2000

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

LE STATUT JURIDIQUE DES PERSONNES ADMISES AU REGROUPEMENT FAMILIAL

Etude comparative de la législation et de la pratique de certains pays européens

Steve Peers, Robin Barzilay,
Kees Groenendijk et Elspeth Guild

Relations intercommunautaires

LE STATUT JURIDIQUE DES PERSONNES ADMISES AU REGROUPEMENT FAMILIAL

Etude comparative de la législation et de la pratique de certains pays européens

Steve Peers, Robin Barzilay,
Kees Groenendijk et Elspeth Guild

Centre de droit des migrations
Université de Nimègue (Pays-Bas)

Janvier 2000

Relations intercommunautaires

Direction générale III – Cohésion sociale
Direction des affaires sociales et de la santé

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

The legal status of persons admitted for family reunion : A comparative Study of Law and Practice in some European States

ISBN 92-871-4387-0

Ce document reflète l'opinion personnelle des auteurs et ne représente pas nécessairement l'avis officiel du Conseil de l'Europe ou de ses Etats membres.

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-4387-0
© Conseil de l'Europe, août 2000
Imprimé en Allemagne

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION 5

2. INSTRUMENTS EUROPEENS CONCERNES 9

2.1 Convention européenne des Droits de l'Homme 9
2.2 Charte sociale européenne 11
2.3 Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant 14
2.4 Convention européenne d'établissement 16
2.5 Convention européenne d'assistance sociale et médicale 17
2.6 Droit communautaire 19

3. LEGISLATION ET PRATIQUE DE TROIS PAYS 27

3.1 Allemagne 27
3.2 Pays-Bas 33
3.3 Royaume-Uni 40

4. LE DROIT DANS SEPT AUTRES PAYS 47

4.1 France 47
4.2 Hongrie 51
4.3 Lettonie 54
4.4 Norvège 58
4.5 Espagne 62
4.6 Suède 65
4.7 Suisse 68

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 73

BIBLIOGRAPHIE 83

REMERCIEMENTS 85

Liste des publications 87

1. INTRODUCTION

Description du problème

Le regroupement familial est l'une des principales sources d'immigration dans la plupart des Etats européens. Ces dernières années, les débats politiques se sont centrés, dans de nombreux Etats, sur les demandeurs d'asile, les travailleurs migrants ou les immigrés ayant une origine et une langue communes au sein du pays d'immigration. Les membres de la famille de ces migrants et d'autres catégories de migrants représentent une partie importante de l'immigration totale en Europe, comme sur les autres continents.

La plupart des immigrants admis au titre du regroupement familial bénéficient d'un avantage par rapport aux autres immigrants, en ce qu'ils ont des liens étroits avec une personne déjà établie dans le pays d'accueil. Ces liens peuvent faciliter leur intégration dans ce pays.

Le statut de résident et les autres droits accordés aux membres de la famille admis constituent des éléments essentiels qui faciliteront l'intégration des nouveaux arrivants dans la société d'accueil.

Cette étude n'analyse pas la politique d'admission à l'égard des membres de la famille. Elle porte principalement sur le statut qui leur est octroyé à la suite de leur admission. Dans quelle mesure les Etats européens prévoient-ils un statut spécifique pour ces personnes ? Quels droits ce statut confère-t-il ? Ce statut varie-t-il en fonction de la situation administrative du regroupant ? Dans quelle mesure le statut d'un membre de la famille dépend-il du regroupant ? Combien de migrants familiaux jouissent-ils en pratique de ce statut ? Dispose-t-on d'indices permettant d'affirmer que le statut juridique des membres de la famille a facilité ou au contraire entravé leur participation à la société du pays d'accueil ?

Cette étude décrit, analyse et compare les règles et la pratique nationales pertinentes en matière d'immigration. Elle contient en outre une rapide description des principales dispositions européennes sur les droits des membres de la famille admis, à savoir les dispositions pertinentes des Conventions du Conseil de l'Europe et du droit communautaire, à l'égard à la fois des membres de la famille des ressortissants de l'Union européenne (UE) et des ressortissants d'Etats non membres de l'UE, lorsque ces dispositions figurent dans des accords conclus par la CE. L'étude ne traite pas de la mise en œuvre du droit communautaire dans les Etats membres de l'UE, et n'entre pas dans le détail de la jurisprudence de la Convention européenne des Droits de l'Homme de Strasbourg (CEDH), puisque ces questions ont récemment fait l'objet d'une autre étude[1].

[1] Groenendijk, Guild et Dogan 1998.

Questions liées à la recherche

Les principales questions liées à la recherche sur la législation et la pratique nationales sont les suivantes :

(1) La législation nationale en matière d'immigration prévoit-elle un régime juridique spécial en matière de résidence pour les membres de la famille admis et, dans le cas contraire, de quel statut ceux-ci bénéficient-ils ?
(2) Quels sont les éléments principaux de ce statut administratif ?
    (a) le statut est-il le même si le regroupant (« parrain ») possède la nationalité du pays, s'il s'agit d'un résident de longue durée ou d'un ressortissant d'un Etat non membre de l'UE admis à titre temporaire ?
    (b) les droits des enfants diffèrent-ils de ceux des conjoints ?
(3) Le divorce ou le décès du regroupant (parrain) influe-t-il sur les droits de résidence des membres de la famille admis ?
(4) L'expulsion ou l'éloignement de membres de la famille sont-ils entourés de restrictions particulières ?
(5) L'accès des membres de la famille admis au marché du travail est-il limité ou libre ?
(6) Les droits sociaux des membres de la famille admis font-ils l'objet d'une réglementation spécifique ?
    (a) d'un point de vue général, jouissent-ils des mêmes droits que les ressortissants du pays d'accueil ?
    (b) dans le cas contraire, de quelles branches de la sécurité sociale ou de l'assistance sociale sont-ils exclus ?
(7) Dans quelle mesure les droits politiques, notamment le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales, régionales ou nationales sont-ils accordés aux membres de la famille admis ?
(8) Dispose-t-on de données sur le nombre de membres de la famille admis, et certains aspects de leur statut ont-ils suscité des débats publics ou politiques ces dernières années ?
(9) Quelle a été l'importance des conventions européennes pour le statut des membres de la famille admis ?

Méthodologie

Nous avons adressé un questionnaire aux experts de chacun des dix Etats membres du Conseil de l'Europe sur lesquels porte cette étude. Nous avons demandé à ces experts de nous adresser les dispositions pertinentes de la législation nationale sur l'immigration et les décrets d'application qui s'y rapportent, les instructions ou circulaires ministérielles publiées et des informations sur la pratique telle qu'elle ressort de la documentation disponible. Pour chaque pays, nous nous sommes efforcés de contacter un expert travaillant avec les autorités centrales, un avocat praticien spécialisé dans le droit de l'immigration et un universitaire. La plupart des experts auxquels nous avions adressé un questionnaire l'ont rempli et nous l'ont retourné. Nous avons également passé en revue la bibliographie sur le droit de l'immigration de ces pays dans la mesure où nous avons pu y avoir accès.

De plus, nous avons, dans le cas de certains Etats membres, interviewé des fonctionnaires du ministère compétent, des fonctionnaires du service de l'immigration, des avocats spécialisés dans les questions d'immigration, des organisations d'immigrés et des universitaires. Les entretiens se sont déroulés en personne ou au téléphone.

On trouvera dans l'annexe le nom des personnes qui nous ont aidés à établir le présent rapport. Nous leur sommes profondément reconnaissants d'avoir pris le temps de répondre à nos questions et de nous avoir fait profiter de leurs compétences techniques. La responsabilité du contenu n'engage que ses auteurs.

Terminologie

Dans le présent rapport, le terme *étranger* s'entend de toute personne qui n'a pas la nationalité (citoyenneté) de l'Etat où elle vit. Nous avons employé tour à tour les termes *nationalité* et *citoyenneté* pour désigner le lien juridique existant entre une personne et un Etat telle qu'il est défini par la législation de cet Etat, indépendamment de l'origine ethnique de la personne en question. Les personnes qui ont un lien juridique avec leur pays de résidence sont des *nationaux* ou des *citoyens*.

La notion de « membre de la famille » n'est pas limitée, dans cette étude, aux conjoints et aux enfants. Lorsque d'autres proches parents (concubins, parents, frères ou sœurs) sont admis au titre du regroupement familial, ce rapport présente également les données disponibles sur leur statut et les éventuelles différences majeures avec le statut des membres du « noyau » familial. La notion de regroupement familial inclut, aux fins de cette étude, des personnes qui n'étaient pas encore des membres de la famille au moment où le parrain qui souhaite les faire venir dans le pays d'accueil est entré pour la première fois dans ce pays.

Dans le présent rapport, nous avons employé tour à tour les expressions *permis d'établissement*, *permis d'installation* et *permis de séjour ou de résidence permanent* pour désigner le statut des immigrés de longue durée. Les termes parrain et regroupant sont utilisés alternativement pour désigner la personne résidant dans le pays d'immigration avec laquelle les membres de la famille cherchent à effectuer un regroupement.

2. INSTRUMENTS EUROPEENS CONCERNES

2.1 Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH)

Article 8

L'article 8(1) de la Convention européenne des Droits de l'Homme contraint les Etats membres à respecter la vie familiale, sous réserve de certaines dérogations énoncées à l'article 8(2). Ni la Convention ni ses Protocoles ne contiennent de dispositions sur le statut des membres de la famille, mais il ressort clairement de la jurisprudence de la Commission et de la Cour européenne des Droits de l'Homme que l'article 8 affecte un aspect essentiel de ce statut, à savoir la question de l'éloignement[2].

La Cour et la Commission des Droits de l'Homme ont donné à la notion de « vie familiale » une interprétation large. Cette notion peut ainsi désigner la relation entre un parent et son enfant, même si les parents de l'enfant en question sont divorcés ou n'ont jamais été mariés, et peut même être invoquée par un parent qui n'a pas la garde. Elle couvre en outre la relation entre un adulte et ses parents ou ses frères et sœurs eux-mêmes adultes.

Si une personne a une vie familiale au sein d'une Partie contractante à la Convention, son éloignement de cet Etat constitue bien évidemment une ingérence dans sa vie familiale au sens de l'article 8(1). Cependant, cela ne signifie pas que toutes les mesures d'éloignement prises à l'encontre de ces personnes soient contraires à l'article 8. Il est possible pour un Etat de défendre ses actions en invoquant les motifs énoncés à l'article 8(2), notamment le « bien-être économique du pays » ou l'ordre public et la sécurité nationale. Dans la plupart des affaires d'éloignement dont la Cour de Strasbourg a été saisie, les mesures d'éloignement s'appuyaient sur ce dernier argument.

Les organes de Strasbourg imposent aux Etats contractants d'effectuer une mise en balance lorsque l'éloignement menace la poursuite de la vie familiale.[3] D'une part, quelle est la force des liens familiaux au sein du pays d'accueil et à quel point serait-il difficile de les préserver dans un autre pays ? D'autre part, quelle est l'ampleur de la menace que l'expulsé fait peser sur l'ordre public du pays d'accueil, telle qu'elle est déterminée par la gravité et la fréquence de ses délits et les probabilités de récidive ? Pour effectuer cette mise en balance, il faut tenir compte de la durée du séjour de l'intéressé dans l'Etat d'accueil, de son aptitude à vivre dans son pays d'origine, de sa maîtrise de la langue, de ses liens avec son pays d'origine, et déterminer s'il a ou non laissé passer une occasion d'acquérir la nationalité du pays d'accueil. Les immigrants en situation irrégulière peuvent également prétendre qu'une expulsion menacerait leur vie familiale sous l'angle de l'article 8, mais leur situation illégale risque de jouer en leur défaveur[4].

---

2 Voir, pour plus de précisions, Groenendijk, Guild et Dogan (1998).

3 Le présent rapport renvoie aux principales affaires relatives à cette question. Pour une étude approfondie des affaires, voir Groenendijk, Guild et Dogan (*ibid*).

4 *Dahlia c. France,* 24 février 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-I, n° 62.

A ce jour, un seul arrêt de la Cour a porté sur une expulsion pour raisons économiques[5]. Dans cette affaire, le droit du père chômeur de maintenir une relation avec son enfant l'emportait sur le droit de l'Etat d'accueil de protéger l'accès de ses propres ressortissants (et des ressortissants des pays de la CE) à son marché de l'emploi.

Si la Cour des Droits de l'Homme ne peut statuer sur des questions plus larges touchant au statut des membres de la famille, telles que celles du type de permis de résidence octroyé et de l'ampleur de l'accès à l'emploi ou aux prestations de l'Etat, les requêtes relatives à l'article 8 exercent un effet indirect sur ces questions. Dans la mesure où la capacité des Etats membres du Conseil de l'Europe à expulser des personnes ayant des membres de leur famille sur leur territoire a été limitée, une proportion importante de ces personnes prolongeront leur séjour et acquerront un statut plus élaboré.

Article 14 et Protocole n° 1, article 1

Le Protocole n° 1 à la Convention, en vigueur dans 38 Etats membres du Conseil de l'Europe en novembre 1999[6], protège également l'accès des migrants aux prestations sociales. La Cour des Droits de l'Homme a estimé que le droit de propriété garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 inclut le droit d'accès à un avantage social contributif. Ce droit ressort également de l'article 14 de la Convention, qui interdit toute inégalité de traitement fondée sur un certain nombre de critères, concernant l'ensemble des droits énoncés dans la Convention et ses Protocoles (pour les Etats qui les ont ratifiés). Par conséquent, les Etats doivent garantir une égalité de traitement en matière d'accès aux avantages sociaux contributifs, quelle que soit la nationalité de l'intéressé[7]. Cette décision doit logiquement s'étendre aux membres de la famille des étrangers, afin que ceux-ci puissent, s'ils demandent des prestations en leur nom propre, bénéficier du même traitement que les nationaux placés dans la même situation. Par ailleurs, s'ils sollicitent ces prestations en qualité de membres de la famille, ils doivent bénéficier du même traitement que les membres de la famille de nationaux. Un refus d'octroi de prestations exclusivement fondé sur la nationalité du migrant résidant légalement dans le pays ne peut être justifié que par des « considérations très fortes ».

5 *Berrehab c. Pays-Bas* Série A n° 138 (1988).
6 Tous sauf l'Andorre, la Géorgie (qui a signé le Protocole en 1999) et la Suisse (qui l'a signé en 1976).
7 *Gaygusuz c. Autriche* [1997] 23 EHRR 364.

2.2 Charte sociale européenne

La Charte sociale européenne de 1961 était en vigueur dans 24 Etats membres du Conseil de l'Europe en décembre 1999[8]. A la même date, un Protocole de 1988 énonçant des droits matériels supplémentaires était en vigueur dans neuf Etats du Conseil de l'Europe[9]. En 1996, le Conseil de l'Europe a adopté une Charte sociale révisée comprenant des versions modifiées des droits antérieurement établis, de nouveaux droits, et de nouvelles voies d'exécution. La Charte révisée n'était en vigueur que dans quatre Etats membres du Conseil de l'Europe en décembre 1999[10]. La Charte sociale a pris de l'importance grâce à sa ratification par des Etats non membres de l'UE, ces dernières années notamment.

Les règles du droit communautaire sur la liberté de circulation dépassent la plupart des droits que la Charte reconnaît aux travailleurs migrants et à leur famille. En pratique, la Charte intéresse donc essentiellement les migrants originaires des sept Etats extérieurs à l'Espace économique européen (EEE) qui ont ratifié la Charte, à savoir, désormais, la Turquie, la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, Chypre et Malte.

La Charte de 1961 contient une disposition sur le droit au regroupement familial dans son article 19, qui énonce qu' « [e]n vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie contractante, les Parties contractantes s'engagent (…) » et qui énumère dix droits spécifiques. L'article 19(6) précise que les Parties contractantes doivent « faciliter autant que possible le regroupement de la famille du travailleur migrant autorisé à s'établir lui-même sur le territoire ». L'annexe à la Charte définit la « famille » comme « au moins l'épouse du travailleur et ses enfants de moins de 21 ans qui sont à sa charge ». Le Comité d'Experts qui contrôle la mise en œuvre de la Charte a critiqué plusieurs Etats qui font précéder le regroupement familial de longs délais d'attente ou qui fixent un âge inférieur à 21 ans pour le regroupement des enfants[11].

L'article 19(2) de la Charte renvoie également aux membres de la famille des travailleurs étrangers. Il contraint les Etats contractants à adopter des mesures « pour faciliter le départ, le voyage et l'accueil de ces travailleurs et de leurs familles » et à leur assurer, « pendant le voyage, les services sanitaires et médicaux nécessaires, ainsi que de bonnes conditions d'hygiène ». Il n'est pas précisé si les autres paragraphes de l'article 19 s'étendent aux membres de la famille des travailleurs migrants ; l'introduction de l'article 19 renvoie aux « travailleurs migrants et [à] leurs familles » ; les dispositions particulières des paragraphes 1, 3 à 5 et 7 à 10 de l'article 19 ne renvoient qu'aux « travailleurs », à l'instar de l'article 18.

---

8 Les quinze Etats membres de l'UE, auxquels s'ajoutent Chypre, la République tchèque, la Hongrie, l'Islande, Malte, la Norvège, la Pologne, la Slovaquie et la Turquie. De plus, 7 Etats membres avaient signé la Charte : la Lettonie, le Liechtenstein, la Croatie, la Slovénie, la Suisse, l'Ukraine et l'ex-République yougoslave de Macédoine.

9 La République tchèque, le Danemark, la Finlande, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, la Slovaquie et la Suède. Treize autres Etats ont signé le Protocole. Vous noterez que la Charte sociale révisée de 1996 inclut les droits matériels du Protocole de 1988, si bien qu'un Etat qui a ratifié la Charte révisée de 1996 mais pas le Protocole peut néanmoins être lié *de facto* par les dispositions du Protocole.

10 La France, l'Italie, la Roumanie et la Slovénie. Dix-sept autres Etats ont signé la Charte révisée.

11 Voir Cholewinski, 1997, pp. 335-336.

Quant aux autres droits énoncés dans la Charte, l'article 1 de son annexe stipule que la plupart des droits (articles 1 à 17) ne s'étendent qu'aux ressortissants des autres Parties contractantes et (en vertu de l'article 2) aux réfugiés relevant de la Convention de Genève. Cette exclusion découle également du libellé des articles 18 et 19, lorsqu'ils renvoient à « toute autre Partie contractante ». L'extension aux ressortissants des Parties contractantes des droits protégés par les articles 1 à 17 favorise les membres de la famille à plusieurs égards. En particulier, l'article 7 protège les enfants et les adolescents en matière d'emploi ; les articles 9 et 10 régissent le droit à l'orientation et à la formation professionnelles ; l'article 14 énonce un droit au bénéfice des services sociaux ; l'article 16 établit le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, et l'article 17 contraint les Parties contractantes à garantir le droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique.

Par ailleurs, deux autres articles de la Charte de 1961 accordent aux migrants des droits particuliers, qui doivent également, en toute logique, s'appliquer aux membres de la famille des intéressés. L'article 12(4) exige des Parties contractantes qu'elles assurent à ces personnes, par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux ou par d'autres moyens, l'égalité de traitement en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale, y compris en matière de conservation et d'accumulation des prestations de sécurité sociale. L'article 13(4) contraint les Parties contractantes à étendre la Convention européenne d'assistance sociale et médicale aux ressortissants des autres Parties contractantes. Les conséquences de cette extension sont détaillées dans la section 2.5 du présent rapport.

Le Protocole de 1988 énonce quatre droits sociaux supplémentaires, dont aucun ne porte spécifiquement sur les migrants. L'Annexe au Protocole précise que ces droits ne s'étendent qu'aux ressortissants des Parties contractantes, aux réfugiés répondant à la définition de la Convention de Genève et aux apatrides.

La version révisée de la Charte sociale, signée en 1996, ajoute huit nouveaux droits[12]. Si aucun ne concerne spécifiquement les migrants, les articles 27 et 30 intéressent les membres de leur famille. L'article 27 oblige les parties à prendre des mesures appropriées pour permettre aux travailleurs ayant des responsabilités familiales de concilier travail et vie de famille. L'article 30 les contraint à assurer la protection des personnes, et notamment des familles, contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

De plus, la Charte révisée a modifié l'article 19 de la Charte originale, d'abord en introduisant deux nouveaux droits (qui intéressent particulièrement les membres de la famille) et ensuite en renouvelant la définition des « membres de la famille » telle qu'elle figurait dans l'article 19(6), au moyen d'une modification de l'Annexe. Les deux nouveaux droits sont énoncés dans les paragraphes 11 (enseignement de la langue nationale de l'Etat d'accueil aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille) et 12 (enseignement de la langue maternelle du travailleur migrant à ses enfants) de l'article 19. Concernant l'article 19(6), la Charte révisée modifie la définition antérieure des « membres de la famille », qui inclut désormais « les enfants non mariés, aussi longtemps qu'ils sont considérés comme mineurs par l'Etat d'accueil et sont à la charge du travailleur » migrant, et remplace le terme d' « épouse » par celui de « conjoint ».

[12] Le champ d'application personnel de la Charte révisée est identique à celui du Protocole de 1988.

Il convient de souligner que la Charte ne contraint pas ses Parties contractantes à être liées par l'ensemble de ses dispositions. L'article 20(1)(c) de la Charte de 1961 les oblige à accepter au moins 10 articles ou 45 paragraphes numérotés parmi les 19 articles contenus dans la partie II. Cependant, l'article 20(1)(b) précise qu'ils doivent accepter au moins cinq des articles suivants : articles 1, 5, 6, 12, 13, 16 et 19. De même, le Protocole de 1988 exige de ses parties qu'elles se considèrent comme liées par au moins un article de ce Protocole[13]. La Charte sociale révisée oblige ses parties à se considérer comme liées par au moins seize des trente et un droits qui y sont énoncés, ou soixante-trois paragraphes numérotés[14]. Parmi ces dispositions doivent figurer au moins six des articles suivants : articles 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 et 20[15]. Toutefois, les Etats qui ratifient la Charte sociale révisée doivent rester liés par toutes les dispositions correspondantes de la Charte sociale de 1961 et du Protocole de 1988 qu'ils ont déjà ratifiées[16].

13 Art. 5(1)(b) du Protocole de 1988.
14 Art. A(1)(c).
15 Art. A(1)(b).
16 Art. B.

2.3 Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant

La Convention européenne de 1977 relative au statut juridique du travailleur migrant était en vigueur dans huit Etats membres du Conseil de l'Europe en décembre 1999[17]. L'article 12 de la Convention est ainsi libellé :

1. Le conjoint du travailleur migrant régulièrement employé sur le territoire d'une Partie contractante, et ses enfants non mariés, aussi longtemps qu'ils sont considérés comme mineurs par la législation pertinente de l'Etat d'accueil (…) sont autorisés, dans les conditions analogues à celles prévues dans la Convention pour l'admission des travailleurs migrants et selon la procédure prévue pour cette admission par la législation ou par des accords internationaux, à rejoindre le travailleur migrant sur le territoire d'une Partie contractante, à condition que ce dernier dispose pour sa famille d'un logement considéré comme normal pour les travailleurs nationaux dans la région où il est employé. Toute Partie contractante pourra subordonner la mise en œuvre de l'autorisation visée ci-dessus à un délai d'attente qui ne pourra excéder douze mois.
2. Tout Etat peut, à tout moment, par déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui prendra effet un mois après sa réception, subordonner en outre le regroupement familial visé au paragraphe 1er ci-dessus, à la condition que le travailleur migrant dispose de ressources stables, suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille.

L'article 12(2) autorise les Parties contractantes à subordonner la mise en œuvre du paragraphe 1er à une condition de ressources. L'article 12(3) leur permet de déroger à l'obligation prévue au paragraphe 1er pour l'une ou plusieurs parties de leur territoire, à condition de respecter certaines règles de procédure. Cette dérogation ne peut affecter les demandes de regroupement familial déjà soumises.

On ignore quelle part exactement du reste de la Convention s'applique aux membres de la famille du travailleur migrant[18]. Comme nous l'avons vu plus haut, l'article 12(1) contraint toute Partie contractante à autoriser le regroupement familial « dans les conditions analogues à celles prévues dans la Convention pour l'admission des travailleurs migrants », suggérant que tout ou partie des règles énoncées dans la Convention s'appliquent également aux membres de la famille des travailleurs migrants.

En tout état de cause, plusieurs dispositions de la Convention portent spécifiquement sur les membres de la famille. L'article 9(3) énonce explicitement que l'article 9 s'applique aux membres de la famille admis conformément à l'article 12, ce qui fait bénéficier ces derniers d'une protection essentielle, puisque l'article 9 régit le droit au séjour dans une Partie contractante, en particulier la délivrance, le renouvellement et le retrait des permis de séjour. Chaque paragraphe de l'article 10, relatif à l'accueil des travailleurs migrants, s'applique aussi expressément aux membres de leur famille. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 14 étendent explicitement les droits des membres de la famille et du travailleur migrant à l'accès à l'enseignement, notamment des langues, et l'article 14(3) mentionne

[17] La France, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède et la Turquie. Elle a également été signée par quatre autres membres. Au sujet de cette Convention, se reporter d'un point de vue général à Guild 1999.

[18] Voir Guild (*ibid.*), pp. 11-12.

l'égalité de traitement en matière d'octroi de bourses aux enfants des travailleurs migrants. L'article 15 contraint les Etats contractants à organiser dans l'Etat d'accueil, à l'intention des enfants des travailleurs migrants, l'enseignement de la langue maternelle de leurs parents. L'article 18(1) impose aux Parties contractantes d'accorder aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale, sous réserve des conditions exigées par la législation nationale et les accords bilatéraux et multilatéraux, alors que l'article 18(2) les oblige à garantir les droits acquis au moyen de ces traités. Enfin, l'article 19 contraint les Parties contractantes à étendre la Convention européenne d'assistance sociale et médicale aux travailleurs migrants des autres Parties contractantes et aux membres de leur famille[19].

[19] Au sujet de cette Convention, voir également la Section 2.5 ci-dessous.

