N° 17

Droit
International
de la migration

Législations relatives à l'immigration légale dans les 27 Etats membres de l'UE

PARLEMENT EUROPÉEN

OIM Organisation internationale pour les migrations

Bien que l'OIM se soit efforcée de s'assurer de l'exactitude et du caractère exhaustif des informations contenues dans la présente étude, les analyses et les opinions présentées sont celles des auteurs et des chercheurs et ne reflètent pas nécessairement les positions de l'OIM et de ses Etats membres. L'OIM décline toute responsabilité pour tout dommage résultant de l'utilisation des informations contenues dans la présente publication.

Editeur : Organisation internationale pour les migrations
17, route des Morillons
1211 Genève 19
Suisse
Tel. : + 41 22 717 91 11
Fax : + 41 22 798 61 50
Courrier électronique : hq@iom.int
Internet : http://www.iom.int

ISSN 1815-9257
© 2009 Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Tous droits réservés. Toute reproduction, même partielle de la présente publication est interdite sans autorisation écrite préalable de l'éditeur. Elle ne peut être, ni enregistrée dans un système d'archives, ni transmise par voie électronique ou mécanique, par xérographie, par bande magnétique ou autre.

26_09

N° 17

Droit
international
de la migration

Etude comparative de la législation des 27 Etats membres de l'Union européenne en matière d'immigration légale

incluant une évaluation des conditions et formalités imposées par chaque Etat membre aux nouveaux arrivants

PARLEMENT EUROPÉEN

OIM Organisation internationale pour les migrations

Liste des contributeurs

Christine Adam, Département du droit international de la migration et des affaires juridiques, OIM
Alexandre Devillard, Département du droit international de la migration et des affaires juridiques, OIM

Chercheurs

Allemagne
Rolf Gutmann
Avocat, Stuttgart, Allemagne

Autriche
Gerhard Muzak
Professeur, Université de Vienne, Institut de droit constitutionnel et administratif, Autriche

Belgique
Philippe De Bruycker
Professeur, Université Libre de Bruxelles, Institut d'études européennes, Belgique

Bulgarie
Angelina Tchorbadjiyska
Université catholique de Louvain, Institut de droit européen, Belgique

Chypre
Olga Georgiades
Avocate, Cabinet Lellos P. Demetriades, Nicosie, Chypre

Danemark
Kristina Touzenis
Coordinatrice de projet, OIM, Rome, Italie

Espagne
Eloy Ruiloba Garcia
Professeur, Université de Malaga, Espagne

Estonie
Klen Jäärats
Représentation permanente de l'Estonie auprès de l'Union Européenne, Bruxelles, Belgique
* Les opinions exprimées dans le rapport national ne reflètent pas nécessairement les positions du gouvernement estonien

Finlande

Reetta Toivanen

Maître de recherche, Université Åbo Akademi, Institut des droits de l'homme, Turku, Finlande

France

Alexandre Devillard

Département du doit international de la migration et des affaires juridiques, OIM

Grèce

Konstantinos D. Magliveras

Professeur assistant, Université de la mer Egée, Mytilène, Grèce

Hongrie

Judit Mária Tóth

Professeur associée, Université de Szeged, Faculté de droit, Hongrie

Irlande

Catherine Cosgrave

Fonctionnaire chargée des politiques, Conseil irlandais de l'immigration, Dublin, Irlande

Bernard Ryan

Chargé d'enseignement, Université du Kent, Canterbury, Royaume-Uni

* Les opinions exprimées dans le rapport national ne reflètent pas nécessairement les positions du gouvernement irlandais

Italie

Kristina Touzenis

Coordinatrice de projet, OIM, Rome, Italie

* Remerciements à Silvia Spinuso, OIM Rome, pour son aide

Lettonie

Ivars Indans

Chercheur, Institut letton des affaires internationales, Riga, Lettonie

Lituanie

Violeta Targonskiene

Chargée de cours, Université Mykolas Romeris, Vilnius, Lituanie

Luxembourg

Alexandre Devillard

Département du droit international de la migration et des affaires juridiques, OIM

Malte

Ruth Farrugia

Chargée de cours, Université de Malte, Faculté de droit, Malte

Pays-Bas
Tessel de Lange
Chercheuse, Université Radboud de Nimègue, Centre du droit de la migration, Pays-Bas

Pologne
Magdalena Kmak
Juriste, Fondation Helsinki pour les droits de l'homme, Varsovie, Pologne
Agata Foryś
Juriste, Fondation Helsinki pour les droits de l'homme, Varsovie, Pologne

Portugal
Isabel Estrela
Avocate, Queluz, Portugal

République tchèque
Pavel Čižinský
Juriste, Centre d'assistance en citoyenneté/droits civils et droits de l'homme, Prague, République tchèque

Royaume-Uni
Bernard Ryan
Chargé d'enseignement, Université du Kent, Canterbury, Royaume-Uni

Roumanie
Emőd Veress
Chargé de cours, Université de Sapientia, Faculté d'économie, Miercurea-Ciuc, Roumanie

Slovaquie
Boris Divinský
Université de Comenius, Faculté de sciences, Bratislava, Slovaquie
Miroslava Šnírerová
Université de Trnava, Faculté de droit, Slovaquie

Slovénie
Neža Kogovšek
Chercheuse, Institut pour la paix - Institut de sciences sociales et politiques contemporaines, Ljubljana, Slovénie

Suède
Christina Johnsson
Professeur assistante, Université de Lund, Institut Raoul Wallenberg, Suède

Remerciements

De nombreuses personnes, au sein et à l'extérieur de l'OIM doivent être remerciées pour leurs apports et commentaires : Richard Perruchoud, Jillyanne Redpath-Cross, Ryszard Cholewinski, Sophie Nonnenmacher, Alexia Scarlett, Paola Pace, Naomi Uliel, Helen Armstrong, Laetitia Bouet, Suzanna Chapman, Stephanie Gonzalez et Adrian Melendez.

Table des matières

Liste des contributeurs **5**

Remerciements **8**

Abréviations **11**

Synthèse **13**

Introduction **17**

L'émergence d'un droit et d'une politique communautaires de la migration **21**
1. L'émergence d'un droit et d'une politique communautaires de la migration 21
2. Le débat actuel relatif à la migration légale au niveau communautaire 23

Comparaison **31**
1. Politique et tendances générales d'immigration 31
2. Comparaison 34
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 34
2.2 Politique de visas 35
2.3 Régime du séjour 41
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 41
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 52
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 62
2.3.3.1 Regroupement familial 62
2.3.3.2 Travail 73
2.3.3.2.1 Activité professionnelle salariée 74
2.3.3.2.2 Activité professionnelle indépendante 90
2.3.3.2.3 Emploi saisonnier 95
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 100
2.3.3.3.1 Etudes 101
2.3.3.3.2 Formation professionnelle 107
3. Coopération avec les pays tiers 110

Recommandations **117**

Bibliographie 122

Rapports nationaux **135**
Allemagne 137
Autriche 151
Belgique 167
Bulgarie 183
Chypre 197
Danemark 211

Espagne 225
Estonie 239
Finlande 261
France 275
Grèce 291
Hongrie 305
Irlande 319
Italie 335
Lettonie 349
Lituanie 363
Luxembourg 375
Malte 385
Pays-Bas 395
Pologne 413
Portugal 427
République tchèque 437
Roumanie 451
Royaume-Uni 465
Slovaquie 481
Slovénie 495
Suède 507

Annexes 521
Tableau A: Autres catégories d'immigration légale 522
Tableau B: Conditions générales de séjour 525
Tableau C: Séjour permanent 536
Tableau D: Regroupement familial 550
Tableau E: Exercice d'une activité professionnelle salariée 573
Tableau F: Travail indépendant 594
Tableau G: Travail saisonnier 606
Tableau H: Etudes 612

Abréviations

AELE	Association européenne de libre échange
AENEAS	Programme d'assistance financière et technique aux pays tiers dans les secteurs de l'immigration et de l'asile
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AST	Autorisation de séjour temporaire (Pays-Bas)
BIT / OIT	Bureau international du travail / Organisation internationale du travail
BMS	Bureau des migrations (Suède)
CARIM	Consortium euro-méditerranéen pour la recherche appliquée sur les migrations internationales
CCM	Commission de la citoyenneté et de la migration (Estonie)
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
CEI	Communauté des Etats indépendants
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CEPS	Centre européen d'études politiques
CMT	Commission du marché du travail (Estonie)
COM	Communication de la Commission européenne
CSE	Charte sociale européenne
CSE rev.	Charte sociale européenne révisée
CTM	Convention internationale relative à la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille
DDL	Disegno di Legge (projet de loi, Italie)
DFID	Département britannique pour le développement international
EEE	Espace économique européen
EUR	Euro
ICC	Instructions consulaires communes
IGC	Consultations intergouvernementales en matière de migration, asile et réfugiés
IGS	Programme international en faveur des diplômés universitaires (Royaume-Uni)
INIS	Service irlandais de naturalisation et d'immigration (Irlande)
JAI	Justice et affaires intérieures
JO	Journal officiel (des Communautés européennes)
Med-MENA	Pays méditerranéens du Moyen-Orient et d'Afrique du nord
NAG	Loi fédérale relative à l'établissement et au séjour (Autriche)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUSIDA	Programme de l'ONU de coordination contre le VIH/SIDA

OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PHARE	Programme d'aide communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale
PIB	Produit intérieur brut
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PIELAMI	Coopération en matière de prévention contre l'emploi illégal des travailleurs migrants dans le but de promouvoir les possibilités d'emploi régulier (Rapport OIM)
REM	Réseau européen des migrations
SAWS	Régime spécifique aux travailleurs agricoles saisonniers (Royaume-Uni)
SBS	Programme sectoriel (Royaume-Uni)
SIS	Système d'information Schengen
SOPEMI	Système d'observation permanente sur les migrations
TK	Documents parlementaires (Pays-Bas)
TWES	Programme spécifique aux formations (Royaume-Uni)
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
VIH/SIDA	Virus de l'immunodéficience humaine /Syndrome d'immunodéficience acquise

Synthèse

Commanditée par le Parlement européen, la présente étude décrit et analyse les conditions d'immigration légale dans les 27 Etats membres de l'Union européenne. L'analyse a été conduite avec l'objectif d'examiner les possibilités et les avantages d'une politique européenne commune relative à différentes catégories d'immigration.

Le thème de la migration fait l'objet d'une attention soutenue, tant à l'échelon national qu'au niveau européen. Le déclin et le vieillissement de la population européenne ont contribué à une prise de conscience accrue de l'apport de l'immigration en la matière. Cette évolution démographique et ses conséquences attendues sur les différents systèmes de protection sociale ont suscité une intensification des débats au sein des institutions communautaires et des Etats membres. Il apparaît ainsi de plus en plus clairement que, sans l'apport des migrants, l'Europe ne pourra maintenir son niveau économique et social. Cependant, dans la mesure où les Etats européens se trouvent en situation de concurrence avec d'autres acteurs économiques (tels que les Etats-Unis d'Amérique et le Japon) afin d'attirer sur leur territoire des ressortissants hautement qualifiés de pays tiers, il existe parallèlement une tendance au développement de politiques restrictives vis-à-vis d'autres catégories d'immigration légale, telles que le regroupement familial. Les Etats européens s'efforcent d'adopter une approche équilibrée et globale des questions de migration susceptible de prendre en compte des objectifs aussi divers que l'attraction des migrants hautement qualifiés, la prévention de la migration irrégulière et la défense des droits de l'homme.

