

**Direction des Travaux consultatifs**

**Unité 3 – Réseaux et Subsidiarité**



UNION EUROPÉENNE



**Comité des régions**

**Réseau Monitoring de la Subsidiarité**

**Consultation sur l'immigration de main d'œuvre  
Rapport**

<b>Partie I: Résumé des principaux résultats</b>	2
<b>Partie II: Analyse de subsidiarité et de proportionnalité/résultats du test</b>	7
1. Communication de la Commission relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers (COM(2007) 248 final)	7
2. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (COM(2007) 249 final)	10
3. Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (COM(2007) 637 final)	15
4. Proposition de directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (COM(2007) 638 final)	19

**Note**

**Le présent rapport a été élaboré sous l'autorité du président et du premier vice-président du Comité des régions, conformément à la décision du Bureau du CdR [CdR 86/2007 point 6b].**

## **PARTIE I: RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX RÉSULTATS**

La consultation sur le "paquet" de mesures relatives à l'immigration de main d'œuvre, mesures qui portent à la fois sur l'immigration légale et l'immigration clandestine, a été lancée le 21 novembre 2007 et a duré jusqu'au 11 janvier 2008. Elle comprend un document non législatif<sup>1</sup> et trois documents de nature législative<sup>2</sup>.

Les participants ont été invités à préparer une analyse des documents de la CE présentés pour consultation en vertu du protocole relatif à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, qui est annexé au traité d'Amsterdam.

### **Participants à la consultation**

Deux parlements régionaux<sup>3</sup>, deux gouvernements régionaux<sup>4</sup> et une association<sup>5</sup> ont participé à la consultation. Des réunions ont été organisées dans le cadre de la consultation et des discussions et échanges de vues approfondis ont eu lieu à propos de la politique européenne de l'immigration, au niveau politique des organisations partenaires.

Tous les partenaires<sup>6</sup> ont présenté des contributions sur la proposition de directive concernant des sanctions à l'encontre des employeurs. L'**Association des arrondissements allemands** n'a pas présenté de contributions sur la communication et sur la proposition de directive concernant un permis unique pour les ressortissants de pays tiers. Toutefois, seuls l'Association des arrondissements allemands les **Partenaires autrichiens** ont présenté des observations sur la proposition concernant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.

**Le Parlement régional de Basse-Saxe, le Gouvernement régional des Açores, l'Assemblée nationale du Pays de Galles et le Parlement de la région de Bruxelles-Capitale** ont expliqué que, bien que l'immigration soit un sujet de débat approprié pour les collectivités territoriales, ils ne

---

1 Communication relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers (COM(2007) 248 final).

2 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (COM(2007) 249 final); proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (COM(2007) 637 final) et proposition de directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (COM(2007) 638 final).

3 Parlement autonome basque, Parlement régional de Vorarlberg.

4 Gouvernement basque, Conférence des gouverneurs de région d'Autriche.

5 Association des arrondissements allemands.

6 Association des arrondissements allemands, Parlement basque et Gouvernement basque, Conférence des gouverneurs de région d'Autriche et Parlement régional de Vorarlberg.

pourraient pas contribuer à la consultation, n'ayant pas, en droit interne, de compétence directe dans ce domaine.

## **PRINCIPAUX RÉSULTATS DE LA CONSULTATION**

La partie II présente un compte-rendu plus détaillé des contributions proprement dites. Le texte intégral des contributions des partenaires est disponible sur le réseau de monitoring de la subsidiarité (à l'adresse: <http://subsidiarity.cor.europa.eu/>).

### **Base juridique et répartition des compétences**

#### *Base juridique correcte*

Les partenaires ont pris note des bases juridiques sur lesquelles la Commission a choisi de fonder ses propositions législatives (articles 62, 63 et 64 TCE).

**Le gouvernement basque** a aussi souligné avec précision l'étendue du nouveau champ de compétences de l'UE en matière d'immigration, tel qu'il résulte de l'article 63a du traité sur le fonctionnement de l'UE, tel que l'a institué le traité de Lisbonne.

Un point donnant matière à controverse a été mis en évidence pour ce qui concerne la directive sur les conditions d'entrée et de séjour de travailleurs hautement qualifiés en provenance de pays tiers<sup>7</sup>. Sur ce point, l'**Association des arrondissements allemands** doute que l'article 63, paragraphe 3, lettre (a) TCE constitue la base juridique appropriée pour réglementer l'accès de ressortissants de pays tiers au marché du travail des États membres.

Dans le même ordre d'idées, les **Partenaires autrichiens** expliquent que du point de vue juridique, le champ d'application de l'article 63, paragraphe 3, lettre (a) TCE reste une question en suspens. De surcroît, les **Partenaires autrichiens** contestent que la base juridique choisie par la Commission puisse couvrir l'exportation de prestations de sécurité sociale en dehors du territoire de l'UE. La même préoccupation s'exprime quant à la base juridique de la proposition de directive concernant la procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique, ainsi que l'établissement d'un socle commun de droits<sup>8</sup>.

#### *Répartition des compétences: désaccord concernant la compétence en matière d'application de sanctions*

Bien que considérant comme essentiel le respect de la compétence des États membres par rapport à certains des problèmes qu'examinent les propositions (c'est-à-dire la détermination des quotas

---

<sup>7</sup> COM (2007) 637.

<sup>8</sup> COM (2007) 638.

d'admission), les **Partenaires basques** ne pensent pas que des problèmes importants se posent à propos de la répartition des compétences. Néanmoins, d'autres partenaires<sup>9</sup> mettent en doute la compétence de la CE sur des points cruciaux figurant dans les propositions de directives.

Certains partenaires craignent que des mesures telles que l'application de sanctions à l'encontre des employeurs de travailleurs en séjour irrégulier issus de pays tiers ne puissent conduire la Communauté à outrepasser ses compétences actuelles. À cet égard, et compte tenu de décisions récentes de la Cour de justice européenne, l'**Association des arrondissements allemands** et les **Partenaires autrichiens** se demandent si la compétence de la CE pour décréter des sanctions communautaires dans le domaine environnemental peut être étendue à d'autres politiques, telles que l'immigration<sup>10</sup>.

### Compétence partagée

Tous les partenaires<sup>11</sup> conviennent que la politique d'immigration est un domaine de compétence partagée entre la Communauté et les États membres et qu'en conséquence, il y a lieu d'appliquer les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les partenaires, mettent toutefois l'accent sur le fait que des questions telles que la détermination des volumes de ressortissants de pays tiers admis dans les États membres pour y travailler demeurent de la compétence nationale<sup>12</sup>.

### **Conformité au principe de subsidiarité**

#### Nécessité et valeur ajoutée d'une action communautaire

En ce qui concerne ce point, les partenaires semblent être en désaccord à propos de la nécessité et de la valeur ajoutée d'une action communautaire, telles que les présentent les propositions.