2.4 Convention européenne d'établissement

Cette Convention, qui régit l'entrée et le séjour des ressortissants de ses Parties contractantes sur le territoire d'autres Parties contractantes, était en vigueur dans douze Etats membres du Conseil de l'Europe en décembre 1999[20]. La Convention ne contient aucune règle touchant spécifiquement au statut des membres de la famille, mais rien n'empêche son application aux ressortissants de ses Parties contractantes entrés sur le territoire d'une autre Partie contractante aux fins du regroupement familial.

L'article 3 prévoit une protection contre l'expulsion. L'article 3(1) interdit l'expulsion des résidents en situation régulière, sauf s'ils menacent la sécurité nationale, l'ordre public ou les bonnes mœurs. L'article 3(3) limite encore davantage les motifs d'expulsion après dix ans de séjour régulier : l'expulsion ne peut être autorisée qu'en cas de menace pour la sécurité nationale ou pour des raisons touchant à l'ordre public ou aux bonnes mœurs qui « revêtent un caractère particulier de gravité ». L'article 3(2) protège les ressortissants d'une Partie contractante qui résident régulièrement depuis plus de deux ans dans un autre Etat contractant en entourant leur expulsion de règles de procédure particulières.

Les articles 10 à 17 réglementent l'accès à l'emploi. En vertu de l'article 10, les Parties contractantes doivent autoriser les ressortissants des autres parties à exercer, sur un pied d'égalité avec les nationaux, toute activité de caractère lucratif, comme employés ou pour leur propre compte. Cette règle ne s'applique toutefois pas si « des raisons sérieuses de caractère économique ou social s'opposent à l'octroi de l'autorisation ». L'article 11 impose un « temps d'arrêt » limité, pendant lequel les personnes qui ont déjà commencé à exercer une activité, en tant qu'employés ou pour leur propre compte, dans une Partie contractante d'accueil, ne peuvent se voir imposer aucune nouvelle restriction par cette Partie contractante. L'article 12(1) protège les ressortissants d'une Partie contractante contre toute restriction potentiellement imposée par un Etat d'accueil en vertu de l'article 10, s'ils ont exercé régulièrement une activité dans cet Etat pendant cinq ans, s'ils y ont résidé régulièrement pendant dix ans, ou s'ils ont été admis à la résidence permanente. Cependant, les Parties contractantes peuvent choisir de n'appliquer qu'un ou deux des critères précités ou, conformément à l'article 12(2), de porter à dix ans la période d'activité préalable de cinq ans. L'article 13 prévoit une exception pour les fonctions publiques et les activités « concernant la sécurité ou la défense nationales », et l'article 14 énonce des règles de procédure relatives à l'exclusion d'autres professions du champ d'application de la Convention. Enfin, l'article 20 porte sur l'accès à l'enseignement. Il exige des Parties contractantes qu'elles admettent les ressortissants d'âge scolaire de toute autre Partie contractante à recevoir l'enseignement primaire, secondaire, technique et professionnel, sur un pied d'égalité avec les nationaux.

[20] La Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, la Turquie et le Royaume-Uni. Trois autres membres ont signé la Convention.

2.5 Convention européenne d'assistance sociale et médicale

Cette Convention régit le statut des ressortissants de ses Parties contractantes qui ont besoin d'une assistance sociale et médicale sur le territoire d'autres Parties contractantes ; elle était en vigueur dans 17 Etats membres du Conseil de l'Europe en décembre 1999[21]. La Convention ne contient aucune règle portant spécifiquement sur le statut des membres de la famille, mais rien n'empêche son application aux ressortissants de ses Parties contractantes entrés sur le territoire d'une autre Partie contractante aux fins du regroupement familial.

L'article 6(a) interdit à une Partie contractante de rapatrier un ressortissant d'une autre Partie contractante résidant en séjour régulier sur son territoire pour le seul motif que l'intéressé a besoin d'assistance sociale ou médicale. L'article 7(a) assortit cette règle d'exceptions si l'intéressé réside sur ce territoire depuis moins de cinq ans (ou dix ans s'il y est entré après avoir atteint l'âge de 55 ans), s'il est dans un état de santé qui permet le transport et s'il n'a pas d' « attaches étroites » dans le pays de résidence. Il semble que ces dispositions empêcheraient l'expulsion dans le cas où l'intéressé aurait des membres de sa famille dans le pays de résidence, mais l'article 7(c) stipule qu'il convient d'offrir au conjoint et aux enfants de l'intéressé toutes facilités pour accompagner la personne rapatriée.

Le champ d'application de la Convention a été étendu par l'article 13(4) de la Charte sociale européenne[22]. En vertu des paragraphes 1 à 3 de l'article 13 de la Charte, les Parties contractantes à la Charte doivent veiller à ce que les personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes puissent obtenir une assistance appropriée et les soins nécessités par leur état et à ce qu'elles ne souffrent pas d'une diminution de leurs droits politiques ou sociaux ; elles doivent en outre mettre en place des services publics ou privés chargés de prévenir, d'abolir ou d'alléger l'état de besoin. L'article 13(4) contraint ensuite les Parties contractantes à la Convention d'assistance sociale et médicale à étendre cette protection aux ressortissants de tous les Etats contractants à la Charte sociale. L'Annexe précise en outre que les Etats contractants à la Charte sociale qui ne sont pas parties à la Convention d'assistance sociale et médicale peuvent ratifier l'article 13(4) « sous réserve qu'ils accordent aux ressortissants des autres Parties contractantes un traitement conforme aux dispositions de ladite Convention ». Il semble que la première de ces dispositions régisse exclusivement l'octroi d'une assistance et qu'elle n'oblige donc pas les Parties contractantes à la Convention d'assistance sociale et médicale à étendre la protection en matière de séjour aux ressortissants de tous les Etats qui ont ratifié la Charte sociale. Cependant, la deuxième de ces dispositions semble, quant à elle, obliger l'ensemble des parties à la Charte sociale à étendre cette protection aux ressortissants de tous les Etats qui ont ratifié la Convention d'assistance sociale et médicale. Comme nous l'avons signalé dans la section 2.2, les Parties contractantes à la Charte sociale ne sont pas tenues de ratifier chacune des dispositions de la Charte. Cependant, le Comité des experts indépendants a récemment affirmé que « la portée de la référence faite à la Convention de

[21] La Belgique, le Danemark, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Turquie et le Royaume-Uni. L'Estonie a signé la Convention.

[22] La Charte sociale révisée n'a pas modifié l'art. 13 de la Charte ni les dispositions connexes de l'Annexe.

1953 [par l'article 13 par. 4] est donc la suivante : si les Parties contractantes à la Charte rapatrient des ressortissants d'autres Parties contractantes qui se trouvent légalement sur leur territoire sans y résider au motif qu'ils ont besoin d'assistance, elles doivent respecter les dispositions de la Convention de 1953 relatives au rapatriement qui peuvent leur être appliquées, c'est-à-dire les articles 7 b et c, 8, 9 et 10 »[23].

[23] Charte sociale européenne, Comité des experts indépendants, Conclusions XIV-1, vol. 1, Strasbourg 1998, par. 61.

2.6 Droit communautaire[24]

Ressortissants de la CE et de l'EEE

Les règles communautaires relatives à la liberté de circulation des ressortissants des Etats membres de la CE sont très étendues. Elles couvrent également les ressortissants de trois Etats de l'AELE (Norvège, Islande et Liechtenstein), au sein de l'Espace économique européen (EEE)[25]. Dans un traité signé en 1999, les Etats membres de la CE et la Suisse sont convenues de règles analogues, bien que ledit traité n'ait pas encore été ratifié[26]. Cependant, aucune de ces règles ne porte sur les ressortissants de la CE qui souhaitent, au sein de leur « propre » Etat membre, opérer un regroupement familial avec des ressortissants de pays tiers[27].

Le texte communautaire central concernant les ressortissants de la CE et de l'EEE est le Règlement n° 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, qui met en œuvre de façon plus détaillée le droit à la libre circulation des travailleurs énoncé par l'article 39 (ex-48) du Traité CE[28]. L'article 10(1) de ce Règlement autorise le « conjoint [d'un travailleur] et leurs descendants de moins de vingt et un ans ou à charge » et « les ascendants de ce travailleur et de son conjoint qui sont à sa charge » à « s'installer » avec le travailleur s'il est « employé sur le territoire d'un autre Etat membre ». La nationalité des membres de la famille n'entre pas en ligne de compte. L'article 10(2) oblige les Etats membres à « favoriser l'admission » de tout autre membre de la famille du travailleur s'il « se trouve à la charge ou vit, dans le pays de provenance, sous le toit du travailleur (…) ».

L'article 11 du Règlement autorise le conjoint et les enfants de moins de vingt et un ans ou à charge d'un travailleur exerçant une activité salariée ou non salariée à exercer toute activité salariée sur l'ensemble du territoire de l'Etat d'accueil, quelle que soit leur nationalité. L'article 12 stipule que les enfants d'un ressortissant d'un Etat membre qui « est ou a été employé » dans un autre Etat membre « sont admis aux cours d'enseignement général, d'apprentissage et de formation professionnelle dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat, si ces enfants résident sur son territoire ». Une directive ultérieure, datée de 1977, régit les droits des enfants des travailleurs ressortissants de la CE en matière d'enseignement[29].

Le Titre I du Règlement (de l'accès à l'emploi) et son Titre II (de l'égalité de traitement) ne mentionnent pas explicitement les familles des travailleurs. Cependant, la Cour de Justice a déclaré que l'interdiction des limitations du nombre de travailleurs étrangers énoncée à l'article 3 s'appliquait également aux membres de la famille d'un travailleur ressortissant d'un Etat de la CE qui avaient la nationalité d'un Etat tiers, à l'image du droit à l'égalité de traitement garanti par l'article 7(2) en matière d' « avantages sociaux »[30]. A

---

24 Cette sous-section se fonde sur le texte de l'Exposé des motifs de la proposition de directive du Conseil européen relative au regroupement familial soumise par l'ILPA et le MPG (ci-après « MPG/ILPA »).

25 JO 1994 L 1/1.

26 COM (1999) 229, 4 mai 1999.

27 Requêtes jointes 35 et 36/82, *Morson et Jhanjan* [1982], Rec. CJCE 3723.

28 JO 1968, L 257/2.

29 Directive 77/486 (JO 1977, L 199/32).

30 Affaire 131/85, *Gul* [1986], Rec. CJCE 1573 (art. 3), et jurisprudence à partir de l'affaire 32/75, *Christini* [1975], Rec. CJCE 1085 (art. 7(2)).

la lumière de l'insistance constante de la Cour sur l'intégration du travailleur migrant et de sa famille dans le pays d'accueil, on peut affirmer que toutes les dispositions du Règlement s'appliquent *mutatis mutandis* aux membres de la famille des travailleurs.

La Directive 68/360 accompagne le Règlement n° 1612/68 et énonce des règles concernant le statut administratif des travailleurs et des membres de leur famille, notamment la reconnaissance de leur droit au séjour. Les droits des travailleurs et des membres de leur famille après la cessation d'activité professionnelle des travailleurs sont énoncés dans le Règlement n° 1251/70, qui confère aux dits membres, sous certaines conditions, le droit de demeurer en cas de décès, d'invalidité ou de départ à la retraite de l'intéressé[31].

Les règles applicables aux membres de la famille d'autres catégories de ressortissants de la CE sont assez voisines des dispositions précédentes. La directive 73/148 accorde certains droits aux personnes exerçant une activité non salariée et aux prestataires et destinataires de services, mettant en œuvre de façon plus détaillée les articles 43 et 49 (ex-52 et 59) du Traité CE[32]. Les articles 1(1)(c) et (d) et 1(2) de la Directive sont essentiellement identiques à l'article 10 du Règlement n° 1612/68, à cette différence près qu'un descendant autre qu'un enfant, n'étant pas à charge et âgé de moins de 21 ans, pouvait rejoindre le travailleur en vertu du Règlement, mais que selon la Directive, ce n'est pas le cas si le travailleur en question exerce une activité non salariée, effectue une prestation de services ou en est le destinataire. La Directive contient également des dispositions très proches de celles de la Directive 68/360. Aucune d'entre elles n'équivaut à l'article 11 du Règlement concernant les droits à l'emploi des membres de la famille, mais puisque l'article 11 du Règlement s'applique aussi expressément aux membres de la famille des personnes exerçant une activité non salariée, une telle disposition serait superflue. Aucune disposition ne porte explicitement sur les droits des enfants à l'enseignement ni sur le droit des personnes exerçant une activité non salariée ou des membres de leur famille à bénéficier d'autres avantages sociaux. Cependant, il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour de Justice que l'article 43 (ex-52) du Traité CE donne aux personnes exerçant une activité non salariée le droit de solliciter des avantages sociaux pour leur famille, notamment en matière d'enseignement pour leurs enfants[33]. La Directive 75/34 autorise les personnes exerçant une activité non salariée et les membres de leur famille à demeurer sur le territoire d'un Etat membre après y avoir exercé une activité non salariée, dans les mêmes conditions que le Règlement n° 1251/70[34].

La Directive 90/364, applicable aux personnes « autonomes » ne relevant d'aucune autre règle communautaire, et la Directive 90/365, qui a trait au droit des retraités de se rendre dans d'autres Etats membres après avoir cessé leur activité professionnelle, autorisent toutes deux le conjoint et les ascendants et descendants à charge du regroupant à rejoindre ce dernier[35]. Elles diffèrent quelque peu des normes relatives aux travailleurs et aux personnes exerçant une activité non salariée, en ce qu'elles n'imposent aucune obligation de favoriser l'admission d'autres membres de la famille, et qu'elles ne confèrent aux descendants qui ne sont pas à charge (enfants ou non) aucun droit de rejoindre l'ayant droit principal. Cependant, le conjoint et les enfants à charge ont le droit d'accéder à toute

---

31 JO 1970, L 142/24.
32 JO 1973, L 172/14.
33 Affaire C-185/96, *Commission c. Grèce* [1998], Rec. CJCE I-6601 ; affaire C-337/97, arrêt *Meussen* du 8 juin 1999, non encore publié.
34 JO 1975, L 14/10.
35 JO 1990, L 180/26 et JO 1990, L 180/28.

activité salariée ou non salariée sur l'ensemble du territoire de ce même État membre, ce qui s'écarte légèrement des droits que l'article 11 du Règlement n° 1612/68 confère aux membres de la famille des personnes exerçant une activité salariée ou non salariée ; en effet, selon l'article 11, les conjoints et les enfants de moins de vingt et un ans *ou* à charge peuvent uniquement accéder à une activité salariée. Enfin, en vertu de la Directive 93/96 sur les droits des étudiants, seuls le conjoint et les enfants à charge peuvent rejoindre l'étudiant, mais ils ont le droit d'accéder à toute activité salariée ou non salariée sur le territoire de ce même État membre[36].

Au milieu de l'année 1998, la Commission a proposé des modifications au Règlement n° 1612/68 et à la Directive 68/360[37]. Concernant le Règlement, trois modifications relatives aux membres de la famille sont proposées. L'article 10 serait modifié de façon à :

- permettre aux personnes assimilées à des conjoints par la législation de l'Etat d'accueil de suivre le travailleur au titre de l'article 10(1) ;
- permettre aux descendants et aux ascendants du travailleur de le rejoindre en vertu de l'article 10(1), qu'ils soient ou non à sa charge ;
- permettre à tout autre membre de la famille du travailleur, s'il se trouve à sa charge ou vit sous son toit, de le rejoindre automatiquement en application d'un nouvel article 10(1)(c), si ces liens préalables avaient déjà été établis dans un Etat membre[38] ;
- supprimer l'article 10(3) dans sa forme actuelle, qui subordonne l'entrée initiale de membres de la famille à une condition de logement ;
- insérer un nouvel article 10(3), autorisant tous les membres de la famille à solliciter des avantages sociaux ou autres en leur nom propre[39] ; et
- permettre aux membres de la famille de demeurer dans l'Etat membre après la dissolution d'un mariage, à condition qu'ils y aient résidé trois ans (nouvel article 10(4)).

L'article 11 subirait les modifications suivantes :

- le champ d'application de cet article ne serait plus limité aux conjoints et aux enfants de moins de vingt et un ans ou à charge, mais serait étendu à tous les membres de la famille ;
- les membres de la famille pourraient accéder à toute activité non salariée ou salariée dans l'Etat d'accueil ;
- les membres de la famille pourraient conserver ces droits en cas de dissolution d'un mariage, au bout de cinq ans de résidence ; et
- cette disposition énoncerait explicitement le droit des membres de la famille à accéder à toute activité salariée ou non dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'Etat d'accueil[40].

---

36 JO 1993, L 317/59.

37 COM (1998) 394, 22 juillet 1998.

38 L'art. 10(2) contraindrait toujours les Etats membres à « favoriser » l'admission de ces personnes si les liens avaient été établis dans un pays tiers.

39 Ce droit dépasserait le droit des membres de la famille à réclamer l'égalité en matière d'avantages sociaux reconnu depuis *Christini*, puisqu'il ne serait pas fondé sur la dépendance des intéressés par rapport au travailleur.

40 Cette disposition mettrait en œuvre l'arrêt prononcé dans l'affaire *Gul* (note 30 ci-dessus) en matière d'emploi.

Les modifications apportées à l'article 12 étendraient les droits à l'enseignement consacrés par cette disposition à tous les membres de la famille d'un travailleur, et ne les réserveraient plus à ses seuls enfants.

Outre les droits décrits ci-dessus, la législation communautaire en matière de sécurité sociale confère également des droits aux membres de la famille des ressortissants de la CE qui entreprennent une activité salariée, non salariée ou des études dans un autre Etat membre[41].

Ressortissants turcs

En plus des règles relatives aux membres de la famille des ressortissants de la CE, de l'EEE et de la Suisse, l'accord d'Ankara, qui régit les relations entre la Turquie et la CE et ses Etats membres, contient des règles sur le traitement des membres de la famille[42]. Cet accord n'oblige pas encore les parties à garantir la libre circulation des personnes exerçant une activité salariée ou non salariée, mais les décisions du Conseil d'Association instauré par cet accord sont en vigueur et confèrent certains droits. L'article 7(1) de la décision 1/80 du Conseil d'Association laisse aux Etats membres toute latitude pour autoriser ou non les membres de la famille d'un travailleur à rejoindre l'intéressé. Cependant, une fois les membres de la famille admis dans un Etat membre, ceux-ci jouissent, en vertu de l'article 7(1) de la Décision, du droit de demeurer sur son territoire et d'exercer une activité professionnelle (sous réserve des règles de priorité prévues pour les ressortissants de la CE) après trois ans de résidence, et d'exercer toute activité professionnelle au bout de cinq ans (les règles de priorité précitées étant alors supprimées)[43]. L'article 7(2) de la Décision accorde aux enfants des travailleurs turcs employés depuis au moins trois ans dans l'Etat d'accueil le droit d'exercer toute activité salariée, ainsi que le droit au séjour correspondant[44]. La Décision n° 3/80 du Conseil d'Association confère aux travailleurs turcs et aux membres de leur famille le droit à l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale[45].

Maroc, Algérie, Tunisie

Les traités conclus avec le Maroc, l'Algérie et la Tunisie octroient aux membres de la famille des travailleurs maghrébins de la CE (s'ils vivent avec le travailleur en question) le droit à l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale[46]. La Cour de Justice des Communautés européennes a affirmé que la notion de « membres de la famille » qui figure

---

41 Règlement n° 1408/71 (JO 1971, L 149/2), tel que codifié par le Règlement n° 118/97 (JO 1997, L 28/1) ; voir le Règlement n° 307/1999, qui étend ces dispositions aux étudiants (JO 1999, L 38/1).

42 JO 1964, L 217. Sur l'importance des règles d'association pour les citoyens turcs résidant dans l'UE, voir N. Rogers, *A Practitioners' Guide to the EC-Turkey Association Agreement*, London 1999, Kluwer Law International, R. Gutmann, *Die Assoziationsfreizügigkeit türkischen Staatsangehöriger*, 2e édition, Baden-Baden 1999, H. Gacon, *L'Association entre la Communauté Européenne et la Turquie*, *in* : Dictionnaire Permanent, Droit des Etrangers, Paris, et H. Staples, *De Associatieovereenkomst EEG-Turkije*, Migrantenrecht 1999.

43 Affaire C-351/97, *Kadiman* [1997], Rec. CJCE I-2133 ; voir les avis de l'Avocat Général du 3 juin 1999 dans l'affaire C-329/97, *Ergat*, et celui du 18 novembre 1999 dans l'affaire C-65/98, *Eyüp*, non encore publiée.

44 Affaire C-355/93, *Eroglu* [1994], Rec. CJCE I-5113 ; affaire C-210/97, *Akman* [1998], Rec. CJCE I-7519.

45 Affaire C-262/96, arrêt *Sürül* du 4 mai 1999, non encore publié.

46 JO 1978, L 263, 264 et 265 ; nouveau traité avec la Tunisie *in* JO 1998, L 97 ; jurisprudence à partir de l'affaire C-18/90, *Kziber* [1991], Rec. CJCE I-199.

dans ces traités incluait les parents du travailleur et son conjoint, à condition que ceux-ci vivent avec lui dans l'Etat membre d'accueil[47]. Ces traités confèrent en outre le droit à la non-discrimination en matière de conditions de travail. Selon la Cour, ce droit inclut un droit au séjour tant qu'un travailleur maghrébin a un contrat de travail, et interdit aux Etats membres de mettre fin au séjour d'un travailleur avant la cessation de la validité de son permis de travail, sauf pour des motifs d'ordre public[48].

Europe centrale

Les accords européens conclus avec dix Etats d'Europe centrale et orientale confèrent aux membres de la famille des travailleurs (s'ils sont admis) le droit de travailler dans l'Etat d'accueil[49]. Fin 1999, la Commission a proposé que la Communauté approuve les projets de décisions des Conseils d'Association mis en place par chacun de ces accords. Ces décisions feraient bénéficier les ressortissants des Etats parties d'une égalité de traitement en matière de sécurité sociale, et instaureraient également des règles concernant la perception et le transfert des prestations[50].

Autres règles

En 1993, les ministres de l'UE chargés des questions d'immigration ont adopté une Résolution sur le regroupement familial pour les ressortissants de pays tiers[51]. Cependant, cette résolution est non-contraignante et ne peut être invoquée dans les tribunaux internes. Elle est uniquement applicable aux résidents qui « aspirent à un séjour permanent ou de longue durée », sans pour autant définir cette notion. Elle ne couvre ni les personnes admises pour une durée déterminée, ni les demandeurs d'asile, ni les réfugiés reconnus, ni les membres de la famille d'un ressortissant de l'Etat membre d'accueil originaires de pays tiers (par ex. : un citoyen indien rejoignant un citoyen britannique au Royaume-Uni).

La Résolution admet que le conjoint et les enfants du résident soient « normalement » admis (point 2). Les enfants doivent être à charge, non mariés et âgés de 16 à 18 ans pour pouvoir entrer (point 8). Les autres membres de la famille ne peuvent être admis que pour des « raisons impérieuses » (point 10). Un droit au séjour autonome « peut » être accordé après une période non définie, et le droit de travailler peut être octroyé « s'il y a lieu » (point 12). Il est énoncé d'autres conditions dans lesquelles le refus d'admission ou l'expulsion peuvent être décidés, et aucune disposition ne porte sur le droit à l'éducation et aux avantages sociaux ni sur aucun autre aspect de l'égalité de traitement dans l'Etat d'accueil[52].

Des résolutions ultérieures du Conseil européen mentionnaient également les membres de la famille. La résolution de 1994 sur les travailleurs stipule que les Etats membres « se réservent le droit » d'admettre les conjoints et les enfants à charge des travailleurs ressortissants de pays tiers[53]. On peut supposer que la résolution de 1994 porte

47 Affaire C-178/98, arrêt *Mesbah* du 11 novembre 1999, non encore publié.
48 Affaire C-416/96, *El-Yassini* [1999], Rec. CJCE I-[425].
49 JO 1993, L 347 (Pologne) ; JO 1993, L 348 (Hongrie) ; JO 1994, L 357 (Roumanie) ; JO 1994, L 358 (Bulgarie) ; JO 1994, L 359 (République tchèque) ; JO 1994, L 360 (République slovaque) ; JO 1998, L 26 (Lettonie) ; JO 1998, L 51 (Lituanie) ; JO 1998, L 68 (Estonie) ; et JO 1999, L 51 (Slovénie).
50 COM (1999) 657 à 684.
51 Non publiée au JO ; voir Guild et Niessen, 1996.
52 Voir critique dans Guild et Niessen, *ibid*.
53 Point A(v) de la résolution (JO 1996, C 274/3).

exclusivement sur des situations situées en dehors du champ d'application de la résolution de 1993 (c'est-à-dire dans lesquelles les travailleurs ne jouissent pas encore d'un droit au séjour de longue durée ou permanent). Le statut des membres de la famille après l'admission n'est pas mentionné. La résolution de 1994 sur les personnes exerçant une activité professionnelle indépendante précise que les conjoints et les enfants (âgés de 16 à 18 ans) des travailleurs indépendants peuvent rejoindre ces derniers sous réserve des règles énoncées dans la résolution de 1993 concernant les membres de la famille[54]. Là encore, on peut supposer que ce principe ne s'applique qu'aux personnes qui ne jouissent pas encore d'un droit au séjour de longue durée ou permanent. Enfin, la résolution de 1994 sur les étudiants laisse chaque Etat membre libre d'admettre ou non des membres de la famille et de donner ou non au conjoint de l'étudiant la possibilité d'exercer une activité professionnelle[55].

Une résolution ultérieure de 1996 relative aux droits des ressortissants de pays tiers qui sont résidents de longue durée ne donne aucune précision sur le regroupement familial. Elle n'énonce pas en quoi elle peut être rapprochée de la résolution de 1993, mais stipule que les membres de la famille d'un résident de longue durée doivent être autorisés à circuler librement au sein d'un même Etat membre et bénéficier d'une égalité de traitement dans certains domaines, à l'image du résident de longue durée[56].