La Commission européenne estime que « dans un marché unique caractérisé par la libre circulation des personnes, il nous faut clairement aller au-delà de nos vingt-sept politiques nationales en matière d'immigration » (Vers une politique commune en matière d'immigration 2007, p. 7) ; que par suite, un approfondissement de la politique européenne d'immigration est indispensable. Une politique commune peut apporter simplification et transparence aux réglementations applicables, le tout au bénéfice des migrants et des autorités compétentes. S'agissant de certaines catégories d'immigration (telles que le regroupement familial, les études, la formation et la recherche), le droit communautaire a dès à présent fait l'objet de développements significatifs. En revanche, les Etats membres ont longtemps été réticents à l'idée d'abandonner leurs compétences en matière d'immigration de travail. L'adoption d'un Programme d'action relatif à l'immigration légale, la présentation de deux propositions de directives européennes et, de manière générale, les développements attendus en la matière suggèrent toutefois un changement de position sur ce point.

Différentes approches coexistent toutefois au sein des Etats membres, y compris dans les domaines réglementés par le droit communautaire. Ainsi, s'agissant des résidents de longue durée, de nombreux Etats continuent de délivrer des titres de séjour permanents de type national parallèlement au permis de résident de longue durée-CE. En outre, alors que les Etats membres établissent une distinction entre séjour temporaire et séjour permanent, la notion de séjour temporaire ne fait pas l'objet d'une définition commune. De même, la distinction établie entre visa et titre de séjour est ambigüe. S'agissant du

regroupement familial, les Etats membres bénéficient – selon les termes de la Directive 2003/86/CE du Conseil relative au droit au regroupement familial – d'une marge de manœuvre significative, notamment quant aux membres de la famille éligibles en dehors de la famille nucléaire (parents, enfants adultes et conjoints de fait), aux limites d'âge imposées aux conjoints et aux enfants, et à la durée de résidence exigée pour bénéficier du droit au regroupement familial. La législation de plusieurs Etats membres tend à restreindre l'immigration familiale, au travers notamment de conditions d'intégration. Par ailleurs, quoique cela ne soit pas envisagé par la Directive 2004/114/CE du Conseil relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, il devient fréquent d'offrir aux étudiants étrangers la possibilité de prolonger leur séjour après l'achèvement des études en vue de la recherche d'un emploi. Il s'agit ici de retenir les ressortissants de pays tiers qui présentent du fait de leurs qualifications un intérêt pour l'économie nationale (et européenne).

De nombreux aspects de la migration ne sont pas réglementés par le droit communautaire. Tel est par exemple le cas des conditions générales de délivrance des titres de séjour et, de manière plus significative, de l'immigration de travail (activités salariées, indépendantes et travail saisonnier). L'objet de la présente étude est notamment d'identifier des tendances communes aux Etats membres. S'agissant des conditions générales, il apparaît que tandis que la grande majorité des Etats membres n'imposent pas de conditions d'intégration, il existe néanmoins une tendance générale à l'introduction de telles mesures dans les législations nationales. Les conditions d'intégration, en particulier celles tenant à la connaissance de la langue et des principes civiques du pays de destination, peuvent constituer un obstacle important pour le migrant potentiel. Il convient également de souligner que l'exercice d'une activité salariée par un ressortissant d'un pays tiers est habituellement soumise à une réglementation particulièrement complexe et entravante, tant pour le travailleur migrant que pour son employeur ; plusieurs permis sont souvent exigés et plusieurs administrations souvent impliquées. Les politiques d'immigration conduites par les Etats membres ont ceci de similaire qu'elles se fondent sur la protection des marchés nationaux de l'emploi. S'agissant du régime des permis de travail, l'on remarquera que le travailleur étranger est souvent lié à un employeur spécifique. Les politiques préférentielles d'admission ainsi que, plus largement, le débat relatif à l'immigration de travail se concentrent sur la question des travailleurs hautement qualifiés. Certains Etats membres ont conclu des accords bilatéraux reposant sur une approche plus globale des politiques d'immigration ; de manière générale, ces accords prévoient la facilitation de l'immigration de travail pour les ressortissants de l'Etat considéré en échange d'une coopération dans le domaine de la prévention des migrations irrégulières. Ces accords s'inscrivent dans la logique des « partenariats pour la mobilité » proposés par la Commission européenne. La question des travailleurs faiblement qualifiés ne fait en revanche pas l'objet d'une attention suffisante. Les propositions de développement du droit communautaire ne font mention des travailleurs faiblement qualifiés qu'en matière de travail saisonnier.

Il convient enfin de souligner que la dimension externe de la politique de migration de l'UE (coopération avec les pays tiers) est progressivement devenue un aspect majeur de l'ordre du jour des institutions européennes. Il existe toutefois un écart significatif entre l'importance attachée à ce sujet au niveau européen et les mesures adoptées par les Etats membres. L'importance de la question de la coopération avec les Etats tiers est toutefois croissante au sein des Etats membres. Plusieurs initiatives ont par ailleurs été proposées par la Commission européenne à ce sujet. A ce stade, il est important que ces initiatives soient mises en œuvre par les Etats membres. Les expériences nationales serviront alors de repères pour les développements normatifs ultérieurs.

Introduction

Champ de l'étude

Au mois de décembre 2006, la Direction générale «Politiques internes» (Direction C, droits des citoyens et affaires constitutionnelles) du Parlement européen a chargé l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) de réaliser une «étude comparative de la législation des 25 Etats membres de l'Union européenne en matière d'immigration légale incluant une évaluation des conditions et des formalités imposées par chaque Etat membre aux nouveaux arrivants»[1]. Cette étude, financée par le Parlement européen, se conçoit comme un outil au service des membres du Parlement européen dans le cadre du développement d'une politique européenne commune en matière de migration.

La présente étude se fonde sur le constat suivant : il existe actuellement une grande diversité d'approches de la gestion des migrations au sein des 27 Etats membres de l'Union européenne (ci-après, l'Union). Plus particulièrement, les exigences imposées quant à l'admission et au séjour des ressortissants étrangers varient selon les Etats membres.

Une étude comparée de la législation des 27 Etats membres de l'Union et des conséquences pratiques devrait faciliter la mise en œuvre et l'approfondissement de la politique européenne commune en matière d'immigration.

Le champ de la présente recherche, qui couvre une grande variété de catégories d'immigration, est large. Il est en premier lieu encadré par le concept même d'immigration. Le terme d'immigration peut être brièvement défini comme «l'action de se rendre dans un Etat dont on ne possède pas la nationalité avec l'intention de s'y installer» (Glossaire de la migration 2007, p. 38). La notion d'installation est importante puisqu'elle implique l'exclusion de certains types de déplacements internationaux de personnes, aux fins de tourisme ou de visite par exemple. Aussi vaste soit-il, le cadre présenté par la notion d'immigration doit, pour les besoins de la présente étude, être légèrement étendu, afin essentiellement de couvrir la situation des travailleurs saisonniers, dont les déplacements se s'apparentent pas à proprement parler à une migration dans la mesure où il n'y a pas de changement du lieu de résidence habituelle de l'intéressé.

L'utilisation de la notion d'immigration au sein de l'Union européenne permet, par ailleurs, de restreindre encore le champ de la présente étude. Dans la mesure où le déplacement des citoyens européens au sein du territoire de l'Union est organisé selon un régime juridique spécifique fondé sur le principe de libre circulation des personnes[2], la présente étude traite principalement de la situation des ressortissants de pays tiers.

Ainsi que le titre de la présente étude l'indique, seules les questions relatives à l'immigration légale sont traitées. Cela signifie naturellement que les migrations irrégulières sont exclues du champ de l'étude, mais également que les migrations involontaires (renvoyant

[1] L'étude a par la suite été étendue aux deux derniers Etats ayant adhéré à l'Union, la Bulgarie et la Roumanie.

[2] Le régime communautaire de libre circulation des personnes a été étendu aux ressortissants des Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

principalement aux politiques de l'asile) ne sont pas couvertes. La présente étude traite principalement des catégories suivantes d'immigration légale : immigration familiale, immigration économique (aux fins d'exercice d'une activité salariée, indépendante ou saisonnière) et immigration aux fins d'études et de formation professionnelle.

Il convient enfin de préciser que le cœur du sujet est constitué de la réglementation de l'entrée et du séjour des ressortissants étrangers. Par suite, les droits sociaux accordés aux ressortissants étrangers ne sont pas analysés, et si l'étude traite notamment du droit d'exercer une activité professionnelle, les droits dans le travail, tels que le droit à des conditions de travail justes et favorables, en sont exclus.

Structure et méthodologie

La première partie de l'étude met en perspective le sujet au travers d'une analyse de l'émergence d'un droit et d'une politique communautaire de la migration, présentant notamment le débat actuel en la matière à l'échelle de l'Union. La partie suivante est consacrée à la comparaison des différents régimes juridiques de l'immigration envisagés par les Etats membres de l'Union. Cette partie adopte une structure identique à celle adoptée par les rapports nationaux et est suivie de recommandations mettant en évidence les principes fondamentaux qui devraient servir de fondement aux conditions et procédures applicables à l'entrée et au séjour des étrangers au sein de l'Union. La troisième, et dernière partie de l'étude, est composée de 27 rapports nationaux offrant une description et une analyse détaillée de la politique et de la législation d'immigration mise en œuvre par chacun des Etats membres. Enfin, l'étude propose en annexe huit tableaux présentant de manière succincte les principaux éléments des rapports nationaux.

Les rapports nationaux suivent une structure commune. Chaque rapport est introduit par un aperçu de l'évolution historique et des tendances actuelles relatives aux flux migratoires et aux politiques nationales d'immigration et présente une vue d'ensemble des différentes catégories d'immigration envisagées par le droit national (regroupement familial, travail, études, formation professionnelle et autres statuts d'immigration). Suit une description et une analyse des conditions et des procédures d'entrée (politique de visas) et de séjour (régime des permis de séjour). Cette section inclut une analyse des conditions générales devant être remplies par le migrant dans le pays d'origine ainsi que dans le pays d'accueil, quel que soit le statut d'immigration sollicité (tels que des exigences de ressources, d'examen médical, de connaissances relatives à la langue et la société du pays d'accueil ainsi que les motifs de rejet des demandes). Le régime procédural de l'entrée et du séjour est également étudié, incluant une description et une analyse des autorités compétentes, de la durée d'instruction des demandes et des voies de recours ouvertes en cas de décision de rejet. Une analyse détaillée des conditions de délivrance des permis de séjour en fonction de la durée du séjour (temporaire ou permanent) et des catégories spécifiques d'immigration (regroupement familial, travail, études et formation professionnelle) est également effectuée. La section suivante des rapports nationaux est consacrée à une comparaison des conditions envisagées par l'Etat membre considéré avec les exigences du droit communautaire et du droit international. Il convient de remarquer que cette section ne constitue pas l'élément central des rapports nationaux, dans la mesure

où la présente étude porte essentiellement sur une comparaison des législations nationales. Les conséquences pratiques de la législation d'immigration considérée, telles que son influence sur les tendances migratoires, les difficultés de sa mie en œuvre et la présence de lacunes en son sein, font également l'objet de développements. Enfin, les rapports nationaux envisagent une section consacrée aux mesures de coopération avec les pays tiers, telles que l'existence d'accords bilatéraux relatifs au travail, de régimes spécifiques aux travailleurs hautement qualifiés, de programmes favorisant les migrations circulaires, les transferts de fonds et l'accès aux régimes de sécurité sociale dans le pays d'origine.