D'une part, les **Partenaires basques** considèrent que les propositions comportent des aspects transnationaux et qu'une action au niveau de l'UE pourrait être préférable pour permettre de réaliser les objectifs prévus. En outre, l'absence d'action communautaire pourrait, à leur avis, porter tort au marché unique. En conséquence, ils font valoir que des mesures prises au niveau de chaque État pourraient donner lieu à d'importantes différences de traitement des ressortissants de pays tiers à l'intérieur de l'UE. Dans le même ordre d'idées, toutes disparités susceptibles d'exister dans le régime de sanctions pourraient, à leur avis, fausser le Marché unique et faciliter les déplacements d'immigrés en séjour irrégulier à l'intérieur de l'UE, d'un État à l'autre, en fonction du niveau des sanctions prévues par les États membres.

---

<sup>9</sup> Association des arrondissements allemands, Conférence des gouverneurs de région d'Autriche et Parlement régional de Vorarlberg.

<sup>10</sup> Pour un exposé complet des arguments avancés, prière de consulter la PARTIE II – Paragraphe 2.1.

<sup>11</sup> Association des arrondissements allemands, Parlement basque, Gouvernement basque, Conférence des gouverneurs de région d'Autriche et Parlement régional de Vorarlberg.

<sup>12</sup> Cela se trouve maintenant expressément confirmé par l'article 63a du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'**Association des arrondissements allemands** et les **Partenaires autrichiens** partagent le sentiment opposé et considèrent, de manière générale, que la nécessité d'une action communautaire n'a pas été prouvée. C'est pourquoi ils proposent de maintenir au niveau de chaque État membre l'adoption des mesures nécessaires. La seule exception est la position des **Partenaires autrichiens** vis-à-vis de la directive sur la "Carte bleue", car ils sont, du point de vue du principe de subsidiarité, favorables à ce texte<sup>13</sup>.

Enfin, les **Partenaires autrichiens** soulèvent un point très intéressant en ce qui concerne la procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique, ainsi que l'établissement d'un socle commun de droits: bien qu'ils n'y soient pas favorables du point de vue de la subsidiarité, ils proposent néanmoins que les États membres souhaitant mettre cette idée en pratique établissent un mécanisme de coopération renforcée.

#### Qualité des arguments fournis

Pour conclure, les partenaires s'accordent à penser que la Commission n'apporte pas beaucoup d'arguments d'ordre quantitatif à l'appui de l'idée selon laquelle ses propositions seraient conformes au principe de subsidiarité.

#### Conformité au principe de proportionnalité

Les partenaires du Pays basque conviennent que les arguments avancés par la Commission établissent de façon satisfaisante la conformité de la communication au principe de proportionnalité. L'**Association des arrondissements allemands** et les **Partenaires autrichiens**, au contraire, ne semblent pas accepter ces arguments<sup>14</sup>. En outre, ces partenaires considèrent que les mesures proposées vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

#### Choix d'instrument

Tous les partenaires sont d'accord avec le choix de directives comme instrument juridique, car cela laisse aux États membres davantage de latitude d'action. Ils conviennent, par ailleurs, que la Commission a bien justifié son choix.

Les **Partenaires basques** sont d'avis qu'au plan juridique, les propositions n'impliquent qu'un minimum d'harmonisation et que les États membres bénéficieront d'une liberté de choix des moyens en matière de transposition et de mise en œuvre.

---

<sup>13</sup> Pour plus de précisions, prière de consulter la PARTIE II, paragraphe 3.2.1.

<sup>14</sup> Ayant, dans la majorité des cas, rendu un verdict négatif sur la subsidiarité, les partenaires renvoient fréquemment à cette appréciation et n'offrent qu'une analyse très brève de la conformité des propositions au principe de proportionnalité.

L'**Association des arrondissements allemands** et les **Partenaires autrichiens**, tout en marquant, en général, leur accord sur le choix de l'instrument juridique, estiment que certaines des propositions ne laissent pas beaucoup de marge de décision aux États membres. De surcroît, l'**Association des arrondissements allemands** indique, à titre de mise en garde, que la proposition "Carte bleue" restreint à l'excès la liberté des États membres de déterminer l'orientation de leur marché du travail en fonction des besoins.

#### Coûts de mise en œuvre

Tous les partenaires constatent que la mise en œuvre des propositions occasionnera des dépenses. De plus, ils critiquent la Commission pour ne pas avoir abordé ce problème et n'avoir pas essayé de limiter à un minimum nécessaire les conséquences administratives et financières que comportent les propositions.

Le **Gouvernement basque** souligne les indispensables procédures supplémentaires que nécessitent, par nature, les propositions. Dans le même ordre d'idées, l'**Association des arrondissements allemands** évoque les lourdeurs administratives qu'entraîne la multiplication des types de permis de séjour. Seuls les **Partenaires autrichiens** mentionnent l'analyse d'impact et observent qu'elle traite des conséquences que comportent pour les autorités des États membres, du point de vue des coûts, toutes les options examinées.

Néanmoins, le verdict d'ensemble du **Gouvernement basque** et du **Parlement basque** est que les coûts administratifs et financiers iraient au-delà de ce qui est nécessaire pour la mise en œuvre de la proposition.

#### Évaluation de la préparation des propositions législatives

Tous les partenaires conviennent que l'analyse d'impact présentée par la Commission à l'appui de ses propositions législatives omet la dimension régionale et locale. Ils le regrettent et font observer qu'aucune évaluation distincte n'a été présentée concernant la subsidiarité et prenant spécialement en considération l'impact attendu pour les collectivités régionales et locales.

\*

\* \*

## **PARTIE II: ANALYSE DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ – RÉSULTATS DE LA CONSULTATION**

Cette partie du rapport contient un résumé des contributions des partenaires sur les quatre documents de la Commission soumis à cette consultation. Le texte intégral des contributions, dans leur langue originale, peut être consulté sur le site Internet du Réseau de monitoring de la subsidiarité (à l'adresse: <http://subsidiarity.cor.europa.eu>).

### **1. Communication de la Commission relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers (COM(2007) 248 final)**

Cette communication propose l'établissement de "partenariats pour la mobilité" entre l'UE, certains États membres et certains pays tiers, partenariats créant un cadre global dans lequel s'inscriraient les flux migratoires légaux entre les pays concernés et l'UE. La communication promeut également la notion de "migrations circulaires" (c'est-à-dire de migrations gérées de manière à permettre un certain degré de mobilité légale à double sens entre le pays tiers d'origine et le pays membre de l'UE qui est le pays d'admission).

#### **1.1 Base juridique et type de compétence de l'UE (questions 1 et 2 de la grille d'analyse)**

Étant donné qu'il s'agit ici d'une communication non législative, celle-ci ne renvoie expressément à aucune base juridique précise dans le traité CE. Toutefois, les partenaires qui ont choisi de présenter une analyse complète de ce document<sup>15</sup> ont formulé les observations ci-après concernant sa base juridique et les questions de compétence de l'UE.