En 1997, la Commission a proposé une Convention sur la Migration contenant des règles relatives au regroupement familial[57]. Les membres de la famille d'un ressortissant de la CE qui rejoignent celui-ci dans son « propre » Etat jouiraient des mêmes droits matériels que ceux qui rejoignent des ressortissants de la CE installés dans un autre Etat membre. Cependant, d'autres catégories de personnes se trouveraient encore en situation de faiblesse. La Convention obligerait les Etats membres à admettre les conjoints et les enfants mineurs non mariés, mais l'obligation de disposer d'un logement et de moyens de subsistance « appropriés » demeurerait. La plupart des ayants droit principaux ne pourraient demander le regroupement familial qu'après avoir résidé pendant « au moins » un an, et à condition de posséder un permis de séjour pour l'année suivante, et aucun délai maximum d'attente n'est prévu. Les étudiants ne pourraient solliciter le regroupement qu'après un séjour de deux ans, et à condition de détenir un titre de séjour pour une année supplémentaire. Les membres de la famille ne seraient pas autorisés à exercer une activité professionnelle pendant au moins les six premiers mois suivant leur entrée, sauf en cas d'urgence, et aucun délai maximum d'attente n'est prévu avant qu'ils puissent travailler. Il leur serait possible de *solliciter* un statut autonome en cas de décès de l'ayant droit principal ou de divorce ou de séparation d'avec l'intéressé, mais (à la différence des membres de la famille des ressortissants de la CE résidant dans un autre Etat membre), ils n'auraient aucun *droit* à ce statut en cas de décès ou de séparation. Le texte de la Convention ne précise pas si les membres de la famille pourraient obtenir le statut de « résident de longue durée » au titre de la Convention.

Depuis le 1er mai 1999, date d'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, la CE a le pouvoir d'adopter des règles en matière de regroupement familial en vertu de l'article 63(3)(a) du Traité CE. Le 1er décembre 1999, la Commission européenne a

54 Point C(9) de la résolution (JO 1996, C 274/7).
55 Point C(5) de la résolution (JO 1996, C 274/10).
56 Point V de la résolution (JO 1996, C 80/2).
57 COM (97) 387, 30 juillet 1997, art. 24-31.

proposé une Directive relative au regroupement familial qui remplace la proposition de Convention de 1997[58].

Si elle était adoptée, cette proposition régirait le statut des ressortissants de pays tiers qui rejoignent :

a) des citoyens de l'UE qui n'ont pas exercé leur droit à la libre circulation ;
b) des réfugiés (à l'exception des demandeurs d'asile), quelle que soit la durée de leur séjour ; ou
c) des ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre depuis plus d'un an[59].

Les membres de la famille des citoyens de l'UE qui n'ont pas exercé leur droit à la libre circulation devraient bénéficier exactement du même traitement que les membres de la famille de citoyens de l'UE qui ont exercé ce droit[60]. La proposition ne couvre pas seulement le conjoint et les enfants mineurs, mais également le partenaire non marié (selon la législation de l'Etat d'accueil), les parents à charge n'ayant aucun autre soutien familial dans le pays d'origine et les enfants majeurs à charge[61]. Elle confère à tous les membres de la famille le droit d'accéder à l'éducation, au même titre que les citoyens de l'UE, et donne au conjoint et aux enfants mineurs le droit d'accéder à la formation professionnelle et à l'emploi au même titre que les citoyens de l'Union[62]. Le conjoint et les enfants devenus majeurs ont droit à un titre de séjour autonome, au plus tard après quatre ans de résidence et dans la mesure où les liens familiaux subsistent ; l'octroi de ce même statut aux autres membres de la famille relève du pouvoir discrétionnaire de l'Etat membre[63]. Après un an de résidence, et avant l'échéance des quatre ans, les membres de la famille peuvent, en cas de veuvage, de divorce ou de séparation, former une demande de titre de séjour autonome, qui doit être acceptée dans les « situations particulièrement difficiles »[64].

Le statut des membres de la famille pourrait également être affecté par une proposition séparée sur le statut des résidents de longue durée de l'Union européenne. La Commission doit formuler pareille proposition dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam (c'est-à-dire avant le 1er mai 2001)[65].

---

58 COM (1999) 638.
59 Art. 3(1) et 3(2) de la proposition.
60 Art. 4 de la proposition.
61 Art. 5 de la proposition.
62 Art. 12 de la proposition.
63 Art. 13(1) et (2) de la proposition.
64 Art. 13(3) de la proposition.
65 Voir le Plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre les dispositions relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (JO 1999, C 19/1).

3. LEGISLATION ET PRATIQUE DE TROIS PAYS

3.1 Allemagne

Données relatives à l'admission

Plus de 7,3 millions d'étrangers vivent en Allemagne, soit 9 % de la population totale. On ne dispose pas de données exactes sur le nombre d'immigrés admis au titre du regroupement familial. Dans la période 1996-1998, le nombre annuel moyen d'étrangers ayant obtenu un visa aux fins du regroupement familial a varié entre 55 000 et 65 000. D'après les estimations, le nombre réel d'immigrés non ressortissants de l'UE admis au titre du regroupement familial serait sensiblement plus élevé, probablement entre 150 000 et 200 000 par an[66].

La moitié des visas accordés aux fins du regroupement familial en 1998 ont été délivrés à des étrangères rejoignant en Allemagne leur époux, de nationalité allemande ou autre, un quart l'ont été à des étrangers cherchant à rejoindre leur épouse et un quart à des enfants de moins de 18 ans. En 1998, un tiers des visas ont été délivrés à des femmes étrangères cherchant à rejoindre en Allemagne leur époux allemand, dont un tiers de femmes turques[67].

La clé de voûte de la législation allemande sur l'immigration est la Loi allemande sur les étrangers (*Ausländergesetz*), entrée en vigueur en 1991[68] et modifiée le 15 juillet 1999. La Loi sur les étrangers est une loi fédérale qui est appliquée par les autorités administratives des seize *Länder*.

Statut de résident des membres de la famille

Les membres étrangers de la famille qui souhaitent résider en Allemagne doivent posséder un permis de résidence (*Aufenthaltsgenehmigung*)[69]. Il s'agit généralement d'un permis de résidence temporaire (*befristete Aufenthaltserlaubnis*), qui est valable un an et doit être renouvelé chaque année[70]. Lors de chaque renouvellement, toutes les conditions d'admission doivent toujours être remplies. Un membre étranger de la famille d'un citoyen allemand obtiendra en général un permis de résidence temporaire valable trois ans[71].

Un membre de la famille obtiendra un permis de résidence à vocation temporaire (*Aufenthaltsbewilligung*) pour une période maximale de deux ans si le regroupant a une mission ou des activités spécifiques à accomplir en Allemagne pendant une durée limitée, des études par exemple[72]. Ce permis ne sera prolongé qu'aussi longtemps que le regroupant possédera le permis et que la communauté de vie sera effective.

---

66 Lederer 1997, pp. 211-219.

67 *Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfrage, Migrationsbericht 1999*, Berlin 1999, p. 20.

68 Loi du 9 juillet 1990, *Bundesgesetzblatt* I, p. 1354 dans sa teneur modifiée le 15 juillet 1999 BGBL I, p. 1618 (ci-après « AG »).

69 Art. 3(1) Ausländergesetz. Se reporter, d'un point de vue général, à l'article 5 AG.

70 Art. 17-27 AG.

71 Art. 23(2) AG.

72 Art. 28 et suivants AG.

Si des raisons humanitaires le justifient et que l'étranger ne remplit pas les conditions nécessaires à l'obtention d'un autre statut de résident, un permis de résidence pour motifs humanitaires (*Aufenthaltsbefugnis*) peut lui être délivré pour deux ans au maximum ; il est renouvelable pour une durée maximale de deux ans[73]. Le conjoint du titulaire d'un permis de résidence pour motifs humanitaires et ses enfants mineurs ou non mariés pourront obtenir le même titre de séjour.

La Loi allemande sur les étrangers instaure deux différents types de permis de résidence permanente : le permis de résidence illimitée (*unbefristete Aufenthaltserlaubnis*) et le permis d'établissement (*Aufenthaltsberechtigung*).

Un conjoint ou un autre membre de la famille a droit à un permis de résidence illimitée après avoir résidé cinq ans dans le pays avec un permis temporaire s'il connaît suffisamment l'allemand pour se faire comprendre, s'il répond à des critères de logement, dispose de moyens d'existence suffisants et n'est pas susceptible d'être expulsé. Si l'un des conjoints a un revenu suffisant pour subvenir aux besoins de la famille, l'autre conjoint n'est pas tenu de disposer de revenus suffisants[74]. Les conjoints de ressortissants allemands ont droit à un permis de résidence illimitée au bout de trois ans de résidence, s'ils maîtrisent suffisamment l'allemand et qu'ils n'ont pas porté atteinte à l'ordre public[75].

Les enfants admis au titre du regroupement familial ont droit à un permis de résidence illimitée s'ils possédaient un permis de résidence temporaire depuis huit ans au moment de leur seizième anniversaire. Ils ne sont pas tenus de remplir les autres conditions. Cependant, si l'obligation de résidence n'est satisfaite qu'après son dix-huitième anniversaire, l'enfant devra satisfaire également au critère de langue et au critère des revenus. Le permis de résidence illimitée ne peut être refusé que s'il existe des motifs personnels d'éloignement, si l'enfant a commis certains délits au cours des trois années antérieures, ou s'il n'est pas en mesure de subvenir à ses besoins sans percevoir de prestations sociales, à moins qu'il ne suive un enseignement.

Si l'enfant est frappé d'une peine assortie de sursis au lieu d'une peine ferme, le permis de résidence temporaire sera prolongé pour une durée limitée, jusqu'au terme de la période de mise à l'épreuve. Le ressortissant étranger n'est pas tenu de satisfaire à la condition de revenus si une maladie ou un handicap physiques ou mentaux l'en empêchent[76].

Le permis d'établissement offre une meilleure protection contre l'éloignement que le permis de résidence illimitée. Un étranger a droit à ce permis s'il remplit les conditions nécessaires pour bénéficier d'un permis de résidence illimitée et s'il satisfait en outre à des critères supplémentaires : activité professionnelle et absence d'antécédents judiciaires depuis trois ans[77]. L'obligation de résidence peut être ramenée à cinq ans pour les conjoints de ressortissants allemands et les conjoints d'étrangers détenteurs d'un permis d'établissement[78].

---

73 Art. 30 et suivants AG. Voir en particulier l'article 30(2.1/2) AG.
74 Art. 24(1) AG.
75 Art. 25(3) AG.
76 Art. 26(4) AG.
77 Art. 27(2) AG.
78 Art. 27(3) AG.

Incidence de la nationalité du regroupant

Comme nous l'avons vu ci-dessus, les membres étrangers de la famille d'un citoyen allemand recevront généralement un permis de résidence temporaire valable trois ans, tandis que le membre de la famille d'un étranger en possession d'un permis de résidence ou d'un permis d'établissement bénéficiera d'un permis de résidence temporaire d'une validité d'un an[79]. Les conjoints étrangers de citoyens allemands peuvent également acquérir un permis de résidence illimitée et un permis d'établissement plus facilement que les conjoints d'étrangers, et sont davantage protégés contre l'éloignement.

Divorce ou décès du regroupant

En cas de rupture du mariage, le permis de résidence du conjoint admis ne sera pas prolongé si les conjoints vivaient ensemble légalement depuis moins de quatre ans en Allemagne, à moins que l'éloignement du conjoint étranger ne place celui-ci dans une situation de détresse exceptionnelle[80]. Tel est généralement le cas lorsque le conjoint a été maltraité pendant le mariage, ou lorsque les parents étrangers risquent d'être confrontés à de graves problèmes s'ils retournent dans leur pays d'origine. La durée de la vie commune en Allemagne sera donc prise en compte[81]. Les droits en matière d'emploi sont liés au permis de résidence. Par conséquent, le droit au travail sera perdu si le permis de résidence n'est plus valable.

Le décès du regroupant n'affecte pas le droit au séjour du conjoint étranger. Son permis de résidence temporaire sera prolongé[82].

Restrictions entourant l'expulsion ou l'éloignement

L'expulsion des membres étrangers de la famille est possible s'ils sont demeurés en Allemagne alors que leur permis de résidence était échu, ou si leur séjour en Allemagne menace l'ordre public. Tel est le cas lorsque le ressortissant étranger a commis certaines infractions pénales telles que le trafic de stupéfiants. Cependant, avant d'envisager l'éloignement, les pouvoirs publics tiendront compte de la durée de la résidence en Allemagne, de la force des liens avec ce pays et des conséquences de cette mesure sur les membres de la famille[83].

Les étrangers en possession d'un permis d'établissement, les enfants d'immigrés nés en Allemagne ou âgés de moins de 18 ans lors de leur entrée et titulaires d'un permis de résidence illimitée, les membres de la famille des personnes appartenant à ces deux catégories et les membres de la famille de citoyens allemands bénéficient d'une protection relative contre l'éloignement[84]. En cas de condamnation pour une infraction grave, l'éloignement n'est plus obligatoire mais laissé à l'appréciation des autorités[85]. La règle selon laquelle l'éloignement de ces étrangers protégés doit être justifié par des raisons probantes tenant à la sécurité publique ou à l'ordre public est souvent sans effet.

---

79 Art. 23(2) AG.

80 Art. 19(1) (1) et (2) AG. L'article 25(2) permet aux personnes confrontées à cette situation d'obtenir, dans certaines conditions, un permis de résidence illimitée, au bout de cinq ans.

81 Art. 19 AG.

82 Art. 19 (1.3) AG.

83 Art. 45-47 AG.

84 Art. 48 AG.

85 Art. 47(3) AG.

Accès au marché du travail

Le conjoint et les enfants du titulaire d'un permis de résidence temporaire ou d'un demandeur d'asile dont le séjour est toléré (*Duldung*) ne sont pas autorisés à travailler au cours de la première année. Ce délai d'attente est prorogé de quatre ans pour les membres de la famille d'un regroupant en possession d'un permis de résidence à vocation temporaire[86].

Si le regroupant est en possession d'un permis de résidence illimitée ou d'un permis d'établissement, aucun délai d'attente n'est imposé, mais le membre de la famille doit solliciter un permis de travail (*Arbeitserlaubnis*). Cette demande peut être rejetée pour des motifs tenant à la situation sur le marché du travail, par exemple si des citoyens allemands, des ressortissants de l'UE ou d'autres résidents étrangers privilégiés sont disponibles pour le poste en question. A l'heure actuelle, il est possible, dans certaines régions, d'exclure de tout emploi des étrangers qui ont besoin d'un permis de travail.

Les membres de la famille d'un ressortissant allemand admis au titre du regroupement familial se voient délivrer un permis de travail spécial qui leur donne libre accès à tout emploi (*Arbeitsberechtigung*)[87]. Ce permis spécial est délivré, au bout de quatre ans de résidence, au conjoint d'un regroupant étranger lui-même en possession de ce permis et aux enfants d'immigrés qui ont achevé leurs études avec succès ou suivi une année de formation professionnelle, et aux autres étrangers au terme de six ans de résidence ou de cinq ans d'activité professionnelle[88].

Une fois que le membre de la famille a obtenu, à titre personnel, un permis de résidence illimitée ou un permis d'établissement, il a libre accès au marché du travail et n'a plus besoin d'un permis de travail[89].

Droits sociaux

En règle générale, les étrangers en possession d'un titre de séjour ont accès aux prestations sociales dans les mêmes conditions que les citoyens allemands. Cependant, la perte de prestations sociales peut affecter le statut de résident d'un étranger et entraîner un refus de prolonger son permis de résidence[90]. La législation de certains Etats fédéraux exclut les résidents étrangers titulaires d'un permis de résidence à vocation temporaire du bénéfice de certaines allocations spéciales pour enfant à charge prévues par la législation de ces Etats. En 1999, la Cour de Justice a confirmé la clause de non-discrimination énoncée par l'article 3 de la décision 3/80 du Conseil du Traité d'Association entre la CEE et la Turquie qui interdit cette exclusion à l'égard de ressortissants turcs titulaires d'un permis de résidence, quel qu'il soit[91].

---

86 Art. 3 Arbeitsgenehmigungsverordnung
87 Art. 2 (1) (1) ArGV
88 Art. 2(2) et (3) ArGV et art. 286 Sozialgesetzbuch III.
89 Art. 284 (1.2) SGB III.
90 Art. 12(2) AG.
91 Affaire C-262/96, arrêt Sürül du 4 mai 1999, non encore publié.

Droits politiques

Le droit de vote et d'éligibilité à des organes représentatifs publics est réservé aux citoyens allemands. La Cour constitutionnelle a admis le droit de vote des résidents ressortissants de l'Union européenne aux élections municipales et européennes. Le Parlement fédéral a modifié la Constitution afin de mettre en œuvre les privilèges accordés aux citoyens de l'UE. Les Etats (*Länder*) ont amendé leur législation en conséquence.

Les ressortissants étrangers peuvent adhérer à un parti politique, mais ne sont pas autorisés à participer à l'investiture des candidats aux élections[92]. Les travailleurs étrangers ont toutefois le droit de vote et d'éligibilité aux élections des conseils de travailleurs.

L'Allemagne n'est pas partie à la *Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local*, dont l'article 6 précise que chaque Etat Partie s'engage à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tout résident étranger, pourvu que celui-ci remplisse les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux nationaux et, en outre, ait résidé légalement dans l'Etat en question pendant les cinq ans précédant les élections.

Débats publics ou politiques

La presse s'est vivement intéressée, en 1998 et 1999, au cas d'un adolescent de 14 ans de nationalité turque, né et élevé en Allemagne, soupçonné d'avoir commis plus de 60 délits et expulsé vers la Turquie après que ses parents, turcs également, eurent été condamnés à subir le même sort pour négligence. Cette affaire, généralement appelée « l'affaire Mehmet », a déclenché un plus vaste débat sur la justification de l'éloignement des immigrés résidant depuis longtemps en Allemagne[93].

En 1999, le débat public et politique promis par le gouvernement formé par le SPD et les Verts concernant la réforme de la législation allemande sur la nationalité a entraîné l'adoption d'une loi qui, notamment, accorde la nationalité allemande dès la naissance aux enfants nés en Allemagne si l'un des parents réside légalement en Allemagne depuis huit ans. En cas de double nationalité, l'intéressé doit choisir l'une des deux entre son dix-huitième et son vingt-troisième anniversaires[94]. La loi est entrée en vigueur le 1er janvier 2000. Si cette loi avait été en vigueur au moment de la naissance, à Munich, de l'adolescent surnommé « Mehmet », celui-ci aurait probablement acquis la nationalité allemande et aurait donc été totalement protégé, dès sa naissance, contre l'éloignement.

Importance des conventions européennes

Les arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme relatifs à l'article 8 de la CEDH sont invoqués par les tribunaux allemands, mais en général, les juridictions internes prétendent que le niveau de protection garanti par la CEDH n'est pas supérieur à la protection offerte par le droit constitutionnel allemand.

---

92 Erpenbeck, pp. 139-140

93 Voir R. Gutmann, *der Fall "Mehmet" – vom schwierigen Umgang mit der zweiten Ausländergeneration,* NVWZ 1999, p. 43f et *W. Krach, Pädagogischer Wahnsinn*, Der Spiegel du 23 novembre 1998, p. 28f.

94 Art. 4(3) et 29 Staatsangehörigskeitsgesetz, dans sa teneur modifiée par la loi du 15 juillet 1999, BGBL I, p. 1618.

La ratification par la Turquie, en 1990, de la Convention européenne d'établissement - à laquelle l'Allemagne est partie depuis 1965 - a entraîné l'amélioration de la protection des ressortissants turcs vivant en Allemagne contre l'expulsion. L'étendue réelle de cette protection reste incertaine[95]. L'arrêt relatif à une affaire actuellement pendante devant la Cour européenne de Justice, concernant l'interprétation de l'article 14 de la Décision 1/80 du Conseil du Traité d'Association entre la CEE et la Turquie, pourrait éclaircir la situation[96]. Les instructions sur la mise en œuvre de la Décision 1/80, publiées par le ministère allemand de l'Intérieur en 1998, donnent une indication de l'importance des règles énoncées dans le Traité d'Association entre la CEE et la Turquie pour les membres de la famille de nationalité turque vivant en Allemagne[97].

L'Allemagne est partie à la Convention européenne d'assistance sociale et médicale depuis 1956 et à la Charte sociale européenne depuis 1965. La Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant a été signée en 1977, mais n'a pas encore été ratifiée par l'Allemagne.

95 Voir la jurisprudence mentionnée dans Groenendijk, Guild et Dogan 1998, p.51.

96 Affaire C-340/97, Nazli, JO C357/19 du 22 novembre 1997, avis de l'Avocat Général Mischo du 8 juillet 1999.

97 *Algemeine Anwendungshinweise des Bundesministerium des Innern zum Beschluß Nr. 1/80 des Assoziationrats EWG/Türkei*, Bonn, 1er octobre 1998.

3.2 Pays-Bas

Données relatives à l'admission

En 1998, environ 670 000 personnes étrangères, c'est-à-dire n'ayant pas la nationalité néerlandaise, étaient enregistrées comme résidents aux Pays-Bas, soit 4,5 % de la population totale. Les ressortissants des autres Etats membres de l'UE constituaient un quart de cette population étrangère. Leur cas ne sera pas étudié de plus près dans cette section, leur statut juridique étant essentiellement régi par le droit communautaire (voir la section 2.6). Le nombre de personnes admises au titre du regroupement familial n'est pas connu. Cependant, le nombre de visas de long séjour délivrés au titre du regroupement familial ou de la constitution de la famille (*machtiging tot voorlopig verblijf*) est, quant à lui, connu : dans les années 1996-1998, il variait entre 12 000 et 13 000 par an, constituant la moitié de l'ensemble des visas de long séjour[98]. Le nombre de membres étrangers de la famille admis est plus élevé dans la mesure où tous les étrangers ne sont pas tenus de demander un visa de long séjour et où tous les étrangers soumis à cette obligation ne forment pas cette demande avant d'entrer aux Pays-Bas.

Selon des études portant sur la fin des années 1980, plus de la moitié des membres de la famille étrangers qui en ont fait la demande ont été autorisés à rejoindre des ressortissants néerlandais, dont 85% étaient néerlandais de naissance et 15% par naturalisation. Dans la majorité des cas, l'épouse vient rejoindre son conjoint ; dans un quart des cas, un homme vient rejoindre sa partenaire, et dans les autres cas, un enfant non accompagné rejoint l'un de ses parents vivant aux Pays-Bas[99].

Statut de résident des membres de la famille

Les conditions actuelles entourant le regroupement familial varient légèrement selon que le regroupant est ou non de nationalité néerlandaise, que l'étranger possède tel ou tel statut de résident et que les partenaires sont mariés ou non. Le nouveau projet de loi de 1999 sur les étrangers (*Vreemdelingenwet 2000*) propose la suppression de la plupart des différences qui subsistent encore eu égard au critère de ressources. Tous les regroupants devront gagner au moins l'équivalent du montant normal des prestations d'assistance sociale pour que le regroupement familial puisse être approuvé.

Les règles relatives au regroupement familial ne sont pas codifiées dans la Loi sur les étrangers, mais figurent dans les règles de conduite énoncées dans un chapitre particulier de la Circulaire sur les étrangers (*Vreemdelingencirculaire*), qui contient les instructions adressées au Service de l'immigration et de la nationalité et à la police locale des étrangers[100].

Une fois admis, les membres de la famille âgés de plus de 12 ans bénéficient du même statut de résident que le regroupant, quelle que soit la nationalité ou le statut de résident de celui-ci : un permis de séjour ordinaire, valable un an. Le permis est explicitement limité au « séjour chez le regroupant et à l'emploi ». Il doit être renouvelé chaque année[101]. A

---

98 *Immigratie- en Naturalitsatiedienst, Keten in kaart*, Den Haag 1999, p. 39.
99 Naborn, 1992, p. 7.
100 Circulaire sur les étrangers, chapitre B-1.
101 Art. 11 de la Loi sur les étrangers et Circulaire sur les étrangers, chapitre B-1.

chaque demande de renouvellement, la police des étrangers vérifiera si les membres de la famille continuent à vivre ensemble. En théorie, le renouvellement peut être refusé lorsque les conditions de revenus et de logement cessent d'être remplies. En pratique, le renouvellement est seulement refusé en cas de rupture des liens familiaux (divorce, séparation, décès) ou d'infraction pénale.

Au bout de cinq ans de résidence légale, le conjoint ou le concubin admis peut, sur demande, obtenir un permis d'établissement, à condition que les revenus de la famille soient suffisants et stables et qu'aucune infraction grave n'ait été commise[102]. Après dix ans de résidence, le critère des ressources n'est plus applicable. Les enfants obtiendront un permis d'établissement sans condition de ressources au bout de cinq ans de résidence légale, à leur dix-huitième anniversaire[103].

Le permis d'établissement a une validité permanente et ne peut être retiré que si l'intéressé a fourni des informations incorrectes ou s'il a été condamné à une lourde peine de prison[104]. Les enfants de moins de 18 ans vivant avec un parent ne peuvent être éloignés. Les étrangers nés aux Pays-Bas ou admis avant d'avoir atteint l'âge de 10 ans ne peuvent être éloignés s'ils résident dans ce pays depuis au moins 15 ans. Au bout de 10 ans de résidence, ils ne peuvent être expulsés qu'en cas de condamnation pour trafic de stupéfiants à grande échelle[105].

Jusqu'en 1994, le conjoint et les enfants de moins de 18 ans admis au titre du regroupement familial avec un citoyen néerlandais ou avec un étranger porteur d'un permis d'établissement ou doté du statut de réfugié se voyaient automatiquement accorder le droit légal de demeurer en permanence aux Pays-Bas au bout d'un an de présence sur le territoire avec un permis de séjour. Tant que la relation familiale restait intacte, les autorités ne pouvaient mettre un terme à la résidence légale de ces membres de la famille. Cette règle a été abrogée en 1994. Les membres de la famille doivent désormais demander le renouvellement de leur permis de séjour jusqu'à ce qu'ils aient obtenu un permis d'établissement. Cependant, les membres de la famille admis avant 1994 conservent leur solide droit légal de résidence[106]. En 1996, plus de 10% des étrangers enregistrés jouissaient de ce droit[107].

