, Katrien Meireman, Johan Wets, a publication of the European Migration Dialogue/ Migration Policy Group, Septembre 2005, page 5

possible à l'égard des enfants de moins de douze ans, dérogation qui fut accordée. Or, apparemment « *tous les autres pays semblaient contre une telle disposition* »<sup>36</sup>.

Il faut enfin préciser que **nombre de changements législatifs ont eu lieu avant la transposition de la directive**. C'est le cas notamment de la loi organique espagnole du 11 janvier 2000, de la loi Bossi Fini du 12 juillet 2002, du Portugal avec sa loi de 2001 et enfin du texte allemand du 22 mars 2002, finalement jamais entré en vigueur et remplacé par le Resident Act du 30 Juillet 2004. La plupart des textes mentionnés ont donc été adoptés pendant les négociations sur la directive, ceci bien que le Conseil Economique et Social Européen précisait que les Etats étaient invités à ne pas modifier leurs législations avant l'adoption de la directive<sup>37</sup>.

### 3.3. UNE UNION DIVISEE : LE DEBAT ENTRE LES INSTITUTIONS

Si la directive sur le regroupement familial a donc offert une opportunité aux Etats membres dans un sens protecteur ou restrictif, les propositions de la Commission et les avertissements du Parlement Européen peuvent donner une idée du rôle que pourrait jouer l'Union en tant de gardienne des conventions sur le droit des migrants.

#### 3.3.1. LES PROPOSITIONS INITIALES DE LA COMMISSION : DES OCCASIONS MANQUEES ?

Les discussions autour de la directive étudiée font en effet apparaître en creux les contradictions européennes sur la reconnaissance des droits inscrits dans les conventions internationales. Ainsi **la première proposition de directive de la Commission était soutenue par les ONG** et une campagne de soutien avait été organisée par la Coordination européenne pour le droit des étrangers à vivre en famille. Selon Claire Rodier, cette dernière « *ouvrait la voie à une acceptation relativement libérale de la notion de famille, intégrant notamment les partenaires non mariés, y compris de même sexe, et n'excluant ni les ascendants ni les enfants majeurs* »<sup>38</sup>. Contrairement à ce qui a été adopté par le Conseil, la Commission « *ne posait pas les normes de ressources et de logement comme des conditions incontournables* »<sup>39</sup>. Les Etats Membres avaient la « *possibilité* » de définir des critères liés à la superficie des logements et au montant des ressources.

**Il reste à savoir désormais si la proposition de directive de la Commission en matière de travailleurs saisonniers subira le même sort.** Cette dernière interdit en effet de conclure à une absence de zèle des instances communautaires quant au respect des

---

<sup>36</sup> « Le regroupement familial des ressortissants des Etats Tiers face au droit communautaire, La directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 » ; Cécile Poletti, Mémoire de DEA Droits de l'Homme et libertés publiques, Université Paris X – Nanterre, sous la direction de Danièle Lochak, Année universitaire 2002-2003, page 55.

<sup>37</sup> *Ibidem*

<sup>38</sup> « La directive relative au regroupement familial, une occasion manquée de faire progresser l'intégration des immigrés », *op.cit.*

<sup>39</sup> *Ibidem*

conventions internationales. La Commission, dans son programme d'action relatif à l'immigration légale a imaginé un titre combiné séjour/permis de travail qui devrait permettre à l'étranger de travailler « *un certain nombre de mois par années, et ce, durant quatre à cinq ans [...]. L'objectif est de fournir la main d'œuvre nécessaire aux Etats membres tout en accordant en même temps aux migrants concernés un statut légal sûr et des perspectives de travail régulier, en protégeant ainsi une catégorie particulièrement faible de travailleur* »<sup>40</sup>. La proposition va donc dans le sens du progrès et de la réduction de la situation précaire de ces salariés.

### 3.2.2. LES INSTANCES COMMUNAUTAIRES, SOUCIEUSES DES DROITS DES MIGRANTS

Si le Conseil a adopté la directive sur le regroupement familial sur la base de la troisième version de celle-ci, très restrictive, proposée par la Commission, le Parlement a voulu se porter garant des droits fondamentaux mentionnés dans la CEDH, et des principes généraux du droit communautaire par son recours devant la Cour de Justice des Communautés Européennes. Quand bien même l'arrêt rendu par la Cour le 27 Juin 2006 rejetait ce recours,<sup>41</sup> cette affaire illustre une nouvelle fois la **division des institutions européennes** en matière de droits fondamentaux **entre les instances communautaires d'une part, et les instances intergouvernementales d'autre part**. Ainsi, plus qu'une volonté politique de nier les droits des migrants, cette affaire confirme la difficulté des gouvernements à se dessaisir d'un sujet aussi sensible, aux yeux de leurs électeurs notamment, que le contrôle de l'immigration légale.

---

<sup>40</sup> «Programme d'action relatif à l'immigration légale », Communication de la Commission, COM (2005)669 final.

<sup>41</sup>Pour la première fois la Cour se prononçait sur une directive européenne. Pourtant elle est bien évidemment compétente en la matière au titre de l'article 230 al. 1 TCE

## 4. Un souci d'intégration contradictoire

Aujourd'hui, l'intégration des migrants et de leurs descendants constitue une préoccupation majeure des gouvernements européens et de l'Union européenne [4.1]. Cela se traduit par une volonté de restreindre le nombre de migrants autorisés à rejoindre l'UE, et de recruter des migrants productifs, c'est-à-dire des travailleurs. Les politiques affichées par les Etats [4.1.1] et l'Union [4.1.2] contredisent à la fois les droits des migrants [4.2] dont la reconnaissance est un préalable indispensable à toute politique efficace, mais également la logique même de l'intégration poursuivie [4.3].

### 4.1. DES POLITIQUES VOLONTARISTES AFFICHEES

#### 4.1.1. LE SOUCI DES ETATS MEMBRES : LES PROGRAMMES D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION

La Commission européenne le rappelle, « *l'intégration est une préoccupation majeure dans nombre de politiques européennes* »<sup>42</sup>. Le sommet sur l'intégration qui s'est tenu le 14 juillet 2006 en Allemagne et a été qualifié « *d'événement presque historique* » par Angela Merkel, comme le forum franco-allemand sur "L'avenir de l'Europe par l'intégration et l'égalité des chances" qui s'est tenu à Paris le 18 Juillet dernier illustrent les propos de la Commission. La création depuis quelques années de programmes d'intégration, qui proposent des cours linguistiques et d'éducation civique aux primo-arrivants en témoigne. De tels programmes existent aujourd'hui en Allemagne (2004), en Autriche (2002), en Belgique (communauté flamande, 2003), au Danemark (1986), en Finlande, en France (2003), en Grèce, aux Pays-Bas (1998), et en Suède. Ils sont en discussion en Lettonie, au Luxembourg, au Royaume Uni.