Le **Parlement basque** voit dans l'article 62 TCE (qui traite du passage des frontières extérieures de l'UE) la base juridique des "partenariats pour la mobilité". Ce partenaire met aussi en lumière la pertinence de l'article 63, paragraphes 1 et 2 TCE concernant la politique de l'UE en matière d'asile, de réfugiés et de personnes déplacées. Le **Gouvernement basque** distingue les mêmes bases juridiques. En outre, ce partenaire évoque la panoplie d'instruments juridiques existants (qui se trouvent principalement dans le droit dérivé), instruments qui régissent le statut de tous les ressortissants de pays tiers présents dans l'UE, et conclut que les "*étrangers non privilégiés*"<sup>16</sup> sont les *bénéficiaires naturels des mesures de l'UE en matière de politique de l'immigration*". Le **Gouvernement basque** évoque aussi la nouvelle base juridique de la politique d'immigration de l'UE, qui se trouve à l'article 63a du traité sur le fonctionnement de l'UE, tel que l'a institué le traité de Lisbonne.

---

15 Parlement basque, Gouvernement basque.

16 Par "étrangers non privilégiés", ce partenaire entend les ressortissants de pays tiers, dont le statut, à l'intérieur de la CE, n'est régi ni par des dispositions particulières de droit dérivé, ni par des accords internationaux conclus entre la CE et des pays tiers.



Les deux partenaires du Pays basque reconnaissent l'immigration comme une compétence partagée entre l'UE et les États membres. Ils présentent en outre une analyse instructive de la répartition interne des compétences pour ce qui concerne les questions d'immigration en Espagne, et expliquent dans quelle mesure les régions sont responsables de ces questions<sup>17</sup>.

Les **Partenaires autrichiens**<sup>18</sup> semblent accepter l'affirmation de la Commission selon laquelle les partenariats pour la mobilité ne remettent pas en question la répartition des compétences entre l'UE et les États membres, et les accords mixtes proposés par la Commission ne leur posent aucun problème. Évoquant les instruments juridiques que cite la Commission et qui visent à favoriser les migrations circulaires (à savoir la proposition de directive concernant procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique et le socle commun de droits pour les travailleurs de pays tiers<sup>19</sup>), ces partenaires indiquent que les commentaires qu'ils formulent à propos de cette dernière proposition s'appliquent *mutatis mutandis* à la communication examinée au présent chapitre<sup>20</sup>. C'est pourquoi ces partenaires ont choisi de ne présenter aucune autre observation concernant cette communication.

## 1.2 Conformité au principe de subsidiarité (questions 3 à 6)

Seuls le **Parlement basque** et le **Gouvernement basque** ont présenté des analyses détaillées de subsidiarité et de proportionnalité à propos de cette communication, et le reste du présent chapitre traite donc principalement de leurs contributions.

### 1.2.1 Nécessité et avantage manifeste d'une action communautaire

Les deux partenaires conviennent que les questions liées aux partenariats de migration et aux migrations circulaires comportent des éléments transnationaux. C'est pourquoi ils maintiennent qu'une action purement nationale de la part des États membres ne serait pas suffisante pour atteindre les objectifs envisagés par cette communication.

De même, les partenaires acceptent l'idée qu'une action communautaire dans les domaines dont traite la communication apporterait une valeur ajoutée par rapport à des mesures purement nationales au niveau des États membres. Le **Gouvernement basque** précise de surcroît que même s'il est vrai que l'action de la CE serait plus efficace, il conviendrait néanmoins de respecter les compétences des États membres et de tenir compte de la mixité des dispositifs liés aux partenariats pour la mobilité (c'est-à-dire des accords internationaux auxquels sont parties la CE, certains États membres et certains pays tiers). Par rapport à la nécessité pour la CE de contracter des obligations internationales, ce partenaire

---

<sup>17</sup> L'analyse du Gouvernement basque ne se limite pas spécialement au Pays basque, mais traite également de la situation d'autres Régions autonomes espagnoles.

<sup>18</sup> Conférence des gouverneurs de région d'Autriche, Parlement régional de Vorarlberg (étant donné que ces partenaires ont présenté des contributions identiques, ils seront désignés collectivement sous l'appellation de "partenaires autrichiens").

<sup>19</sup> COM (2007) 638.

<sup>20</sup> Cf. les paragraphes 4.2 à 4.4 ci-dessous.

souligne également que toute action communautaire en ces matières doit, pour être viable, associer les pays tiers.

### 1.2.2 Champ minimal

Les partenaires reconnaissent que la communication respecte les dispositifs nationaux bien établis. Le **Parlement basque** souligne que le document à l'examen (étant entendu qu'il s'agit d'une communication) donne la priorité aux compétences des États membres et aux mesures prises par ces États. De même, le **Gouvernement basque**, évoquant une fois encore les accords mixtes sur les partenariats pour la mobilité, renvoie implicitement à l'article 300 TCE, qui prévoit que la CE conclut des accords internationaux fondés sur un mandat politique du Conseil. Il paraît donc laisser entendre qu'un tel mandat garantirait le respect des dispositifs nationaux bien établis.

### 1.2.3 Qualité des arguments fournis

Les partenaires conviennent que les arguments avancés par la Commission démontrent de manière suffisante la conformité de la communication au principe de subsidiarité. Toutefois, le **Parlement basque** demande que l'on apporte aussi à l'avenir des arguments quantitatifs.

## 1.3 Conformité au principe de proportionnalité (questions 7 à 12)

### 1.3.1 Efficacité et efficience d'une action communautaire

Les partenaires estiment que l'action proposée dans la communication est appropriée pour atteindre les objectifs fixés et qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre. En particulier, le **Gouvernement basque** souligne que la communication est importante en ce sens que les partenariats de migration et la notion de migrations circulaires contribuent à répondre aux besoins d'emploi de l'UE tout en aidant dans le même temps les pays d'origine à optimiser les avantages et à limiter les effets négatifs de l'émigration. Un lien est également établi entre cet aspect et l'objectif de réduction de l'immigration clandestine.

### 1.3.2 Contrainte juridique minimale et coût minimal de mise en œuvre de la proposition

Les partenaires estiment que l'action proposée dans la communication laisse aux États membres une marge confortable de flexibilité. Toutefois, le **Gouvernement basque** semble vouloir dire que certains éléments de l'action envisagée dans la communication ont besoin, pour que les États membres puissent les appliquer, d'être précisés par des lignes directrices. Ce partenaire n'indique pas s'il attend de la Commission qu'elle publie les lignes directrices en question.