Incidence de la nationalité du regroupant

Comme nous l'avons vu ci-dessus, les membres de la famille qui rejoignent un citoyen néerlandais après leur admission bénéficient du même statut de résident que ceux qui rejoignent un étranger (non-ressortissant de l'UE). Les quelques privilèges laissés aux citoyens néerlandais en matière d'admission de leur famille seront supprimés par le nouveau projet de loi sur les étrangers.

---

102 Art. 13 de la Loi sur les étrangers et Circulaire sur les étrangers, chapitre A-4/7.7.2.
103 Circulaire sur les étrangers, chapitre B-2/3.
104 Art. 14 de la Loi sur les étrangers et Circulaire sur les étrangers, chapitre A-4/4.3.2.2.
105 Circulaire sur les étrangers, chapitre A-4/4.3.2.2(b) et (c).
106 Art. 10(2) de la Loi sur les étrangers, l'article 47 à présent abrogé du Décret sur les étrangers et l'article III du Décret royal du 6 janvier 1994 modifiant le Décret sur les étrangers, Staatsblad 1994, n° 4.
107 Groenendijk, Guild et Dogan 1998, p.56.

Divorce ou décès du regroupant

En cas de divorce ou de décès du regroupant, ou si le conjoint admis au titre du regroupement familial quitte le domicile conjugal en raison de violences ou en d'autres circonstances, le permis de séjour du conjoint admis au titre du regroupement familial peut être retiré, ou sa prolongation refusée. La règle officielle est que si les conjoints vivaient ensemble depuis au moins trois ans aux Pays-Bas, l'intéressé(e) devra trouver un emploi dans un délai d'un an, à moins qu'il (ou elle) ne doive s'occuper d'enfants en bas âge. Si le conjoint ne satisfait pas à la condition des trois ans ou ne trouve pas d'emploi, il peut être expulsé, sauf si son expulsion risque de le placer dans une situation de détresse exceptionnelle[108]. Les citoyens turcs qui travaillent depuis au moins un an jouissent d'un statut privilégié, parce qu'ils peuvent bénéficier d'un droit de résidence étendu en vertu de la Décision 1/80 du Conseil du Traité d'Association entre la CEE et la Turquie (voir la section 2.6 du présent rapport)[109].

En pratique, ce sont essentiellement les époux qui sont expulsés en application de ces règles. Des études récentes indiquent que 80 % des recours formés par les épouses contre pareilles mesures aboutissent. Après examen ou recours administratif, le conjoint reçoit un nouveau permis de séjour. Chez les conjoints qui résident aux Pays-Bas depuis moins de trois ans, le taux de réussite est quelque peu inférieur (72%) à celui des conjoints qui y résident depuis plus de trois ans (89%)[110]. Des études antérieures ont révélé des taux de réussite analogues pour les femmes, mais de moindres chances de succès pour les hommes qui divorcent ou quittent leur partenaire[111].

En automne 1999, la mise en œuvre de cette règle de conduite a suscité des débats au sein de l'opinion publique et du Parlement après qu'une veuve polonaise eut été menacée d'expulsion parce que son époux néerlandais était décédé moins de deux ans après qu'elle eut été admise.

Les enfants qui ont été admis avant d'avoir atteint l'âge de 18 ans et qui vivent avec leurs parents depuis plus d'un an ne peuvent être menacés d'expulsion au motif qu'ils ont quitté le domicile parental ou qu'ils n'ont pas d'emploi ou de revenus suffisants. Ils ne peuvent être éloignés que pour des motifs très limités tenant à l'ordre public ou à la sécurité nationale[112].

Accès au marché du travail

D'un point de vue général, les membres de la famille admis bénéficient, lorsqu'ils ont obtenu un permis de séjour, du même accès au marché du travail que le regroupant. Puisque les citoyens néerlandais et tous les étrangers qui possèdent un permis d'établissement ou un statut de réfugié, qui ont été admis pour des motifs humanitaires ou qui détiennent un permis de séjour temporaire permettant de travailler pendant trois années consécutives, sont dispensés de l'obligation de posséder un permis de travail, les membres de leur famille ont libre accès, dès leur admission, au marché du travail[113]. Sur leur titre de

---

108 Circulaire sur les étrangers, chapitre B-1/2.
109 Circulaire sur les étrangers, chapitre B-1/2.5.2.
110 Van Blokland, Jansen et Vegter, 1999, p. 37.
111 Van Blokland et de Vries, 1992.
112 Circulaire sur les étrangers, chapitre B-2/3.3.2.
113 Articles 3 et 4 de la Loi sur l'emploi des étrangers du 21 décembre 1994, Staatsblad 1994, n° 959 et article 2 du Décret sur l'emploi des étrangers.

séjour, il sera explicitement précisé qu'ils n'ont pas besoin de permis de travail pour travailler. Les membres de la famille d'un étranger employé avec un permis de travail (cas d'un travailleur migrant pendant ses trois premières années) ou d'un étranger admis pour d'autres motifs temporaires (étudiant, par exemple) doivent demander un permis de travail. Ce permis peut leur être refusé si d'autres travailleurs sont disponibles pour cet emploi aux Pays-Bas ou dans l'UE. Récemment, une exception a été admise pour les membres de la famille d'employés de multinationales : les intéressés sont tenus de posséder un permis de travail, mais ce permis leur sera accordé indépendamment de la situation sur le marché de l'emploi[114]. Un permis de travail est seulement valable pour un certain type de travail, auprès d'un employeur précis.

Si le permis de séjour d'un membre de la famille dispensé de l'obligation de posséder un permis de travail lui est retiré et que l'intéressé est autorisé à demeurer aux Pays-Bas en attendant le prononcé de la décision sur le recours formé contre ce retrait, il continuera à avoir libre accès au marché du travail jusqu'à l'issue de la procédure relative à son statut de résident[115].

Concernant l'exercice d'une activité professionnelle non salariée, les étrangers ne sont soumis à aucune obligation particulière et relèvent de la réglementation générale applicable aux travailleurs indépendants néerlandais ou étrangers.

Droits sociaux

Les membres de la famille admis relèvent des régimes nationaux de sécurité sociale au même titre que tous les autres résidents, et peuvent ainsi percevoir des allocations pour enfant à charge, des pensions de retraite ou des pensions de veuvage. Dans certains cas, le montant des prestations sociales augmente avec la durée du séjour. Lorsqu'ils sont salariés, les intéressés sont placés dans les mêmes conditions que les citoyens néerlandais couverts par la législation de sécurité sociale protégeant les salariés (assurance chômage ou invalidité). Ils peuvent aussi relever de la législation sur l'assurance-maladie en tant que membres de la famille d'un travailleur. La perception de prestations au titre de ces lois de sécurité sociale n'exerce pas d'effets négatifs sur leur statut de résident.

Depuis 1998, les membres de la famille qui attendent une décision sur leur demande de permis de séjour ne peuvent percevoir de prestations sociales, en vertu de la loi sur l'assistance sociale (*Algemene Bijstandswet*). Dans des cas exceptionnels, ils peuvent percevoir des prestations réduites, sous un régime particulier. Dès leur admission, les membres de la famille jouissent des droits garantis par la loi sur l'assistance sociale, au même titre que les nationaux. Cependant, le regroupant aura signé une déclaration le rendant responsable de tous les frais engagés par des organismes publics à l'égard des membres de sa famille admis, pendant les cinq premières années de leur séjour. De plus, le bénéfice d'une assistance sociale peut constituer un motif de retrait du permis de séjour. A l'égard des enfants d'immigrés admis avant d'avoir atteint l'âge de 18 ans, l'insuffisance de moyens ou le bénéfice d'une assistance sociale ne peuvent être invoqués comme motifs de retrait ou de non-renouvellement du permis de séjour[116]. Une fois qu'un membre de la

[114] Règles d'application de la Loi sur l'emploi des étrangers, par. 21.
[115] Article 1b du Décret sur l'emploi des étrangers.
[116] Circulaire sur les étrangers, chapitre B-2/3.2.2.

famille a obtenu un permis d'établissement, il ne peut plus être expulsé pour insuffisance de moyens ni pour avoir bénéficié d'une assistance sociale[117].

Concernant le droit à des bourses d'études, une condition de résidence d'un an s'applique aux étudiants étrangers non ressortissants de l'UE. Cette condition n'est pas applicable si l'étudiant est âgé de moins de 21 ans et si l'un de ses parents réside depuis plus d'un an aux Pays-Bas.

Droits politiques

Les étrangers qui résident légalement aux Pays-Bas depuis au moins cinq ans ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, quelle que soit leur nationalité[118]. Ce droit a été introduit en 1985 en application d'une clause intégrée dans la Constitution néerlandaise lors de sa révision, en 1983, qui permet la participation des résidents non néerlandais aux seules élections municipales. L'introduction de cette clause résulte notamment des débats communautaires sur l'extension des droits de vote aux citoyens de la CE. En 1996, le droit de participer aux élections municipales a été étendu à l'ensemble des citoyens résidant dans l'UE[119].

Une modification apportée à la loi électorale en 1997 a légèrement élevé le niveau des conditions de participation pour les résidents non ressortissants de l'UE : auparavant, la résidence légale au moment de la convocation des élections constituait une condition suffisante ; aujourd'hui, une résidence légale ininterrompue de cinq ans est exigée.

L'exercice, par les étrangers, d'autres droits politiques tels que la liberté d'expression et de réunion, l'appartenance à des partis politiques ou le droit d'élire les conseils de travailleurs n'est soumis à aucune restriction légale particulière.

Les Pays-Bas ont ratifié la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

Débats publics ou politiques

Aux Pays-Bas, la question de l'admission des membres de la famille revient régulièrement, depuis vingt ans, au centre des débats politiques. Progressivement, les conditions entourant le regroupement familial, en particulier le critère de ressources, se sont durcies. Le niveau et le degré de stabilité des revenus dont doit disposer le regroupant pour pouvoir faire venir des membres de sa famille aux Pays-Bas ont augmenté. L'admission au titre du regroupement familial sans condition de ressources, accordée au cours des années 1980 à certaines catégories d'étrangers installés aux Pays-Bas, a purement et simplement disparu pendant les années 1990. A maintes reprises, la question a été posée, au Parlement comme dans les tribunaux, de savoir si les nouvelles propositions de règles plus strictes étaient conformes à l'article 8 de la CEDH. A chaque fois, le ministre de la Justice et les tribunaux ont déclaré que cette règle minimum n'avait pas (encore) été transgressée.

Ces dernières années, l'expulsion de parents non néerlandais forcés de suivre à l'étranger leurs enfants néerlandais mineurs, et les menaces d'expulsion concernant des femmes

[117] Art. 14 de la Loi sur les étrangers.
[118] Art. B3 de la Loi électorale (Kieswet).
[119] Loi du 3 juillet 1996 mettant en œuvre la Directive 94/80/CE, Staatsblad 1996, n° 392.

admises au titre du regroupement familial, suite à leur divorce ou au décès de leur époux, ont suscité des débats politiques et publics, axés sur la situation des femmes en cas de violences domestiques. Depuis la récente affaire de la veuve polonaise précitée, la modification des dispositions pertinentes est envisagée.

Lors des discussions sur le nouveau projet de loi sur les étrangers, il a été suggéré que les membres de la famille admis devaient avoir droit à un permis de séjour valable deux ou trois ans et non plus seulement un an. Les ONG comme la presse ont critiqué la proposition, formulée dans le projet de loi, d'étendre le pouvoir de l'Administration de mettre un terme au séjour légal des étrangers admis.

Importance des conventions européennes

Après l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *Berrehab c. Pays-Bas*, la jurisprudence de Strasbourg concernant l'article 8 de la CEDH a été suivie de près par les juridictions internes et la presse juridique, ce qui n'a pas empêché le durcissement des conditions d'admission au titre du regroupement familial. En revanche, cette attitude a stimulé les efforts déployés en vue du renforcement de la protection des membres de la famille admis contre l'expulsion[120].

La Circulaire sur les étrangers stipule explicitement à plusieurs reprises que l'article 8 de la CEDH restreint le pouvoir de refuser le renouvellement du permis de séjour des membres de la famille admis[121].

En décembre 1999, la Commission consultative des étrangers a informé le secrétaire d'Etat à la Justice que la pratique consistant à contraindre des membres de la famille qui demandent le renouvellement de leur permis de séjour après l'expiration de ce permis à retourner dans leur pays d'origine pour demander un visa de long séjour, ce qui revenait à traiter ces demandes comme des demandes de première admission, était contraire à l'article 8 de la CEDH[122].

Les Pays-Bas ont ratifié les cinq conventions évoquées au chapitre 2 du présent rapport.

Les débats parlementaires dont la ratification de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant a fait l'objet en 1983 ont débouché sur l'extension de certains droits aux immigrés. Ils ont par exemple influé sur les règles relatives : à l'octroi d'un nouveau permis de travail à un travailleur souhaitant changer d'employeur au bout d'un an ; à l'accès à l'université ; à l'égalité de traitement en matière de droit du travail ; au droit d'obtenir des bourses d'études. La plupart de ces changements n'étaient pas limités aux ressortissants des Etats parties, mais s'étendaient à tous les travailleurs, quelle que soit leur nationalité et également, dans certains cas, aux travailleurs sans papiers.

La Convention européenne d'établissement a entraîné l'introduction, dans la loi de 1965 sur les étrangers, du permis d'établissement et de la règle donnant un effet suspensif aux demandes de contrôle administratif des décisions de cessation du séjour légal[123]. Les

---

120 Groenendijk, Guild et Dogan 1998, p. 60, et A. Kuijer et J.D.M. Steenbergen, Nederlands Vreemdelingenrecht, 4e éd., 1999 Utrecht (NCB), pp. 74 et 146.

121 Voir par exemple la Circulaire sur les étrangers, chapitre B1/2.5.1 et 11.2.

122 Avis du 28 décembre 1999.

123 Swart 1978, pp. 121 et 353.

périodes de cinq et dix ans prévues par l'article 13 de la loi sur les étrangers peuvent être rapprochées des périodes comparables mentionnées dans la Convention. Celle-ci a par ailleurs renforcé le rôle de la Commission consultative des étrangers dans les recours portant sur des questions d'immigration. Après la suppression, en 1994, de la règle générale relative à l'effet suspensif de ces recours, en raison de la mise en œuvre de l'article 2 de la Convention, les recours de ressortissants turcs résidant légalement depuis deux ans aux Pays-Bas exercent toujours un effet suspensif[124].

Récemment, les tribunaux néerlandais ont déclaré que l'exclusion du bénéfice de l'assistance sociale des membres de la famille dont le séjour aux Pays-Bas est toléré dans l'attente de la décision (définitive) sur leur demande de regroupement familial, ne peut s'appliquer aux citoyens turcs en raison des obligations qu'impose aux Pays-Bas l'article 1 de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale[125].

[124] Article 103 du Décret sur les étrangers et Circulaire sur les étrangers, chapitre B5/1.4.
[125] Pres. Rb. Den Haag 7 October 1998, Rechtspraak Vreemdelingenrecht 1998, 82.

3.3 Royaume-Uni

Données relatives à l'admission

Selon des données établies par Eurostat, le Royaume-Uni comptait en 1994 54,5 millions d'habitants, dont environ 2 millions d'étrangers (4%). Les ressortissants de pays membres de l'Union européenne étaient plus de 880 000, dont une bonne moitié d'Irlandais. Il y avait enfin 220 000 ressortissants de pays africains, 511 000 ressortissants de pays asiatiques (170 000 Indiens, 84 000 Pakistanais) et 87 000 citoyens des Etats-Unis. Entre 1988 et 1998, plus de 565 000 étrangers ont acquis un droit de résidence permanent au Royaume-Uni[126]. Comme ce droit est automatiquement perdu après une période d'absence[127], on ignore combien de ces étrangers l'ont conservé.

Sur la période 1996-1998, les personnes admises au Royaume-Uni en qualité de membres de la famille de personnes établies au Royaume-Uni se répartissaient comme suit[128] :

Admission au R.-U. pour une période limitée en qualité de membres de la famille 1996-1998[129]

Année	Epoux	Epouses	Enfants	Total
1998	11 910	17 070	2 260	31 240
1997	9 600	14 120	1 890	25 610
1996	6 460	12 230	1 970	20 660

Dans la même période, les catégories suivantes de membres de la famille ont obtenu un droit au séjour autonome fondé sur leur relation avec leur regroupant résidant au Royaume-Uni[130] :

Etablissement au R.-U. en qualité de membres de la famille 1996-1998

Année	Epoux	Epouses	Enfants	Parents & grands-parents	Autres	Total
1998	13 630	22 290	12 280	1 330	3 510	53 040
1997	11 260	20 400	11 520	1 190	1 870	46 240
1996	12 450	21 520	10 740	1 610	2 230	48 550

Débats publics ou politiques

L'admission de membres de la famille a fait l'objet de vastes débats au Royaume-Uni ces quinze dernières années. Il est vrai que ce sont la législation et la politique britanniques dans ce domaine qui ont conduit à l'un des premiers arrêts de la Cour européenne des

---

126 *Control of Immigration: Statistics United Kingdom 1998, Cm 4431*, ministère de l'Intérieur 1999

127 Supérieure à deux ans.

128 Ces chiffres incluent à la fois les citoyens britanniques regroupants et les étrangers qui jouissent d'une autorisation indéfinie de séjour.

129 Les statistiques qui figurent dans ces deux tableaux sont extraites *de Control of Immigration, Statistics United Kingdom First Half 1999, Cm 4431*.

130 Ce statut est acquis dès l'arrivée pour certaines de ces catégories, et après un délai d'un an pour les autres (voir ci-dessous).

Droits de l'Homme sur des membres étrangers de la famille, en 1985[131]. Le traitement des intéressés après leur admission a également suscité des discussions, et les dispositions du Règlement régissant l'immigration qui portent plus particulièrement sur ce traitement ont subi de fréquentes modifications au cours de la même période.

Les débats publics sur les membres étrangers de la famille ont davantage été axés sur les critères d'admission que sur les conditions ultérieures à l'admission. La suppression de la tristement célèbre règle du « but principal » comme critère d'appréciation de la sincérité des mariages au Royaume-Uni a été annoncée comme un grand pas en avant et a déclenché de vifs débats au sein de l'opinion publique. En 1996, cette règle a été décrite comme ayant « généré plus de colère et d'angoisse que peut-être aucune autre disposition du Règlement régissant l'immigration (…) »[132]. La règle en question a été supprimée après le changement de gouvernement survenu au Royaume-Uni en mai 1997. Le nouveau gouvernement travailliste (parvenu au pouvoir pour la première fois après vingt ans de domination du parti conservateur) s'était engagé, dans son programme électoral, à retirer cette disposition s'il était élu, et a tenu sa promesse le 4 juin 1997, un peu plus d'un mois après avoir remporté les élections. Les autorités britanniques ont étendu cette politique aux ruptures des relations conjugales et au deuil, à l'issue de débats publics. De même, l'extension aux concubins des droits en matière d'immigration est l'aboutissement de discussions publiques et de la campagne menée notamment par des mouvements homosexuels.

Statut de résident des membres de la famille

Au Royaume-Uni, la classification des membres de la famille étrangers établit une nette distinction entre deux groupes qui constituent la grande majorité des cas :

1. Ceux dont le regroupant a la nationalité britannique ou détient un permis de résidence permanente au Royaume-Uni (appelé « autorisation indéfinie de séjour »)[133]. Nous désignerons ces personnes par l'expression « membres de la famille d'un regroupant établi ».
2. Ceux dont le regroupant est un étranger[134] qui ne possède pas encore ce statut. Cette catégorie est essentiellement composée (hormis les étudiants qui ne sont pas concernés par cette étude) de personnes qui ont obtenu le statut humanitaire au Royaume-Uni bien que le statut de réfugié leur ait été refusé[135] ou de personnes admises au titre de l'exercice d'une activité salariée ou non salariée et qui s'emploient à totaliser le nombre d'années de résidence requis pour obtenir une autorisation indéfinie de séjour (ci-après « AIS »)[136]. Nous désignerons ces personnes par l'expression « membres de la famille d'un regroupant temporaire ».

---

131 *Abdulaziz, Cabales & Balkandali c. R.-U.* [1985] EHRR 471.

132 Macdonald et Blake, 1995, p 343.

133 Ce permis de séjour permanent n'a pas à être renouvelé. Une fois acquis, il ne peut être perdu que s'il a été acquis de façon frauduleuse, si son détenteur abandonne le Royaume-Uni, qu'il cesse de considérer comme son domicile (le critère appliqué est généralement celui d'une absence d'au moins deux ans sans retour avec l'intention de s'établir), ou en cas d'expulsion.

134 A cet effet, le terme « étranger » inclut les citoyens du Commonwealth, sauf indication contraire.

135 Les personnes reconnues comme réfugiées obtiennent une autorisation indéfinie de séjour au Royaume-Uni dès la reconnaissance de leur statut de réfugié.

136 Les personnes appartenant aux catégories de travailleurs salariés ou non salariés, et celles qui bénéficient d'une autorisation exceptionnelle de séjour, doivent normalement attendre quatre ans avant de pouvoir obtenir l'AIS. Cependant, certaines personnes du premier groupe ne rempliront jamais les conditions requises, en raison des dispositions du Règlement régissant l'immigration.

La principale différence de traitement entre ces deux groupes après leur admission a trait à la sécurité de leur résidence et à leur accès à l'assistance sociale et aux prestations de sécurité sociale. Le Règlement HC 395 régissant l'immigration introduit un pouvoir discrétionnaire à presque chaque niveau, si bien que les statuts pertinents en matière d'immigration « peuvent » être accordés. En pratique, ils sont normalement accordés et les exceptions sont très rares.

Les membres de la famille d'un regroupant établi peuvent obtenir l'un de ces deux différents types de statut administratif lors de leur admission : le conjoint[137] et les enfants accompagnant un parent bénéficient d'une autorisation limitée d'entrée au Royaume-Uni, valable un an[138]. Au terme de cette année, si la famille satisfait à des critères de ressources et de logement[139], et si les conjoints démontrent qu'ils ont toujours l'intention de vivre ensemble à titre permanent comme mari et femme, le délai est levé et les membres de la famille étrangers obtiennent une AIS. Le délai n'est levé qu'après examen de la demande y relative par les autorités britanniques, qui en contrôlent la conformité au Règlement.

Les enfants venus rejoindre un seul parent ou leurs deux parents déjà établis au Royaume-Uni, et les parents rejoignant leurs enfants établis dans ce pays bénéficient dès leur admission de l'AIS qui, à partir de la date à laquelle elle est octroyée, est propre à l'intéressé et ne peut être perdue en raison du comportement du regroupant[140]. Les autres membres de la famille susceptibles d'être admis sont traités dans les mêmes conditions que les parents.

Normalement, les « membres de la famille » se limitent aux conjoints et aux enfants, même s'il existe un certain nombre de concessions permettant l'admission des parents. Les intéressés peuvent prétendre au bénéfice de l'AIS avec le regroupant même s'ils ne résident sur le territoire que depuis peu de temps ou si les enfants sont devenus adultes au cours de leur séjour au Royaume-Uni[141].

Incidence de la nationalité du regroupant

Les conditions d'octroi de l'AIS aux membres de la famille ne varient pas selon que le regroupant est citoyen britannique ou étranger, à partir du moment où le ressortissant étranger possède l'AIS. Ces conditions ne diffèrent que si le regroupant ne possède pas l'AIS. De plus, les ressortissants d'autres pays de l'UE peuvent moins facilement faire obtenir l'AIS aux membres de leur famille que les citoyens britanniques ou les étrangers détenteurs de cette autorisation[142].

---

137 Une concession a récemment été réintroduite, permettant aux partenaires non mariés, en cas d'obstacle au mariage, et à condition que la relation existe depuis au moins deux ans, d'être admis au même titre que les conjoints.

138 Paragraphes 282 et 301 du Règlement HC 395 régissant l'immigration (dans sa teneur modifiée).

139 Pour une analyse de la jurisprudence récente en la matière, voir Wray & Quayum, 1999, pp. 133-135.

140 Paragraphes 299 et 318 du Règlement HC 395 (dans sa teneur modifiée).

141 Macdonald et Blake, 1995, pp. 315- 367.

142 Pour plus de précisions, se reporter à l'avis du 30 septembre1999 de l'Avocat Général dans l'affaire C-356/98, *Kaba*, pendante devant la Cour européenne de Justice.

Divorce ou décès du regroupant

Tous les membres étrangers de la famille de regroupants temporaires admis au titre du regroupement familial bénéficient d'une autorisation de séjour d'une durée équivalente à celle du regroupant. En revanche, une fois qu'il a obtenu l'AIS, le membre de la famille bénéficiaire la possède à titre personnel et ne peut en être privé qu'à ce titre, quels que soient la situation de la famille, le lieu de résidence du regroupant, etc.

Quant aux membres étrangers de la famille des regroupants établis, ceux d'entre eux qui obtiennent l'AIS lors de leur admission ou ultérieurement ne voient pas leur statut modifié en cas de rupture du mariage ou de décès de leur regroupant survenus par la suite[143]. Au cours de la « période d'essai » d'un an, les demandes d'AIS formées par les conjoints[144] peuvent être rejetées en cas de rupture du mariage ou de décès du regroupant. Cette situation concerne également les enfants qui accompagnaient le conjoint. Cependant, un traitement préférentiel est réservé aux conjoints et aux enfants lorsque la rupture du mariage résulte de violences domestiques, ainsi qu'aux veuves[145].

A l 'égard des regroupants temporaires, la législation et la ligne de conduite adoptée sont moins claires. Lorsque les membres étrangers de la famille sont liés à un regroupant temporaire dont le statut est fondé sur des motifs humanitaires, ni la rupture du mariage ni le décès ne semblent en pratique donner lieu au refus d'une prolongation de l'autorisation de séjour accordée aux membres de la famille. Cependant, si le statut du regroupant temporaire repose sur une immigration de nature économique, les membres de la famille risquent de se voir refuser la prolongation de leur autorisation de séjour au Royaume-Uni et d'être en définitive expulsés s'ils ne quittent pas volontairement le territoire.

En aucun cas le décès ou la rupture du mariage n'ont de conséquences sur le droit des membres de la famille de travailler ou d'exercer des activités économiques.