#### 4.1.2. LE SOUCI DE L'UNION : LES OBJECTIFS DE LA HAYE

\* Le programme de La Haye (pluriannuel, 2005-2010) vise à renforcer la coopération des Etats dans le domaine de la justice et des affaires intérieures afin de créer « un espace de liberté, de sécurité et de justice ». Dans son volet « intégration », il fait suite sur ce point au Conseil européen extraordinaire de Tampere de 1999 où a été souligné pour la première fois le besoin d'une politique d'intégration dynamique, afin que les résidents des pays tiers aient des droits et des devoirs comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne.

L'Union européenne, relayant les intérêts des Etats s'est emparée du sujet pour la première fois au moment du Conseil de Tampere (1999). L'intégration a alors été définie comme un « *objectif majeur* ». Il a fallu cependant attendre le **programme de La Haye\***, adopté par le Conseil européen lors de sa réunion du 4-5 novembre 2004 pour qu'une définition du terme soit élaborée. L'**intégration** est alors pensée comme un **processus à double sens**, dont découlent des droits et des devoirs. Les but affichés sont en parfaite cohérence avec la

<sup>42</sup> « Programme commun pour l'intégration ; cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne », COM (2005) 389 final.

Convention : améliorer la capacité commune de l'Union et de ses membres à garantir les droits fondamentaux, les normes minimales de garantie des procédures, et l'accès à la justice pour les protections des personnes qui en ont besoin, la régulation des flux migratoires, et le contrôle des frontières extérieures de l'UE<sup>43</sup>.

Si, comme le souligne la Commission, **l'intégration « est globale dans ses implications, surtout quand elle échoue, »**<sup>44</sup> les programmes linguistiques et d'éducation civique tels qu'ils se mettent en place en Europe ne peuvent, seuls, tenir lieu de politique d'intégration efficace. Comment en effet **mener à bien le volet « intégration des migrants en Europe »** défini par le programme de La Haye **si les primo-arrivants se voient refuser des droits comme le regroupement familial ou l'installation dans le pays de travail ?** Ceci alors que ces droits sont, conjointement avec les cours de langues et les formations civiques, des préalables indispensables à cette insertion sociale tant recherchée. Il semble en effet difficile de découpler ainsi force de travail étrangère et résidents européens comme ce fut le cas dans les années soixante<sup>45</sup> tout en désirant construire un espace commun de liberté, de sécurité et de justice.

## 4.2. UN VOLONTARISME QUI CONTRASTE AVEC L'EROSION DES DROITS DES MIGRANTS

En définitive, il ne paraît pas exagéré de considérer que le droit au regroupement familial [4.2.1], et celui à l'égalité de traitement en matière de protection sociale [4.2.2] sont des préalables indispensables à l'intégration.

### 4.2.1 LE REGROUPEMENT FAMILIAL : PREALABLE A L'INTEGRATION

La réunification des familles a longtemps été pensée par les gouvernements européens comme facteur d'intégration sociale des travailleurs migrants, voire de paix sociale du fait qu'elle rompait la solitude des migrants. Ainsi, les femmes étaient assimilées à des « vecteurs d'intégration » comme l'atteste l'universitaire Françoise Gaspard<sup>46</sup>. Le regroupement familial répondait à la fois à un impératif de paix sociale, pour les Etats, et un droit pour les migrants. Désormais, la paix sociale exige de lutter contre les migrations massives et, *a fortiori*, les mariages de complaisance. Le droit au regroupement est, dès lors, réservé aux migrants plus ou moins intégrés socialement avant l'arrivée des leurs.

---

<sup>43</sup> Conseil de l'UE, Session du 4-5 novembre 2004, *Conclusions finales de la Présidence*, 14292/1/04/REV 1

<sup>44</sup> Document de Travail du Parlement européen sur le « Programme commun pour l'intégration ; cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne », Rapporteur, Stavros Lambrinis, 3/02/06

<sup>45</sup> Les immigrés étaient en effet dans ces années de reconstruction de l'Europe de l'après guerre considérés uniquement comme des forces de travail. « Uniquement » puisqu'on pensait l'arrivée des migrants temporaires, que ceux-ci vivaient dans des « foyers de travailleurs » et que le regroupement familial n'était pas encore autorisé. Il l'a été au moment de la fermeture des frontières de l'Europe dans les années soixante dix. En France, après quelques politiques infructueuses d'aide au retour dans les années 80, on a dès lors pris conscience que les immigrés aller « rester ».

<sup>46</sup> « De l'invisibilité des femmes migrantes et de leurs filles à leur instrumentalisation », Françoise Gaspard, *Migrants-Formation*, CNDP, Juin 1996



Pour que la venue de la famille soit favorable à l'insertion sociale, il faut que les membres de cette dernière puissent avoir eux-mêmes des possibilités d'intégration. Au cours des années quatre-vingt, en Europe l'idée s'est imposée qu'un statut juridique sûr aiderait les personnes à s'intégrer. Danièle Lochak juriste française spécialiste du droit des migrants affirmait lors d'une récente conférence sur les politiques d'intégration<sup>47</sup> que "*l'acquisition d'un titre de séjour solide pour les migrants dépend désormais de leur intégration*". L'augmentation des délais d'obtention d'un statut autonome pour les conjoints 'rejoignants' en atteste. Ce délai a été allongé en France de deux à trois ans lors de la réforme du Code d'Entrée de Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile, et cette obtention devient une possibilité alors que c'était un droit avant 2003. En Allemagne, la personne doit attendre cinq ans pour bénéficier de ce titre autonome, sept au Danemark.

De même, si, « *une intégration effective et responsable des immigrants dans le marché du travail est un élément important pour atteindre les objectifs de Lisbonne* »<sup>48</sup>, ce principe devrait être appliqué aux membres de la famille du travailleur migrant. La législation autrichienne remet en cause ce principe. Le conjoint rejoignant se doit d'attendre un an avant d'avoir un emploi salarié.