La présente étude se fonde sur l'analyse de chacune des législations des Etats membres de l'Union réalisée par un spécialiste du droit de la migration, soit un universitaire soit un praticien (voir la liste des chercheurs ci-dessous). L'équipe de recherche de l'OIM a procédé à la révision de ces analyses afin de proposer des rapports nationaux suivant une structure commune et par suite a réalisé une comparaison des différents régimes juridiques nationaux. Il convient à ce titre de souligner que les rédacteurs se sont heurtés à la diversité des régimes juridiques et à la variété des terminologies employées ; l'effort de standardisation a ainsi été une tâche difficile et possible uniquement dans une certaine mesure.

La présente étude prend en considération les législations nationales en vigueur au 1er août 2007. Dans la mesure où l'Euro n'est pas la monnaie commune à l'ensemble des Etats membres de l'Union, le frais administratifs et autres sommes exprimés en monnaie locale ont été convertis dans la monnaie européenne. Les taux de change correspondant figurent dans les tableaux comparatifs en annexe de l'étude.

L'émergence d'un droit et d'une politique communautaires de la migration

1. L'émergence d'un droit et d'une politique communautaires de la migration

La libre circulation des travailleurs est l'une des quatre libertés fondant l'institution de la Communauté économique européenne en 1957. Quoiqu'interprété de manière extensive par la Cour de justice des Communautés européennes, ce droit fut appliqué en premier lieu aux ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne économiquement actifs, les membres de leur famille bénéficiant en outre d'un régime spécifique (Steiner *et al* 2006)[3]. Aujourd'hui, ce droit est étendu à l'ensemble des citoyens communautaires (Traité CE[4], art. 18) et l'exercice d'une activité économique n'est plus une condition nécessaire à la libre circulation au sein du territoire communautaire. Les ressortissants de pays tiers ne bénéficiaient pas du régime initial de libre circulation ; ils ne bénéficient pas non plus du régime de libre circulation des citoyens communautaires[5]. Les questions d'immigration et d'asile ont initialement été traitées dans le cadre intergouvernemental du pilier justice et affaires intérieures (JAI) institué par le Traité sur l'Union européenne[6]. Il s'agissait alors de coordonner les politiques nationales et d'adopter des positions communes selon un système d'unanimité reléguant les institutions communautaires au second plan (Steiner *et al* 2006).

La question de l'immigration et des frontières a longtemps été marquée par la réticence des Etats membres à accepter l'abandon de leurs compétences exclusives au profit d'une approche commune. Ainsi faut-il attendre l'adoption du Traité d'Amsterdam[7] en 1999 pour que les questions de visas, d'asile, d'immigration et de libre circulation de toutes les personnes, y compris les ressortissants de pays tiers, soient transférées du pilier JAI au Titre IV du Traité CE (Traité CE, art. 61-69) et que l'approche communautaire prenne le pas sur la logique intergouvernementale. Le traité charge le Conseil d'adopter «des mesures visant à assurer la libre circulation des personnes conformément à l'article 14, en liaison avec des mesures d'accompagnement directement liées à cette libre circulation et concernant les contrôles aux frontières extérieures, l'asile et l'immigration» dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur (Traité CE, art. 61(a)). Les articles 61 à 63 du

[3] La libre circulation des travailleurs des nouveaux Etats membres peut être limitée par des dispositions transitoires permettant le report de l'entrée en vigueur du régime de libre circulation pour une période maximum de sept ans suivant l'adhésion. Il convient néanmoins de remarquer que plusieurs «anciens» Etats membres ont choisi de ne pas appliquer ces restrictions ou ont dès à présent décidé leur levée. D'autres Etats ont assoupli ce régime transitoire.

[4] Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne, JO 2006 C 321, 29 décembre 2006.

[5] La situation des ressortissants turcs est toutefois différente, dans la mesure où ceux-ci disposent de certains droits, conformément à l'Accord d'association Turquie-CEE et aux décisions adoptées par le Conseil d'association, en particulier la décision 1/80.

[6] Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, entré en force le 1er novembre 1993, JO 2002 C 191/1.

[7] Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé le 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1er mai 1999, JO 1997 C 340/1.

Traité portent désormais sur l'immigration des ressortissants de pays tiers[8]. Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ne participent au Titre IV. L'Irlande et le Royaume-Uni bénéficient toutefois de la possibilité de participer à la mise en œuvre de certaines mesures sur une base *ad hoc*. Le Danemark participe à la mise en œuvre des mesures adoptées dans le cadre de l'acquis Schengen sans toutefois bénéficier d'une formule d'*opting in* générale semblable à celle reconnue à l'Irlande et au Royaume-Uni.

Le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 a institué un programme de cinq ans en matière de JAI comprenant notamment une politique commune d'immigration et d'asile destinée à faciliter la réalisation des objectifs du Traité d'Amsterdam relatifs à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Les conclusions du Conseil européen organisent les questions d'immigration, de frontières et d'asile selon quatre politiques : a) des partenariats avec les pays d'origine ; b) un système d'asile commun ; c) le traitement équitable des ressortissants des pays tiers ; d) la gestion des flux migratoires (Conclusions de Tampere 1999). Les principales avancées normatives réalisées dans le cadre de la mise en œuvre du programme de Tampere en matière d'immigration légale ont porté sur le regroupement familial[9] et le statut de résident de longue durée[10](pour une analyse détaillée de ces questions, voir section Comparaison, 2.3.3.1 et 2.3.2). S'agissant des relations avec les Etats tiers, plusieurs accords de réadmission ont été conclus et plusieurs autres sont en cours de négociation[11]. Le Parlement européen et le Conseil ont par ailleurs adopté un règlement relatif à la mise en œuvre d'un Programme d'assistance financière et technique aux pays tiers dans les secteurs de l'immigration et de l'asile (AENEAS)[12]. Le programme de Tampere a été considéré par trop ambitieux et des efforts considérables demeuraient nécessaires à la date de sa clôture et de son remplacement par le programme de La Haye.

Adopté à l'occasion du Conseil européen de novembre 2004, le programme de La Haye établit l'ordre du jour en matière de politiques d'immigration pour la période 2005-

8 Voir l'article 61(b) du Traité CE : «d'autres mesures en matière d'asile, d'immigration et de protection des droits de ressortissants des pays tiers, conformément à l'article 63» ; l'article 63(3)a : «conditions d'entrée et de séjour, ainsi que normes concernant les procédures de délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial» ; et l'article 63(4) : «des mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un État membre de séjourner dans les autres États membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire».

9 Voir Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, entrée en vigueur le 3 octobre 2003, JO 2003 L 016/12. Le délai de transposition de cette directive a expiré le 3 octobre 2005. S'agissant des ressortissants de pays tiers membres de la famille de citoyens communautaires, voir Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, JO 2004 L 150/77. S'agissant de l'immigration familiale des citoyens communautaires, voir Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, JO 1968 L 257/2.

10 Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, entrée en vigueur le 23 janvier 2004. Le délai de transposition de cette directive a expiré le 23 janvier 2006, JO 2004 L 016/44.

11 Des accords ont été conclus avec Hong Kong (novembre 2002), Macao (octobre 2002), le Sri Lanka (mai 2002), l'Albanie (novembre 2003) et la Fédération de Russie (octobre 2005).

12 Le programme AENEAS a été remplacé en 2007 par le Programme thématique de coopération avec les pays tiers en matière de migrations et d'asile. Le programme est prévu pour la période 2007-2013 selon un budget d'environ 380 millions EUR.

2010[13]. Les objectifs poursuivis sont plus précis quoique moins ambitieux que ceux des conclusions de Tampere. La nécessité d'une approche globale portant sur les différents stades du phénomène migratoire est reconnue. S'agissant de l'immigration légale, le programme reconnaît que celle-ci «jouera un rôle important dans le renforcement de l'économie de la connaissance en Europe et dans le développement économique, et contribuera ainsi à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Elle pourrait aussi jouer un rôle dans les partenariats établis avec des pays tiers. Le Conseil européen souligne que la détermination des volumes d'admission de travailleurs migrants relève de la compétence des États membres» (Programme de La Haye 2004, p. 10). Dans la mesure où l'intégration des ressortissants des pays tiers est perçue comme un vecteur important de stabilité et de cohésion sociale, le programme envisage l'adoption de principes communs en la matière (Programme de La Haye 2004)[14]. La mise en œuvre du programme de La Haye s'est par ailleurs traduite par l'adoption d'une Directive relative à l'admission des étudiants[15] et d'une Directive portant sur l'admission des chercheurs[16] au sein de l'Union (pour une analyse détaillée, voir section Comparaison, 2.3.3.3). L'on notera enfin la Communication sur l'évaluation des politiques européennes en matière de liberté, de sécurité et de justice, présentée par la Commission européenne sur invitation du Conseil européen de novembre 2004[17].

2. Le débat actuel relatif à la migration légale au niveau communautaire

Programme d'action relatif à l'immigration légale

Au cours de l'année 2005, la Commission européenne a relancé le débat relatif à la nécessité de règles communes portant sur l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins d'exercice d'une activité professionnelle[18]. Un Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques a été présenté[19] et, au mois de décembre 2005, un programme d'action relatif à l'immigration légale a été adopté (Programme immigration légale 2005), proposant une feuille de route correspondant à la période restante du programme de La Haye (2006-2010)[20]. Ce programme d'action

13 Conseil de l'Union européenne, Le programme de La Haye: renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne 16054/04, Bruxelles, 13 décembre 2004.

14 Ces principes relatifs à l'immigration adoptés par le Conseil «Justice et Affaires intérieures» ne présentent toutefois pas de caractère contraignant.

15 Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers aux fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, entrée en vigueur le 12 janvier 2005, JO L 375/12. Le délai de transposition de cette directive a expiré le 12 janvier 2007.

16 Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, JO 2005 L 289/15. Le délai de transposition de cette directive a expiré le 12 octobre 2007 (Directive sur les chercheurs).

17 COM (2006) 332, 28 juin 2006.

18 En 2001, la Commission européenne avait présentée une proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante (COM (2001) 386). Cette proposition avait été retirée en raison des positions divergentes exprimées par les Etats membres.

19 COM (2004) 811, 11 janvier 2005

20 COM (2005) 669, 21 décembre 2005.

est en conformité avec les orientations définies par la stratégie de Lisbonne[21] adoptée à l'occasion du Conseil européen de Lisbonne au mois de mars 2000. L'immigration de travail fait partie intégrante «du paquet global de mesures adoptées au titre de la stratégie de Lisbonne et visant à renforcer la compétitivité de l'économie de l'UE» (Programme immigration légale 2005, p. 5). Le programme d'action propose plusieurs mesures destinées au développement cohérent de la politique européenne de migration légale et établit un agenda des actions proposées par la Commission européenne. Une Directive cadre garantissant des droits communs à l'ensemble des ressortissants de pays tiers exerçant une activité professionnelle légale au sein de l'Union ainsi que quatre Directives spécifiques portant sur les conditions d'entrée et de séjour des travailleurs hautement qualifiés, des travailleurs saisonniers, des salariés transférés au sein de leur entreprise et des stagiaires rémunérés ont ainsi été proposées. D'autres actions relatives au partage d'informations et de connaissances, à l'intégration et à la coopération avec les pays d'origine sont par ailleurs envisagées.