Restrictions entourant l'expulsion ou l'éloignement

Les membres étrangers de la famille d'un regroupant établi ou temporaire peuvent être expulsés au motif qu'ils sont restés au Royaume-Uni alors que leur autorisation de séjour était échue, qu'ils n'ont pas respecté les conditions entourant ladite autorisation (notamment s'ils ont eu accès à la sécurité ou à l'assistance sociales alors que cet accès leur était interdit), que leur expulsion favorise l'intérêt général (généralement lorsqu'une infraction pénale a été commise), que leur expulsion a été recommandée par un tribunal pénal à la suite d'une condamnation pour un délit, ou pour des motifs tenant à la sécurité nationale, en particulier aux intérêts de l'Etat[146].

Par ailleurs, lorsque le regroupant doit être expulsé, la politique officielle du gouvernement britannique consiste à expulser les membres de sa famille, que ceux-ci aient déjà obtenu une AIS ou non. Cependant, ce pouvoir[147] doit être exercé dans les huit semaines suivant le départ du regroupant[148]. Il cesse en outre d'être effectif si l'intéressé cesse d'être un

143 Vincenzi & Marrington, 1992, pp. 87-100.
144 Notion qui inclut les partenaires non mariés visés plus haut.
145 *Immigration Service Instructions*, www.opengov.uk
146 Chatwin, 1999, pp. 297-319.
147 Article 3 (5) (c) de la Loi sur l'immigration de 1971.
148 Article 5 (3) de la Loi sur l'immigration de 1971.

membre de la famille de la personne à éloigner ou si l'arrêté d'expulsion pris contre le regroupant est levé ou annulé. Une disposition prévoit également que les membres de la famille dont le statut dépend toujours de celui de leur regroupant peuvent faire l'objet de mesures d'expulsion en raison de leurs liens familiaux avec une personne visée par de telles mesures[149].

Un certain nombre de mesures préférentielles ont été mises à exécution par les autorités britanniques en matière d'expulsion des membres de la famille, dont la plus récente vise les familles avec enfants vivant au Royaume-Uni depuis sept ans. Lorsque l'un au moins de ces enfants a passé au moins sept ans au Royaume-Uni, l'expulsion ne sera pas, normalement, considérée comme appropriée[150]. Ce point ne relève pas directement de la présente étude, les intéressés n'étant pas membres de la famille de regroupants établis ni temporaires, même si, en théorie du moins, ces derniers peuvent profiter de ce traitement préférentiel s'ils n'obtiennent pas l'AIS par une autre voie. De plus, les enfants étrangers qui sont nés au Royaume-Uni et vivent dans ce pays depuis dix ans ne peuvent être expulsés.

Accès au marché du travail

Le droit au travail découle toujours, en droit britannique, du droit au séjour. Les étrangers admis en qualité de membres de la famille de regroupants établis sont immédiatement autorisés à exercer une activité professionnelle. Il n'existe aucune restriction liée au « statut » d'immigré, même si les règles professionnelles normales sur la reconnaissance des qualifications sont applicables. Tous les enfants du Royaume-Uni sont soumis aux mêmes restrictions (relativement complexes) en matière d'âge d'entrée dans la vie active.

Les étrangers admis en qualité de membres de la famille de regroupants temporaires sont eux aussi immédiatement autorisés à exercer une activité professionnelle. Dans ce domaine, il n'existe pas de différence de traitement. Cependant, ces deux catégories peuvent dans la pratique subir des discriminations dans la mesure où les employeurs préfèrent, par souci de sécurité, employer des personnes déjà détentrices de l'AIS et dont l'avenir au Royaume-Uni est donc assuré et illimité.

Droits sociaux

La situation est fort complexe en matière d'accès à la sécurité sociale et à l'assistance sociale. La première difficulté tient à la situation administrative des intéressés. Les membres de la famille des regroupants permanents sont admis sur présentation d'éléments prouvant que le regroupant sera en mesure de subvenir à leurs besoins et de les loger sans recourir à des fonds publics. Par conséquent, si la famille a recours à des fonds publics, et si ses membres, ne possédant qu'une autorisation limitée de séjour au Royaume-Uni, doivent demander une AIS, leur dépendance à l'égard de la sécurité sociale ou de l'assistance sociale pendant le délai d'attente (d'un an en général) peut motiver le rejet de leur demande d'AIS[151].

---

149 Paragraphes 365 et suivants du Règlement HC 395 (dans sa teneur modifiée).

150 *Immigration Service Instructions*, www.opengov.uk ; voir également *Akinola* (21218) décision de la Commission de recours en matière d'immigration (*Immigration Appeal Tribunal*, ci-après « IAT ») du 23 juin 1999, non publiée.

151 Remedios, 1998, pp. 19-22.

Du point de vue du droit de la sécurité sociale, le problème se complique. Certains membres de la famille n'auront pas accès aux prestations, mais d'autres pourront en bénéficier. Une nouvelle disposition légale oblige le parrain à s'engager, dans un document signé, à subvenir aux besoins des membres de sa famille et à les loger ; par conséquent, même si ceux-ci obtiennent une AIS dès leur arrivée, ils resteront privés de l'accès aux prestations sociales[152]. On ignore encore quelle interprétation les tribunaux donneront de cette législation.

Dans le cas des regroupants temporaires, les membres de la famille sont admis sous réserve de l'aptitude du regroupant à subvenir à leurs besoins et à les loger. Un manquement à cette obligation peut entraîner le refus de prolonger l'autorisation de séjour du regroupant et des membres de sa famille. Cette mesure est tempérée à l'égard des personnes qui doivent leur statut à des considérations humanitaires. Dans ce cas, si l'admission des membres de la famille dépend normalement de critères de ressources et de logement (dont le respect n'est cependant pas toujours exigé , en fonction de la nationalité des intéressés), un manquement à ces conditions après l'admission ne suscite que très rarement des sanctions de l'Etat. Une fois qu'ils ont obtenu l'AIS, les membres de la famille sont libres de solliciter des prestations sociales de quelque nature que ce soit.

Droits politiques

Les citoyens britanniques, les ressortissants du Commonwealth et les Irlandais qui résident au Royaume-Uni sont autorisés à voter à toutes les élections organisées au Royaume-Uni. Par conséquent, si les membres de la famille appartiennent à ces catégories, ils jouissent du droit de vote. Le droit communautaire étend d'autres droits électoraux aux citoyens de l'Union[153]. En 1992, le Royaume-Uni a signé la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, mais ne l'a pas encore ratifiée.

Importance des conventions européennes

La loi de 1998 sur les droits de l'homme, qui intègre au droit britannique les droits garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme, entrera en vigueur le 2 octobre 2000. Cette intégration devrait être lourde de conséquences pour la législation britannique sur l'immigration. Dès à présent, l'attitude des tribunaux britanniques porte à croire que la doctrine de la « marge d'appréciation » de la Cour de Strasbourg devra être ajustée compte tenu de l'impossibilité d'appliquer au sein d'un seul et même Etat ce principe nécessaire à une certaine marge de manœuvre dans une Europe composite[154]. Cette évolution législative exigera probablement une longue période d'adaptation dans le domaine des droits de la famille. La Charte sociale européenne, quant à elle, est rarement invoquée au Royaume-Uni à l'égard des droits des immigrés. Il arrive que les représentants discutent de la nécessité d'interpréter le Règlement britannique régissant l'immigration en fonction de la Charte, mais cela se produit rarement, et aucune décision judiciaire ne s'appuie sur cet aspect, même s'il est difficile de dire si les juges sont ou non influencés par les arguments tirés de ce texte. Les directives publiées par les autorités britanniques

---

152 Article 115(9) de la loi de 1999 sur l'immigration et le droit d'asile.

153 Macdonald et Blake 1995, pp. 115-147.

154 Cependant, une décision récente de l'IAT va dans la direction opposée. En l'espèce, la juridiction de première instance avait accueilli un recours parce que le Secrétaire d'Etat n'avait pas tenu compte de l'article 8 de la CEDH. En appel, la Commission avait annulé la décision (*Nasim Khan* (L 20511) IAT du 20 juillet 1999, non publiée).

mentionnent la Convention européenne d'établissement concernant le traitement préférentiel accordé aux personnes qui résident légalement au Royaume-Uni depuis au moins 10 ans. Il s'agit de la seule référence connue à cette convention. En revanche, il n'est pas rare que les représentants invoquent la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant devant les tribunaux britanniques compétents en matière d'immigration. La valeur de ce texte est toutefois limitée, le Royaume-Uni n'en étant pas encore signataire.

4. LE DROIT DANS SEPT AUTRES PAYS

4.1 France

Données relatives à l'admission

Au cours des trois dernières années, le nombre annuel de personnes admises en France au titre du regroupement familial était d'environ 10 000. Les ressortissants des pays du Maghreb (Maroc, Algérie et Tunisie) représentent 60% des membres étrangers de la famille admis à ce titre.

Les dispositions principales de la législation française sur l'immigration sont codifiées dans l'Ordonnance de 1945 (un régime spécial s'applique aux citoyens algériens et tunisiens en vertu d'accords bilatéraux). La dernière modification de l'Ordonnance date de mai 1998 (*Loi Chevènement*).

Statut de résident des membres de la famille

Les membres de la famille obtiennent un permis de séjour temporaire (*carte de séjour*), valable un an seulement et renouvelable, ou une *carte de résident* valable 10 ans et également renouvelable.

Les membres de la famille peuvent relever de deux régimes principaux :

1. (a) Les membres de la famille d'un étranger résidant à titre temporaire se voient octroyer une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » (à l'exception des ressortissants algériens et tunisiens, dont le permis porte une autre mention), valable un an, à condition d'avoir été admis en France à cet effet.
   (b) Les membres de la famille d'un étranger en séjour de longue durée obtiendront une carte de résident s'ils sont entrés légalement sur le territoire français[155]. Les membres de la famille peuvent aussi se voir délivrer cette carte si leur séjour ou leur entrée sont irréguliers[156].

2. Membres de la famille d'un ressortissant français :
   (a) les conjoints entrés en France régulièrement et mariés depuis moins d'un an ont droit à une carte de séjour valable un an[157] ;
   (b) les conjoints résidant en France régulièrement et mariés depuis plus d'un an ont droit à une carte de résident (permis valable dix ans)[158] ;
   (c) les conjoints entrés en France illégalement ne peuvent bénéficier d'un permis de séjour d'un an que si les autorités le jugent approprié, même s'ils sont mariés depuis plus d'un an (sauf s'ils ont obtenu une carte de séjour de par leur appartenance à une autre catégorie) ;

---

155 Article 15(5) de l'Ordonnance relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers du 2 novembre 1945, dans sa teneur modifiée par la loi du 11 mai 1998 (ci-après « Ord. »).
156 Art. 12bis(7) Ord.
157 Art. 12bis(4) Ord.
158 Art. 15(1) Ord.

(d) les concubins de sexe différent qui vivent ensemble depuis cinq ans et ont au moins un enfant issu de leur union peuvent demander une carte de résident, dont la délivrance est toutefois laissée à l'appréciation des autorités[159] ;
(e) les parents de ressortissants français qui résident légalement en France ont droit à une carte de résident[160] ;
(f) les parents de ressortissants français qui sont entrés et résident en France illégalement ont droit à une carte de séjour temporaire (dès l'instant où les parents obtiennent leur permis temporaire, ils entrent dans la catégorie e) et peuvent immédiatement demander une carte de résident)[161].

Tous les étrangers qui résident en France avec des permis de séjour temporaires obtenus au titre du regroupement familial peuvent demander une carte de résident au bout de trois ans ; l'accession à cette demande est laissée à l'appréciation des autorités[162]. Après cinq ans de résidence, les intéressés ont droit à une carte de résident[163].

En application de la loi relative au pacte civil de solidarité entrée en vigueur le 15 novembre 1999, qui s'applique aux relations officiellement enregistrées entre partenaires non mariés (Loi PACS), et de ses textes d'application, l'un des concubins peut solliciter une carte de résident pour demeurer en France avec son partenaire après trois ans de cohabitation si l'un des partenaires est français, et au bout de cinq ans s'il s'agit d'un étranger résidant en France et non étudiant[164].

Les enfants de ressortissants français ont droit à une carte de résident, même si généralement, ils auront en tout état de cause la nationalité française[165].

En pratique, les enfants ne se verront pas délivrer de carte de résident ou de carte de séjour avant d'avoir atteint l'âge de 18 ans, à moins qu'ils commencent à exercer une activité professionnelle rémunérée entre leur seizième et leur dix-huitième anniversaires[166].

Incidence de la nationalité du regroupant

Comme nous l'avons indiqué plus haut, les membres de la famille de ressortissants français mariés depuis plus d'un an ont droit immédiatement à une carte de résident, à la différence des membres de la famille des résidents temporaires.

Divorce ou décès du regroupant

En cas de séparation ou de décès du regroupant dans l'année qui suit la délivrance du premier permis, une carte de séjour temporaire peut être refusée. Les conditions applicables sont énoncées dans un décret du Conseil d'Etat[167].

---

159 Circulaire du 12 mai 1998.
160 Art. 15-3 Ord.
161 Art. 12-6 Ord.
162 Art. 14 Ord.
163 Art. 15 Ord.
164 Loi du 15 novembre 1999, art. 12 Ord. et Circulaire du 10 décembre 1999.
165 Art. 15(2) Ord.
166 Art. 9 Ord.
167 Art. 29 (IV et V) Ord.

Restrictions entourant l'expulsion ou l'éloignement

Le ministre de l'Intérieur peut ordonner l'éloignement d'un étranger si sa présence constitue une menace grave pour l'ordre public[168]. De plus, l'étranger peut être éloigné s'il

a été condamné pour avoir établi un document d'immigration ou un titre de séjour sous un faux nom ou pour avoir falsifié un tel document[169].

Il existe un certain nombre de critères protégeant contre l'éloignement ; parmi eux, les suivants concernent spécifiquement ou intéressent dans une large mesure les membres de la famille :

a) l'étranger est âgé de moins de 18 ans ;
b) l'étranger vit en France depuis l'âge de 10 ans ;
c) l'étranger vit en France depuis plus de quinze ans, dont dix de séjour régulier sur le territoire français (sans compter les périodes pendant lesquelles il avait le statut d'étudiant) ;
d) l'étranger est marié depuis au moins un an à une personne de nationalité française ;
e) l'étranger est parent d'un enfant français résidant en France dont il a la garde ou aux besoins duquel il subvient[170].

Accès au marché du travail

La carte de résident permet à son titulaire d'exercer toute activité professionnelle, y compris à titre indépendant[171]. Les immigrés en possession d'une carte de séjour portant la mention « vie privée et familiale » ont le droit de travailler ou d'exercer d'autres activités économiques[172].

Droits sociaux

Les membres de la famille étrangers admis en France ont automatiquement accès à la sécurité sociale. L'égalité de traitement en ce qui concerne les prestations de sécurité sociale n'est pas limitée aux étrangers titulaires d'une carte de résident : elle est normalement garantie également aux titulaires d'un permis de séjour temporaire[173].

Droits politiques

Seuls les citoyens français ont le droit de vote aux élections nationales. Le droit de vote aux élections locales et européennes est réservé aux ressortissants des Etats membres de l'UE.

La France n'est pas partie à la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

---

168 Art. 22(I,7) Ord.
169 Art. 22(I,5) Ord.
170 Art. 25 Ord.
171 Art. 17 Ord.
172 Art. 12 bis et 30 bis Ord.
173 Groenendijk, Guild et Dogan 1998, p. 34.

Importance des conventions européennes

La Loi Chevènement d'avril 1998 a étendu le droit au permis de séjour temporaire à certaines catégories d'étrangers protégés par l'article 8 de la CEDH, mais ne pouvant acquérir un permis de séjour en vertu des dispositions précédentes de l'Ordonnance de 1945.

La France a ratifié toutes les conventions européennes évoquées au chapitre 2, à l'exception de la Convention d'établissement, qu'elle a signée en 1977 mais n'a pas encore ratifiée.

4.2 Hongrie

Statut de résident des membres de la famille

La loi hongroise de 1993 sur les étrangers comporte des règles qui concernent trois types de permis de séjour : un permis de séjour temporaire valable un an, un permis de séjour prolongé pour un séjour de plus d'un an, et un permis d'immigration conférant à son titulaire un droit de séjour illimité[174]. Le permis d'immigration peut être délivré aux étrangers qui résident légalement en Hongrie depuis trois ans. L'octroi de ce permis d'immigration est laissé à l'appréciation des autorités. Des étrangers peuvent vivre de nombreuses années en Hongrie avec un permis temporaire.

Le conjoint et les enfants étrangers (de même que les parents à charge, les grands-parents à charge et les enfants à charge âgés de plus de 18 ans) obtiendront normalement, dès leur admission, le même permis de séjour que le regroupant. Les membres de la famille d'un regroupant titulaire d'un permis temporaire obtiendront également un permis temporaire. Les membres de la famille de nationaux ou d'étrangers détenteurs d'un permis d'immigration peuvent immédiatement obtenir un permis d'immigration sans délai d'attente, à condition d'entrer en Hongrie en possession d'un visa d'immigration[175]. Un enfant né en Hongrie de parents titulaires de permis d'immigration obtiendra automatiquement le même statut[176].

Sur la période 1996-1998, le nombre annuel de permis d'immigration délivrés a été de 10 000 en moyenne, dont les deux tiers à des membres de la famille d'immigrés établis.

Incidence de la nationalité du regroupant

Les membres de la famille des nationaux et les membres de la famille d'étrangers détenteurs d'un permis d'immigration bénéficient du même traitement. Il n'existe pas de dispositions légales régissant le statut de résident des membres de la famille de citoyens hongrois.

Divorce ou décès du regroupant

Jusqu'en 1999, le droit de résider en Hongrie n'était pas automatiquement affecté par le décès, le divorce ou la séparation, les liens familiaux ne conférant automatiquement aucun droit particulier en la matière. Si une personne était en mesure de trouver auprès d'autres sources les moyens de continuer à satisfaire aux critères de logement et de ressources auxquels était subordonné l'octroi d'un permis, son permis de séjour ne lui était pas retiré et sa demande de prolongation dudit permis n'était pas rejetée[177]. Le même principe s'appliquait à un enfant atteignant l'âge de la majorité. En cas de décès d'un parent,

---

174 Articles 14 et 17 de la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers en Hongrie et sur l'immigration : loi n° LXXXVI du 14 septembre 1993 (ci-après « LE »).

175 Art. 17, al. 4-5 LE.

176 Article 30A, alinéas 1-2 du décret gouvernemental n° 64/1994 mettant en œuvre la loi de 1993 (ci-après « DE »).

177 Art. 17(3) et (5) DE.

l'enfant pouvait être pris en charge par les services sociaux de protection de l'enfance, mais un orphelin pouvait, exceptionnellement, être éloigné du pays[178].

Cette situation a semble-t-il été modifiée par les amendements de 1999, qui permettent aux autorités de retirer un permis d'immigration si les circonstances de la délivrance du permis ont considérablement évolué au cours des cinq premières années du séjour. Après le retrait, l'intéressé peut se voir accorder un autre permis (temporaire) en vertu des dispositions générales[179].

Restrictions entourant l'expulsion ou l'éloignement

Le droit hongrois ne mentionne pas explicitement la protection des membres de la famille contre les procédures d'expulsion, mais un pouvoir discrétionnaire tenant compte de la situation personnelle des intéressés peut être exercé[180]. Selon une étude relative aux décisions d'éloignement, l' « ordre public » a toujours primé sur l'existence de liens familiaux en Hongrie, même si l'attention des tribunaux et des autorités a constamment été attirée sur cette situation familiale[181]. Il semble donc que dans les cas d'expulsion, la situation familiale ne constitue en pratique qu'un critère secondaire.

Accès au marché du travail

Les titulaires d'un permis d'immigration et les membres de leur famille ont librement accès au marché de l'emploi, et sont dispensés de l'obligation de détenir un permis de travail. Les étrangers qui possèdent un permis de séjour temporaire et les membres de leur famille n'ont pas accès au marché de l'emploi, à moins d'avoir obtenu un permis de travail (délivré et renouvelable annuellement dans les mêmes conditions). Le conjoint ou l'enfant à charge du titulaire d'un permis de séjour vivant depuis au moins huit ans en Hongrie obtiendra automatiquement un permis de travail si la famille est réunie en Hongrie depuis plus de cinq ans[182].

L'exercice d'une activité économique à titre indépendant est subordonné à la possession d'une carte individuelle spécifique d'entreprise. Cette carte est délivrée en fonction du statut administratif de l'intéressé, et indépendamment des liens familiaux[183].

Droits sociaux

L'accès à la sécurité sociale dépend du statut juridique du regroupant. Si celui-ci est couvert par l'assurance sociale, les membres de sa famille qui sont à sa charge bénéficieront automatiquement du même traitement. Les détenteurs d'un permis

---

178 Articles 4(2) et 17(2) de la loi sur la protection des enfants et l'autorité des tuteurs : loi n° XXXI de 1995.

179 Nouvel article 22A intégré à la loi sur les étrangers par la loi n° LXXV de 1999.

180 Art. 23 et 31 LE.

181 Dans seulement quatre des trente-trois décisions judiciaires publiées entre 1993 et 1999 sur des affaires d'expulsion, il est ressorti du jugement que le tribunal avait explicitement tenu compte des conséquences de l'expulsion pour les membres de la famille vivant en Hongrie, alors que dans la moitié des affaires, les membres de la famille vivaient apparemment avec la personne menacée d'expulsion, selon une lettre de J. Toth du 9 août 1999.

182 Articles 7(2) et 7(3) de la loi sur l'emploi et les indemnités de chômage (loi n° IV de 1991) ; Groenendijk, Guild et Dogan 1998, p. 87.

183 Articles 3(1) et (2) de la loi sur l'entreprise individuelle (loi n° V de 1990).

d'immigration ont droit au même traitement que les citoyens hongrois, notamment à une assistance bien précise (prestations sociales et familiales financées au niveau local et aide aux familles financée par l'Etat central)[184].

Droits politiques

Les étrangers titulaires d'un permis d'immigration peuvent voter aux élections locales et aux référendums à condition d'être présents le jour du scrutin[185]. La Hongrie n'a pas signé la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

Importance des conventions européennes

La jurisprudence nationale fait de plus en plus souvent référence à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Cependant, dans une étude portant sur 5 600 affaires publiées entre 1993 et juin 1999, il n'est nullement fait mention de l'article 8 de la CEDH à l'égard d'étrangers. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant est davantage prise en compte. Dans au moins 12 affaires, cette Convention a été invoquée pour justifier l'intérêt suprême de l'enfant (localisation du mineur, séparation du couple, contact avec des parents à l'étranger).

La Charte sociale européenne a eu à ce jour peu d'incidence sur la législation hongroise en matière d'immigration. Lorsqu'elle a ratifié la Charte en juillet 1999, la Hongrie a choisi de ne pas appliquer les articles 18 et 19. Elle n'a pas signé les trois autres conventions européennes évoquées au chapitre 2.

[184] Article 3 de la loi sur les prestations et les contributions sociales ; article 2 de la loi sur l'aide aux familles et article 4(1) de la loi sur la protection des enfants et l'autorité des tuteurs .

[185] Article 70 de la Constitution de la République de Hongrie.

4.3 Lettonie

Données relatives à l'admission

Les chiffres indiqués ci-dessous donnent les caractéristiques des différentes catégories de membres de la famille auxquels ont été délivrés des titres de séjour en 1997 et 1998[186].

	1997	1998
Admissions à titre temporaire		
- conjoints de citoyens lettons	458	366
- conjoints de « non-citoyens[187] » et autres étrangers résidents de longue durée	446	389
- enfants de citoyens lettons	48	36
- enfants de non-citoyens/d'étrangers	108	58
Permis de séjour permanent		
- conjoints de citoyens lettons	141	418
- conjoints de non-citoyens	4	27
- enfants de citoyens lettons	9	32
- enfants de non-citoyens	5	98

Statut de résident des membres de la famille

Les conjoints se voient initialement délivrer un permis de séjour temporaire pour un an[188], à deux exceptions près. Premièrement, si le regroupant détient un permis de séjour de plus longue durée, son conjoint et ses enfants seront admis pendant toute la période sur laquelle porte ce permis. Deuxièmement, si le regroupant est un « rapatrié » de retour en Lettonie, qui possède la nationalité lettone ou qui a un parent ou un grand-parent letton, son conjoint obtiendra un permis de séjour permanent.

Les enfants mineurs ou à charge d'un citoyen letton ou d'un étranger titulaire d'un permis de séjour permanent bénéficient d'un permis de séjour permanent[189]. S'ils ne sont pas les enfants du regroupant, mais d'un étranger non détenteur d'un permis de séjour permanent, seul un permis de séjour temporaire leur est délivré[190]. S'ils ont pour parents un rapatrié et son conjoint, ils ont le droit d'être admis et d'obtenir un permis de séjour permanent.

---

186 Ces statistiques ont été communiquées par la Commission des questions de citoyenneté et d'immigration de la République de Lettonie.

187 Les « non-citoyens » sont d'ex-ressortissants de l'URSS aujourd'hui apatrides, conformément à la loi du 12 avril 1995 « sur le statut des ex-ressortissants de l'URSS qui n'ont pas la nationalité lettone ni celle d'aucun autre Etat ».

188 Articles 17, 25(1), 26 et 27 de la loi du 9 juin 1992 sur l'entrée et le séjour des personnes étrangères et apatrides en république de Lettonie, dans sa teneur modifiée en dernier lieu le 15 octobre 1998 (ci-après « LES »).

189 Art. 17(1/2) et 23(1) LES.

190 Art. 28(1) LES.

Le conjoint et les enfants d'un résident temporaire ne peuvent être admis que pour la durée couverte par le permis de séjour du regroupant[191]. Le conjoint d'un étranger résident de longue durée, d'un « non-citoyen » ou d'un citoyen letton peut faire prolonger de quatre ans, lors de sa première demande, son permis initial valable un an, et indéfiniment dès sa troisième demande.

L'on suppose que les parents d'un citoyen sont soit citoyens soit résidents permanents. Les parents à charge d'un rapatrié ont le droit d'être admis en Lettonie, et peuvent bénéficier d'un permis permanent[192]. Un « non-citoyen » a le droit de faire venir ses parents à charge de l'étranger, conformément aux procédures légales, mais les procédures pertinentes n'ont pas encore été adoptées[193].