En ce qui concerne les coûts liés à la mise en œuvre des partenariats de migration et à la politique des migrations circulaires, le **Parlement basque** estime que les coûts (administratifs et financiers) ne dépasseraient pas ce qui est nécessaire pour la mise en œuvre de la proposition. D'autre part, le

**Gouvernement basque** considère que la communication ne s'arrête pas suffisamment sur la question de ces coûts.

### 1.3.3 Qualité des arguments fournis

Les partenaires conviennent que les arguments avancés par la Commission démontrent de manière satisfaisante la conformité de la communication au principe de proportionnalité.

### 1.4 Préparation de la communication (consultation et analyse d'impact)

La Commission n'a pas élaboré d'analyse d'impact pour cette communication. Le **Parlement basque** déplore, de manière générale, le fait qu'il manque une perspective locale ou régionale dans les options politiques qu'envisage la communication. Le **Gouvernement basque** fait état de l'intention de la Commission de lancer un processus de consultation afin d'avoir un aperçu des points de vue et de l'expérience vécue des autres institutions de l'UE, des États membres et des parties intéressées.

## 2. **Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (COM(2007) 249 final)**

Cette proposition vise à limiter l'immigration clandestine en réduisant le "facteur d'attraction" créé par la possibilité de trouver du travail illégal dans l'UE. Il est prévu d'y parvenir en imposant des obligations aux employeurs de tous les travailleurs issus de pays tiers, en interdisant l'emploi de travailleurs en séjour irrégulier issus de pays tiers et en imposant des sanctions (de nature administrative ou pénale) aux employeurs qui passent outre à l'interdiction.

Tous les partenaires participant à la consultation ont présenté des contributions relatives à cette proposition de directive<sup>21</sup>.

### 2.1 Base juridique et type de compétence de l'UE (questions 1 et 2 de la grille d'analyse)

Les partenaires voient dans l'article 63, paragraphe 3, lettre b) TCE, relatif à l'immigration clandestine, la base juridique sur laquelle la Commission fonde sa proposition.

Le **Parlement basque** attire, de surcroît, l'attention sur le fait que la procédure de codécision et une obligation de vote à la majorité qualifiée au Conseil s'appliquent à cette proposition. Ce partenaire évoque également la nouvelle base juridique de la politique d'immigration de l'UE, qui se trouve à l'article 63a du traité sur le fonctionnement de l'UE, tel que l'a institué le traité de Lisbonne.

---

21

Association des arrondissements allemands, Parlement basque, Gouvernement basque, Conférence des gouverneurs de région d'Autriche and Parlement régional de Vorarlberg.

L'**Association des arrondissements allemands** et les **Partenaires autrichiens** mettent néanmoins en question l'existence d'une compétence de la CE pour décréter des sanctions communautaires à l'encontre des employeurs de travailleurs en séjour irrégulier issus de pays tiers.

Les deux partenaires renvoient à la jurisprudence de la Cour européenne de justice (ci-après, la "CEJ") pour étayer leurs arguments: la CEJ a déjà jugé que, bien qu'en règle générale ni le droit pénal, ni les règles de procédure pénale n'entrent dans les compétences de la CE, cela n'empêche pas le législateur communautaire de prendre des mesures qui se rapportent à l'harmonisation du droit pénal des États membres, lorsque cela apparaît nécessaire pour assurer l'efficacité intégrale des règles que la CE entend fixer en matière de protection de l'environnement (théorie de l'*effet utile*)<sup>22</sup>. Cette interprétation a récemment été reconfirmée par la CEJ<sup>23</sup>.

Évoquant la jurisprudence de la CEJ rappelée ci-dessus, l'**Association des arrondissements allemands** et les **Partenaires autrichiens** font observer que les deux décisions portaient sur l'action de la CE/de l'UE dans un domaine touchant à la protection de l'environnement<sup>24</sup>. Ils maintiennent qu'il n'est pas certain que l'on puisse invoquer dans des domaines de décision politique autres que l'environnement, et notamment dans celui de l'immigration clandestine, les mêmes arguments en faveur de la compétence de la CE en matière de sanctions fondées sur le droit pénal. C'est pourquoi ces partenaires mettent, de fait, en question l'existence d'une compétence communautaire qui permettrait à la CE d'assortir l'interdiction d'employer des travailleurs en séjour irrégulier issus de pays tiers de la menace de sanctions de nature pénale à l'encontre des employeurs.

Les **Partenaires autrichiens** soulignent en outre que, même à supposer que l'on puisse accepter l'existence d'une compétence communautaire à cet égard, les questions concernant le droit des ressortissants de pays tiers de séjourner dans l'UE sont déjà suffisamment réglementées par le droit des États membres. C'est pourquoi, selon eux, cela ne donnerait pas actuellement à la Communauté le droit d'exercer une telle compétence. Un argument comparable est avancé par l'**Association des arrondissements allemands**.

Tous les partenaires reconnaissent que les questions d'immigration clandestine relèvent de la compétence partagée de la CE et des États membres<sup>25</sup>. Le **Gouvernement basque** observe en particulier que, bien que l'immigration entre dans les compétences partagées, la plupart des mesures relèvent toujours de la compétence des États membres et qu'une véritable politique communautaire de l'immigration reste encore à créer. Il indique également que la fixation des volumes d'immigration reste de la compétence exclusive des différents États membres (à la fois en vertu du traité actuel et en

---

22 Décision du 13.09.2005 dans l'affaire C-176/03, Commission contre Conseil, recueil 2005 p. I-07879, en particulier les points 47 et 48.

23 Décision du 23.10.2007 dans l'affaire C-440/05, Commission contre Conseil, non encore publiée, point 66.

24 Dans la première affaire, il s'agissait d'environnement, et dans la seconde, de transport.

25 Bien entendu, pour l'Association des arrondissements allemands et les Partenaires autrichiens, cette remarque est à nuancer par le fait qu'il existe bien une compétence communautaire en matière de sanctions pénales.

vertu du traité de Lisbonne). À cet égard il attire l'attention sur le risque de voir cette proposition de directive modifier, en réalité, la compétence susmentionnée des États membres et il met en garde contre ce qui pourrait constituer une violation du principe de répartition des compétences.

Enfin, il est intéressant de noter que les partenaires du Pays basque font également une référence intéressante à l'ordre juridique espagnol et à la répartition des compétences en matière d'immigration entre le gouvernement central et les Régions autonomes.

## 2.2 Conformité au principe de subsidiarité (questions 3 à 6)

### 2.2.1 Nécessité et avantage manifeste d'une action communautaire

Les partenaires semblent être en désaccord quant à la nécessité et à la valeur ajoutée de l'action communautaire décrite dans les propositions de directives.