Mesures proposées dans le cadre du programme d'action relatif à l'immigration légale

Proposition de Directive relative aux travailleurs hautement qualifiés

Le 23 octobre 2007, la Commission européenne a présenté une proposition de Directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié[22] (Proposition de Directive pour les migrants hautement qualifiés). Conformément aux objectifs de la stratégie de Lisbonne, la proposition de la Commission européenne a pour objectif d'améliorer la compétitivité de l'économie européenne en harmonisant les régimes juridiques d'admission des travailleurs hautement qualifiés et favorisant un placement efficace au sein du marché européen de l'emploi. Il s'agit ainsi de faire face au caractère changeant de la demande de travail hautement qualifié sur le territoire européen.

La proposition de la Commission européenne n'envisage pas d'accorder aux intéressés un droit subjectif d'admission. Ainsi les Etats membres conservent-ils le contrôle de l'admission sur leur marché de l'emploi respectif. De même, la Commission souligne et propose de renforcer le principe de préférence communautaire[23]. La proposition de Directive contient en revanche les éléments d'une procédure d'admission simplifiée[24] fondée sur les critères suivants : existence d'un contrat de travail ou d'une proposition d'emploi ferme, qualifications professionnelles adéquates et niveau de salaire correspondant au moins au triple du salaire minimum dans l'Etat membre considéré. Une fois admis, le travailleur

[21] Aux termes des conclusions du Conseil européen de Lisbonne, la stratégie de Lisbonne vise à faire de l'Union l'économie la plus compétitive dans le monde et d'atteindre une situation de plein emploi d'ici 2010.

[22] COM (2007) 637, 23 octobre 2007.

[23] Le principe de préférence communautaire peut être conçu comme un outil au service de la protection du marché européen de l'emploi. Aux termes de la résolution du Conseil du 20 juin 1994, «les États membres prendront en compte les demandes d'accès sur leur territoire en vue d'emploi seulement quand l'offre d'emploi proposée dans un État membre ne peut pas être pourvue par la main d'œuvre nationale et communautaire ou par la main-d'œuvre non communautaire qui réside d'une façon permanente et légale dans cet État membre et qui appartient déjà au marché régulier du travail dans cet État membre».

[24] La décision devrait en principe être adoptée et notifiée au demandeur dans un délai de trente jours.

étranger recevrait un titre de séjour intitulé carte bleue européenne portant mention des conditions d'exercice d'une activité professionnelle. La carte bleue européenne serait délivrée pour une durée de deux ans ou pour la durée du contrat de travail si celle-ci est inférieure à deux ans. La carte bleue européenne permettrait entrées multiples, transit et séjour sur le territoire des Etats membres aux fins d'exercice des droits attachés au statut. Une période de trois mois de chômage serait admise, pendant laquelle le titulaire du statut pourrait chercher un emploi. Celui-ci pourrait également, après un premier séjour légal de deux ans sur le territoire d'un Etat membre et selon certaines conditions additionnelles, séjourner sur le territoire d'un deuxième Etat membre pour des motifs professionnels. Le travailleur pourrait en outre cumuler des périodes de séjour dans deux (voire trois) Etats membres afin de remplir les conditions d'octroi du statut de résident de longue durée-CE. Un régime avantageux de regroupement familial est enfin envisagé[25].

Cette proposition de Directive peut être vue comme un jalon essentiel de la politique européenne en faveur de l'attraction des travailleurs hautement qualifiés et, au-delà, du développement de la compétitivité de l'Union. Si elle est adoptée, cette Directive constituera un premier pas en direction d'une politique commune en matière d'immigration économique et facilitera la circulation des migrants hautement qualifiés. Des critères transparents et communs, une procédure d'admission simplifiée, une circulation facilitée au sein des Etats membres et une possibilité de regroupement familial immédiat sont autant d'éléments susceptibles de faire de l'Union une zone d'attraction pour les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés. Il convient également de faire référence à l'article 15 de la proposition de Directive qui garantit sur de nombreux points un traitement égal entre les titulaires de la carte bleue européenne et les citoyens communautaires. La proposition de Directive retient en outre une approche globale et suggère l'adoption de mécanismes favorisant les migrations temporaires et circulaires afin d'éviter le pillage des capacités des pays en développement et de s'acheminer vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Proposition de Directive relative à un permis unique et à un socle commun de droits

Conjointement à la proposition de Directive relative aux migrants hautement qualifiés, la Commission a également présenté une proposition de Directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (Proposition de Directive relative à un permis unique et à un socle commun de droits)[26]. La Commission entend ainsi introduire un régime général de l'immigration économique fondé sur une approche respectueuse des droits de l'homme (Proposition de Directive pour un permis unique et un socle commun de droits).

[25] Le titre de séjour délivré aux membres de la famille pourrait être sollicité au plus tard dans les six mois suivant la date de dépôt de la demande et le conjoint bénéficierait immédiatement d'un droit d'accès au marché du travail.

[26] COM (2007) 638, 23 octobre 2007.

La proposition envisage un régime procédural unique, composé d'une demande unique relative tant au séjour qu'au travail (Proposition de Directive pour un permis unique et un socle commun de droits, art. 4) présentée à une autorité administrative unique également chargée de délivrer le permis, dans les trois mois du dépôt de la demande (art. 5). Les Etats membres seraient ainsi tenus de délivrer un permis unique comportant à la fois une autorisation de séjour et de travail (art. 6). De la même manière un titre de séjour délivré à des fins distinctes de l'exercice d'une activité professionnelle mais emportant un droit de travailler devrait en faire mention sur le document unique que constituerait le titre de séjour. Le titre de séjour unique autoriserait entrées multiples et séjour sur le territoire d'un Etat membre ainsi que le transit sur le territoire d'un autre Etat membre aux fins d'exercer les activités ainsi autorisées (art. 11). L'article 12(1) de la proposition de Directive dresse une liste de droits dont l'exercice devrait être réalisé sur une base de traitement égal avec les citoyens communautaires[27]. Aux termes de l'article 14 de la proposition de Directive enfin, des informations régulièrement mises à jour portant sur les conditions d'entrée des ressortissants des pays tiers devraient être mises à la disposition du plus grand nombre.

Si elle est adoptée, cette Directive constituerait un progrès significatif dans le développement d'une politique d'immigration commune respectueuse des droits des ressortissants des pays tiers. L'adoption du système de permis unique proposé faciliterait tant les démarches des travailleurs étrangers que celles des employeurs résidant dans les Etats membres. L'adoption d'une liste de droits dont l'exercice serait fondé sur le principe de traitement égal avec les citoyens communautaires contribuerait à la protection des droits des travailleurs migrants. La proposition présente toutefois un défaut de clarté quant à la qualité du demandeur du permis unique. L'exposé des motifs suggère que la demande peut être présentée soit par le travailleur étranger soit par l'employeur potentiel ; l'article 5 de la proposition de Directive n'est toutefois pas clair sur ce point[28].

Approche globale, partenariats pour la mobilité et migration circulaire

Le 27 octobre 2005, les chefs d'Etat et de gouvernement européens réunis à Hampton Court au Royaume-Uni ont appelé de leurs vœux l'adoption d'une approche globale des migrations. Un mois plus tard, la Commission européenne développait le concept d'approche globale des phénomènes migratoires dans une communication intitulée Priorités d'action en vue de relever les défis liés aux migrations : Première étape du processus de suivi de Hampton Court, présentée le 30 novembre 2005 (Approche globale 2005)[29]. L'importance d'une «approche équilibrée et globale, visant à promouvoir les synergies entre la migration et le développement, et basée sur une stratégie à long terme de lutte contre les causes profondes des migrations forcées» est soulignée (Approche

[27] Cet ensemble de droits est toutefois moins étendu que celui présenté dans le cadre de la proposition de Directive relative aux travailleurs hautement qualifiés.

[28] De même, l'article 9 de la proposition de Directive se réfère aux « ressortissants de pays tiers intéressés *et* leurs futurs employeurs », alors que l'exposé de motif se réfère au « ressortissant de pays tiers intéressé *ou* son futur employeur ».

[29] COM (2005) 621, 30 novembre 2005.

globale 2005)[30]. Initialement concentrée sur les pays d'Afrique et de la Méditerranée, l'approche globale a été étendue par la suite aux régions frontalières à l'est et au sud-est de l'Union (Approche globale 2007)[31].

La notion d'approche globale peut être définie comme suit :

«[*An approach that*] *brings together migration, external relations and development policy to address migration in an integrated, comprehensive and balanced way in partnership with third countries. It comprises the whole migration agenda, including legal and illegal migration, combating trafficking in human beings and smuggling of migrants, strengthening protection for refugees, enhancing migrant rights and harnessing the positive links that exist between migration and development. It is underscored by the fundamental principles of partnership, solidarity and shared responsibility and uses the concept of 'migratory routes' to develop and implement policy»* (Approche globale 2007, p. 18).

En mai 2007, la Commission européenne a présenté une Communication relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers[32]. Ce nouvel effort s'inscrit dans la continuité d'initiatives précédentes telles que la Communication intitulée migration et développement[33] et le Programme immigration légale 2005 et vise à donner un caractère opérationnel à l'approche globale des migrations (Communication sur les migrations circulaires et les partenariats pour la mobilité 2007).

Les partenariats pour la mobilité se conçoivent comme des cadres généraux de la gestion des différents types d'immigration légale entre l'Union et certains Etats tiers présentant la particularité de mettre en commun les possibilités offertes par les Etats membres et par la Communauté européenne[34]. S'agissant de la nature juridique de ces partenariats, la Commission européenne estime que «la nature juridique des partenariats pour la mobilité sera forcément complexe, du fait de la diversité de leurs composants, dont certains relèveront de la compétence communautaire et les autres, de celle des États membres» (Communication sur les migrations circulaires et les partenariats pour la mobilité 2007). En d'autres termes, les partenariats pour la mobilité ne doivent pas être envisagés comme étant des instruments juridiques contraignants. S'agissant du contenu des partenariats, la Commission européenne est plus précise. Ainsi, les engagements attendus de la part d'un Etat tiers diffèrent selon les cas mais peuvent inclure, par exemple, des engagements en matière de réadmission, de prévention de l'immigration irrégulière, de contrôle des frontières, de coopération et d'échanges d'informations avec les autorités compétentes des Etats membres de l'Union ainsi que des initiatives spécifiques en matière de traite des personnes et de trafic de migrants. Les engagements de la Communauté européenne

30 L'importance d'une cohérence entre les politiques européennes d'immigration et de développement a été récemment rappelée dans les Conclusions du 2831ème Conseil affaires générales et relations extérieures réuni à Bruxelles en novembre 2007.
31 COM (2007) 247, 16 mai 2007.
32 COM (2007) 248, 16 mai 2007.
33 COM (2005) 390, 1er septembre 2005.
34 COM (2006) 73, 30 novembre 2006.

et des Etats membres dépendent également des cas d'espèce[35] ; ils peuvent porter par exemple sur le développement des opportunités d'immigration légale selon les besoins en main d'œuvre de l'Etat membre considéré, sur l'assistance au développement de capacités dans le domaine de la gestion des flux de migration légale, sur la prévention de la fuite des cerveaux et la promotion des migrations circulaires et de retour, ainsi que sur l'amélioration et la facilitation des procédures de délivrance de visas de court-séjour aux ressortissants de l'Etat tiers considéré. Le tout, dans le respect du principe de préférence communautaire.