#### **4.2.2. : LA PROTECTION SOCIALE : OPTIONNELLE POUR L'INTEGRATION ?**

Si le travail est un élément indispensable à l'intégration, on ne saurait tomber dans le piège inverse qui consisterait à n'accorder aux migrants que le droit de travailler. C'est pourtant la situation des travailleurs migrants saisonniers en Europe, telle qu'elle a été décrite ci-dessus. Parce que l'intégration doit être un « *phénomène global* », l'EFFAT (European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions) avait lancé en 2003 une campagne pour l'intégration sociale et syndicale des travailleurs migrants saisonniers, arguant que le retour des travailleurs dans leur pays à la fin du contrat « *créé de nouveaux problèmes, car, autrefois, ces personnes s'installaient dans le pays d'accueil avec leur famille. Aujourd'hui les employeurs ne leur donnent pas les moyens de s'intégrer* »<sup>49</sup>. L'intégration de ces personnes est évidemment pensée comme superflue puisqu'elles ne sont pas autorisées à s'installer.

---

<sup>47</sup> Séminaire : « *Immigration, intégration et situation des étrangers, Pays Bas, France* », CERI, Challenges, 24/04/06.

<sup>48</sup> Document de Travail du Parlement européen sur le « Programme commun pour l'intégration ; cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne », Rapporteur, Stavros Lambrinis, 3/02/06

<sup>49</sup> Arnd Spahn, secrétaire générale de l'EFFAT pour l'agriculture in « Migrants dans l'agriculture européenne : des nouveaux mercenaires ? », Anne Renaut, page 26-27.

Or s'agit-il vraiment de saisonniers, quand on constate que ces personnes « *travaillent tous les ans pendant quinze/vingt ans* »<sup>50</sup>, que leurs contrats, en France au moins, sont la plupart du temps prolongés au maximum, c'est-à-dire sur huit mois avec des horaires très supérieurs aux 35 heures hebdomadaires ? Nous avons plutôt affaire ici « *à des permanents* »<sup>51</sup>, qu'il faudrait donc traiter comme tels.

---

<sup>50</sup> Entretien avec M. Gouyer, membre du CODETRAS, le 11/07/06

<sup>51</sup> *Ibidem*

## 5. Quelques recommandations

L'analyse qui vient d'être développée conduit à considérer que l'intégration des populations immigrées ne pourra être effective que si les droits de ces derniers sont respectés, ce qui peut être garanti –en partie- par la ratification de la Convention des Nations Unies [4.1]. Par ailleurs, cette politique d'intégration ne sera toujours pas efficace au niveau européen si elle n'est pas pensée conjointement avec une politique d'immigration légale européenne, encore inexistante [4.2].

### 5.1 RATIFIER LA CONVENTION

Aujourd'hui, la Convention des Nations Unies est ratifiée essentiellement par des pays d'origine des migrants, qui la considèrent comme un moyen de protéger leurs citoyens résidant à l'étranger. Sa ratification par les pays de transit et de destination que sont les Etats Membres de l'UE lui donnerait un poids beaucoup plus conséquent au niveau international. En effet, la majorité des Etats qui l'ont signée ne l'ayant pas ratifiée et n'abritant qu'une minorité des migrants pouvant bénéficier de la protection qu'elle offre, son impact est encore limité. En Europe, elle pourrait agir comme un filet de sécurité dans un contexte législatif et politique mouvant [4.1.1], d'autant plus, qu'à défaut d'être progressiste, elle est contraignante juridiquement [4.1.2].

#### 5.1.1. LA CONVENTION COMME FILET DE SECURITE

La Convention Européenne des Droits de l'Homme et la Convention des Nations Unies relatives aux Droits de l'Enfant, deux textes qui font référence à la protection de la vie familiale et à la prise en considération de l'intérêt de l'enfant, ont été invoquées par la CJCE pour justifier le rejet du recours du Parlement sur la directive 2003/86/CE. Selon la décision des juges, ces conventions « *ne créent pas un droit subjectif pour les membres d'une famille à être admis sur le territoire d'un Etat et ne sauraient être interprétés en ce sens qu'ils priveraient les Etats d'une certaine marge d'appréciation lorsqu'ils examinent les demandes de regroupement familial* »<sup>52</sup>. Au contraire, la Convention des Nations Unies sur la protection des travailleurs migrants à son article 44.2 stipule que les Etats doivent prendre des mesures « *pour faciliter la réunion des travailleurs migrants et de leur famille* ». Si les Etats Membres avaient ratifié ce texte-ci, peut-être aurait-il pu être invoqué pour casser l'arrêt des juges européens.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Arrêt de la CJCE du 27 Juin 2006 sur la directive 2003/86/CE

<sup>53</sup> « Résolution du Parlement européen sur les priorités et les recommandations de l'Union européenne dans la perspective de la 61e session de la commission des droits de l'homme des Nations Unies, qui se tiendra à Genève du 14 mars au 22 avril 2005 », P6\_TA-PROV(2005)0051. Le Parlement Européen y appelle « les Etats membres à ratifier la Convention des Nations Unies sur les travailleurs migrants et à soutenir sa ratification universelle » (§22)

La ratification de la Convention, si peu novatrice soit-elle, offrirait « *tout de même un filet de sécurité.* » selon Adeline Toullier, juriste au Gisti<sup>54</sup>, notamment face à **l'évolution des législations des Etats Membres en matière de droits des migrants, celles-ci fluctuant au gré des changements de majorité politique.** Le nouveau gouvernement portugais de gauche projette ainsi d'autoriser le dépôt de demandes de regroupement familial immédiatement après l'obtention de l'Autorisation de Résidence, au lieu d'attendre un an comme le prévoit la législation en vigueur. L'arrivée du gouvernement Prodi au pouvoir en Italie a vu émerger les espoirs d'adaptation de la Loi Bossi-Fini, et le sujet sera sans aucun doute à l'ordre du jour dans quelques mois à Rome.

Face à l'incertitude qui prévaut du fait du caractère politiquement sensible du sujet, **l'adoption du texte permettrait d'offrir une certaine stabilité et un « standard moral »**, pour reprendre les termes de l'UNESCO<sup>55</sup>.