D'une part, les partenaires du Pays basque considèrent que la question de l'immigration clandestine comporte des éléments transnationaux, que l'on ne peut pas traiter avec efficacité en recourant uniquement à des mesures prises au nom des États membres de l'UE. Aussi préconisent-ils que la CE légifère en ce domaine. Le **Gouvernement basque** étaye cette position en citant le nombre d'immigrés en séjour irrégulier qui sont censés être présents dans l'UE et les différents problèmes que pose l'immigration clandestine. Ce partenaire maintient également que l'absence d'action de la part de la CE irait à l'encontre des obligations du traité (notamment en ce qui concerne le marché intérieur), dans la mesure où l'absence de régime uniforme de sanctions dans l'UE fausserait le Marché unique et faciliterait les déplacements secondaires d'immigrés qui sont en séjour irrégulier dans l'UE vers les États membres qui appliquent des sanctions plus légères ou qui n'appliquent pas convenablement les sanctions existant chez eux.

D'autre part, l'**Association des arrondissements allemands** et les **Partenaires autrichiens** partagent le sentiment que la Commission n'a fourni la preuve ni de la nécessité, ni de la valeur ajoutée des mesures figurant dans la proposition de directive. L'**Association des arrondissements allemands** estime que des mesures prises au niveau des différents États membres seraient suffisantes pour permettre d'atteindre les objectifs poursuivis. À cet égard l'action de l'UE n'est pas jugée nécessaire. L'**Association des arrondissements allemands** évoque également la législation allemande qui existe en la matière. De même, les **Partenaires autrichiens** ne paraissent pas convaincus par les arguments fondés sur le marché intérieur que fait valoir la Commission, et ils maintiennent que, même à supposer qu'une compétence communautaire existe, les mesures prévues ne seraient pas nécessaires et que les objectifs poursuivis pourraient être suffisamment atteints par le seul moyen de mesures nationales. Ils ajoutent que cela ne serait en rien contraire aux obligations du traité CE et ne nuirait pas sensiblement aux intérêts des États membres.

### 2.2.2 Champ minimal

Les partenaires paraissent divisés quant à la question de savoir si la directive proposée respecte les dispositifs ou pratiques nationales déjà établis dans les États membres.

Le **Parlement basque** observe que la proposition n'implique qu'un minimum d'harmonisation et que comme il s'agit d'une directive, celle-ci permettra une certaine souplesse dans la transposition et la mise en œuvre au niveau des États membres. Le **Gouvernement basque** partage ce point de vue. En outre, il attire l'attention sur l'avant-dernier paragraphe de l'article 63 TCE qui, dans le domaine de l'immigration, permet aux États membres de maintenir ou de décréter des mesures en vertu du droit interne, à condition que ces mesures soient compatibles avec le traité et les conventions internationales.

L'**Association des arrondissements allemands** et les **Partenaires autrichiens** ne partagent pas le sentiment ci-dessus. La première évoque l'existence en Allemagne d'un régime équilibré de sanctions, qui s'est révélé être un bon régime, laissant ainsi entendre que les mesures proposées ne respecteraient pas ce système. Les **Partenaires autrichiens** craignent que la proposition n'ignore une législation nationale bien établie, sans fournir de justification suffisante.

### 2.2.3 Qualité des arguments fournis

Le **Parlement basque** et le **Gouvernement basque** conviennent que les arguments avancés par la Commission démontrent convenablement la conformité de la proposition de directive au principe de subsidiarité. Au contraire, l'**Association des arrondissements allemands** et les **Partenaires autrichiens** ne jugent pas satisfaisants les arguments avancés par la Commission. Tous les partenaires remarquent toutefois l'absence d'indicateurs quantitatifs dans l'argumentation de la Commission.

## 2.3 Conformité au principe de proportionnalité (questions 7 à 12)

### 2.3.1 Efficacité et efficacité d'une action communautaire

Les partenaires du Pays basque estiment que les mesures contenues dans la proposition sont adéquates et proportionnelles aux objectifs fixés. En particulier, le **Gouvernement basque** considère que l'application de sanctions identiques et d'une rigueur égale constituera un moyen de dissuasion efficace contre l'immigration clandestine et que cela contribuera à réduire le "facteur d'attraction" qu'exerce la perspective du travail illégal dans l'UE.

En ce qui concerne son analyse de la proposition au plan des compétences et de la subsidiarité, l'**Association des arrondissements allemands** n'entre pas dans une évaluation très détaillée de la proposition de directive par rapport au principe de proportionnalité.

Les **Partenaires autrichiens** adoptent une position comparable. Toutefois, ils indiquent que selon eux, les mesures proposées vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

### 2.3.2 Contrainte juridique minimale et champ minimal

Le **Parlement basque** observe que la proposition n'implique qu'un minimum d'harmonisation et que comme il s'agit d'une directive, celle-ci permettra une certaine souplesse dans la transposition et la mise en œuvre au niveau des États membres. Le **Gouvernement basque** partage ce point de vue et renvoie, une fois encore, à l'avant-dernier paragraphe de l'article 63 TCE.

L'**Association des arrondissements allemands** approuve le choix d'une directive comme instrument juridique (dans la mesure où elle laisserait aux États membres une certaine liberté de choix quant aux moyens de sa mise en œuvre) et elle considère que la Commission a présenté des arguments appropriés pour justifier ce choix. Elle se plaint toutefois de ce que, compte tenu de la législation allemande actuellement en vigueur qui sanctionne l'emploi de travailleurs en situation irrégulière issus de pays tiers, la proposition de directive ne laisse pas aux États membres beaucoup de marge de décision à l'échelon national. Les **Partenaires autrichiens** expriment des préoccupations de même nature.

### 2.3.3 Coût de mise en œuvre de la proposition

Le **Gouvernement basque** admet que la mise en œuvre de la proposition de directive supposerait des inspections des entreprises, ainsi que de nouvelles procédures administratives ou pénales, ce qui créerait des charges financières et administratives supplémentaires pour les collectivités nationales et régionales (de même que pour les acteurs économiques). Toutefois, le **Gouvernement basque** est d'avis, comme le **Parlement basque**, que les coûts (administratifs et financiers) dépasseraient ce qui est nécessaire.

Les **Partenaires autrichiens** considèrent que la Commission n'a guère tenu compte de la nécessité de limiter au minimum nécessaire les conséquences administratives et financières de sa proposition.

### 2.3.4 Qualité des arguments fournis

Les partenaires du Pays basque conviennent que les arguments avancés par la Commission démontrent de manière suffisante la conformité de la proposition au principe de proportionnalité. Au contraire, l'**Association des arrondissements allemands** et les **Partenaires autrichiens** semblent écarter ces arguments<sup>26</sup>.

---

26

L'Association des arrondissements allemands renvoie à son analyse de la proposition, du point de vue de la compétence de la CE et de la subsidiarité.

#### 2.4 Préparation de la communication (consultation et analyse d'impact)

Tous les partenaires ont pris note de l'analyse d'impact et de la consultation précédant l'adoption de la proposition. Ils regrettent toutefois que ni l'analyse d'impact, ni la consultation ne tiennent compte des aspects qui intéressent les collectivités locales et régionales. Les partenaires indiquent également que la Commission n'a présenté aucune évaluation distincte de subsidiarité qui aurait tenu compte des préoccupations des collectivités régionales et locales.