Alors que les partenariats pour la mobilité visent la coopération interétatique, le concept de migration circulaire s'attache aux mesures touchant plus directement les ressortissants des pays tiers. Selon les termes de la Communication sur la migration circulaire et les partenariats de mobilité, la migration circulaire peut être définie comme «une forme de migration gérée de façon à permettre un certain degré de mobilité licite, dans les deux sens, entre deux pays»[36]. La Commission européenne envisage d'une part l'introduction de mesures favorisant les migrations circulaires au sein des futurs instruments juridiques communautaires et d'autre part l'adaptation d'instruments existants dans ce sens. Il s'agit ainsi de promouvoir les migrations circulaires par des instruments juridiques contraignants qui prévoient une admission facilitée des ressortissants de pays tiers qui ont déjà résidé au sein de l'Union. La communication de la Communication fait référence à plusieurs mesures pouvant être introduites dans la proposition de Directive sur les migrants hautement qualifiés, la proposition de Directive pour l'admission des travailleurs saisonniers et la proposition de Directive sur les stagiaires rémunérés. S'agissant des instruments juridiques existants, la Commission européenne pourrait proposer des amendements à la Directive sur les résidents de longue durée, la Directive sur les études et la formation professionnelle ainsi que la Directive sur la recherche scientifique (Communication sur les migrations circulaires et les partenariats pour la mobilité 2007, pp. 10-11)[37]. Les mesures envisagées devraient viser à promouvoir et contrôler les migrations circulaires, assurer un retour effectif, réduire les risques de fuite des cerveaux, collaborer avec les Etats tiers et conclure des accords bilatéraux en addition au cadre juridique européen.

De manière générale, ces récentes initiatives portant sur le développement d'une approche globale peuvent être saluées. Les notions de partenariats pour la mobilité et de migration circulaire doivent cependant être approfondies, en particulier au vu d'expériences concrètes telles que la mise en œuvre de projets pilotes.

Certains Etats tiers et certaines régions bénéficient d'un traitement préférentiel de la part de l'Union et ce en application d'instruments juridiques spécifiques. La politique européenne de voisinage s'applique aux pays situés aux frontières terrestres et maritimes

[35] Voir note 24.

[36] L'on soutiendra que la notion de migration circulaire devrait inclure les déplacements légaux entre deux ou plusieurs Etats (OIM commentaires Migration circulaire 2007).

[37] Pour le moment, la directive relative aux résidents de longue durée envisage le retrait du statut de résident de longue durée en cas d'absence du territoire de l'UE pendant plus de 12 mois consécutifs. Cette période devrait être prolongée à deux ou trois ans.

de l'Union[38]. Un Document stratégique sur la politique européenne de voisinage a été publié en 2004 (Orientation de la politique européenne de voisinage 2004)[39]. La lutte contre l'immigration irrégulière et la gestion de l'immigration légale font partie des secteurs de coopération prioritaire. Cette politique a pour objet de proposer aux voisins de l'Union des relations politiques approfondies ainsi qu'une intégration économique au travers de plans d'action d'une durée de trois à cinq ans comportant des engagements précis en matière de promotion du développement économique, du renforcement de l'Etat de droit, de la démocratie et du respect des droits de l'homme ainsi que sur certains objectifs déterminés de politique étrangère. Une Communication récente du Commissaire en charge des relations extérieures et de la politique européenne de voisinage vise les actions devant être entreprises par les Etat membres, notamment dans les domaines du commerce, de la circulation des personnes et de la résolution des conflits gelés dans les régions voisines de l'Union[40]. Un certain nombre d'actions sont prévues pour l'année 2008 en vue de soutenir les réformes sectorielles entreprises par les pays considérés. A l'occasion du sommet Euro-africain, organisé au mois de décembre 2007 à Lisbonne, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays européens et africains ont adopté une stratégie euro-africaine commune prévoyant notamment de traiter les défis communs au nombre desquels figure la question des migrations.

Communication : Vers une politique d'immigration commune

Dans une Communication intitulée « Vers une politique commune en matière d'immigration » présentée en 2007, la Commission européenne dresse la liste des différentes initiatives adoptées en la matière et propose une évaluation de ce qui a été fait et de ce qui reste à faire[41]. La Commission européenne conclut que « les bases de la politique d'immigration légale étaient ambitieuses dans l'esprit du mandat de Tampere, mais cette politique reste encore largement incomplète » (Vers une politique commune en matière d'immigration 2007, p. 3). La Commission souligne la nécessaire complémentarité devant exister entre politique d'immigration et politique d'intégration. S'agissant des aspects extérieurs de la politique européenne, la Commission européenne se réfère notamment à l'Approche globale sur la migration. Cette communication se conçoit essentiellement comme un appel en faveur de nouvelles avancées dans le domaine de l'immigration et souligne que «dans un marché unique caractérisé par la libre circulation des personnes, il nous faut clairement aller au-delà de nos vingt-sept politiques nationales en matière d'immigration» (Vers une politique commune en matière d'immigration 2007, p. 7). Ces nouvelles avancées devraient notamment comporter : une évaluation de la situation des migrants au sein des Etats membres ; la recherche d'un accord relatif aux types d'immigration dont l'Union a besoin et l'adoption de mesures d'intégration correspondantes ; un effort de cohérence des politiques, au niveau national, européen et entre les différents secteurs concernés ; la poursuite du lien entre politique européenne d'immigration et politique extérieure commune.

[38] Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Egypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Jamahiriya arabe libyenne, Moldavie, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie, Tunisie, Ukraine.
[39] COM (2004) 373, 12 mai 2004.
[40] COM (2007) 774, 5 décembre 2007.
[41] COM (2007) 780, 5 décembre 2007.

Cette communication constitue un appel en faveur de politiques communes en matière de migration. Le sujet est d'importance, il peut se concevoir comme la continuation des réalisations communes mises en œuvre au cours de la construction européenne, telles que le marché unique et la libre circulation des personnes au sein de l'Union.

Conclusion

L'évolution des relations existant entre l'Union et les migrations laisse apparaître une tendance forte en faveur du développement d'une politique commune. Cependant, et bien qu'une politique commune à certains pays ait déjà été mise en place dans le cadre du programme de Tampere, les Etats membres ont longtemps fait preuve de réticences à abandonner une partie de leurs compétences dans le domaine de l'immigration de travail[42]. Suite à l'adoption du Programme immigration légale 2005, des Directives correspondantes et des mesures à venir, cette position semble vouée à évoluer. La récente communication de la Commission européenne Vers une politique commune en matière d'immigration constitue un appel fort en faveur d'une politique commune. Il convient par ailleurs de souligner que les aspects extérieurs de la politique commune, en d'autres termes les relations avec les pays tiers, sont devenus un sujet d'importance croissante au sein de l'ordre du jour européen. L'optimisation des apports de la migration circulaire a été reconnue comme étant un élément essentiel pour les pays d'origine, les pays de destination et pour les migrants et leurs familles. Le concept de partenariat pour la mobilité a ainsi été proposé comme un outil en faveur d'une meilleure gestion de la migration et du développement socio-économique. A ce stade, il est essentiel que les initiatives de la Commission européenne soient mises en œuvre par les Etats membres. Les premières expériences correspondantes permettront un approfondissement des débats et participeront à l'amélioration de ces instruments juridiques.

[42] Cette situation se reflète notamment dans le rôle limité que continue de jouer le Parlement européen dans ce domaine à savoir un rôle consultatif plutôt qu'un acteur de la procédure de co-décision.

Comparaison

1. Politique et tendances générales d'immigration

La migration et l'Europe

L'immigration est un trait majeur et permanent de la société européenne : sur les 474 millions de nationaux et de ressortissants étrangers de l'Union, l'Espace économique européen (EEE) et la Suisse, environ 42 millions sont nés en dehors de l'Etat européen dans lequel ils résident. L'Allemagne est le pays accueillant la plus vaste population née à l'étranger (10,1 millions) suivie de la France (6,4 millions), le Royaume-Uni (5,8 millions), l'Espagne (4,8 millions), l'Italie (2,5 millions), la Suisse (1,7 millions) et les Pays-Bas (1,6 millions) (Münz 2006). En 2005, la proportion des résidents étrangers et des personnes nées à l'étranger au sein de la population des 25 Etats membres de l'Union s'élevait à 8,3 % (Münz 2007). L'immigration demeure par ailleurs le principal facteur de croissance au sein de l'Union[43].

Après avoir été des pays d'émigration pendant plus de deux siècles, de nombreux Etats européens sont devenus, au cours des 50 dernières années, des pays d'immigration. En 2005, l'ensemble des Etats de l'Europe occidentale (les 15 premiers Etats membres de l'Union (UE-15), la Norvège et la Suisse) ainsi que six des dix nouveaux Etats membres (Chypre, la République tchèque, la Hongrie, Malte, la Slovénie et la Slovaquie) avaient une balance migratoire positive[44]. Il est probable que cette caractéristique démographique s'étendra progressivement aux autres Etats européens (Münz 2006).

L'immigration en Europe : une approche historique

Les besoins de main d'œuvre après la seconde guerre mondiale ont conduit de nombreux pays de l'Europe du nord à introduire des programmes de travailleurs invités autorisant le recrutement de travailleurs migrants en provenance des pays du sud de l'Europe, et dans une moindre mesure du Maghreb. Ces programmes étaient conçus aux fins de combler des besoins temporaires de main d'œuvre ; par suite, les implications plus vastes de la migration, telles que les questions d'intégration, ne faisaient pas l'objet d'une attention particulière.

Au cours des années 1970, la crise pétrolière et le ralentissement de la croissance économique ont entraîné l'arrêt des politiques volontaires de recrutement de travailleurs étrangers tels que les programmes de travailleurs invités. Depuis lors, l'immigration économique au sein de la plupart des Etats européens est caractérisée par un régime restrictif. Au cours des dernières décennies, le regroupement familial et l'immigration à des fins de protection internationale ont été les deux composantes principales de l'immigration en direction des pays européens.

Le déclin démographique et le vieillissement de la population européenne ont contribué à la prise de conscience de l'existence d'un besoin d'immigration. Il est admis que la

43 COM (2007) 512, 11 septembre 2007.

44 La balance migratoire est positive lorsque le nombre d'immigrants dépasse le nombre d'émigrants.

croissance de la population européenne est principalement due à l'immigration. Selon les analyses de l'ONU, l'arrivée de cinq millions de migrants au cours de la période 1995-2000 a permis d'éviter une diminution de 1,2 % de la population européenne (soit 4,4 millions de personnes) (ONU Division de la population 2006). Le vieillissement de la population européenne constitue un phénomène particulièrement important : entre 2006 et 2050 la proportion des citoyens communautaires âgés de plus de 60 ans devrait augmenter de 52 % et passer ainsi d'un contingent de 136 millions à 208 millions de personnes (ONU Division de la population 2006 ; Communication sur l'avenir démographique de l'Europe[45] ; Bertozzi 2007).