Incidence de la nationalité du regroupant

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, les membres de la famille des « rapatriés » ont accès au permis de séjour permanent. Cette distinction repose non sur la nationalité en soi, mais sur la nationalité actuelle ou antérieure ou l'origine ethnique des non-résidents.

Divorce ou décès du regroupant

En cas de dissolution du mariage entre une personne étrangère et un citoyen letton dans les cinq ans suivant l'octroi du permis de séjour temporaire au titre du mariage, le permis de séjour du conjoint admis à titre temporaire sera annulé, sauf si l'enfant des intéressés est de nationalité lettone[194]. Dans ce cas, l'ex-conjoint reçoit un permis de séjour permanent s'il a obtenu la garde de cet enfant. Les conjoints perdent aussi leur permis de séjour si leur mariage avec un résident permanent est dissous au bout de cinq ans ou en cas de dissolution de leur mariage avec un résident temporaire[195]. Mais lorsqu'un conjoint a obtenu un permis de séjour permanent, la dissolution du mariage n'affecte pas son statut.

Un ex-conjoint peut demander un permis de séjour pour d'autres motifs, mais la législation lettone commence à peine à reconnaître les « liens durables avec le pays de résidence ». Quoi qu'il en soit, il est peu probable que des liens établis depuis moins de cinq ans puissent être considérés comme « durables ». La situation juridique découlant de la dissolution du mariage entre un résident temporaire et un résident permanent n'est pas nettement définie.

Lorsqu'un citoyen letton ou un « non-citoyen » marié à une personne étrangère ou apatride décède et qu'il n'y a pas d'enfant, le permis de séjour temporaire ne sera pas prolongé, sauf si le conjoint hérite de biens en Lettonie, conformément au droit interne. S'il y a un enfant, le parent non-citoyen a droit à un permis de séjour permanent[196]. Cependant, lorsqu'un résident permanent marié à un résident temporaire décède, ni le conjoint survivant ni leur enfant ne bénéficient d'une protection.

---

191 Art. 27 LES.
192 Articles 3 et 13 de la loi sur le rapatriement.
193 Art. 17(1) et (2) LES.
194 Art. 25 LES.
195 Art. 26 LES.
196 Art. 28 LES.

Restrictions entourant l'expulsion ou l'éloignement

Si un arrêté d'expulsion a été délivré pour des motifs précis, les membres de la famille doivent partir avec l'intéressé, à moins qu'il ne s'agisse de citoyens lettons ou de « non-citoyens » tels qu'ils sont définis ci-dessus[197]. La législation, les autorités et les tribunaux lettons ne tiennent généralement pas compte de la jurisprudence des organes internationaux lorsqu'ils envisagent l'expulsion de membres de la famille.

Accès au marché du travail

Les employeurs et les employés peuvent conclure des contrats sans aucune restriction si l'employé est letton ou détenteur d'un permis de séjour permanent. Les résidents temporaires doivent quant à eux posséder un permis de travail[198]. Une fois admis, les conjoints de citoyens lettons et d'étrangers résidents de longue durée reçoivent un permis qui leur permet de travailler librement et dont la durée de validité, équivalente à celle de leur permis de séjour, est prolongée au rythme du renouvellement de leur permis de séjour[199]. Les emplois de la fonction publique ne sont accessibles qu'aux ressortissants lettons.

Droits sociaux

Les citoyens comme les non-citoyens sont couverts par la sécurité sociale, à l'exception des personnes seulement titulaires de permis de séjour temporaire[200]. Toutes les personnes couvertes par la sécurité sociale ont accès aux allocations de naissance, aux allocations pour enfant à charge, aux prestations familiales versées par l'Etat et aux prestations sociales des autorités locales, indépendamment de la durée de leur séjour en Lettonie[201]. Toutefois, pour pouvoir percevoir d'autres prestations de sécurité sociale, un assuré doit résider en Lettonie de manière ininterrompue depuis au moins 12 mois et y avoir vécu, au total, 60 mois au moins[202]. Le droit letton de la sécurité sociale est fondé sur des droits personnels, non sur les liens familiaux.

Droits politiques

Seuls les citoyens lettons jouissent du droit de vote et d'éligibilité[203]. La Lettonie n'est pas partie à la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

Débats publics ou politiques

La question la plus débattue a été celle de savoir si outre les conjoints et les enfants, les parents ou d'autres membres de la famille à charge devaient être admis. Les parents peuvent désormais être admis s'ils sont à charge, mais ce ne sera pas le cas des autres membres de la famille.

---

197 Art. 39 LES.
198 Article 19 du code du travail letton.
199 Article 29 du Règlement n° 54 du Conseil des Ministres du 17 février 1998.
200 Article 5(1) de la loi du 20 novembre 1997 sur l'assistance sociale.
201 Articles 5(3) et 5(4) de la loi sur l'assistance sociale.
202 Article 5(2) de la loi sur l'assistance sociale.
203 Articles 8 et 9 de la Constitution lettone.

Importance des autres conventions européennes

La Lettonie a ratifié la CEDH en juin 1997. Cette Convention a force de loi sur le territoire letton ; elle a priorité sur la législation nationale et se situe sur un pied d'égalité avec la Constitution. L'Administration lettone doit tenir compte des obligations internationales lorsqu'elle applique la législation, mais sa pratique en la matière a été critiquée. L'élaboration de nouvelle lois et la modification des lois existantes font l'objet de plus d'attention.

La Lettonie a signé (en mai 1997) la Charte sociale européenne, mais ne l'a pas ratifiée. Elle n'a pas non plus ratifié les trois autres conventions européennes évoquées au chapitre 2.

4.4 Norvège

Données relatives à l'admission

Le regroupement familial constitue depuis quelques années une source importante d'immigration vers la Norvège. Entre 1996 et 1998, environ 6 500 permis de séjour ont été délivrés chaque année à des immigrés au titre du regroupement familial. La moitié d'entre eux ont été accordés à des membres de la famille de citoyens norvégiens, 30 % aux membres de la famille d'étrangers résidents de longue durée et 20 % à des étrangers admis à titre temporaire[204].

Statut de résident des membres de la famille

Le conjoint qui rejoint un ressortissant norvégien ou un étranger titulaire d'un permis d'installation a le droit, sur simple demande, d'obtenir un permis de séjour et un permis de travail de durée limitée[205]. Cependant, lorsque le regroupant ne détient qu'un permis de séjour mais n'a pas le droit de travailler, son conjoint n'a pas droit à un permis de séjour. Dans ce cas, l'autorisation de résidence revêt un caractère discrétionnaire[206]. Les mêmes règles s'appliquent aux parents qui viennent rejoindre un enfant adulte.

Un enfant a *droit* à un permis de séjour si l'une des conditions suivantes est remplie :
- l'un au moins de ses parents avait la nationalité norvégienne au moment de sa naissance[207] ;
- il est âgé de moins de 18 ans et ses deux parents ont obtenu ou obtiendront sous peu l'autorisation légale de résider en Norvège[208] ;
- il est l'enfant d'un conjoint étranger autorisé à entrer dans le pays au titre du regroupement familial[209] ;
- âgé de moins de 21 ans, il n'est pas marié, ne vit pas en concubinage et est l'enfant à charge d'un ressortissant étranger résidant légalement en Norvège et d'un ressortissant de tout pays partie à la Charte sociale européenne de 1961[210] ;
- il s'agit d'un enfant adopté[211].

Les concubins peuvent prétendre à l'admission[212]. Concernant leur statut de résident, ils relèvent des mêmes règles que les couples mariés.

Le permis initial est généralement délivré pour un an, et renouvelable pour des périodes d'un an[213]. Une proposition visant à porter à deux ans ces prolongations a fait l'objet de discussions en 1999. Le renouvellement du permis est généralement assorti des mêmes conditions que la demande de permis initiale.

---

204 Statistiques du ministère de la Justice, service de l'immigration.
205 Article 9 de la loi n° 64 du 24 juillet 1988 sur l'immigration (ci-après « LI ») ; articles 22 (1) et 23 (1) (a) du Règlement sur l'immigration (ci-après « RI »).
206 Art. 9 LI ; art. 22 (3) et 23 (1) (a) RI.
207 Art. 3 et 18 RI.
208 Art. 23 (1) (c) RI.
209 Art. 23(1) (e) RI.
210 Art. 23 (1) (f) RI.
211 Art. 23(1) (d) RI
212 Art. 22(1) et 23(1)(b) RI.
213 Art. 11 (2) LI ; art. 15 et 38 (1) RI.

Les étrangers qui résident sur le territoire depuis une période ininterrompue de trois ans avec un permis de séjour peuvent se voir délivrer un permis d'établissement, sauf s'il existe des motifs d'expulsion[214]. En d'autres termes, les membres de la famille obtiennent au bout de trois ans le droit à un tel permis indépendamment de leur statut de membres de la famille.

Un enfant né en Norvège de parents résidents reçoit un permis d'établissement si ses parents en font la demande dans l'année qui suit sa naissance et s'ils satisfont eux-mêmes aux critères d'attribution de ce permis. Tout enfant adopté par des parents norvégiens ou nordiques ou des parents détenteurs d'un permis d'établissement se verra délivrer ce même permis si la demande en est faite dans l'année qui suit son entrée sur le territoire[215].

Incidence de la nationalité du regroupant

Il n'existe aucune distinction concernant les conjoints. Les enfants de ressortissants norvégiens ont droit au renouvellement de leur permis de séjour sans condition. Les autres enfants, et tous les conjoints, doivent toujours remplir les conditions imposées pour l'entrée initiale[216].

Divorce ou décès du regroupant

Si un permis a été délivré sur la base d'un mariage ou d'un concubinage, il est indispensable que le mariage ou le concubinage se poursuivent et que les parties vivent toujours ensemble. Si la relation se rompt dans les trois ans, le droit de demeurer est perdu. Des exceptions peuvent être admises lorsque cette situation s'explique par des motifs raisonnables et solides, notamment le service militaire ou les études à l'étranger du regroupant ou de membres de sa famille[217]. Dans les autres cas, le permis est renouvelé en fonction du permis détenu par le regroupant.

Un étranger dont le mariage ou le concubinage cesse dans les trois premières années et qui a, en Norvège, un enfant âgé de moins de 18 ans, doit se voir délivrer un nouveau permis de séjour initial si les conditions nécessaires sont remplies[218]. Dans les autres cas, une femme peut obtenir un permis s'il apparaît qu'elle s'exposerait à des difficultés déraisonnables dans son pays d'origine en raison de la rupture du mariage, ou si elle-même ou ses enfants ont été maltraités lors de la vie commune[219].

La rupture de la relation n'entre plus en ligne de compte une fois que le membre de la famille étranger a obtenu un permis d'établissement au bout de trois ans de résidence légale en Norvège.

Le décès du regroupant dans les trois premières années implique que les conditions auquel est subordonné le regroupement familial cessent d'être remplies. Les permis de séjour et de travail ne sont donc plus renouvelés. Un permis peut toutefois être délivré pour des motifs humanitaires sérieux.

---

214 Art. 12 (1) LI ; art. 43 (1) RI.
215 Art. 43 (5) RI.
216 Art. 36 RI.
217 Art. 37 (3) RI.
218 Art. 37(3) RI.
219 Art. 21(3) et 37 (6).

Restrictions entourant l'expulsion ou l'éloignement

Un permis d'établissement confère une protection étendue contre l'expulsion et l'éloignement : un étranger titulaire de ce permis ne peut être expulsé que s'il a commis un délit grave[220]. L'éloignement ne sera pas ordonné si l'examen de la gravité du délit et des liens avec la Norvège indique qu'il s'agirait d'une sanction disproportionnée à l'encontre de l'étranger ou de sa famille[221]. De plus, certaines instructions du ministère de la Justice, non publiées, exhortent à tenir compte tout particulièrement des enfants de l'étranger qui résident en Norvège avant d'envisager toute mesure d'éloignement. Par ailleurs, si un enfant étranger est né en Norvège et y a résidé sans interruption, il ne peut être expulsé[222].

Accès au marché du travail

Un permis d'établissement confère à son titulaire le droit d'exercer une activité salariée ou non salariée dans toute la Norvège[223]. En l'absence d'un tel permis, la règle générale veut qu'un étranger possède un permis de travail avant d'exercer une activité salariée ou indépendante en Norvège, et qu'il reçoive ce permis avant d'entrer[224]. Certains membres de la famille sont autorisés à demander ce permis une fois entrés, mais sont tenus d'attendre la délivrance du permis avant de commencer à travailler[225].

Les membres de la famille d'un ressortissant norvégien ou nordique, ou d'un étranger titulaire d'un permis d'établissement ou d'un permis susceptible d'entraîner l'octroi d'un permis d'établissement, ont droit, sur demande, à un permis de travail[226]. Les membres de la famille des personnes autres que celles précitées peuvent obtenir un permis de travail[227]. Les enfants ne se verront délivrer ce permis que s'ils sont âgés d'au moins 15 ans[228].

Les permis de travail délivrés au titre du regroupement familial ne sont pas limités à un emploi ni à un lieu de travail spécifiques. Cependant, certains postes publics sont réservés aux citoyens norvégiens[229].

Droits sociaux

En matière d'assistance sociale, les ressortissants norvégiens et les résidents étrangers en situation régulière sont placés sur un pied d'égalité. La situation est analogue concernant la sécurité sociale ; cependant, dans la mesure où l'accès à certaines prestations est subordonné à une période d'affiliation au système national de sécurité sociale ou à un délai d'attente, certains étrangers sont exclus du bénéfice de certaines prestations, ou ne peuvent les percevoir intégralement, sauf lorsque des traités bilatéraux ont été conclus en matière de sécurité sociale. Les pensions d'invalidité ne sont accordées que si l'invalidité est survenue plus de trois ans après l'entrée en Norvège.

---

220 Art. 12 (2) LI ; art. 46 RI.
221 Art. 29 LI ; art. 30 (2) LI.
222 Art. 30 (1) LI.
223 Art. 12 (2) LI ; art. 46 RI.
224 Art. 6 RI ; art. 6 (1) LI.
225 Art. 6 (4) LI ; art. 10 (1) RI.
226 Art. 8 et 9 (1) LI ; art. 22 (1) et 23 RI.
227 Art. 22 (3) RI.
228 Art. 2 (3) et 22 (4) RI.
229 Art. 9 (2) LI.

La dépendance à l'égard de l'assistance sociale peut motiver un refus de renouvellement d'un permis de séjour si le permis contraint le regroupant à subvenir aux besoins des membres de sa famille.

Droit de vote

Les étrangers qui résident sans interruption dans le pays depuis au moins trois ans peuvent voter aux élections locales. Les ressortissants des pays nordiques peuvent voter après s'être fait enregistrer en qualité de résidents en Norvège. La participation aux élections nationales est réservée aux citoyens norvégiens.

La Norvège a ratifié la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

Débats publics ou politiques

L'expulsion d'étrangers qui résidaient légalement en Norvège depuis de longues années (même depuis plus de 10 ans dans des cas de condamnation pour des délits graves touchant aux stupéfiants) et de familles de demandeurs d'asile, au motif que les intéressés avaient séjourné dans un pays tiers sûr avant d'entrer en Norvège, plus de cinq ans auparavant, a fait couler beaucoup d'encre, dans les journaux comme dans les revues juridiques

Importance des conventions européennes

La Norvège a ratifié les cinq conventions du Conseil de l'Europe évoquées au chapitre 2. Cependant, l'influence de ces conventions sur la législation et la politique norvégiennes en matière d'immigration reste limitée (voir ci-dessus les répercussions de la Charte sociale sur l'admission des enfants). La Norvège a très tôt accordé des droits aux étrangers résidant légalement sur son territoire, avant même d'adhérer à ces instruments.

4.5 Espagne

Données relatives à l'admission

En 1998, 13 187 permis ont été délivrés au titre du regroupement familial (15 061 en 1997), dont plus de la moitié à des citoyens marocains. En 1996, le nombre total de résidents étrangers enregistrés s'élevait à 540 000, soit un peu plus d'1 % de la population totale de l'Espagne. Près de 60 % des résidents étrangers étaient des ressortissants de pays membres de l'UE ou de l'EEE ou des membres de la famille de citoyens espagnols.

Statut de résident des membres de la famille

Le droit au regroupement familial est codifié par l'article 54 du Décret royal n° 155/1996 fondé sur la loi de 1985 sur les droits et les devoirs des étrangers[230]. En Espagne, les membres de la famille admis jouissent du même statut de résident que le regroupant[231].

Les permis de résidence initiaux ont une durée de validité d'un an et sont renouvelables pour deux ans supplémentaires. Les permis ordinaires sont valables au maximum trois ans. Ils peuvent être demandés lorsque le permis initial ne peut plus être prolongé[232]. Les permis permanents (*permiso de residencia permanente*) sont délivrés aux étrangers au bout de six ans de résidence légale. Le permis, qui confère un droit de résidence illimité, est valable pour une durée illimitée et doit être renouvelé tous les cinq ans[233].

Le conjoint d'un étranger admis à titre temporaire reçoit un permis de résidence au titre du regroupement familial (permis initial ou ordinaire, en fonction du permis dont le regroupant est détenteur), et le conjoint d'un regroupant titulaire d'un permis de résident permanent se voit délivrer lui aussi un permis de résident permanent. Le statut des conjoints d'étrangers est subordonné aux conditions suivantes : les conjoints ne doivent pas être séparés *de jure* ni *de facto*, ne doivent pas être polygames ni unis par un mariage de complaisance[234].

Le Décret royal mettant en œuvre les règles du droit communautaire sur la liberté de circulation étend ces principes aux membres de la famille de ressortissants espagnols. Les membres de la famille de citoyens espagnols ou de ressortissants de l'UE ou de l'EEE obtiendront un permis de résident permanent s'ils ne sont pas séparés en droit[235].

Incidence de la nationalité du regroupant

Les conjoints de citoyens espagnols ou de ressortissants de l'UE ou de l'EEE ont un accès immédiat au statut permanent, à la différence des membres de la famille d'étrangers en possession d'un permis initial ou ordinaire.

---

230 Loi n° 7/1985 du 1er juillet 1985.
231 Article 54(4) du Décret royal n° 155/1996 (ci-après « DR 155/1996 »).
232 Art. 49 DR 155/1996.
233 Art. 52(1) et 79 DR 155/1996.
234 Art. 54(2a/3) DR 155/1996.
235 Article 2(1a) du Décret royal n° 766/1992 (ci-après « DR 766/1992 »).

Divorce ou décès du regroupant

En cas de divorce ou de séparation de fait, le conjoint peut perdre son droit au séjour, à moins de détenir un permis de travail ou d'être en mesure de prouver qu'il vivait en Espagne avec son conjoint depuis au moins deux ans. Dans ce cas, l'intéressé(e) a droit à un titre de séjour autonome. Le conjoint qui résidait depuis moins de deux ans avec le regroupant peut obtenir un titre de séjour autonome si des raisons familiales le justifient[236]. Les enfants ont droit à ce permis lorsqu'ils atteignent l'âge de la majorité[237].

Le conjoint et les enfants ont droit à un permis de séjour autonome si le regroupant est décédé alors qu'il résidait légalement sur le territoire, indépendamment du type de permis de séjour qu'il détenait[238]. La même règle s'applique aux membres de la famille des citoyens espagnols[239].

Restrictions entourant l'expulsion ou l'éloignement

L'éloignement de membres de la famille au bout de deux ans de résidence légale est soumis à des règles particulières. Ces personnes ne peuvent être éloignées si le regroupant détient un permis de résident permanent, s'il était auparavant espagnol, s'il est né en Espagne et y a résidé cinq ans, ou s'il perçoit une pension pour maladie ou accident professionnels[240]. Ces règles limitent les motifs pour lesquels l'éloignement peut être ordonné.

Accès au marché du travail

Les membres de la famille de personnes étrangères ont accès à l'emploi sans délai d'attente. Ils doivent cependant solliciter un permis de travail, qui peut leur être refusé pour des motifs tenant à l'état du marché du travail. Les membres de la famille nés en Espagne, le conjoint et les enfants d'un étranger titulaire d'un permis ordinaire ou permanent obtiendront un permis de travail quelle que soit la situation sur le marché du travail[241].

Les membres de la famille d'un citoyen espagnol jouissent des mêmes droits d'accès à l'emploi que les nationaux, à l'exception des restrictions tenant aux « emplois dans l'administration publique » autorisées par l'article 39(4) (ex-48(4)) du Traité CE. Ce traitement privilégié ne s'étend pas aux ascendants du conjoint[242].

Droits sociaux

Les immigrés en situation régulière ont droit aux mêmes droits et protections sociaux que les citoyens espagnols. Les ascendants d'un résident étranger ne peuvent bénéficier de prestations de sécurité sociale, la couverture légale étant limitée au travailleur, à son conjoint et à ses enfants.

---

236 Art. 54(5) et 60(2c) DR 155/1996.
237 Art. 54(7) DR 155/1996.
238 Art. 54(5c) DR 155/1996 et art. 8(5) DR 766/1992 .
239 Art. 8(3) DR 776/1992.
240 Art. 99(4) DR 155/1996.
241 Art. 77a DR 155/1996.
242 Art. 4(2) DR 766/1992.

Droits politiques

Les ressortissants des pays de l'UE ont le droit de voter aux élections municipales et européennes. Les ressortissants de pays tiers ne peuvent participer aux élections nationales ou locales, sauf disposition contraire énoncée par un traité ou une loi, selon un principe de réciprocité.

L'Espagne n'est pas partie à la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

Débats publics ou politiques

La question du regroupement familial a suscité de vifs débats publics entre le gouvernement, les autorités locales et les organisations non gouvernementales. Une nouvelle loi sur l'immigration a été adoptée en janvier 2000[243]. Elle entrera en vigueur en février 2000. L'admission de membres de la famille est réglementée dans les articles 16 et 17 de cette nouvelle loi.

Importance des conventions européennes

L'Espagne a ratifié la Charte sociale européenne, la Convention relative au statut juridique du travailleur migrant et la Convention d'assistance sociale et médicale. Elle n'a pas encore ratifié ni signé la Convention européenne d'établissement.

Les juges espagnols répugnent à appliquer la CEDH dans les affaires d'immigration. Ils mentionnent souvent l'article 8 de la CEDH. Cependant, il n'existe pas un seul arrêt du Tribunal suprême espagnol dans lequel l'article 8 de la CEDH ait été invoqué pour motiver une décision de ne pas appliquer une règle nationale concernant le regroupement familial.

[243] Loi constitutionnelle No 4 du 11 janvier 2000 sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et sur leur intégration sociale. Pour une analyse du débat sur le regroupement familial, voir Casey, p. 115.

4.6 Suède

Données relatives à l'admission

En 1997, près de 19 000 personnes se sont vu délivrer un permis de séjour au titre du regroupement familial en Suède, chiffre passé à près de 22 000 en 1998. En 1997 comme en 1998, plus de la moitié des permis de séjour délivrés l'ont été à des migrants familiaux : 52 % en 1997 et 55 % en 1998[244].

Statut de résident des membres de la famille

Les étrangers admis au titre du regroupement familial obtiennent un permis de séjour limité dans le temps (*Uppehållstillstånd*) ou un permis de séjour permanent (*Permanent Uppehållstillstånd*)[245], lequel peut être délivré avant l'entrée en Suède ou au bout d'un an ou plus de résidence légale dans le pays.

Le conjoint, les enfants et les parents de citoyens suédois ou d'étrangers titulaires d'un permis de séjour permanent obtiendront ce même permis dès leur admission[246]. Les autres membres de la famille se voient généralement délivrer un permis de séjour limité dans le temps, valable un an mais renouvelable[247]. Les concubins bénéficient du même traitement que les conjoints. Au bout de deux ans, un permis de séjour permanent est accordé si les conjoints sont toujours mariés ou si les concubins vivent toujours ensemble[248]. Ce système est appelé « décision différée en matière d'immigration ».

Les parents d'un résident étranger peuvent être admis en Suède en vertu de la clause concernant les « proches parents ». Les facteurs suivants doivent être pris en compte : la durée pendant laquelle le parent et le regroupant ont vécu sous le même toit avant le départ du regroupant pour la Suède, la durée de la séparation, le degré de dépendance du parent, et par conséquent sa difficulté à vivre séparé du regroupant[249].

Incidence de la nationalité du regroupant

La nationalité du regroupant n'entre pas en ligne de compte pour ce qui concerne le conjoint ou les enfants, lorsque l'étranger détient un permis de séjour permanent. Les membres de la famille d'un étranger admis à titre temporaire n'obtiendront qu'un permis de séjour limité dans le temps.

Les enfants non mariés âgés de moins de 16 ans n'ont besoin d'aucun permis de séjour si le parent qui en a la garde et au domicile duquel ils résident est un ressortissant du Danemark, de la Suède, de la Finlande, de l'Islande ou de la Norvège, ou s'il est établi en Suède avec un permis de séjour valable. Les conjoints possédant la nationalité de l'un des quatre pays nordiques sont également dispensés de l'obligation de détenir un permis de

---

244 Informations communiquées par le Conseil suédois de l'immigration (ci-après « CSI ») et le ministère des Affaires étrangères.

245 Titre 2 article 1 de la loi sur les étrangers (1989:529), telle que modifiée en octobre 1997 (ci-après « LE »).

246 Campbell/Fischer SWE III-7.

247 Informations communiquées par le CSI.

248 Groenendijk, Guild et Dogan 1998, p. 100.

249 Engstrom, pp. 172-173.

séjour. Cependant, l'acquisition de ce statut est indépendante de la nationalité de leur conjoint : elle est uniquement due au fait qu'ils possèdent la nationalité de l'un de ces Etats[250].