Les partenaires font également référence aux consultations organisées avant la publication de la proposition, mais la plupart d'entre eux remarquent que la consultation n'a pas tenu compte de la dimension locale et régionale. De surcroît, le **Gouvernement basque** critique la pauvreté et le caractère simpliste des informations diffusées par la Commission, et regrette qu'il ne soit nulle part indiqué si les résultats de la consultation seront publiés dans leur intégralité.

### 3. **Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (COM(2007) 637 final)**

Cette proposition vise à créer une procédure en matière d'admission d'immigrés hautement qualifiés issus de pays tiers, qui serait une procédure axée sur les besoins, rapide et souple, et qui permettrait d'offrir à ces personnes des conditions attrayantes de séjour pour elles-mêmes et les membres de leur famille (et qui prévoirait aussi certaines facilités, au cas où certaines souhaiteraient se rendre dans un deuxième État membre pour y exercer un emploi hautement qualifié). Ces travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers deviendraient détenteurs d'un permis de séjour et de travail dénommé "Carte bleue européenne". L'objectif général de la proposition est de faire de l'UE une destination plus intéressante pour les immigrés hautement qualifiés ou possédant des qualifications.

Seuls l'**Association des arrondissements allemands** et les **Partenaires autrichiens** ont présenté des observations concernant cette proposition.

#### 3.1 Base juridique et type de compétence de l'UE (questions 1 et 2 de la grille d'analyse)

Les partenaires reconnaissent que la Commission fonde cette proposition sur l'article 63, paragraphe 3, lettre a) et paragraphe 4 du traité CE. L'article 63, paragraphe 3, lettre a) concerne l'immigration légale, et notamment les conditions d'entrée et de séjour de ressortissants de pays tiers dans l'UE, ainsi que les normes sur les procédures de délivrance par les États membres de visas et de permis de séjour à long terme. L'article 63, paragraphe 4 prévoit des mesures définissant d'une part, le droit des ressortissants de pays tiers qui se trouvent déjà en séjour régulier dans un État membre de résider dans un autre État membre, et d'autre part, les conditions dans lesquelles ils peuvent exercer ce droit.

L'**Association des arrondissements allemands** exprime des doutes quant au caractère approprié de la base juridique: considérant que la proposition vise également à réglementer l'accès des ressortissants



de pays tiers au marché du travail des États membres, ce partenaire estime que la proposition de directive n'est pas couverte par l'article 63, paragraphe 3, lettre a) TCE. Ce partenaire explique que la réglementation de l'accès des ressortissants de pays tiers au marché national du travail continue de relever de la compétence des États membres.

Les **Partenaires autrichiens** avancent un argument de même nature, en attirant également l'attention sur la doctrine juridique, qui met en lumière les différences d'opinion existant sur cette question. Certains spécialistes estiment que la réglementation de l'accès des ressortissants de pays tiers au marché du travail des États membres entre nécessairement dans le champ d'application de l'article 63, paragraphe 3, lettre a), parce que, faute de cela, il serait impossible de mettre sur pied une politique pleinement efficace en matière d'immigration<sup>27</sup>. D'autres ne pensent pas que l'accès des ressortissants de pays tiers au marché du travail des États membres puisse trouver une quelconque base juridique dans le texte actuel du traité. De l'avis des **Partenaires autrichiens**, il s'agit là d'une question juridique en suspens, qu'il faut régler.

De plus, les **Partenaires autrichiens** mettent en question l'existence d'une compétence de la CE en ce qui concerne l'article 15, paragraphe 1, lettre e) de la proposition de directive (égalité de traitement avec les ressortissants en ce qui concerne les branches de la sécurité sociale). De l'avis de ces partenaires, la base juridique choisie par la Commission ne couvre pas l'exportation des prestations de sécurité sociale en dehors du territoire de l'UE.

Enfin, il convient de préciser que pour tous les partenaires, la question de l'immigration légale entre dans les compétences partagées par la CE et les États membres<sup>28</sup>. Les partenaires font toutefois observer que la détermination des volumes de ressortissants de pays tiers admis dans les États membres pour y travailler continue à relever très clairement de la compétence des États membres<sup>29</sup>.

### 3.2 Conformité au principe de subsidiarité (questions 3 à 6)

#### 3.2.1 Nécessité et avantage manifeste d'une action communautaire

Les partenaires prennent différentes positions sur cette question.

L'**Association des arrondissements allemands** ne semble pas convaincue de la nécessité de la proposition de "Carte bleue européenne" et de la valeur ajoutée de cette législation au niveau européen. Ce partenaire évoque la législation allemande existante en matière d'admission et de conditions de séjour des ressortissants hautement qualifiés issus de pays tiers et déclare penser que cette législation sert à l'État membre de moyen pour définir ses politiques d'immigration et ses quotas

---

27 Argument de "l'effet utile".

28 Et ce, indépendamment des questions qu'ils soulèvent à propos de l'étendue exacte de ces compétences.

29 Cela est maintenant expressément confirmé par l'article 63a du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel qu'il a été institué par le traité de Lisbonne.

d'admission. L'Association des arrondissements allemands poursuit en indiquant qu'une législation telle que celle qu'envisage la Commission porterait atteinte à la possibilité susmentionnée dont bénéficient actuellement les États membres. Elle a donc le sentiment que la question de l'admission et du séjour dans l'UE des ressortissants hautement qualifiés de pays tiers peut se régler de manière satisfaisante uniquement au moyen de mesures nationales.

De même, l'**Association des arrondissements allemands** n'accepte pas les arguments de la Commission selon lesquels ses propositions apporteraient des avantages manifestes, par opposition à une législation purement nationale, au niveau des États membres. Elle mentionne que la destination des immigrés hautement qualifiés n'est pas "l'Europe" dans son ensemble, mais les différents marchés du travail des États membres, et affirme en conséquence qu'elle ne voit pas la valeur ajoutée qu'apporteraient des conditions uniformes d'admission et de séjour. Elle critique également la possibilité donnée aux immigrés hautement qualifiés de résider dans d'autres États membres. Elle affirme que cette possibilité ne serait pas compatible avec la responsabilité qui incombe aux États membres (de la deuxième résidence) de régler l'accès des ressortissants de pays tiers à leur marché du travail et, en dernière analyse, de définir leurs politiques d'immigration et leurs quotas d'admission.