Cette situation démographique, ses implications attendues sur les systèmes de sécurité sociale, ont suscité un débat croissant relatif à l'immigration au sein des institutions européennes et des Etats membres de l'Union. Par ailleurs, le besoin de main d'œuvre dans certains secteurs des économies nationales et les tendances au développement de la globalisation sont autant de facteurs favorables au renforcement de la migration légale. Il apparaît ainsi de plus en plus clairement que, sans l'apport des migrants, l'Europe ne pourra maintenir son niveau économique et social ; les attitudes exprimées vis-à-vis de l'immigration légale devraient ainsi évoluer (Bertozzi 2007). Les solutions proposées au déclin démographique de l'Europe se focalisent sur les migrations économiques, plus précisément sur les travailleurs migrants hautement qualifiés ; la question des travailleurs faiblement qualifiés est en revanche négligée (Fallenbacher 2004).

Plus généralement, il convient de souligner l'existence d'une tendance actuelle à une approche sélective de l'immigration, souvent décrite selon la distinction terminologique empruntée au débat politique français entre immigration choisie et immigration subie[46]. Dans un même mouvement, les Etats européens s'efforcent d'attirer et de retenir les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés (dans un environnement de compétition avec les autres grandes puissances économiques telles que les Etats-Unis d'Amérique et le Japon), adoptent des politiques progressivement plus restrictives quant aux autres formes d'immigration légale, telles que le regroupement familial et intensifient leur lutte contre l'immigration irrégulière.

Du point de vue de l'histoire européenne de la migration, la situation des huit pays ayant adhéré à l'Union en 2004 (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie) mérite une attention particulière. Au cours des années 1990, ces Etats ont progressivement adopté des politiques et des législations d'immigration conformes à l'acquis communautaire. Ces transformations juridiques et l'adhésion à l'Union ont suscité un attrait nouveau pour ces pays qui, en l'espace de quelques années, sont passés du statut de pays d'émigration et de transit à celui de pays d'immigration.

[45] COM (2006) 571, 12 octobre 2006.

[46] Voir par exemple l'audience du 29 mars 2006 de M. Nicolas Sarkozy, alors Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, relative au projet de loi sur l'immigration et l'intégration.

Les évolutions des législations d'immigration : tendances

La tendance à la promotion d'une politique d'immigration sélective peut être constatée dans l'évolution de la législation de plusieurs Etats membres de l'Union. L'on peut constater que durant la préparation de la présente étude (décembre 2006-décembre 2007), de même qu'au cours des années précédentes, près de la moitié[47] des Etats membres ont soit adopté soit proposé des changements considérables dans leur législation en matière d'immigration[48]. Dans le même temps, la conviction sans cesse affermie de la nécessité d'une approche européenne commune des questions de migration (Le Monde, 23 août 2007) a favorisé le développement d'une activité législative accrue au niveau européen[49].

Les Etats membres de l'Union considèrent désormais que le succès d'une politique d'immigration dépend de l'intégration des migrants au sein de la société d'accueil. De nombreux pays proposent ainsi des programmes d'intégration, parfois étendu sur plusieurs années, aux ressortissants étrangers admis sur le territoire. Dans le même temps la référence à la notion de potentiel d'intégration des migrants est devenue fréquente au sein des instruments juridiques relatifs à l'immigration. Ce potentiel d'intégration doit souvent être établi par le ressortissant étranger dans le pays d'origine, à l'occasion notamment d'examens portant sur la connaissance de la langue et de la culture du pays d'accueil (voir section Comparaison, 2.3.1).

Dans le but de favoriser le développement d'une immigration conforme aux intérêts économiques nationaux, les acteurs politiques des Etats membres de l'Union s'emploient à attirer et retenir les travailleurs migrants hautement qualifiés. Un nombre significatif de gouvernements ont dès à présent adopté des régimes spécifiques à l'immigration des travailleurs hautement qualifiés, prévoyant le plus souvent des procédures d'immigration simplifiées, des délais d'instruction des demandes de titres de séjour et de permis de travail réduits et des droits étendus au bénéfice de leurs titulaires tels que la facilitation du regroupement familial. Au mois d'octobre 2007, la Commission européenne a présentée une proposition de Directive relative aux travailleurs hautement qualifiés (voir section Comparaison, 2.3.3.2.1).

Les Etats membres de l'Union connaissent des difficultés à concevoir des approches globales et équilibrées servant les objectifs distincts que sont le développement d'une immigration de travail hautement qualifiée, la prévention des migrations irrégulières et la protection des droits de l'homme. Les initiatives présentées au niveau européen (telles que les partenariats pour la mobilité et le concept de migration circulaire) se fondent sur des approches larges, prenant en considération les pays tiers (voir section L'émergence d'un droit et d'une politique communautaires de la migration, 2)[50]. Seuls un nombre limité d'Etats membres conduisent toutefois une politique volontaire de coopération en matière d'immigration avec les pays tiers. Tel est notamment le cas de l'Espagne qui, dans le

47 Allemagne, Autriche (janvier 2006), Belgique, Bulgarie, Danemark, France (juillet 2006), Hongrie, Italie, Irlande, Pologne, Roumanie, Suède (mars 2006).

48 Par exemple, s'agissant des conditions d'intégration relatives à l'admission.

49 S'agissant des propositions de Directives présentées par la Commission européenne, voir section L'émergence d'un droit et d'une politique communautaires de la migration, 2.

50 Voir COM (2007) 248, 16 mai 2007.

cadre d'une politique globale d'immigration, a conclu des accords bilatéraux portant tant sur l'organisation de l'immigration de travail que sur la prévention des migrations irrégulières (voir section Comparaison, 3).

Il convient de souligner l'environnement particulièrement émotif dans lequel les questions d'immigration sont souvent débattues, notamment dans le cadre des campagnes politiques nationales. On peut citer à ce propos l'exemple de deux meurtres politiques commis aux Pays-Bas en 2002 et 2004 et une controverse au sujet de caricatures publiées dans un journal danois qui a eu une résonnance importante au sein des communautés musulmanes dans le monde. Dans le même temps, des efforts semblent engagés aux fins d'apaiser et de rationnaliser le débat des questions d'immigration. A ce titre, des initiatives telles que les sommets allemands de l'intégration qui réunissent les différents acteurs sociaux intéressés ne peuvent qu'être saluées[51].

2. Comparaison

2. 1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

Il ressort de l'analyse de la législation des Etats membres de l'Union que celles-ci associent l'admission et le séjour des ressortissants de pays tiers au motif du séjour de l'intéressé. Les statuts d'immigration sont définis en fonction des différentes raisons justifiant l'immigration dans l'Etat considéré. La présente étude analyse l'immigration légale aux fins de regroupement familial, d'exercice d'une activité professionnelle (salariée, indépendante et emploi saisonnier) d'études et de formation professionnelle[52]. Les conditions exigées par les Etats membres relativement à ces différents statuts d'immigration seront examinées en détail dans la suite de l'étude.

Parallèlement à ces statuts principaux d'immigration, la législation des Etats membres prévoit des motifs additionnels d'immigration légale. Ces catégories, qui ne constituent pas l'objet principal de la présente étude, sont brièvement examinées ci-dessous.

Comparaison des autres statuts d'immigration

Bien que ces statuts d'immigration varient d'un Etat à l'autre, certains aspects communs peuvent être soulignés.

a) Plus du tiers des Etats membres de l'Union prévoient un régime spécifique de délivrance de titres de séjour aux personnes ayant perdu la nationalité de l'Etat considéré, ou aux descendants[53] étrangers d'un ressortissant de l'Etat considéré.

[51] Deux sommets de l'intégration se sont tenus aux mois de juillet 2006 et 2007. Ces sommets abordent de manière extensive les questions posées par les politiques d'intégration (telles que les connaissances linguistiques, l'éducation, l'urbanisme) en vue d'accompagner les efforts du gouvernement allemand en matière de définition d'une politique globale en faveur des immigrants et de leur famille. Les participants comprennent des représentants de la société civile, des communautés d'immigration et du gouvernement.

[52] Rappelons que le champ de la présente étude ne comprend pas les questions de protection, telles que les titres de séjour accordés aux victimes de la traite des personnes ou sur le fondement du droit d'asile. La libre circulation des citoyens communautaires n'est pas non plus traitée.

[53] Cette catégorie renvoie aux personnes, qui, par exemple, sont les descendants d'un ressortissant d'un Etat membre de l'UE mais qui ne bénéficient pas de la nationalité dudit Etat.

b) L'admission et le séjour pour motifs de santé constitue une catégorie d'immigration répandue au sein des Etats membres de l'Union. Souvent, les intéressés bénéficient d'un régime juridique privilégié (absence d'exigences relatives aux ressources et au logement par exemple).

c) Quelques pays envisagent de manière explicite la délivrance de titres de séjour aux étrangers souhaitant passer leur retraite sur le territoire national. Le plus souvent le séjour est dans cette hypothèse soumis à la preuve de l'existence de ressources suffisantes. Certains pays envisagent ce statut d'immigration en des termes plus généraux, tels que le séjour pour motifs privés (Autriche, Estonie) ou le séjour aux fins d'une activité non économique (Bulgarie).

d) De nombreux Etats membres envisagent l'admission et le séjour aux fins d'exercice d'une activité professionnelle spécifique. Ainsi, et ce conformément aux dispositions de la Directive relative à la procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, certaines législations nationales envisagent la délivrance de titres de séjour au fins de recherche. Il convient de remarquer que le délai de transposition de cette Directive expirait le 12 octobre 2007. Cette catégorie spécifique d'immigration devrait ainsi se généraliser prochainement au sein des législations nationales. De nombreux pays prévoient par ailleurs des dispositions spécifiques pour l'entrée et le séjour de catégories professionnelles spécifiques telles que les artistes, les sportifs et leurs entraîneurs, les ministres du culte, les journalistes et les employés de maison.

e) Certains statuts d'immigration enfin sont spécifiques à la situation du pays considéré. Ainsi la Grèce accorde-t-elle un titre de séjour au motif de l'exercice d'une vie monastique sur le Mont Athos.

Conclusions

La législation des Etats membres de l'Union prévoit l'admission de ressortissants de pays tiers pour des motifs additionnels au regroupement familial, exercice d'une activité professionnelle, études et formation professionnelle.

La plupart de ces statuts d'immigration ne font pas l'objet d'une réglementation au niveau européen. Une étude comparative révèle qu'en dépit de la variété des catégories existantes, certaines tendances communes sont partagées par un certain nombre d'Etats membres. Les motifs additionnels les plus fréquents sont ceux relatifs à l'origine et la nationalité passée de l'intéressé ainsi que ceux relatifs au traitement médical et à la retraite. Alors que la première catégorie dépend fortement de l'histoire du pays considéré, rendant ainsi difficile une standardisation au niveau européen, une telle approche semble possible et souhaitable quant aux deux autres catégories.

2.2 Politique de visas

Les visas sont intimement liés à la souveraineté de l'Etat et à son droit de régir les conditions d'entrée et de séjour sur son territoire. Le visa peut être défini comme un titre

juridique délivré par un Etat à un ressortissant étranger aux fins d'entrée, de séjour ou de transit sur le territoire de cet Etat. Une distinction doit être établie entre visas de court séjour et visas de long séjour.

Le visa de court séjour est défini par le droit communautaire comme «une autorisation délivrée par un État membre ou une décision prise par un État membre, exigée en vue: de l'entrée pour un séjour envisagé dans cet État membre ou dans plusieurs États membres, pour une période dont la durée totale n'excède pas trois mois ; de l'entrée pour un transit à travers le territoire de cet État membre ou de plusieurs États membres, à l'exclusion du transit aéroportuaire» (Règlement du Conseil 2001/539/CE du 15 mars 2001, art. 2). Inversement, un visa de long séjour est délivré pour une durée supérieure à trois mois.