Une personne titulaire d'un permis de séjour depuis plus d'un an et mariée à un citoyen suédois ou à un étranger n'ayant pas besoin d'un permis de travail peut solliciter un permis de séjour permanent, qui lui donnera l'autorisation de séjourner en Suède pour une durée indéterminée[251]. A cet égard, il n'existe aucune distinction entre les membres de la famille de citoyens suédois et les membres de la famille de ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

Divorce ou décès du regroupant

Lorsqu'un permis de séjour temporaire est délivré, son renouvellement exige le maintien du mariage ou de la relation. Le conjoint ou concubin doit quitter le pays si la relation cesse au cours des deux premières années, pour cause de décès, de divorce ou de rupture. Cependant, des exceptions sont prévues si le demandeur a été victime d'abus au cours du mariage ou de la relation, ou si des enfants sont nés du mariage ou de la relation. Dans ce cas, un demandeur peut obtenir un permis de séjour permanent pour des motifs humanitaires. Un tel permis peut également être octroyé en cas de divorce ou de rupture de la relation à un stade peu avancé si des liens forts avec la Suède ont été établis par le biais de la vie professionnelle[252].

Une fois que le membre de la famille a obtenu un permis de séjour permanent, le décès, le divorce ou la rupture de la relation ne peuvent plus affecter ses droits en matière de séjour et d'emploi.

Restrictions entourant l'expulsion ou l'éloignement

Pour examiner s'il y a lieu d'expulser un étranger, le tribunal doit prendre dûment en compte ses liens avec la société suédoise, notamment ses circonstances familiales et la durée de son séjour en Suède. Si l'étranger séjourne légalement en Suède depuis plus de quatre ans, le permis de séjour ne peut être révoqué qu'en des circonstances exceptionnelles[253]. En particulier, le fait qu'une personne ait des parents et des frères et sœurs en Suède et aucun parent proche dans son pays d'origine, ou qu'elle soit mariée ou vive en concubinage avec un ressortissant suédois ou une personne titulaire d'un permis de séjour, milite fortement contre la révocation de son permis de séjour[254].

Un étranger ne peut être expulsé s'il est entré en Suède avant l'âge de 15 ans et séjournait en Suède depuis au moins cinq ans au moment de la procédure[255].

---

250 Titre 1 article 4(1) LE.
251 Engstrom, p. 173.
252 Informations du ministère des Affaires étrangères ; Melander, pp. 1318/1319.
253 Titre 4 articles 9 et 10(2)-(4) LE ; Groenendijk, Guild et Dogan 1998, p. 101.
254 Prop. 1997:98:36 art. 19.
255 Titre 4 article 10 LE.

Accès au marché du travail

Le permis de travail n'est pas nécessaire lorsque l'intéressé détient un permis de séjour permanent, est marié à un ressortissant suédois ou est âgé de moins de 16 ans, si la personne qui en a la garde possède un permis de séjour[256].

Les étrangers qui ne relèvent pas de ces catégories et ne sont pas ressortissants de pays membres de l'EEE doivent en principe demander un permis de travail avant d'entrer en Suède, mais peuvent en faire la demande ultérieurement s'ils sont entrés dans le pays pour rejoindre un membre de leur famille. En cas de « décision différée en matière d'immigration », un permis de travail est généralement délivré en même temps que le permis de séjour temporaire.

Si un permis de travail et de séjour limités dans le temps a été accordé aux fins de l'exercice d'une activité professionnelle, le conjoint du travailleur étranger peut également obtenir un permis de travail pour la même période.

Droits sociaux

Tout étranger détenteur d'un permis de séjour permanent ou temporaire a droit aux mêmes garanties sociales que les résidents suédois pour ce qui a trait aux soins de santé, au traitement médical et aux prestations sociales[257]. Cependant, une personne entrée sur le territoire sans titre de séjour, puis autorisée à y demeurer en attendant l'examen de sa demande de permis, aura, en matière de prestations sociales, le même statut que les demandeurs d'asile[258].

Droits politiques

Tous les étrangers âgés de plus de 18 ans et résidant en Suède depuis plus de trois ans ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales et régionales. Il n'existe aucun délai d'attente pour les ressortissants des Etats membres de l'UE, de la Norvège et de l'Islande.

La Suède a ratifié la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

Importance des conventions européennes

La Suède a ratifié les cinq conventions du Conseil de l'Europe évoquées au chapitre 2. Cependant, l'on estime qu'aucune de ces conventions n'a exercé une quelconque influence sur la législation ou la jurisprudence, la Suède respectant déjà les dispositions énoncées par ces textes.

256 Engstrom, pp. 173/174 ; Groenendijk, Guild et Dogan, p. 100.
257 Informations du CSI.
258 Informations du ministère des Affaires étrangères ; Melander, p. 1328.

4.7 Suisse

Données relatives à l'admission

Les statistiques relatives au nombre de membres de la famille et au nombre total d'étrangers admis en 1996-1998 figurent ci-dessous[259].

	nombre total	dont			
	d'étrangers admis	regroupement avec des résidents étrangers	conjoints de citoyens suisses	total	%
1996	79 708	25 275	11 162	36 437	45,7
1997	72 769	22 412	11 047	33 469	46
1998	74 949	22 343	11 123	33 466	44,6

Statut de résident des membres de la famille

Le conjoint étranger d'un ressortissant suisse ou d'un résident étranger titulaire d'un permis de séjour temporaire (*Aufenthaltsbewilligung*)[260] ou d'une autorisation d'établissement (*Niederlassungsbewilligung*)[261] obtiendra un permis de séjour temporaire valable un an et susceptible d'être prolongé pour des périodes d'un an[262]. Le conjoint a le droit d'entrer en Suisse si le regroupant possède la nationalité suisse ou détient une autorisation d'établissement. Si le regroupant ne détient qu'un permis de séjour temporaire, la délivrance d'un permis à son conjoint est discrétionnaire[263]. Après un séjour de cinq ans, le permis de séjour temporaire sera prolongé de deux ans.

Le conjoint étranger d'un étranger qui ne réside en Suisse que pendant de brèves périodes, pour ses études, un placement professionnel, ou des consultations médicales, ne recevra pas d'autorisation de séjour au titre du regroupement familial[264].

Les enfants mineurs d'un conjoint étranger se verront accorder le même permis de séjour que le parent étranger. Cependant, les enfants rejoignant un étranger résidant en Suisse et titulaire d'une autorisation d'établissement obtiendront la même autorisation dès leur admission, tandis que le conjoint étranger admis obtiendra un permis de séjour temporaire. Ces enfants ont le droit d'être mentionnés dans l'autorisation du parent en question, à condition qu'ils vivent avec celui-ci[265].

---

259 Bundesamt für Statistik, Migration und ausländische Bevölkerung in der Schweiz 1997, Neuchâtel 1998.

260 Articles 38 et 39 de l'Ordonnance sur les étrangers (BVO) (Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6.10.1986).

261 Article 17(2) de la loi sur les étrangers.

262 Articles 5 et 7(1) de la loi sur les étrangers (ANAG) (Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer of 26.3.1931).

263 Lawyers' Guide, 7 ; Kalin/Rieder, p. 14.

264 Article 18 de la loi sur les étrangers ; articles 16-24 et 38(2) de l'Ordonnance sur les étrangers. Voir également le passage sur les débats publics et politiques.

265 Article 17(2) de la loi sur les étrangers.

Les parents ou les autres membres de la famille de ressortissants suisses ou de détenteurs d'autorisation d'établissement peuvent être admis en des circonstances exceptionnelles, s'ils sont à la charge des membres de la famille résidant en Suisse. Ils se voient délivrer un permis de séjour temporaire valable un an.

Les autorisations d'établissement sont accordées sans condition pour une période illimitée[266]. Cependant, la carte elle-même doit être renouvelée tous les trois ans. En règle générale, l'autorisation d'établissement est accordée après un séjour régulier et ininterrompu de dix ans, mais il n'existe pas de droit absolu en la matière[267]. Dans des situations exceptionnelles, une autorisation d'établissement sera octroyée directement à un immigré s'il est hautement qualifié. Dans ce cas, le conjoint de l'immigré recevra également une autorisation d'établissement[268]. Le conjoint d'un citoyen suisse a droit à une autorisation d'établissement après un séjour ininterrompu de cinq ans en Suisse. A cet égard, il est indispensable que les conjoints soient mariés, mais il n'est pas nécessaire qu'ils vivent ensemble[269]. Le conjoint d'un détenteur d'autorisation d'établissement peut obtenir ce statut après le même délai, à condition que le mariage soit maintenu et que le couple ne soit pas séparé[270]. La Suisse a également signé des traités avec un certain nombre d'Etats qui acceptent d'accorder un permis d'établissement au bout de cinq ans de résidence[271].

Incidence de la nationalité du regroupant

Comme nous l'avons vu ci-dessus, il existe une distinction entre les membres de la famille de ressortissants suisses et ceux de résidents permanents en terme de facilité d'obtention d'un permis de séjour permanent. Toutefois, l'on constate des différences considérables entre les citoyens suisses et les résidents temporaires.

Divorce ou décès du regroupant

Le conjoint étranger d'un citoyen suisse perdra son droit au séjour s'il divorce dans les cinq années suivant son admission. Le permis ne sera pas renouvelé après le divorce, mais sera conservé pendant la séparation[272]. Le conjoint étranger d'un résident permanent perdra quant à lui son statut de résident en cas de simple séparation au cours de cette période de cinq ans[273]. Cependant, puisque les enfants nés de cette union seront toujours en possession d'une autorisation d'établissement, leur mère pourra s'opposer à une mesure d'éloignement en invoquant le droit à la protection de sa vie familiale garanti par l'article 8 de la CEDH[274]. Si les deux conjoints sont des résidents temporaires, le conjoint sans profession perdra son permis de séjour temporaire. Toutefois, s'il est salarié, il conservera son statut de résident.

---

266 Article 6(1) de la loi sur les étrangers.
267 Article 11(5) du Règlement sur les étrangers (ANAV) (Vollziehungsverordnung du 1er mars 1949).
268 Article 17(2) de la loi sur les étrangers ; article 10(1) du Règlement sur les étrangers.
269 Article 7(1) de la loi sur les étrangers ; BGE 122 II 145 E.3 (jurisprudence).
270 Article 17(2) de la loi sur les étrangers.
271 Kälin/Rieder, p. 15 ; Lawyer's Guide, 8 ; Campbell/Fischer, SWI-IV-1 ; Raess/Raess. 3/2.3.2.2.1 et 3/3.1.2.
272 Article 7 de la loi sur les étrangers ; BGE 118 Ib 150f.E.3c (jurisprudence).
273 Article 17(2) de la loi sur les étrangers.
274 Spescha, p. 181.

Les mêmes principes s'appliquent en cas de décès du regroupant dans un délai de cinq ans[275]. Pour examiner s'il y a lieu de délivrer un permis autonome au conjoint survivant, il convient de tenir compte de la durée de son séjour dans le pays, de son éventuelle activité professionnelle, de la présence d'enfants en possession d'une autorisation d'établissement et de ses liens avec le pays.

Restrictions entourant l'expulsion ou l'éloignement

Il existe trois formes d'expulsion. Premièrement, un étranger peut être expulsé à titre préventif s'il met en péril la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat[276]. Cependant, ce type d'expulsion est rare. Deuxièmement, la législation suisse permet l'expulsion administrative[277]. Les autorités peuvent ordonner l'expulsion d'un étranger lorsque celui-ci a été condamné pour crime ou délit, pour inadaptation à l'ordre établi ou pour atteinte à l'ordre public due à une maladie mentale. Troisièmement, le Code pénal suisse habilite les tribunaux à rendre une ordonnance d'expulsion en tant qu'élément de la peine d'un étranger reconnu coupable et condamné à une peine d'emprisonnement (expulsion judiciaire)[278]. Cependant, les deuxième et troisième formes d'expulsion peuvent être écartées compte tenu de l'éventuel préjudice causé aux membres de la famille de l'intéressé et de ses liens avec la société suisse[279].

Accès au marché du travail

En principe, les membres étrangers de la famille n'ont pas immédiatement accès au marché de l'emploi. Seuls les regroupants y ont accès, et les membres de leur famille doivent attendre la délivrance d'un permis de travail (*Arbeitsbewilligung*) par les autorités cantonales. Pour les membres de la famille, il n'existe pas de délai d'attente minimal avant l'octroi de cette autorisation[280].

Les parents étrangers d'un titulaire d'autorisation d'établissement ont le droit d'obtenir un permis de travail. Les membres de la famille de citoyens suisses n'ont pas droit à un permis de travail. Cependant ils ne sont pas soumis aux quotas (*Kontingentierung*) ni aux règles de priorité des travailleurs nationaux sur les travailleurs étrangers[281]. Les résidents temporaires peuvent quant à eux y être soumis[282]. Les détenteurs d'autorisation d'établissement n'ont plus besoin d'un accord préalable pour exercer une activité salariée ou non salariée[283].

Droits sociaux

Lorsqu'ils exercent une activité salariée ou indépendante, les membres de la famille ont immédiatement accès aux différentes allocations d'invalidité, de chômage et de retraite. Les étrangers qui résident en Suisse depuis plus de trois mois sont tenus de souscrire une assurance médicale.

---

275 Spescha, pp. 162, 165-166.
276 Art. 70 de la Constitution suisse.
277 Article 10 (1) (a-c) de la loi sur les étrangers.
278 Article 55 du Code pénal.
279 Campbell-Fischer, SWI-V-2 ; Raess/Raess 5/3.3.1.
280 Article 9(2) du Règlement sur les étrangers.
281 Article 3(1)(c) de l'Ordonnance sur les étrangers.
282 Campbell-Fischer, SWI-I-4.
283 Kälin/Rieder, 7/27 ; Lawyer's Guide, 8 ; Campbell/Fischer, SWI-IV-1.

Droits politiques

Seuls les citoyens suisses peuvent voter, mais certains cantons ont accordé un droit de vote local aux immigrés de longue durée et aux immigrés dotés d'un statut de résident permanent[284]. Ces dernières années, des propositions visant à étendre aux immigrés le droit de vote aux élections locales ont été formulées dans de nombreux autres cantons, mais ces initiatives ont systématiquement été rejetées lors de référendums[285].

La Suisse n'est pas partie à la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

Débats publics ou politiques

La question de l'opportunité d'accorder un permis de séjour temporaire autonome aux conjoints a suscité un débat entre les partisans de cette réforme, à savoir les groupes de défense des droits de la femme, et les opposants à ce projet, qui craignent une multiplication des mariages de complaisance[286]. L'élévation du nombre d'enfants qui ne parlent qu'une langue étrangère à l'école fait également l'objet de discussions[287].

La législation suisse sur l'immigration sera bientôt révisée, essentiellement pour tenir compte de l'accord sur la libre circulation des personnes récemment conclu avec la Communauté européenne[288]. De nouveaux textes sont en cours d'élaboration. Le but de cette nouvelle législation est que les membres de la famille d'immigrés temporaires (les *Aufenthalter* comme les *Kurzaufenthalter*) puissent être admis sans aucune restriction, mais que le regroupement familial ait lieu obligatoirement dans un délai de cinq ans une fois satisfaites les conditions du regroupement familial.

Importance des conventions européennes

La Convention européenne des Droits de l'Homme passe pour exercer une influence sur la jurisprudence. Les juges suisses font souvent référence à l'article 8 de la CEDH[289].

La Suisse a signé la Charte sociale européenne en 1976. Elle ne l'a pas encore ratifiée. Elle n'a pas signé les trois autres conventions du Conseil de l'Europe évoquées au chapitre 2.

---

284 Raess/Raess, ch. C 3 ; Participation politique et sociale, p. 66.
285 Participation politique et sociale, pp. 162-163.
286 SPK-NR (95.088), Antwort des Bundesrates vom 2. Juni 1997 ; Spescha, pp. 193/194.
287 Spescha, p. 153.
288 Section 2.6 ci-dessus.
289 Voir par ex. BGE 122 II f. ou 122 II 385, 124 II 361.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Principes

La présente étude est partie du principe que la circulation des immigrés pouvait, en général, être plus précisément décrite comme celle des *familles*. La législation nationale relative à la circulation des familles devrait donc être régie par les deux principes auxquels devrait obéir toute législation sur l'immigration : l'égalité et la sécurité. Dans le contexte familial, l'égalité signifie deux choses. Elle implique en premier lieu l'égalité de traitement, dans la mesure du possible, entre les familles d'immigrés et les familles de nationaux, ce qui favorisera le traitement équitable des minorités raciales, ethniques, religieuses et culturelles, les immigrés représentant souvent une fraction importante de ces groupes. Elle implique en second lieu l'égalité de traitement entre hommes et femmes, conformément au droit fondamental à l'égalité des sexes consacré par la législation internationale relative aux droits de l'homme. Le principe de sécurité revêt parallèlement une importance considérable, parce qu' « un statut de résidence garanti est un élément indispensable de toute politique d'intégration des immigrés à la société d'accueil »[290].

Ces deux principes ont des répercussions spécifiques sur le statut des personnes admises au titre du regroupement familial. Un traitement inégal en matière d'accès à l'emploi et aux droits sociaux entraînera un traitement différencié des minorités et leur exclusion sociale. Si un conjoint (ou, dans plusieurs Etats, un concubin) jouit *de jure* d'un accès plus restreint au marché du travail à cause de la législation nationale, alors cette législation aura établi une inégalité entre les conjoints, en violation du principe du droit à l'égalité des sexes. Ces principes s'appliquent également lorsqu'un mariage (ou, le cas échéant, un concubinage) cesse d'exister en raison d'un décès ou d'un divorce, ou lorsqu'une séparation survient. A moins qu'il n'ait acquis un droit autonome de demeurer dans le pays, le membre de la famille concerné peut être contraint à quitter l'Etat en question. Certes, cette règle peut être justifiée par d'autres intérêts, mais elle porte dans le même temps atteinte au principe de l'égalité des sexes. De plus, lorsque des enfants nés de cette union résident dans l'Etat d'accueil, ou que le conjoint concerné y réside depuis longtemps, son expulsion peut emporter violation de son droit à la protection de sa vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la CEDH. Enfin, ces règles peuvent conduire au traitement inique de personnes victimes de violences domestiques, en les plaçant devant une terrible alternative : rester en subissant une relation violente ou quitter l'Etat d'accueil en y laissant leur emploi, leur famille et leurs amis.

Importance numérique de la population

Il est clair qu'en fonction de la population de chaque pays, les membres de la famille constituent un pourcentage important des immigrés. Les données relatives à deux Etats concernés par cette étude (la Suède et la Suisse) indiquent que les membres de la famille représentent 40 à 50 % des entrants. D'autres études ont abouti à des pourcentages comparables, voire plus élevés, pour l'Australie, le Canada, la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis[291].

---

290 Groenendijk Guild et Dogan, 1998.
291 Lederer 1997, p. 222.

Débats publics

Des débats publics se sont engagés dans plusieurs Etats au sujet des membres de la famille, mais ils ont semble-t-il davantage porté sur certains détails spécifiques de la législation et de la politique nationales que sur des questions générales intéressant l'ensemble des pays. Ainsi, au Royaume-Uni, les discussions se sont axées sur l'ancienne règle du « but principal », aux Pays-Bas, elles ont porté sur les critères de ressources, et en Lettonie sur l'admission des parents. En Suisse, et plus récemment aux Pays-Bas, le débat était centré sur une question moins restrictive : le traitement des membres de la famille en cas de divorce ou de décès d'un conjoint. En Allemagne et en Norvège, l'expulsion de membres d'une famille résidant légalement depuis longtemps dans le pays fait actuellement l'objet de discussions. Il faut noter qu'à proprement parler, seuls les deux derniers débats portent sur le statut et non sur l'admission.

Statut de résident des membres de la famille

Un membre de la famille reçoit un statut identique à celui du regroupant, à moins, bien entendu, que celui-ci ne soit ressortissant de l'Etat d'accueil. Cependant, les modalités de la mise en œuvre de ce principe sont très variables. Au Royaume-Uni, le conjoint rejoignant un résident de longue durée obtient une autorisation de séjour autonome au bout d'un an de résidence, alors que ses enfants obtiennent ce statut dès leur entrée. Les personnes qui rejoignent des ressortissants britanniques ou des personnes déjà titulaires d'une autorisation de séjour autonome bénéficient d'un statut plus avantageux que les membres de la famille venus rejoindre des résidents temporaires, qui ne peuvent bénéficier que d'un permis de séjour temporaire. Aux Pays-Bas, les membres de la famille reçoivent un permis d'un an renouvelable jusqu'à l'obtention d'un permis d'établissement, au bout de cinq ans (si le critère de ressources est satisfait, pour les conjoints). En Espagne, les membres de la famille reçoivent un permis initial d'un an, renouvelable chaque année pendant trois ans, puis un permis valable trois ans, avant d'obtenir un permis de longue durée, au bout de six ans. Cependant, une personne rejoignant un citoyen espagnol ou un ressortissant d'un autre Etat membre de la CE se voit immédiatement délivrer un permis de résidence permanent. En France, les membres de la famille reçoivent une carte de résident de longue durée au bout d'un an de mariage ou une carte de séjour temporaire s'ils rejoignent un résident temporaire. En Allemagne, le membre de la famille bénéficie du même statut que l'ayant droit principal. Les personnes rejoignant des ressortissants allemands ont toujours droit à un permis de résidence de longue durée, tandis que celles qui rejoignent des étrangers n'y ont pas nécessairement droit ; par ailleurs, les personnes rejoignant des citoyens allemands reçoivent le permis pour une période de trois ans, alors que pour celles qui rejoignent des étrangers, le permis n'est valable qu'un an. Les autres membres de la famille concernés se voient délivrer un permis de longue durée si le regroupant en détient un. Les enfants obtiennent un permis de longue durée s'ils sont nés en Allemagne, ou si leur mère est titulaire d'un permis de longue durée.

En Suède, les membres de la famille reçoivent un permis d'un an lié à celui du regroupant. Il leur est possible, dans certains cas, de se voir immédiatement délivrer un permis permanent, sauf si le regroupant est un résident temporaire. En Suisse, les résidents peuvent obtenir une autorisation d'établissement au bout de dix ans de résidence, et avant ce terme, un permis de séjour renouvelable tous les ans pendant cinq ans, puis tous les deux ans. Cependant, les membres de la famille du titulaire d'un permis d'établissement peuvent obtenir un permis permanent au bout de cinq ans seulement. En Hongrie, le

conjoint, les enfants et les parents d'un citoyen hongrois ou d'un résident permanent se voient accorder un permis de séjour permanent. En Norvège, un membre de la famille a droit à un permis de séjour de durée limitée si l'ayant droit principal a la nationalité norvégienne ou détient un permis de longue durée. Un enfant bénéficie de ce même statut si l'un de ses parents possédait la nationalité d'un pays nordique au moment de sa naissance, s'il est âgé de moins de 18 ans et que l'un de ses parents réside légalement dans le pays, s'il est l'enfant d'un conjoint étranger autorisé à entrer en Norvège, ou s'il est âgé de plus de 18 ans mais tombe dans le champ d'application de la Charte sociale européenne. En Lettonie, le conjoint et les enfants obtiennent un permis temporaire d'un an, sauf si le regroupant est « rapatrié » ou titulaire d'un permis de séjour de plus longue durée.

Selon le droit communautaire, les membres de la famille des immigrés originaires de pays de l'EEE bénéficient d'un statut de résident analogue à celui de l'ayant droit principal.

Divorce ou décès du regroupant

Tous les Etats prévoient une période essentiellement transitoire pendant laquelle le statut des membres de la famille dépend de celui de l'ayant droit principal. Au terme de ce délai, les membres de la famille acquièrent des droits en leur nom propre, mais tant qu'il n'est pas échu, ils peuvent être expulsés en cas de séparation, de divorce ou de décès de l'ayant droit principal. Toutefois, la possibilité offerte aux Etats de procéder à une expulsion au cours de cette période transitoire est généralement entourée de restrictions.

La durée de la période transitoire varie selon les Etats. En Allemagne, elle est de cinq ans, huit dans certaines circonstances. Au Royaume-Uni, les membres de la famille obtiennent un statut autonome après une période d'essai d'un an, mais sont protégés pendant cette première année en cas de veuvage ou s'ils subissent des violences domestiques. Aux Pays-Bas, l'ex-conjoint ne peut demeurer dans le pays au cours de la période transitoire (de trois ans) qu'en des circonstances exceptionnelles. Une fois échu ce délai, il peut rester s'il trouve un emploi dans un délai d'un an ou s'il s'occupe de jeunes enfants. Cependant, les enfants jouissent d'un droit plus durable : à leur dix-huitième anniversaire, ils peuvent demeurer dans le pays s'ils y résident depuis un an au moins. Au bout de cinq ans, ils peuvent obtenir un permis d'établissement autonome. En France, la période transitoire dure un an et les membres de la famille peuvent si nécessaire bénéficier d'une protection au cours de cette année. La Suède prévoit une période transitoire de deux ans, mais à l'image des Pays-Bas, elle autorise les personnes ayant des enfants ou un emploi à rester. La Norvège a instauré un délai d'attente de trois ans pour l'obtention d'un permis, sauf lorsque des enfants sont en jeu et dans les cas de violences. La Hongrie a imposé un délai de résidence de cinq ans en 1999. La Suisse prévoit elle aussi un délai de cinq ans, une distinction étant établie entre les membres de la famille de ressortissants suisses (autorisés à rester en cas de séparation) et les membres de la famille d'étrangers (tenus de quitter le pays en cas de séparation). La Lettonie impose un délai de cinq ans, sauf pour les personnes qui sont en mesure d'acquérir plus tôt un statut permanent ou qui ont des enfants. En Espagne, le conjoint est soumis à un délai d'attente de deux ans, sauf si des raisons familiales le justifient, ou si le regroupant est décédé au cours de son séjour légal. Les enfants acquièrent un statut autonome lorsqu'ils atteignent la majorité.

Des études pratiques menées aux Pays-Bas révèlent que les règles relatives à la période transitoire sont rigoureusement appliquées à l'égard des ex-époux, alors que la plupart des ex-épouses/concubines sont finalement autorisées à rester.