### 5.1.2. L'AVANTAGE D'UN TEXTE CONTRAIGNANT

Par définition, une convention des Nations Unies est normative et contraignante. Sa ratification par un Etat implique que la législation de ce dernier soit en accord avec les principes énoncés dans la Convention. De plus, la convention des Nations Unies obéit au **principe d'application universelle** ce qui peut être considéré comme une force puisque **le texte doit être respecté quelle que soit l'attitude de l'autre partie contractante**<sup>56</sup>.

Par ailleurs, l'application de ce texte est surveillée par un groupe d'experts. En ce qu'elle est **contraignante**, cette convention permettrait, dans une Europe qui contribue « *au développement de ces valeurs communes* [dignité humaine, liberté, égalité, solidarité...] » « *de renforcer la protection des droits fondamentaux à la lumière de l'évolution de la société, du progrès social*», tels que l'énonce le préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.<sup>57</sup>

Le Parlement Européen a d'ailleurs soutenu le principe de sa ratification, en 2002 et 2005, ainsi que le Conseil économique et social européen en 2004<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Entretien avec Adeline Toullier, juriste au Gisti, 21/06/07

<sup>55</sup> UNESCO, *ibidem*.

<sup>56</sup> Contrairement par exemple à la majorité des textes de l'OIT qui sont régis par la condition de réciprocité, ce qui signifie que l'Etat s'engage à ratifier la Convention à condition que l'autre partie contractante respecte aussi les obligations.

<sup>57</sup> Préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, texte sur le site de la Commission Européenne : [http://ec.europa.eu/justice\\_home/unit/charte/index\\_fr.html](http://ec.europa.eu/justice_home/unit/charte/index_fr.html)

<sup>58</sup> Résolution du Parlement Européen pour la 61ème session de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, (P6\_TA-PROV(2005)0051 – 24 février 2005) ; Avis du Comité économique et social européen sur «La Convention internationale pour les travailleurs migrants», (2004/C 302/12)

## 5.2. POUR UNE POLITIQUE D'IMMIGRATION LEGALE EUROPEENNE

L'appel à la ratification de la Convention par les institutions de l'Union européenne devrait compléter les impulsions données par ces dernières en matière d'intégration. Toutefois, elles n'auront pas de sens tant qu'une réelle politique européenne d'immigration légale ne verra pas le jour. En étudiant les liens entre le regroupement familial et l'intégration, on a en effet compris le lien entre immigration et intégration. Plus généralement, pour mieux intégrer, il faut au préalable penser l'immigration. Or, la politique d'immigration légale de l'UE est pour le moment embryonnaire et se résume à deux directives : la directive sur le regroupement familial et la directive sur le statut juridique des migrants longue durée (directive 2003/109/CE).

Il s'agit donc ici de démontrer la nécessité d'une politique d'immigration légale européenne forte [5.2.1], et d'en préciser les moyens [5.2.2].

### 5.2.1. DE LA NECESSITE D'UNE POLITIQUE D'IMMIGRATION EUROPEENNE

Comme le reconnaissent tous les Etats Membres de l'UE, l'immigration est une nécessité économique [A]. La définition d'un cadre légal d'immigration permettra aussi de rendre efficace ce qui existe déjà à l'échelle communautaire : la politique de lutte contre l'immigration illégale [B]. Les deux nécessités s'expliquent par la constitution d'un vaste espace sans frontières : l'espace Schengen.

#### UNE NECESSITE ECONOMIQUE

A l'image de l'Allemagne, différents Etats Membres de l'Union européenne ont mis en place des politiques de quotas de travailleurs afin de faire venir les plus qualifiés d'entre eux. La loi votée par le gouvernement Blair qui doit entrer en vigueur en 2007, facilite grâce à un système à points la venue des travailleurs qualifiés et est censée dissuader, du même coup, les autres. La politique des quotas est déjà pratiquée depuis quelques temps en Italie, au Danemark, aux Pays Bas, en Autriche.<sup>59</sup>

Ces travailleurs sont effectivement indispensables à l'économie européenne. Les projections d'Eurostat indiquent que *« la croissance de la population de l'UE25 jusqu'en 2025 sera principalement due au solde migratoire puisque le total des décès devrait dépasser le total des naissances à partir de 2010. Le solde migratoire ne devrait plus compenser la décroissance naturelle de la population après 2025. »*<sup>60</sup>

L'efficacité d'une telle politique, étant donnée la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen, commande une action au niveau communautaire.

---

<sup>59</sup> En France, l'immigration choisie existe ponctuellement. En 1998, le gouvernement avait, par circulaire, permis la venue d'informaticiens étrangers afin de prévenir du « bug » de l'an 2000. En 2002, une circulaire a permis à des étudiants et travailleurs qualifiés ressortissants de Pays en voie de développement, de venir travailler en France dans le cas où leur emploi s'inscrivait dans le cadre d'un projet de co-développement.

<sup>60</sup> « Programme d'action relatif à l'immigration légale », COM(2005) 669 final, page 5

## UNE NECESSITE POUR LUTTER CONTRE L'IMMIGRATION ILLEGALE

Si les Etats ont su se mettre d'accord rapidement sur la mise en commun de leurs forces dans la lutte contre l'immigration illégale, ils devraient logiquement aussi parvenir à s'accorder pour une politique d'immigration commune. Aujourd'hui, faute de cadre clair en matière d'immigration légale au niveau européen, les pays d'entrée tels que l'Espagne et l'Italie mènent des politiques de régularisations massives, contrecarrant via l'espace Schengen les tentatives de leurs voisins de fermer leurs frontières. Or, c'est en raison même de l'existence de cet espace « de liberté » que les politiques de quotas ne seront pertinentes que si elles sont pensées ensemble, et avec les politiques de lutte contre l'immigration illégale. Les deux sont liées puisque, ainsi que le précise le politologue Patrick Weil, même si l'on restreint fortement les conditions d'accès au regroupement familial, « *on ne peut durablement empêcher une famille d'être séparée. Le regroupement familial se fera donc dans l'illégalité* »<sup>61</sup>.