La réglementation des visas de court séjour relève de la compétence de l'Union. Cette politique commune trouve sa source dans le cadre intergouvernemental des Accords de Schengen (1985 et 1990). Depuis l'entrée en vigueur de la Convention d'application des accords de Schengen (1995), la détermination de la politique des visas de court séjour a progressivement été soustraite à la compétence exclusive des Etats membres. L'acquis de Schengen en la matière comporte les règles suivantes : détermination de l'Etat membre de l'Union responsable de la délivrance d'un visa ; conditions de délivrance des visas ; institution d'Instructions consulaires communes (ICC) aux fins de faciliter la coopération entre les autorités consulaires et le rapprochement des pratiques administratives nationales ; création d'une base de données à l'attention des autorités administratives compétentes, le Système d'information Schengen (SIS), contenant des informations relatives au rejet des demandes de délivrance de visas. Ce régime juridique est complété par l'article 62(2) (b) du Traité d'Amsterdam qui contient notamment des dispositions relatives à l'établissement d'une liste de pays tiers dont les ressortissants sont dispensés de l'exigence d'un visa ; aux conditions et procédures de délivrance des visas ; et à un format uniforme de visas. Il convient par ailleurs de mentionner la situation spécifique des trois Etats, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark, qui bénéficient d'une clause d'exemption en la matière. Le Royaume-Uni et l'Irlande participent principalement au SIS et le Danemark agit selon un accord l'autorisant à accepter ou rejeter la mise en œuvre des développements de l'acquis Schengen dans les six mois de l'adoption des mesures correspondantes. Ainsi, la politique commune des visas de court séjour apparaît-elle comme un domaine particulièrement important et développé de la politique de l'Union.

A l'inverse, les visas de long séjour continuent de relever de la compétence exclusive des Etats membres. Cette situation constitue une première raison justifiant l'accent que la présente étude porte sur la question des visas de long séjour. Par ailleurs, il convient de remarquer que les objectifs de la politique commune des visas de court séjour ne recoupent que partiellement le thème de la présente étude. Dans la mesure où elle vise principalement à prévenir les flux d'immigration irrégulière, la politique commune des visas de court séjour relève du volet immigration illégale de la politique européenne d'immigration laquelle, rappelons-le, n'est pas couverte par la présente étude.

Certes les visas de long séjour doivent également être considérés comme des outils de prévention de l'immigration irrégulière. Ils doivent également, et à la différence des visas

de court séjour, être considérés comme une condition d'immigration dans certains Etats membres. Seul un tiers des Etats membres délivrent des visas de long séjour (notamment l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grèce, l'Italie, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie et la Slovénie). Ces Etats font de l'obtention d'un visa de long séjour l'une des conditions de présentation d'une demande de titre de séjour sur leur territoire. Pour cette raison, les visas de long séjour sont également connus sous le nom de visas d'immigration.

Autorités compétentes

En règle générale, les demandes de visas sont présentées dans le pays d'origine, auprès des autorités consulaires ou diplomatiques du pays de destination. Dans des circonstances exceptionnelles, telles que des situations humanitaires ou de protection, les Etats membres de l'Union prévoient la délivrance de visas aux frontières. Il s'agit ici de situations qui n'entrent pas dans le champ de la présente étude et ne feront pas l'objet de plus amples développements.

S'agissant des autorités compétentes pour délivrer un visa, l'étude comparée des législations des Etats membres de l'Union révèle l'existence de deux systèmes principaux. Selon le premier système, le pouvoir de décision appartient aux autorités consulaires et diplomatiques. Dans cette hypothèse, seul le ministère des affaires étrangères intervient dans la procédure. Le second système suppose en revanche la participation d'une autorité additionnelle, celle du ministère en charge du séjour des étrangers. Selon les pays, la décision est prise par les autorités consulaires ou diplomatiques sur avis du ministère intéressé ou directement par le ministère en charge du séjour des étrangers.

S'agissant de la délivrance des visas de long séjour les Etats membres de l'Union suivent ce second modèle. Ainsi, en Belgique, l'autorité compétente est le Bureau pour les étrangers au sein du Ministère de l'intérieur. Les demandes de visas sont reçues par les postes consulaires et diplomatiques qui se chargent également de délivrer les visas mais l'instruction de la demande et la décision à proprement parler est adoptée par le Ministère de l'intérieur. En Roumanie, les visas de long séjour sont également délivrés par les postes consulaires et diplomatiques après consentement du Centre national pour les visas, une structure spécialisée au sein du Ministère des affaires étrangères ainsi que sur avis du Bureau roumain d'immigration auquel échoit la compétence de délivrance des permis de séjour. L'avis est ici simplement consultatif ; il est toutefois habituellement suivi par les autorités consulaires et diplomatiques. En Hongrie, les visas de court séjour sont délivrés par le poste consulaire territorialement compétent. En revanche, la délivrance des visas de long séjour (de même que leur retrait et leur renouvellement) relève directement de la compétence du Bureau de l'immigration et des naturalisations ainsi que de ses antennes régionales. De même, alors qu'en France les visas relèvent par principe de la compétence des autorités consulaires et diplomatiques, la délivrance des visas de long séjour suppose la consultation des services du Ministère de l'intérieur.

A l'inverse, les Etats qui ne délivrent pas de visas de long séjour donnent, en matière de visas de court séjour, compétence à leurs postes consulaires ou diplomatiques. Tel est notamment le cas en Autriche, au Danemark et en Finlande.

L'explication principale de l'existence de systèmes distincts semble être relative à la conception du visa retenue par l'Etat considéré : selon qu'il s'agisse principalement d'un élément de politique étrangère ou d'un outil de gestion de l'immigration, la primauté est donnée soit au ministère des affaires étrangères soit au ministère chargé du séjour des étrangers.

Relations entre visas et permis de séjour

Il est utile, afin de comprendre la relation existant entre visas et permis de séjour, de partir de la distinction existant entre les pays qui accordent les permis dans le pays d'origine et ceux qui les accordent sur leur territoire.

Lorsque le permis de séjour est délivré dans le pays d'origine, un visa n'est habituellement pas exigé. Le permis de séjour est dans ce cas considéré comme un titre juridique permettant l'entrée sur le territoire de l'Etat considéré, conformément aux dispositions de l'article 5 du Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen). La majorité des Etats membres de l'Union qui délivrent les permis de séjour dans le pays d'origine du migrant suivent ce système. Tel est notamment le cas de la Lituanie et de la Finlande. L'Espagne applique un système similaire selon lequel le visa délivré aux fins d'immigration contient une première autorisation de séjour. En revanche, l'Allemagne et la Slovénie exigent l'obtention d'un visa ainsi que la délivrance d'un visa.

De manière générale, les pays qui délivrent des permis de séjour sur leur territoire exigent l'obtention d'un visa de long séjour comme condition de délivrance du permis de séjour. Le visa de long séjour est dans ce cas considéré comme formant partie intégrante de la procédure d'immigration, il en constitue l'une des étapes. Ainsi, la délivrance d'un visa de long séjour par un consulat français autorise son titulaire à entrer et à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois et à présenter une demande de permis de séjour temporaire sur le territoire national.

Une conséquence supplémentaire de ce système réside dans l'existence de plusieurs types de visas de long séjour en fonction des motifs du séjour, tels que motifs familiaux ou regroupement familial, exercice d'une activité professionnelle salariée, études, etc. Le permis de séjour délivré sur le territoire du pays d'accueil reprend ces spécifications. Un tel système présente l'inconvénient d'une certaine lourdeur administrative, dans la mesure où les contrôles administratifs sont réalisés à deux reprises : une première fois à l'occasion de l'instruction de la demande de visa, une seconde fois dans le pays de destination lors de l'examen de la demande de permis de séjour.

Il existe parfois des dérogations prévoyant l'exemption de l'exigence d'un visa de long séjour, notamment lorsqu'un accord bilatéral le prévoit. Il convient de remarquer que de l'existence de tels accords se raréfie.

Il n'existe que de rares exceptions au principe de l'exigence d'un visa de long séjour en cas de délivrance du permis de séjour sur le territoire du pays d'accueil. En Espagne,

les permis de séjour sont délivrés sur le territoire national sur le fondement d'un visa de résidence valable pour une durée maximum de trois mois et contenant la première autorisation de séjour. Dans la mesure où la délivrance du visa est une condition préalable à la présentation d'une demande de permis de séjour, le système espagnol est toutefois très proche du régime ordinaire des visas de long séjour. S'agissant des trois pays bénéficiant d'une clause d'exemption en la matière, le Danemark délivre les permis de séjour dan le pays d'origine et ne prévoit pas l'existence de visas de long séjour. Le Royaume-Uni exige une autorisation d'entrée prenant la forme soit d'un visa, soit, pour les ressortissants bénéficiant d'une exemption, d'un certificat d'entrée. Une prolongation du permis de séjour est délivrée une fois sur le territoire national. Le système juridique irlandais établit une distinction principale entre les ressortissants de pays tiers nécessitant un visa et ceux bénéficiant d'une exemption. L'obtention d'un titre juridique n'est pas exigé des seconds et ce, quel que soit le motif du séjour. Lorsque le séjour dépasse une durée de trois mois, une autorisation de séjour devra être délivrée sur le territoire national.

Il convient enfin de remarquer que de rares Etats membres de l'Union prévoient l'existence de visas de long séjour quand bien même les permis de séjour sont délivrés sur le territoire du pays d'origine. Tel est le cas de l'Estonie et de la Pologne. L'Estonie prévoie la délivrance de visas de long séjour d'une durée maximum de six mois aux journalistes étrangers, aux membres de leur famille ainsi qu'aux étrangers admis aux fins d'exercice d'un emploi de courte durée. La législation polonaise envisage la délivrance de visas de long séjour pour une durée maximum d'une année et différents motifs de séjour, tels que les études et l'exercice d'une activité salariée temporaire. Dans de telles situations, les visas de long séjour ne constituent pas la condition de délivrance d'un permis de séjour. Ils existent de manière indépendante et peuvent par conséquent être considérés comme des permis de séjour temporaires, délivrés dans le pays d'origine.

Conditions de délivrance des visas de long séjour et délais d'instruction

Conditions de délivrance des visas de long séjour

S'agissant des conditions de délivrance des visas, et plus particulièrement des visas de long séjour, il convient de souligner l'importante marge d'interprétation dont bénéficient les autorités administratives compétentes.

L'ensemble des Etats qui délivrent des visas de long séjour exigent à l'appui d'une demande correspondante la production d'un document de voyage valide et d'éléments justifiant les motifs du séjour ; en d'autres termes, les exigences relatives à l'octroi du permis de séjour qui sera ultérieurement sollicité sont des exigences de délivrance du visa de long séjour. Par ailleurs, plusieurs Etats exigent la production de justificatifs établissant l'existence de ressources suffisantes et/ou de logement (tel est notamment le cas de l'Italie, du Portugal, de la République tchèque et de la Roumanie). Certains Etats exigent également la présentation d'un extrait de casier judiciaire, d'une assurance médicale et d'examens médicaux (par exemple la Grèce, le Portugal et la République tchèque).