Le droit communautaire protège les membres de la famille des ressortissants des Etats membres de l'UE, de la Norvège, de l'Islande et du Liechtenstein contre la séparation, bien que le droit communautaire sur la libre circulation ne soit applicable que si les regroupants ont émigré vers un autre Etat membre. Des règles équivalentes font partie de l'accord signé en 1999 entre la Suisse et l'UE. Le droit communautaire accorde en outre une protection étendue en cas de décès ou de maladie de l'ayant droit principal. Cependant, il ne semble prévoir aucune protection en cas de divorce, quelle qu'ait été la durée du séjour des membres de la famille, et ceux-ci ne peuvent qu'invoquer les droits autonomes que leur reconnaît la législation communautaire s'ils sont eux-mêmes ressortissants d'un Etat membre de l'UE, de la Norvège, de l'Islande ou du Liechtenstein. Des propositions visant à étendre les droits autonomes, en cas de divorce, aux membres de la famille d'un immigré ressortissant de la CE qui sont originaires de pays tiers sont à l'étude, mais le Conseil européen ne semble pas disposé à les examiner avant la fin de l'année 1999. La proposition de directive sur le regroupement familial formulée en décembre 1999 par la Commission européenne contraindrait les Etats membres à étendre les règles applicables aux membres de la famille d'immigrés ressortissants de l'UE, aux membres de la famille de tous les ressortissants de l'UE, y compris leurs propres ressortissants demeurés dans le pays. Certains Etats membres de l'UE (comme la Belgique et l'Espagne) ont adopté cette règle dans leur législation interne il y a de nombreuses années.

Quant aux membres de la famille d'autres ressortissants de pays tiers, le droit communautaire prévoit que les membres de la famille des travailleurs turcs peuvent acquérir des droits autonomes s'ils ont eux-mêmes travaillé plus d'un an auprès du même employeur. La proposition de décembre 1999 confèrerait aux membres de la famille de tous les ressortissants de pays tiers un droit de résidence autonome après quatre ans de séjour et, éventuellement, un droit de résidence au bout d'un à quatre ans de séjour dans les « situations particulièrement difficiles ».

Il convient de rappeler que le droit à la vie familiale et privée consacré par l'article 8 de la CEDH, tel qu'il est interprété par la Cour européenne des Droits de l'Homme, protège contre l'expulsion en cas de divorce lorsqu'une vie familiale ou privée a été établie à un autre titre au sein d'un Etat. On peut supposer que l'article 8 s'applique également en cas de décès ou de maladie de l'ayant droit principal ou de séparation d'avec celui-ci, à condition que l'intéressé(e) puisse se prévaloir d'une vie familiale ou privée indépendante de ce dernier.

Restrictions entourant l'expulsion ou l'éloignement

Dans la plupart des Etats, une protection est prévue contre l'expulsion, en fonction de la situation de famille. Cependant, les caractéristiques de cette protection diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. Au Royaume-Uni, les enfants qui sont nés dans le pays et qui y résident depuis plus de dix ans, ainsi que les familles avec enfants dont l'entrée remonte à plus de sept ans bénéficient d'une protection supplémentaire. En France, une protection absolue est prévue pour les enfants de moins de 18 ans ; les personnes entrées en France avant l'âge de 10 ans, celles qui y résident depuis plus de 15 ans, celles qui sont mariées à un ressortissant français et les parents d'un enfant français bénéficient d'une protection renforcée. En Suède, l'expulsion est subordonnée à l'examen des liens existants et de la durée du séjour, et ne peut être ordonnée au bout de cinq ans de résidence ni décidée à l'encontre d'une personne entrée avant l'âge de 15 ans. En Norvège, les

personnes titulaires d'un permis d'établissement ne peuvent être éloignées qu'après prise en compte de leurs enfants, et aucune expulsion ne peut être ordonnée lorsque l'enfant est né en Norvège. Aux Pays-Bas, les enfants qui sont entrés avant l'âge de 18 ans et qui vivent avec leurs parents depuis au moins un an ne peuvent être expulsés que pour des motifs très limités. Au bout de 15 ans de séjour aux Pays-Bas, les personnes qui y sont nées ou qui y ont été admises avant l'âge de 10 ans ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure d'éloignement. En Suisse, l'expulsion dépend de la situation familiale. En Espagne, l'expulsion ne peut avoir lieu si le regroupant détient un permis de résident permanent, s'il avait auparavant la nationalité espagnole, s'il est né en Espagne et y a résidé cinq ans, ou s'il perçoit une pension professionnelle. Selon les informations disponibles, ni la Hongrie ni la Lettonie n'appliqueraient en pratique ce type de restrictions.

Selon le droit communautaire, les membres de la famille de ressortissants de la CE qui ont émigré dans un autre Etat membre bénéficient de la même protection matérielle et procédurale contre l'expulsion ou le refus d'entrée que les regroupants. Les mêmes règles s'appliquent aux membres de la famille des immigrés originaires de Norvège, d'Islande, du Liechtenstein et (bientôt) de la Suisse. Elles sont également applicables, dans une certaine mesure, aux ressortissants turcs et aux membres de leur famille[292], et les ressortissants des Etats d'Afrique du Nord jouissent d'une protection comparable à condition de détenir un permis de travail.

Accès au marché du travail

Les Etats couverts par cette étude permettent aux membres de la famille d'accéder au marché du travail. Dans certains cas, cet accès est accordé immédiatement à tous (France, Pays-Bas, Royaume-Uni). Dans plusieurs autres, il est accordé aux membres de la famille des résidents de longue durée, tandis que les membres de la famille de résidents de courte durée ne jouissent pas d'un droit absolu en la matière (Allemagne, Hongrie, Lettonie, Norvège, Suède, Suisse). Dans plusieurs de ces Etats, les membres de la famille des nationaux ont eux aussi immédiatement accès au marché du travail (Lettonie, Norvège, Suède, Suisse). En Espagne, aucun droit d'accès n'est prévu : seule existe la possibilité de demander cet accès. La priorité est accordée aux travailleurs nationaux et aux ressortissants de la CE si le membre de la famille ne possède que le permis de séjour « initial » (trois premières années de séjour).

Le droit communautaire instaure l'égalité et l'immédiateté de l'accès à l'emploi pour tous les membres de la famille d'immigrés ressortissants de la CE. Les mêmes règles s'appliquent à la Norvège, à l'Islande, au Liechtenstein, et bientôt à la Suisse. Les membres de la famille de travailleurs d'Europe centrale peuvent travailler s'ils sont admis, et les membres de la famille de travailleurs turcs peuvent chercher un emploi au bout de trois ans de séjour, la suppression de la priorité accordée aux ressortissants de la CE intervenant au bout de cinq ans. La proposition de directive sur le regroupement familial de décembre 1999 imposerait aux Etats membres d'étendre aux membres de la famille de ressortissants de l'UE restés dans leur pays les règles applicables aux membres de la famille de ressortissants de l'UE ayant émigré. De plus, les membres de la famille de tout ressortissant d'un pays tiers couvert par la directive bénéficieraient de droits identiques (les personnes résidant depuis moins d'un an dans le pays se situeraient hors du champ d'application de ce texte).

[292] Voir Cour européenne de Justice, 11.3.2000, Affaire C-340/97, *Nazli*, non publié.

Droits sociaux

En principe, tous les résidents légaux, y compris les membres de la famille des regroupants, jouissent d'une égalité d'accès aux droits sociaux. Dans certains cas, cet accès semble relativement simple (France, Hongrie, Pays-Bas, Suède, Suisse). Dans d'autres, il est subordonné à l'obtention d'un statut de résident de longue durée (Royaume-Uni) ou à des délais d'attente (Norvège, Lettonie). Le droit communautaire garantit l'égalité de traitement à la plupart des catégories de ressortissants des Etats de la CE, de la Norvège, de l'Islande et du Liechtenstein, ainsi qu'aux travailleurs turcs et nord-africains. L'égalité de traitement devrait bientôt être décidée à l'égard des citoyens suisses et des ressortissants de dix Etats demandeurs, mais les propositions de la Commission européenne visant l'égalité de traitement pour tous les ressortissants de pays tiers sont pour l'instant bloquées. La proposition de directive communautaire sur le regroupement familial de décembre 1999 instaurerait l'égalité des droits à l'éducation pour l'ensemble des membres de la famille, et ferait bénéficier les conjoints et les enfants d'une égalité de traitement en matière de formation professionnelle.

Il convient de rappeler que l'égalité de traitement dans le domaine des droits sociaux est requise par la CEDH, telle qu'elle est interprétée par la Cour européenne des Droits de l'Homme[293].

Droits politiques

Dans six des dix Etats couverts par cette étude certaines catégories de résidents non-nationaux jouissent de droits politiques lors des élections locales, généralement après une certaine durée de séjour (Suède, Hongrie, Pays-Bas, Norvège, Espagne, Suisse en partie). Dans un Etat (le Royaume-Uni), le droit de vote s'étend aux élections nationales, mais est réservé aux ressortissants de certains Etats étrangers. Certains Etats n'accordent pas le droit de vote aux non-nationaux (Lettonie, Suisse en partie) ou ne le confèrent qu'aux ressortissants des autres Etats membres de l'UE (France, Allemagne). Les pays de l'UE sont tenus, conformément au droit communautaire, d'autoriser les citoyens des autres Etats de l'Union à voter aux élections locales. Il ne semble pas que l'existence ou l'exercice des droits politiques dépendent de la situation familiale.

La Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local adoptée au sein du Conseil de l'Europe en 1992 est entrée en vigueur en 1997. Cinq Etats membres (le Danemark, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède) l'ont ratifiée, et trois autres Etats (Chypre, la Finlande, le Royaume-Uni) ont signé cette convention qui accorde aux étrangers le droit de vote aux élections municipales au bout de cinq ans de séjour, quelle que soit leur nationalité.

Importance des conventions européennes

Dans certains Etats membres, la CEDH a exercé une influence considérable sur la jurisprudence (Royaume-Uni, Pays-Bas, France). Cependant, elle n'a eu qu'un impact moindre en la matière dans plusieurs autres pays (Suède, Hongrie, Lettonie, Allemagne). Les autres conventions du Conseil de l'Europe ont peu de poids, sauf dans la mesure où elles influent sur la législation et la politique des pouvoirs publics (Royaume-Uni, Pays-

[293] *Gaygusuz c. Autriche* [1997] 23 EHRR 364.

Bas, Lettonie). Il faut rappeler que même lorsque les conventions ne sont pas mentionnées dans la jurisprudence ni dans la législation, elles créent toutefois un « seuil » contraignant de droits en dessous duquel les Etats signataires ne peuvent descendre ; par conséquent, si ces textes n'existaient pas, le statut des membres de la famille risquerait d'être plus précaire.

Problèmes communs et solutions qui leur sont apportées

Dans la plupart voire l'ensemble des Etats, cinq éléments sont au cœur de la question du statut des membres de la famille après leur admission.

a) Nature du permis de résidence initial

Le plus souvent, celle-ci varie en fonction de trois facteurs : le regroupant est-il ressortissant de l'Etat d'accueil (ou d'un autre Etat membre de l'UE, lorsque l'Etat d'accueil est un Etat membre de l'UE, la Norvège, l'Islande ou le Liechtenstein) ? Dans le cas contraire, le regroupant bénéficie-t-il d'un statut de résident temporaire ou de longue durée ? Le membre de la famille est-il le conjoint ou l'enfant du regroupant ? D'un point de vue général, il est manifeste que les membres de la famille des nationaux se voient délivrer un permis de séjour plus durable que les membres de la famille d'étrangers, et que les membres de la famille de résidents de longue durée sont pareillement favorisés par rapport à ceux de résidents de courte durée. Concernant les enfants, l'on constate une nette tendance à leur accorder des statuts de résident différents en fonction de certains facteurs (tels que le fait d'être né dans le pays ou d'y être entré avant d'avoir atteint un certain âge).

b) Durée de la période transitoire avant l'octroi de droits autonomes

Cette période dure entre un et six ans (parfois huit) dans les pays étudiés, alors que le droit communautaire ne prévoit jamais l'octroi de tels droits autonomes en cas de divorce (à moins que le membre de la famille concerné ne soit un ressortissant de la CE exerçant un droit protégé par la législation communautaire). La plupart des Etats prévoient toutefois, pendant cette période, une protection contre l'expulsion dans des circonstances bien précises, généralement si le membre de la famille a des enfants dans l'Etat d'accueil ou si la famille a été dissoute à la suite de violences domestiques. La situation économique du membre de la famille est prise en compte dans certains Etats. Le plus souvent, la séparation est, à cet égard, assimilée au divorce.

c) Faculté d'expulser un membre de la famille

Sur ce point, à l'image de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, les pays étudiés prévoient une protection contre l'expulsion lorsqu'une vie familiale a été établie, bien que les modalités de cette protection diffèrent d'un cas à l'autre. Les législations nationales étudiées ne renvoient pas explicitement à une protection fondée sur une vie privée établie, bien que ce droit soit tout autant protégé par l'article 8 de la CEDH.

d) Accès au marché du travail

Il existe dans ce domaine des divergences entre les pays étudiés, certains accordant un accès immédiat au marché du travail tandis que d'autres facilitent cet accès aux membres de la famille de nationaux ou de résidents de longue durée. Il est clair que les membres de

la famille peuvent accéder plus facilement au marché du travail que la plupart des migrants économiques.

e) Accès aux droits sociaux

Tous les pays étudiés accordent des droits sociaux aux membres de la famille, mais cet accès est parfois subordonné à des délais d'attente, à des critères de ressources ou à l'acquisition d'un statut de résident de longue durée.

Options politiques et législatives

Les options suivantes sont recommandées afin de permettre la mise en œuvre des deux principes d'égalité et de sécurité évoqués plus haut, ainsi que la protection effective des droits garantis par la CEDH.

A. Pour les gouvernements :

a) assurer **davantage d'égalité et de sécurité** en traitant les membres de la famille des résidents de longue durée comme les membres de la famille de leurs ressortissants en matière de statut de résident, de période transitoire, de protection contre l'expulsion, de droits sociaux et d'accès à l'emploi ;

b) assurer une **meilleure protection des enfants** en appliquant des dispositions particulières qui renforcent la protection de leurs droits au séjour, en tenant compte de leurs obligations découlant de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

c) appliquer une **période transitoire courte** préalable à l'octroi aux membres de la famille d'un statut totalement autonome, et prévoir une protection pour motifs humanitaires pendant cette période ;

d) veiller à l'application par les autorités de règles spécifiques **protégeant contre l'expulsion** et à l'exécution de ces règles par les tribunaux, afin de permettre la mise en œuvre de la protection de la vie privée et familiale garantie par l'article 8 de la CEDH ;

e) accorder au moins aux membres de la famille des résidents de longue durée un **accès** sans réserve **au marché du travail** ;

f) assurer l'**égalité des droits sociaux**, conformément à la CEDH ;

g) ratifier la **Charte sociale européenne**, la **Convention européenne d'établissement,** la **Convention européenne sur le statut juridique du travailleur migrant** et la **Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local**.

B. Pour le Conseil de l'Europe :

a) Le Comité des Ministres émet une **Recommandation sur le statut juridique des personnes admises au titre du regroupement familial**, qui aborderait au moins les aspects suivants :
- statut de résident des personnes admises au titre du regroupement familial, notamment égalité entre les personnes rejoignant des nationaux et celles qui rejoignent des résidents de longue durée, et statut particulier des enfants ;
- période transitoire préalable à l'octroi aux personnes admises au titre du regroupement familial de droits totalement autonomes, et protection humanitaire à assurer pendant cette période ;
- protection effective contre l'expulsion des personnes admises au titre du regroupement familial ;
- égalité d'accès au marché du travail pour les personnes admises au titre du regroupement familial ;
- égalité des droits sociaux (y compris à l'éducation) pour les personnes admises au titre du regroupement familial ;
- droit de vote aux élections municipales pour les étrangers résidant légalement dans le pays depuis cinq ans ;

b) examiner le **respect**, par les Etats, des **décisions** de la Cour européenne des Droits de l'Homme relatives au statut des personnes admises au titre du regroupement familial ;

c) élaborer des **Protocoles** à la **Convention européenne d'établissement**, à la **Charte sociale européenne** et à la **Convention européenne sur le statut juridique du travailleur migrant**, étendant ces Conventions à toutes les personnes résidant légalement dans le pays depuis un certain nombre d'années ou aux personnes admises au regroupement familial indépendamment de leur nationalité et pas seulement aux ressortissants des autres Parties contractantes.

BIBLIOGRAPHIE

Anaya, M.A. and L.C. Rodrigo Abogados, Spain, in: Campbell and Fisher 1999.

André, I., France, in: Campbell and Fisher 1999.

Badoux, T.L., The Netherlands, in: Campbell and Fisher 1999.

Barwig, K. a.o. (ed.), *Ausweisung im demokratischen Rechtsstaat*, Baden-Baden (Nomos) 1996.

Blokland, E. van, S. Jansen and M. Vegter, *Onzekere rechten: Onderzoek naar de rechtspositie van vrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning na scheiding*, Nijmegen 1999 (Ars Aequi/Clara Wichmann Instituut).

Blokland, E. van and M. de Vries, *De afhankelijke verblijfstitel van migrantenvrouwen*, Nijmegen 1992 (Wetenschapswinkel Nijmegen).

Campbell, D. and J. Fischer (ed.), *International Immigration and Nationality Law*, The Hague-London-Boston 1999.

Caroni, M., *Privat- und Familienleben zwischen Menschenrecht und Migration*, Berlin 1999.

Casey, J., *Non-Government Organizations as Policy Actors: The Case of Immigration Policies in Spain*, Barcelona 1998 (Doctoral Thesis).

Chatwin, M., *Immigration and Nationality & Refugee Law Handbook, A Users Guide*, 1999 Edition, London 1999 (JCWI).

Cholewinski, R., *Migrant Workers in International Human Rights Law: their protection in countries of employment*, Oxford 1997.

Donle, C. and A. Brandi-Dohrn, Germany, in: Campbell and Fisher 1999.

Engstrom, H., Sweden, in: Gulbenkian and Badoux 1993, p. 169-181.

Fast, A. and S. Bauer, Sweden, in: Campbell and Fisher 1999.

Gacon, H., L'Association entre la Communauté Européenne et la Turquie, in: *Dictionnaire Permanent Droit des Etrangers*, Paris (loose-leave).

GISTI, *Entrée, séjour et éloignement des étrangers après la loi Chevènement*, Paris 1999.

Groenendijk, K., E. Guild and H. Dogan, *Securité de résidence des immigrés de longue durée*, Etude comparative de la législation et de la pratique des pays européens Strasbourg 1998 (Conseil de l'Europe),

Guild, E., *La Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (1977): une analyse de son champ d'application et de sa portée actuelle*, Strasbourg 1999 (Conseil de l'Europe).

Guild, E. and J. Niessen, *The developing Immigration and Asylum Policies of the European Union*, 1996 (Kluwer).

Gulbenkian, P. and T. Badoux, *Immigration Law and Business in Europe*, London 1993 (Chancery Law Publishing).

Gutmann, R., *Die Assoziationsfreizügigkeit türkischen Staatsangehöriger*, 2nd edition, Baden-Baden 1999.

Gutzwiller, P.M. and L. Baumgartner, *Schweizerisches Ausländerrecht, Die Rechtstellung der Ausländer in der Schweiz*, Basel 1997.

Home Office, *Control of Immigration: Statistics United Kingdom 1998*, Cm 4431, London 1999.

Huber, B., *Handbuch des Ausländer- und Asylrechts*, München 1998.

Immigratie- en Naturalisatiedienst, *Keten in kaart*, Den Haag 1999.

Kälin, W. and A. Rieder, *Einführung in das Ausländerrecht*, Manuscript of 28.2.1997.

Klaus, F., Switzerland, in: Campbell and Fisher 1999.

Kuijer, A., and J.D.M. Steenbergen, *Nederlands Vreemdelingenrecht*, 4th edition, Utrecht 1999 (NCB).
Macdonald, I.A. and N. Blake, *Immigration Law and Practice in the United Kingdom*, 4th Edition, London 1995 (Butterworths).
Naborn, E., *Gezinshereniging: de overkomst van gezinsleden van migranten en Nederlanders*, Den Haag 1992 (WODC no. K20).
Raess-Eichenberger, S. and M. Raess-Eichenberger, *Das aktuelle schweizerische Ausländerrecht, Nachschlagewerk zu allen ausländerrechtlichen Belangen unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung*, Zürich 1995.
Remedios, E., Benefits, immigrants and asylum seekers – a review, *Tolley's Immigration and Nationality Law and Practice*, Vol. 12, No. 1, 1998, pp. 19-22.
Rogers, N., *A Practitioners' Guide to the EC-Turkey Association Agreement*, London 1999 (Kluwer Law International).
Schäppi, W., Die Beendigung des Aufenthaltes in ausgewählten Staaten: Länderbericht Schweiz, in: Barwig a.o. 1996, p. 375-388.
Simon, P.L., United Kingdom, in: Campbell and Fisher 1999.
Spescha, M., *Handbuch des Ausländerrechts*, Bern-Stuttgart-Wien 1999.
Staples, H., De Associatieovereenkomst EEG-Turkije, *Migrantenrecht* 1999, p. 179-187.
Sverre, O.S., Norway, in: Campbell and Fisher 1999.
Swart, A.H.J., *De toelating en uitzetting van vreemdelingen*, Deventer 1978 (Kluwer).
Szoke, L., Hungarian Perspectives on Emigration and Immigration in the New European Architecture, *International Migration Review* (26) 1992, p. 305-323.
Tóth, J., Who Are the Desirable Immigrants in Hungary under the Newly Adopted Laws?, *Refugees and Migrants: Hungary at a Crossroads*, Yearbook of the Research Group on International Migration, Budapest 1995, p. 57-68 (Institute for Political Science of the Hungarian Academy of Sciences).
Vincenzi, C. and D. Marrington, *Immigration Law, The Rules Explained*, London 1992 (Sweet & Maxwell).
Wray, H. and M. Quayum, Entry Clearance applications for spouses where sponsor is on benefits, *Tolley's Immigration and Nationality Law and Practice*, Vol. 13, No. 4, 1999 p. 133-135.

REMERCIEMENTS

Les personnes ci-après ont participé à cette étude ou nous ont aimablement transmis des informations sous d'autres formes.

France:
- H. Gacon, avocat, Paris
- J.E. Malabre, avocat, Limoges
- C. Rodier, Groupe d'Information et de Soutien des immigrés (GISTI), Paris
- I. Saint-Saens, GISTI, Paris

Allemagne:
- S. Beichel, Rechtsanwalt, Nagold.
- M. Schlikker, Büro der Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Berlin
- R. Schmid, Rechtsanwalt, Nagold

Hongrie:
- J. Tóth, Department of Constitutional Law, University of Szeged
- M. Vértesi, Embassy of the Republic of Hungary, The Hague

Lettonie:
- I. Reine, Latvian Human Rights Office, Riga

Pays-Bas:
- S. Goudsmit, advocaat, Amsterdam
- P.M. Koeman, Ministry of Justice, The Hague
- H. van Miert, Immigration and Naturalisation Service, The Hague
- H. Steenbergen, Institute for Immigration Law, University of Leiden
- S. Stenfert Kroese, advocaat, Rotterdam
- J. Verboom, Centraal Bestuur Arbeidsvoorzieningen, Rijswijk
- M. Wijers, Clara Wichmann Instituut, Amsterdam

Norvège:
- A. Folkvord, Ministry of Local Government and Regional Development, Oslo
- T. Hovden, Juss-Buss, Oslo
- C. Hubert, Juss-Buss, Oslo
- B. Puntervold Bø, Faculty of Economics, Public Administration and Social Work, Oslo College, Oslo

Espagne:
- C. Gortázar Rotaeche, Universidad Pontificia Comillas, Madrid
- I. Ezqueras Ubero, Universidad Pontificia Comillas, Madrid
- M. Pérez Gómez, Subdirección General de Extranjería, Ministerio del Interior, Madrid

Suède:
- M. Baurmann, Swedish Immigration Board, Norrköping
- M. Hansson, Department for Migration and Asylum Affairs, Ministry of Foreign Affairs, Stockholm

Suisse:
- C. Hausammann, Seminar für Öffentliches Recht, Universität Bern
- M. Nyffenegger, Bundesamt für Ausländerfragen, Bern

Royaume-Uni:
- N. Finch, barrister, London
- R. Harding, The Home Office, London
- The Immigration Team, Kingsley Napley, solicitors, London[294]
- G. Mehmet, solicitor, Penningtons, London
- H. Storey, Immigration Adjudicator, London/Leeds

[294] Sally Adams, Lucia Boddington, Christine Bustin, Garth Coates, Nicolas Rollason, Urvasi Naidoo and Bob Wells.

Liste des publications

Titres dans la série « Relations intercommunautaires »

Formation de la police concernant les relations avec les migrants et les groupes ethniques, directives pratiques, 1994, (ISBN 92-871-2458-2)

Combattre le racisme et la xénophobie: action pratique au niveau local, 1995, (ISBN 92-871-2694-1)

Projets de formation professionnelle: vers l'égalité des chances des immigrés, 1994, (ISBN 92-871-2567-8)

Les femmes immigrées et l'intégration, 1995, (ISBN 92-871-2833-2)

Le rôle du patronat et des syndicats dans la promotion de l'égalité des chances dans le secteur de l'emploi, 1996*,* (ISBN 92-871-3038-8)

Combattre la violence raciste et xénophobe: étude et orientation pratique, 1996*,* (ISBN 92-871-3036-1)

Projets de quartier dans les zones à forte concentration d'immigrés, 1996 (ISBN 92-871-3178-3)

*Combattre la violence raciste et xénophobe en Europe : études de cas***,** 1997, (ISBN 92-871-3482-0)

Les mesures et indicateurs d'intégration, 1997*,* (ISBN 92-871-3497-9)

Initiatives d'employeurs pour promouvoir l'emploi et l'intégration des immigrés, 1998 (ISBN 92-871-3786-2)

Sécurité de résidence des immigrés de longue durée : Etude comparative de la législation et de la pratique des pays européens, Kees Groenendijk, Elspeth Guild et Halil Dogan 1998, (ISBN 92-871-3787-0)

La participation politique et sociale des immigrés à travers des mécanismes de consultation 1999, (ISBN 92-871-3890-7) (et Addendum [CDMG (99) 21]

La religion et l'intégration des immigrés, 1999, (ISBN 92-871-4040-5)

Les stratégies de mise en oeuvre des politiques d'intégration, Actes, Prague (4-6 mai 1999), [CDMG (2000) 8]

****