### 5.2.2. LES MOYENS POUR METTRE EN ŒUVRE UNE TELLE POLITIQUE

Afin que le programme ambitieux de la Commission puisse être mené à bien, il est nécessaire que les Etats Membres acceptent de se dessaisir d'un sujet sensible politiquement, en dépassionnant le débat [A], en évitant les pièges déjà observés lors de l'analyse de la directive 2003/86/CE [B], et mettant fin aux politiques de regroupement familial qui sont incompatibles avec les besoins de travailleurs [C].

#### DEPASSIONNER LE DEBAT

Dépassionner le débat sur l'immigration auprès de l'opinion publique serait un premier pas vers une approche communautaire. Les Espagnols mènent pour ce faire des campagnes actives pour l'acceptation des immigrés. Ces dernières peuvent être plus faciles à mener en Espagne qu'en France ou en Allemagne, puisqu'elles consistent à faire prendre conscience aux Espagnols qu'il y a vingt ans les immigrés, c'étaient eux.

Plus généralement il faut donc, réviser les représentations et l'utilisation des chiffres qui pèsent sur l'opinion publique pour permettre de recentrer correctement le débat. Il est en effet difficile de prendre des décisions sereines après les images de l'entrée des migrants irréguliers à Ceuta et Melilla de l'automne 2005. Dans une publication récente du Parti Populaire Européen, on pouvait lire : « *la pression migratoire exercée par les Etats voisins de l'Union européenne et en particulier les pays d'Afrique du Nord ne cesse de s'accroître* »<sup>62</sup>. Or, en Espagne lors de la régularisation massive de 2005, 40% des personnes régularisées venaient d'Europe, 26% d'Amérique du Sud, les populations venant d'Afrique du Nord constituaient

---

<sup>61</sup> « Lettre ouverte à Nicolas Sarkozy sur sa politique d'immigration », P. Weil, *op.cit*, page 83.

<sup>62</sup> « Politique d'immigration en Europe », Dr Ioannis Varvitsiotis, MdPE avec la coopération de Gavril Kampouroglou, publication du Groupe PPE-DE au Parlement Européen, Mars 2006, Préface page 7.

donc une minorité<sup>63</sup>. Plus généralement, d'après les chiffres de l'OCDE, les flux d'entrées dans les pays européens de l'OCDE en 2004 venaient majoritairement d'Europe de l'Est : Roumanie, Pologne, Maroc, Bulgarie, Turquie, et Ukraine<sup>64</sup>.

Enfin, la lutte contre les discriminations et pour l'intégration des immigrés doit s'efforcer de dépassionner le sujet. L'année 2007, décrétée année de l'égalité des chances, offre une opportunité de communication. Martin Schain, professeur à l'Université de New York, prétend que lorsque l'immigration est pensée comme un défi pour l'identité nationale, ce qui est le cas en France, la question est perçue en termes politiques. A l'inverse, lorsque la question est considérée comme économique, et donc destinée à répondre aux besoins du marché du travail, ce qui est le cas aujourd'hui aux Etats-Unis, « *la question consiste à attirer les immigrés nécessaires et relève de l'administration* »<sup>65</sup>. Paradoxalement donc, considérer les migrants comme des acteurs économiques permettrait peut-être de mener des politiques migratoires plus efficaces. Pour ne pas reproduire les travers des années soixante, époque au cours de laquelle les immigrés n'étaient vus que comme une main d'œuvre bon marché, il est impératif de protéger les droits fondamentaux grâce à l'adoption et au respect des conventions internationales.

## **REVISER LES PROCEDURES D'ADOPTION DES DIRECTIVES EUROPEENNES EN MATIERE D'IMMIGRATION LEGALE**

### **L'ABANDON DU VOTE A L'UNANIMITE :**

Le passage au vote à la majorité sur les questions d'immigration légale éviterait que le blocage de l'Allemagne sur la directive 2003/86/CE ne se reproduise. L'Allemagne refusait en effet le droit au regroupement familial aux enfants de plus de douze ans sans conditions d'intégration, condition qui a été suivie d'effet dans le texte.

### **L'EXTENSION DE LA CO-DECISION EN MATIERE D'IMMIGRATION LEGALE :**

L'extension de la co-décision en matière d'immigration légale serait un deuxième « filet de sécurité » pour le droit des migrants en Europe. Le fait même que les procédures de co-décision soient étendues aux autres domaines du titre IV du TCE<sup>66</sup> illustre une fois de plus la difficulté des Etats Membres à se dessaisir d'un domaine d'intervention pour lequel des mesures communautaires sont pourtant urgentes.

---

<sup>63</sup> José Manuel Alvarez, conseiller de l'ambassade d'Espagne auprès de l'OCDE, Conférence- Débat organisé par le collectif *Sauvons l'Europe* le 28/06/06.

<sup>64</sup> « Perspectives des migrations internationales, Rapport annuel », OCDE, *op.cit*, page 35

<sup>65</sup> Séminaire du CERI « Comprendre la différence entre la politique américaine et la politique française d'immigration ? », Séminaire inclus dans le projet transversal du CERI, *Migrations et Relations Internationales*, le 28 avril 2006.

<sup>66</sup> Le Parlement Européen se voit refuser la co-décision dans les domaines de l'immigration légale et de la coopération judiciaire en matière civiles alors que tous les autres domaines du Titre IV du TCE (asile et lutte contre l'immigration illégale notamment) répondent à ce principe.

De façon moins ambitieuse, avant l'adoption de la procédure de co-décision, pourrait être exigé le respect de l'article 67 du Traité d'Amsterdam qui s'applique aux politiques du premier pilier – c'est le cas depuis le traité d'Amsterdam de la politique d'asile et d'immigration - et qui établit que le « *Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission ou d'initiative d'un Etat membre après consultation du Parlement Européen* ». Or, lors de l'élaboration de la directive sur le regroupement familial, le Conseil n'a pas attendu l'avis du Parlement pour arriver à un accord politique sur la directive, les 27 et 28 février 2003, tandis que le dernier avis du Parlement fut pris en mars. Si formellement la directive n'a été adoptée que le 22 septembre 2003, on peut néanmoins conclure à une violation, indirecte certes, de la procédure de consultation.