D'autre part, les **Partenaires autrichiens** semblent accepter l'argumentation avancée par la Commission. Ils sont favorables à l'idée que seules des mesures prises au niveau de l'UE peuvent convenablement permettre d'atteindre l'objectif consistant à rendre l'UE intéressante pour les immigrés hautement qualifiés. Toutefois, ils mettent en même temps en lumière la nécessité de respecter la compétence dont disposent les États membres pour définir leurs quotas d'admission. Ces partenaires reconnaissent les aspects transnationaux des questions liées à l'admission, au travail et au séjour dans l'UE de ressortissants hautement qualifiés de pays tiers (bien qu'ils semblent considérer que les immigrés sans qualifications universitaires et n'ayant que 3 ans d'expérience professionnelle ne devraient pas entrer dans la catégorie des personnes "hautement qualifiées" et ne devraient donc pas non plus être concernés par la proposition). En outre, ils acceptent la nécessité d'améliorer la compétitivité globale de l'UE en attirant les immigrés hautement qualifiés et ils considèrent que des mesures purement nationales prises au niveau des États membres seraient moins efficaces pour attirer des immigrés hautement qualifiés vers certains secteurs économiques. Les **Partenaires autrichiens** répondent enfin que la proposition à l'examen apporterait une valeur ajoutée par rapport à une action purement nationale au niveau des États membres<sup>30</sup>.

### 3.2.2 Champ minimal

Les partenaires conviennent que la proposition de directive tient dûment compte des dispositifs bien établis et des systèmes juridiques des États membres. L'**Association des arrondissements allemands**, en particulier, attire l'attention sur le fait que la loi allemande prévoit déjà des garanties de procédure comparables à celles qui figurent dans la proposition.

---

30

Cependant, ils affirment dans le même temps que l'absence de mesures de la CE à ce sujet n'aurait pas à l'encontre des obligations du traité CE et ne nuirait pas aux intérêts des différents États membres.

### 3.2.3 Qualité des arguments fournis

Alors que l'**Association des arrondissements allemands** ne trouve pas convaincante l'argumentation de la Commission, les **Partenaires autrichiens** la considèrent suffisante. Néanmoins, tous les partenaires déplorent le fait que l'argumentation avancée ne contient que des éléments qualitatifs (et non quantitatifs).

### 3.3 Conformité au principe de proportionnalité (questions 7 à 12)

#### 3.3.1 Efficacité et efficacité d'une action communautaire

L'**Association des arrondissements allemands** ne semble avoir aucun doute quant au caractère adapté et approprié des mesures proposées par rapport aux objectifs poursuivis. Toutefois elle formule quelques objections concernant certains éléments concrets de la proposition. Elle considère trop faible le seuil de revenu prévu à l'article 5, paragraphe 2 de la proposition et propose de le relever (elle estime qu'un seuil peu élevé risquerait de ne pas empêcher les détenteurs de la "Carte bleue européenne" de compter sur les fonds publics pour soutenir leur revenu). En outre, ils sont également sceptiques quant à la preuve exigée pour qu'un immigré puisse entrer dans la catégorie des personnes "hautement qualifiées", à savoir une expérience professionnelle de 3 ans.

Les **Partenaires autrichiens** considèrent également la proposition comme adaptée et appropriée, dans la mesure où, dans la pratique, la compétence nationale en matière de fixation des volumes d'admission est respectée et où la proposition ne concerne que les travailleurs qui peuvent, de manière justifiée, entrer dans la catégorie des personnes "hautement qualifiés". Ces partenaires indiquent clairement qu'ils ne considèrent comme travailleurs "hautement qualifiés" que les détenteurs de diplômes de l'enseignement universitaire ou supérieur, ainsi que les spécialistes hautement compétents. Étant donné que la proposition de directive concernerait également des travailleurs ayant au moins 3 ans d'expérience professionnelle, ils estiment qu'à cet égard, la proposition va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

#### 3.3.2 Contrainte juridique minimale & champ minimal

Aussi bien l'**Association des arrondissements allemands** que les **Partenaires autrichiens** marquent leur accord sur le choix d'une directive comme instrument juridique (dans la mesure où une directive laisse davantage de latitude aux États membres). Néanmoins, l'**Association des arrondissements allemands** souligne qu'elle considère la proposition proprement dite comme excessivement restrictive de la liberté des États membres de déterminer l'orientation de leur marché du travail en fonction des besoins, en particulier pour ce qui concerne les travailleurs hautement qualifiés.

### 3.3.3 Coût de mise en œuvre de la proposition

Pour ce qui est des coûts liés à la mise en œuvre de la proposition, l'**Association des arrondissements allemands** évoque indirectement les lourdeurs administratives qu'entraînerait la multiplication des types de permis de séjour<sup>31</sup>. Elle fait observer que la réforme de la loi allemande sur l'immigration s'était fixé l'objectif opposé (c'est-à-dire de réduire globalement le nombre de types de permis de séjour). Les **Partenaires autrichiens** mentionnent l'analyse d'impact et observent qu'elle traite des conséquences que comportent pour les autorités des États membres, du point de vue des coûts, toutes les options examinées.

### 3.3.4 Qualité des arguments fournis

Aussi bien l'**Association des arrondissements allemands** que les **Partenaires autrichiens** jugent suffisants les arguments avancés par la Commission pour démontrer la conformité de la proposition de "Carte bleue" au principe de proportionnalité.

## 3.4 Préparation de la communication (consultation & analyse d'impact)

Tous les partenaires ont pris note de l'analyse d'impact et de la consultation précédant l'adoption de la proposition. Ils regrettent toutefois que ni l'analyse d'impact, ni la consultation ne tiennent compte des aspects qui intéressent les collectivités locales et régionales. Les partenaires indiquent également que la Commission n'a présenté aucune évaluation distincte de subsidiarité qui aurait tenu compte des préoccupations des collectivités régionales et locales.

## 4. **Proposition de directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (COM(2007) 638 final)**

Cette proposition a pour but de mettre en place une procédure administrative unique, permettant d'obtenir un permis de résidence et de travail unique, pour les travailleurs qui sont issus de pays tiers et qui désirent immigrer dans l'UE. La proposition vise également à garantir un socle commun de droits aux travailleurs qui sont issus de pays tiers et qui sont en séjour régulier dans les États membres.

L'**Association des arrondissements allemands** n'a pas présenté de contribution relative à cette proposition.

---

<sup>31</sup> Cf. réponse à la question 5.

#### 4.1 Base juridique et type de compétence de l'UE (questions 1 et 2 de la grille d'analyse)

Les partenaires prennent acte du fait que la Commission fonde cette proposition sur l'article 63, paragraphe 3, lettre a) du traité CE, qui concerne l'immigration légale.

Le **Parlement basque** attire en outre l'attention sur le fait que la procédure législative applicable est l'unanimité au Conseil et la consultation du Parlement européen. Ce partenaire évoque également la nouvelle base juridique de la politique d'immigration de l'UE, qui se trouve à l'article 63a du traité sur le fonctionnement de l'UE, tel que l'a institué le traité de Lisbonne.

Les **Partenaires autrichiens** expriment certaines inquiétudes quant au choix de la base juridique. L'analyse présentée au paragraphe 3.1 ci-dessus s'applique en l'occurrence *mutatis mutandis*.