Sur ce point, la Commission, dans son rôle de gardienne des traités doit faire preuve d'une vigilance accrue. Elle aurait dû l'être d'autant plus à ce moment là, que le Parlement Européen avait approuvé sa première proposition de directive (du 01/12/1999), considérant cette dernière comme « *globalement positive.* »<sup>67</sup> Sanctionner le Conseil devant la CJCE aurait été une manière de remettre à l'ordre du jour ses idées. Le résultat n'aurait été en rien différent puisque le Conseil n'est pas lié par l'avis du Parlement, mais si l'Union doit reposer « *sur le principe de la démocratie* » ainsi que l'indique le préambule de *La Charte des droits fondamentaux de l'Union*<sup>68</sup>, il semble difficile d'écarter cette étape de la procédure législative.

#### **ABANDONNER LES POLITIQUES DE REDUCTION DU REGROUPEMENT FAMILIAL**

L'objectif des Etats Membres de réduire les mouvements discrétionnaires semble être efficace puisqu'on assiste à une diminution des entrées sur le territoire européen par le biais du regroupement familial. En Allemagne, après une augmentation régulière de 1996 à 2002, les entrées ont baissé de 10% entre 2002 et 2003 ; au Danemark elles ont largement chuté : de 15 370 pour l'année 2001 à 5838 pour 2004. Enfin, au Royaume-Uni, elles sont passées de 66 075 en 2003 à 34 905 en 2004.<sup>69</sup>

Autre aspect des mouvements non discrétionnaires, les demandes d'asile ont aussi largement baissé ces dernières années du fait de la politique de plus en plus sévère de l'Union européenne vis à vis des réfugiés, dénoncée par le rapport du Haut Commissariat aux Réfugiés (UNHCR)<sup>70</sup>, rendu public le 19 avril dernier<sup>71</sup> : « En cinq ans, les demandes déposées dans les Etats membres ont diminué de moitié pour atteindre leur niveau le plus bas depuis 1988 »

---

<sup>67</sup> « Le regroupement familial des ressortissants des Etats Tiers face au droit communautaire, La directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 », *op.cit*, page 65

<sup>68</sup> *Op.cit*

<sup>69</sup> Ceci dû en particulier à l'application de la règle selon laquelle le regroupement des couples vivant en union libre n'est possible qu'après une période de cohabitation d'au moins deux ans

<sup>70</sup> UNHCR: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

<sup>71</sup> "The State of the World's Refugees 2006, Human displacement in the new millennium", Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies,

cf. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/template?page=publ&src=static/sowr2006/toceng.htm>



résumait Samuel Boutruche de la représentation du UNHCR devant les institutions européennes.<sup>72</sup>

La limitation du regroupement familial ne semble pas être en cohérence avec la volonté de faire venir des travailleurs immigrés, si l'on applique l'analyse française de Patrick Weil, historien de l'immigration et directeur de recherche au CNRS, au cas européen : « elle portera préjudice à l'attractivité de la France dans les pays du Nord : comment pouvez-vous attirer le moindre travailleur américain ou japonais quand son droit de faire venir sa famille dépendra d'une connaissance suffisante de la langue française ? »<sup>73</sup>

A ce titre, l'exemple de l'Allemagne est révélateur. La « loi des quotas », entrée en vigueur en 2000 pour allier le manque de travailleurs qualifiés notamment dans le secteur des nouvelles technologies, instaurait des contingents stricts pour chaque type d'emplois. En parallèle, afin d'entraver le regroupement familial, elle interdisait aux membres de la famille de l'étranger de travailler durant leurs deux premières années après leur arrivée en Allemagne. Trois ans après le début de l'application de la loi, seulement 16 000 autorisations avaient été accordées, « un résultat jugé insatisfaisant pour le gouvernement ».<sup>74</sup> La loi « jugée trop restrictive »<sup>75</sup> a donc été abandonnée fin 2004. Un nouveau texte, entré en vigueur le 1er janvier 2005 accorde à la famille du travailleur hautement qualifié le droit d'exercer un emploi immédiatement.

---

<sup>72</sup> Conférence organisé par ISI-Challenge le 8 Juin 2006

<sup>73</sup> « Lettre ouverte à Nicolas Sarkozy sur sa politique d'immigration », P. Weil, op.cit, page 83.

<sup>74</sup> « Vers une immigration sélective en Europe », Grégory Lecomte, 6 avril 2006

<sup>75</sup> *Ibidem*

## Conclusion

La protection des droits fondamentaux appliquée aux migrants doit être voulue pour elle-même mais aussi parce que l'intégration des ressortissants des pays tiers sur le territoire européen dépend du respect de ces droits et ne peut s'assortir d'une limitation des flux telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui.

Victime initialement du caractère peu progressiste de la Convention et délaissé par les pays les plus avancés au nom de la prétendue inutilité du texte, la ratification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les migrants et des membres de leurs familles risque aujourd'hui d'être accueillie avec scepticisme, au nom d'un soi-disant réalisme politique. En effet, diront certains, n'encouragera-t-on pas un peu plus la venue de migrants en leur octroyant des droits rendant nos pays encore plus attrayants ? La priorité n'est-elle pas de dissuader les candidats au départ ?

En fait, l'expérience montre que le regroupement familial facilite l'intégration, et que la fluidité des relations entre pays de départ et pays d'accueil est susceptible de prévenir cette logique du tout ou rien qui contraint les migrants à abandonner leurs attaches avec leur pays d'origine, pour venir en Europe.

Comme le rappelle l'UNESCO, « [la Convention] ne propose pas de nouveaux droits qui seraient spécifiques aux migrants »<sup>76</sup>. Elle permet aux migrants de rester en contact avec leur pays d'origine avec le droit au retour, le droit à des visites occasionnelles, le maintien d'un lien culturel ; la participation des migrants à la vie politique de leur pays d'origine ; et le droit des migrants à transférer de l'argent issu de leurs revenus vers leur pays d'origine. Elle n'est donc pas un élément d'attraction en soi, mais plutôt un facilitateur d'intégration et un facteur de détente des relations avec les pays de départ.

Enfin, en Europe comme ailleurs dans le monde, les migrants font face à des difficultés sociales, juridiques, et souvent économiques accrues par rapport aux citoyens des pays d'accueil. Il est d'ailleurs légitime que les premiers n'aient pas les mêmes droits que les seconds. Toutefois, si une telle distinction est réaliste, la logique d'un traitement différencié peut toutefois, on l'a vu, amener à une situation à la limite de la discrimination, ce qui n'est pas acceptable. Une telle dérive peut très vite se transformer en un obstacle symbolique à la tolérance de populations d'origine étrangère et en un signal contraire à l'intégration des immigrés.

L'un des moyens d'éviter cet écueil et de ne pas donner prise à une telle tendance consiste assurément à ratifier la Convention des Nations Unies. Cette option ne prétend pas régler tous les problèmes ; elle constitue cependant un signal fort dont l'Europe a besoin si elle entend tenir une place significative dans le monde.

---

<sup>76</sup> UNESCO, Dossier d'information, *La convention des Nations Unies sur les droits des migrants*, 2005, [www.unesco.org/migration](http://www.unesco.org/migration)

# Références

## SUR LES CONVENTIONS INTERNATIONALES :

Texte intégral de la Convention : [www.ohchr.org/french/law/cmw.htm](http://www.ohchr.org/french/law/cmw.htm)

*Dossier d'information sur la convention des Nations Unies sur les droits des migrants*, UNESCO, Novembre 2005

« La convention sur les droits des travailleurs migrants : un nouvel instrument pour quelle protection ? », Yao Agbetse, *Droits fondamentaux*, n°4, décembre-janvier 2004, 20 pages

Site du comité sur les travailleurs migrants de l'Organisation des Nations Unies :

Site de la plateforme pour la ratification de la Convention Internationale pour le droit des migrants (Décembre 18) : Arguments contre la ratification de la Convention : <http://www.december18.net/web/general/page.php?pageID=84&menuID=36&lang=EN>

Site de l'Organisation Internationale du Travail, liens avec les Conventions : <http://www.ilo.org/ilolex/french/convdisp2.htm>

Site du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/093.htm> (Convention relative au statut juridique du travailleur migrant) ; [http://www.coe.int/T/F/Droits\\_de\\_l'Homme/Cse/](http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/Cse/) (Charte sociale européenne)

## SUR LES MIGRATIONS INTERNATIONALES :

« Perspectives des migrations internationales, Rapport annuel », SOPEMI, éditions de l'OCDE, 2006, 343 pages.

## SUR LES LEGISLATIONS EUROPEENNES EN MATIERE D'IMMIGRATION ET D'INTEGRATION :

Préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union : [http://ec.europa.eu/justice\\_home/unit/charte/index\\_fr.html](http://ec.europa.eu/justice_home/unit/charte/index_fr.html)

« Programme d'action relatif à l'immigration légale », Communication de la Commission, COM(2005) 669 final

« Programme commun pour l'intégration ; cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne », COM (2005) 389 final.

« Programme commun pour l'intégration, Cadre relatif à l'intégration des pays tiers dans l'Union européenne, Document de travail », Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du PE, Rapporteur : Stravos Lambrinidis, 3 février 2006, (PE 368.029v01-00)

« Politique d'immigration en Europe », Dr Ioannis Varvitsiotis, MdPE avec la coopération de Gavriil Kampouroglou, publication du Groupe PPE-DE au Parlement Européen, Mars 2006, 131 pages.

« L'immigration en Europe : durcissement quasi général », *Le Monde*, 7 juin 2006

"Migrations, frontières et européanisation", in *Frontières de l'Europe*, Les carnets du CAP (Centre d'Analyse et de Prévision du Ministère des Affaires Etrangères, printemps 2006, p 94.

« Immigration, un cadre flexible pour une Europe plurielle », Patrick Weil, Fondation Robert Schuman, policy paper, avril 2006

« Immigration, intégration et situation des étrangers, Pays Bas, France », Séminaire, CERI, Challenges, 24/04/06

« L'immigration en Europe », Conférence- Débat organisé par le collectif *Sauvons l'Europe* le 28/06/06.

« *Comprendre la différence entre la politique américaine et la politique française d'immigration ?* », Séminaire participant du projet transversal du CERI « Migrations et Relations Internationales », le 28 avril 2006.

« Vers une immigration sélective en Europe », Grégory Lecomte, *La Croix*, 6 avril 2006

« Résolution du Parlement européen sur les priorités et les recommandations de l'Union européenne dans la perspective de la 61<sup>e</sup> session de la commission des droits de l'homme des Nations Unies, qui se tiendra à Genève du 14 mars au 22 avril 2005 », P6\_TA-PROV(2005)0051

## **SUR LE REGROUPEMENT FAMILIAL :**

### SUR LA LEGISLATION EUROPEENNE

Directive 2003/ 86/CE du Conseil du 22 Septembre 2003 relative au regroupement familial, JOCE, L 251/12 du 3.10.2003

Arrêt de la CJCE que le recours du Parlement Européen à propos de la directive 2003/86/CE sur le regroupement familial (affaire C-540/03)

« Immigration et regroupement familial dans l'Union européenne, un droit à géométrie variable ? » José Manuel Cortés Martin, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2005, n° 4 Pages 721 à 759.  
<http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=regroupement+familial&resmax=100>

*Le regroupement familial des ressortissants des Etats Tiers face au droit communautaire, La directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003*; Cécile Poletti, Mémoire de DEA « Droits de l'Homme et libertés publiques », Université Paris X – Nanterre, sous la direction de Danièle Lochak, Année universitaire 2002-2003, 104 pages.

« La directive relative au regroupement familial, une occasion manquée de faire progresser l'intégration des immigrés », Claire Rodier, Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés, *Nouvelle Tribune*, décembre 2003.

### LEGISLATIONS DES EM SUR LE REGROUPEMENT FAMILIAL :

« Le regroupement familial », Le Sénat, Service des Affaires Juridiques, février 2006

#### *Allemagne :*

- [http://www.zuwanderung.de/english/2\\_neues-gesetz-a-z/familiennachzug.html](http://www.zuwanderung.de/english/2_neues-gesetz-a-z/familiennachzug.html) : site du ministère de l'intérieur (vérifier)

#### *Autriche :*

- "A comparison between the Directive (2003/86/EC) and the laws and regulations that are enforced in the EU countries, Austria", Von Ven Caiyci, Novembre 2005, [http://www.coordeurop.org/sito/fr/00home/00fr\\_site.html](http://www.coordeurop.org/sito/fr/00home/00fr_site.html), (site de la coordination européenne sur le droit des étrangers à vivre en famille)