Enfin, tous les partenaires considèrent que les sujets concernant l'immigration légale relèvent de la compétence partagée de l'UE et des États membres. Le **Gouvernement basque** observe en particulier que, bien que l'immigration entre dans les compétences partagées, la plupart des mesures relèvent toujours de la compétence des États membres et qu'une véritable politique d'immigration communautaire reste encore à créer. Les partenaires du Pays basque présentent également des remarques intéressantes sur l'ordre juridique espagnol et la répartition des compétences en matière d'immigration entre le gouvernement central et les Régions autonomes.

#### 4.2 Conformité au principe de subsidiarité (questions 3 à 6)

##### 4.2.1 Nécessité et avantage manifeste d'une action communautaire

Les partenaires du Pays basque considèrent que la question de l'immigration légale comporte des éléments transnationaux, que l'on ne peut pas traiter avec efficacité en recourant uniquement à des mesures prises au nom des États membres de l'UE. Aussi préconisent-ils que la CE légifère en ce domaine. Le **Gouvernement basque** attire l'attention sur le fait que les divergences qui existent entre les législations des États membres entraînent, à l'intérieur de l'UE, des différences de traitement des travailleurs issus de pays tiers. Il estime que l'absence de législation communautaire, du type des mesures envisagées dans la proposition, comporte le risque de fausser le Marché unique et de provoquer des mouvements migratoires secondaires en direction des États membres où les conditions d'entrée sont les moins strictes et où davantage de droits sont garantis aux travailleurs issus de pays tiers. Ce partenaire maintient également que l'action de la CE apportera des avantages manifestes, au contraire de mesures qui seraient prises uniquement par les États membres (lesquelles iraient, de surcroît, à l'encontre des obligations du traité, notamment pour ce qui concerne le Marché unique).

D'autre part, les **Partenaires autrichiens** ne sont convaincus ni de la nécessité, ni de la valeur ajoutée de la proposition. À leur avis, la question de l'emploi de travailleurs issus de pays tiers, qui ne sont pas des travailleurs hautement qualifiés, ne comporte aucun aspect transnational: le marché du travail, pour ces travailleurs issus de pays tiers, continue de se définir en fonction de caractéristiques nationales. C'est pourquoi ces partenaires estiment que des mesures purement nationales suffiraient et

ne seraient pas contraires aux obligations du traité CE. Toutefois, ces partenaires proposent que les États membres qui souhaitent opter pour la proposition mettent en place un mécanisme de coopération renforcée (selon toute vraisemblance, dans le cadre de l'article 11 TCE).

#### 4.2.2 Champ minimal

Les partenaires semblent divisés quant à la question de savoir si la directive proposée respecte les dispositifs ou pratiques déjà établis à l'échelon national dans les États membres. Les observations formulées par le **Gouvernement basque** et le **Parlement basque** à propos de la proposition de directive sur les sanctions<sup>32</sup> s'appliquent en l'occurrence *mutatis mutandis* (cf. le paragraphe 2.2.2 ci-dessus). D'autre part, les **Partenaires autrichiens** maintiennent que la proposition ne tient pas compte comme elle le devrait des situations nationales particulières (qui sont notamment régies par des dispositions constitutionnelles nationales). Ils relèvent aussi qu'il conviendrait que les mesures telles que celles qui sont envisagées dans la proposition ne portent pas atteinte à la répartition des compétences et des pouvoirs dans le système national.

#### 4.2.3 Qualité des arguments fournis

Le **Parlement basque** et le **Gouvernement basque** conviennent que les arguments avancés par la Commission établissent de manière satisfaisante la conformité de la proposition de directive au principe de subsidiarité. Au contraire, les **Partenaires autrichiens** ne trouvent pas satisfaisants les arguments avancés par la Commission. Les partenaires sont toutefois unanimes à noter l'absence d'indicateurs quantitatifs dans l'argumentation de la Commission.

### 4.3 Conformité au principe de proportionnalité (questions 7 à 12)

#### 4.3.1 Efficacité et efficience d'une action communautaire

Les partenaires du Pays basque estiment que les mesures contenues dans la proposition sont appropriées et proportionnelles aux objectifs fixés. En particulier, le **Gouvernement basque** est d'avis que la procédure administrative unique et le permis unique créeraient des synergies et faciliteraient le contrôle de l'immigration légale; le socle commun de droits créerait une égalité de traitement dans l'ensemble de l'UE et contribuerait à faire reculer la concurrence déloyale et l'exploitation des travailleurs issus de pays tiers.

Par ailleurs, les **Partenaires autrichiens** se réfèrent à leur analyse de la proposition en ce qui concerne le principe de subsidiarité, et ajoutent qu'ils considèrent ces mesures comme inadéquates et comme allant au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les objectifs poursuivis.

---

<sup>32</sup> COM (2007) 249.

#### 4.3.2 Contrainte juridique minimale et Champ minimal

Le **Parlement basque** observe que la proposition n'implique qu'un minimum d'harmonisation et que comme il s'agit d'une directive, celle-ci permettra une certaine souplesse dans la transposition et la mise en œuvre au niveau des États membres. Le **Gouvernement basque** partage ce point de vue et renvoie de nouveau à l'avant-dernier paragraphe de l'article 63 TCE.

Les **Partenaires autrichiens** semblent approuver le choix d'une directive comme instrument juridique (dans la mesure où cela laisserait aux États membres une certaine liberté de choix quant aux moyens de mise en œuvre). Ils considèrent toutefois que les mesures envisagées restreignent à l'excès la marge de décision laissée aux États membres.

#### 4.3.3 Coût de mise en œuvre de la proposition

Le **Gouvernement basque** note que la proposition ne mentionne pas les coûts potentiels qu'entraînerait sa mise en œuvre pour les gouvernements nationaux, les collectivités locales et régionales, les opérateurs économiques et les citoyens. Les **Partenaires autrichiens** évoquent l'analyse d'impact, qui selon eux, donne des informations sur la charge financière et administrative qui résulterait de la mise en œuvre de la proposition.

#### 4.3.4 Qualité des arguments fournis

Le **Parlement basque** juge suffisants les arguments avancés par la Commission en ce qui concerne la conformité de la proposition au principe de proportionnalité. Le **Gouvernement basque** note, toutefois, qu'une évaluation ex-post de l'impact financier de l'application des propositions serait nécessaire, avant que l'on ne puisse évaluer les arguments fournis. Enfin, les **Partenaires autrichiens** écartent les arguments de la Commission, qu'ils jugent insuffisants.

#### 4.4 Préparation de la communication (consultation et analyse d'impact)

Tous les partenaires ont connaissance de l'analyse d'impact et de la consultation précédant l'adoption de la proposition. Ils regrettent toutefois que ni l'analyse d'impact, ni la consultation ne tiennent compte des aspects qui intéressent les collectivités locales et régionales. Les partenaires indiquent également que la Commission n'a présenté aucune évaluation distincte de subsidiarité qui aurait tenu compte des préoccupations des collectivités régionales et locales.