#### *Belgique :*

- « Current Immigration debate in Europe : Belgium », Sonia Gsir, Marco Martiniello, Katrien Meireman, Johan Wets, a publication of the European Migration Dialogue/ Migration Policy Group, Septembre 2005
- « Le projet de loi modifiant la loi sur les étrangers, Un premier commentaire critique de PROGRESS Lawyers Network concernant les questions de regroupement familial, l'asile et la régularisation, », 27 avril 2006, [www.progresslaw.net/FR](http://www.progresslaw.net/FR)
- Entretien par mail avec Christophe Delanghe, conseiller juridique au MRAX, 15/06/06

#### *Danemark :*

- « Current Immigration debate in Europe : Denmark », Helle Stenum, a publication of the European Migration Dialogue/ Migration Policy Group, Septembre 2005
- The Danish Immigration : Service : <http://www.udlst.dk/english/Family+Reunification/Default.htm>

#### *Espagne :*

- "El derecho a la vida familiar de los inmigrantes en la legislación de extranjería", Ma Lourdes Labaca Zabala, Mars 2006, [http://www.coordeurop.org/sito/fr/00home/00fr\\_site.html](http://www.coordeurop.org/sito/fr/00home/00fr_site.html) (site de la Coordination européenne sur le droit des étrangers à vivre en famille)
- "Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración..." [http://www.derecho.com/xml/disposiciones/trini/disposicion.xml?id\\_disposicion=90703#](http://www.derecho.com/xml/disposiciones/trini/disposicion.xml?id_disposicion=90703#), (site sur la législation espagnole)

#### *France :*

- « Analyse du projet de loi modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) », Unis contre une immigration jetable, (collectif créé contre la loi CESEDA), 3<sup>e</sup> édition, 5 juin 2006, 44 p.
- « Lettre ouverte à Nicolas Sarkozy sur sa politique d'immigration », Patrick Weil, *Esprit*, Mai 2006, pages 79-88

#### *Italie :*

- « Dieci punti per cambiare la legge Bossi-Fini », 16 giugno 2006 <http://www.asgi.it/index.php?page=nws.home&idint=cn06061600&offset=0> : Site de l'Associazione Studi Giuridica sull'Immigrazione (ASGI)

#### *Royaume Uni :*

- Site du ministère de l'intérieur britannique, section migrations : <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/lawandpolicy/immigrationrules/part4>

### **SUR LA PROTECTION SOCIALE ET LES TRAVAILLEURS SAISONNIERS :**

Entretien avec Adeline Toullier, juriste au Gisti (Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés), 21/06/07

Entretien avec Nicholas Bell, membre Forum Civique Européen, 29/06/06

Entretien avec M. Gouyer, membre du CODETRAS (Collectif de Défense des Travailleurs Etrangers dans l'Agriculture), le 11/07/06

« La protection sociale des étrangers par les textes internationaux », Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés, *Les Cahiers juridiques*, Février 2004, 80 pages

« Les saisonniers agricoles en Provence : un système de main d'œuvre », Alain Morice, *Immigration et travail en Europe, les politiques migratoires au service des besoins économiques*, Actes de la journée du 21 Mars 2005

« La travail précaire agricole dans quelques pays de l'Europe du Nord », Sissel Brodal et Dieter Behr, article pour le Forum Civique Européen, printemps 2002

« Le pragmatisme poussé à l'extrême », *Plein droit*, n° 65-66, publication du Groupe d'information et de soutien aux travailleurs immigrés

« Migrants dans l'agriculture européenne : des nouveaux mercenaires ? », in « Le travail décent dans l'agriculture », numéro 131-132 d'*Education ouvrière*, 2003, pages 23-28.

« Le goût amer de nos fruits et légumes, l'exploitation des migrants clandestins dans l'agriculture en Europe », publication du Forum Civique Européen, 25 mars 2002

« Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéen », étude Notre Europe, Bénédicte SUZAN, Septembre 2003

# Liste des Policy papers déjà parus

Disponibles sur le site Internet de *Notre Europe*

- La politique étrangère peut-elle survivre sans un nouveau traité ?  
deux contributions de Jean de Ruyt et Gilles Andreani – disponible en français et anglais (décembre 2006).
- Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques ?  
Donatella Della Porta – Disponible en français et anglais (juin 2006)
- Le pardon et la promesse : pour une approche plus régionale de la question des Balkans par l'UE  
Tamara Buschek, Bertrand de Largentaye et Fabien Dupuis – Disponible en français et anglais (mai 2006)
- Les Relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions  
Laurent Vinatier – Disponible en français et anglais (mars 2006)
- La politisation de l'UE : remède ou poison ?  
Simon Hix et Stéfano Bartolini – Disponible en français et anglais (mars 2006)
- La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ?  
Catherine Palpant – Disponible en français et anglais (janvier 2006)
- Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ?  
Stephen Boucher – Disponible en français et anglais (décembre 2005).
- La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ?  
Morgan Larhant – Disponible en français (août 2005).
- L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement  
Marjorie Jouen et Catherine Palpant – Disponible en français et anglais (juin 2005).

- Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin  
Arjen Nijeboer- Disponible en anglais (mai 2005).
- Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais  
Brigid Laffan et Adrian Langan- Disponible en français et anglais (mai 2005).
- La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace  
Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa- Disponible en français et anglais (mars 2005).
- La Commission européenne « élargie »  
John Peterson- Disponible en anglais (février 2005).
- La Turquie aux portes de l'Europe  
Jean Marcou - Disponible en français (octobre 2004).
- L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques  
Hugo Zsolt de Sousa - Disponible en anglais (avril 2004).
- Une stratégie de sécurité globale pour l'Union  
Sven Biscop et Rik Coolsaet - Disponible en anglais (décembre 2003).
- Saint Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD  
Jolyon Howorth - Disponible en anglais (décembre 2003).
- 9/11 et l'eupéanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique  
Monica den Boer -Disponible en anglais (septembre 2003).
- L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ?  
Daniel Vaughan-Whitehead-Disponible en français (septembre 2003).
- Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage  
William Wallace - Disponible en anglais (juillet 2003).
- La Banque Centrale européenne et la politique monétaire  
Hugo Zsolt de Sousa - Disponible anglais (juin 2003).
- Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ?  
Yannis Papadopoulos-Disponible en français (novembre 2002).
- Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001  
Jolyon Howorth - Disponible en anglais (mars 2002).



Etude disponible en français et anglais sur le site <http://www.notre-europe.eu>



Education & culture

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

© *Notre Europe*, décembre 2006