Les autorités compétentes bénéficient d'un pouvoir discrétionnaire considérable quant au rejet des demandes de visa qui trouvent leur origine dans le principe général selon lequel le demandeur ne doit pas présenter une menace pour l'ordre public. La définition et la rédaction de la condition tenant à l'ordre public diffèrent selon les Etats, incluant des références spécifiques à la santé publique, la sécurité publique, la défense publique, les intérêts publics, la politique publique, les relations internationales de l'Etat, etc. Par ailleurs, plusieurs Etats disposent de critères additionnels tels que la commission de certaines infractions, la présentation de faux témoignages et le signalement du demandeur au SIS.

Durée de la procédure

La législation de la plupart des Etats membres ne fait pas mention d'une durée maximale d'instruction des demandes de visa. Par ailleurs les pratiques administratives diffèrent considérablement selon les pays et la situation du demandeur.

L'on remarquera que dans le cas où la durée maximale de la procédure est imposée par la loi, celle-ci varie entre 60 jours (Portugal) et neuf mois (Belgique).

Contrôle des décisions

La majorité des Etats membres de l'Union dont la législation de l'immigration se fonde sur la délivrance de visas de long séjour envisagent la possibilité d'un contrôle juridictionnel des décisions de rejet de visas. Dans la plupart des cas, le contrôle juridictionnel est exercé par les juridictions administratives ordinaires. Plusieurs Etats imposent un recours administratif (soit par l'auteur de l'acte soit par son supérieur hiérarchique) préalable à la saisine du juge (tel est par exemple le cas de la France). Dans d'autres cas, le recours administratif est simplement facultatif. Quelques Etats enfin ne prévoient pas de recours administratif (par exemple la Lituanie).

Bien que la majorité des législations des Etats membres prévoit l'ouverture de voies de recours contre les décisions de rejet des demandes de délivrance de visas de long séjour, il convient de remarquer que les autorités administratives n'ont habituellement pas à présenter les raisons motivant la décision de rejet. Afin de pleinement respecter le principe d'égalité des armes, il conviendrait d'imposer le principe de motivation des décisions de rejet des demandes de visas de long séjour.

Plus généralement, la combinaison de l'absence d'une obligation de motivation des décisions négatives et de l'étendue des raisons pour lesquelles une demande peut être rejetée pose la question de l'effectivité des procédures de contrôle en la matière. Une telle situation laisse aux autorités administratives la possibilité de substituer les moyens ayant effectivement fondé la décision de rejet à d'autres moyens apparaissant plus solides au cours de la procédure contentieuse.

Conformité avec le droit communautaire et le droit international

Le droit international général ne contient pas de dispositions spécifiques à la question des visas d'immigration. Au niveau régional, mention peut être faite de l'Accord européen sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe

signé le 13 décembre 1957. Cette Convention toutefois s'applique uniquement aux visas délivrés pour une durée n'excédant pas trois mois. De la même manière, la politique commune de l'Union envisage uniquement la question des visas de court séjour. Ainsi les visas de long séjour relèvent-ils essentiellement de la compétence exclusive des Etats membres de l'Union.

Pour autant, certaines dispositions de droit communautaire s'appliquent indirectement au régime des visas de long séjour. Aux termes de l'article 5(4) de la Directive du Conseil 2003/86/CE sur le droit au regroupement familial[54], «la décision de rejet de la demande est dûment motivée». Or, les Etats membres de l'Union ne respectent souvent pas cette disposition.

Il convient également de faire mention de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) garantissant le droit à un procès équitable. Si la plupart des Etats membres de l'Union prévoient l'existence d'un contrôle juridictionnel en matière de visas, cette pratique n'est toutefois pas suivie par l'ensemble des Etats membres. Tel devrait être le cas afin de respecter le droit d'accès à un tribunal, composante essentielle du droit à un procès équitable.

Conclusion

L'étude comparée de la législation des Etats membres de l'Union en matière de visas de long séjour permet de dégager deux conclusions.

La première tient à la notion même de visa de long séjour. Il convient de remarquer que le choix d'un Etat d'adopter une politique d'immigration fondée sur la délivrance de visas de long séjour implique la délivrance du permis de séjour correspondant sur le territoire national. En d'autres termes, un double contrôle des conditions d'immigration est réalisé. Le premier à l'occasion de l'instruction de la demande de visa, le second à l'occasion de l'examen de la demande de délivrance du permis de séjour.

Une seconde conclusion tient aux larges pouvoirs discrétionnaires dont bénéficient les autorités administratives compétentes en la matière. Ceci, d'une part, en raison du silence presque complet du droit international et régional sur ce point et, d'autre part, en raison de l'importance centrale que revêt le vaste concept d'ordre public en matière de visa. Cette caractéristique combinée à l'absence fréquente d'obligation de motivation des décisions de rejet pose le problème de l'effectivité des mécanismes de contrôle contentieux.

2. 3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

Certaines conditions et procédures d'immigration s'appliquent à toutes les catégories d'immigration envisagées dans le cadre de la présente étude[55]. Les exigences spécifiques

[54] JO 2003 L251/12, 3 octobre 2003.
[55] S'agissant des frais administratifs, voir tableau «Conditions générales de séjour» (Annexe, tableau B).

aux différents statuts d'immigration sont étudiées dans la section Comparaison 2.3.3. Il convient de souligner que les conditions du séjour sont étudiées séparément de celles applicables à l'entrée des ressortissants étrangers.

Conditions applicables

Les conditions générales en matière d'immigration légale ne font pas l'objet d'une harmonisation à l'échelle de l'Union. Il ressort néanmoins de l'étude comparative des législations des Etats membres que certaines conditions sont communes à la grande majorité des Etats. Tel est le cas des conditions relatives aux ressources financières, au logement et à la santé. Il convient par ailleurs de faire mention de l'existence de conditions d'intégration et de régimes de quota. Les conditions générales de rejet des demandes de titre de séjour seront également abordées.

Ressources financières

La législation de plus de la moitié des Etats membres contient une condition relative à l'existence de ressources financières. L'objet de cette condition est de s'assurer que le séjour de l'intéressé ne constituera pas un fardeau pour l'économie nationale. Les Etats exigent souvent que le ressortissant étranger justifie de l'existence de «ressources suffisantes». La détermination de la notion de «ressources suffisantes» diffère néanmoins selon les Etats. Certains exigent que le demandeur n'ait pas recours aux fonds publics (l'Allemagne par exemple) ; certains exigent que le demandeur soit en possession d'une certaine somme d'argent ou justifie d'un certain revenu mensuel. Dans cette dernière hypothèse, les Etats peuvent exiger un minimum correspondant au revenu minimum permettant l'octroi d'aides sociales (Pologne), au niveau minimum de subsistance (République tchèque) ou équivalant au salaire minimum mensuel (Slovaquie). En Autriche le défaut de ressources de ressources suffisantes peut être compensé par une déclaration de garantie par laquelle un tiers s'engage à couvrir les dépenses qui incomberaient à l'Etat pendant la durée du séjour de l'intéressé (Autriche, Loi fédérale relative à l'établissement et au séjour (NAG), art. 2 n°15). Cette déclaration est valable pour une durée de cinq ans et est soumise à l'approbation d'un notaire ou d'une juridiction autrichienne. Selon les Etats, la condition de ressources suffisantes est soit exprimée comme une condition positive de délivrance du titre de séjour soit, de manière négative, comme une condition de rejet de la demande.

Logement

De même que la condition relative à l'existence de ressources financières, l'exigence d'un logement su le territoire national a pour objet de s'assurer que l'intéressé ne constituera pas un fardeau pour l'économie nationale. Près du tiers des législations nationales envisagent une condition de ce type[56]. Le plus souvent, le logement considéré doit remplir certaines conditions de taille ou d'hygiène.

[56] Autriche, Bulgarie, Italie (faculté offerte aux autorités administratives compétentes), Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, République tchèque, Slovaquie.

Santé

La totalité des Etats membres prévoient des exigences relatives à la santé des ressortissants de pays tiers. Il s'agit ici de protéger la santé publique et limiter les effets de l'immigration sur le système de santé national.

Les conditions relatives à la santé peuvent être réparties entre trois groupes : a) l'exigence d'une assurance santé ; b) l'absence de maladie susceptible de constituer une menace à la santé publique ; c) l'exigence d'un examen médical. Par ailleurs certains Etats refusent d'admettre les ressortissants d'Etats touchés par des épidémies, ou requièrent, dans cette hypothèse, la présentation d'un certificat médical avant l'entrée sur le territoire national (la Slovénie par exemple).

L'exigence d'une assurance santé est l'une des conditions les plus répandues au sein des Etats membres. La référence à cette exigence au sein des trois directives européennes en matière d'immigration est représentative du souhait des Etats membres de limiter les charges de santé publique[57]. Il convient par ailleurs de remarquer que la Directive 2004/114/CE relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat fait expressément mention de l'assurance santé comme d'une «condition générale»[58].

Par ailleurs, les Etats membres dressent fréquemment une liste de maladies susceptibles de constituer une menace à l'ordre public au sein de leur législation nationale[59]. Ainsi en Hongrie, le VIH/Sida est visé à ce titre par le décret n°48 du 27 décembre 2007[60]. Le plus souvent les Etats exigent la présentation d'un certificat médical établi par un établissement de santé national.

Quelques Etats exigent de la part des immigrants un examen médical dont la forme varie selon l'Etat considéré. Ainsi la France requiert-elle un examen médical des primo-arrivants, alors que les Pays-Bas exigent un examen limité à certaines affections (telle que la tuberculose) et que Chypre n'impose d'examen qu'à condition qu'il existe des éléments tendant à démontrer que l'intéressé est porteur d'une maladie contagieuse.

L'étude comparée des législations nationales révèle par ailleurs l'existence d'exceptions au rejet d'une demande de titre de séjour pour des motifs liés à la santé[61].

Conditions d'intégration

Seules sont ici envisagées les exigences en matière d'intégration relatives à la délivrance d'un titre de séjour. Les mesures d'intégration telles que les programmes d'intégration

[57] Directive sur le droit au regroupement familial, Directive sur les résidents de longue durée, Directive sur les études et la formation professionnelle.

[58] JO 2004 L 375/12, 13 décembre 2004.

[59] Voir par exemple la loi irlandaise relative à l'immigration 2004, section 4.

[60] Les autres maladies listées étant la tuberculose et l'hépatite B.

[61] En Hongrie, le VIH est condition suffisante au rejet de la demande de titre de séjour à moins que le demandeur ne justifie d'un traitement médical régulier.

proposés après admission de l'étranger au séjour, ne sont pas traitées[62]. Les conditions d'intégration peuvent être relatives à la connaissance de la langue, de l'histoire, de la société, du système légal et social du pays d'accueil.

La majorité des Etats membres de l'Union n'imposent pas de conditions d'intégration au titre des conditions applicables à l'ensemble des catégories d'immigration ou des demandes de titre de séjour temporaires. Seuls trois Etats appliquent de telles conditions : les Pays-Bas, la France et l'Autriche. Les conditions d'intégration en matière d'octroi du statut de résident permanent sont plus fréquentes (voir section Comparaison, 2.3.2).

Il convient tout de même de remarquer l'existence d'une tendance à l'inclusion de telles conditions au titre des conditions générales d'immigration. Cette tendance est particulièrement visible depuis deux ans. Depuis le 15 mars 2006, toute personne âgée de 16 à 65 ans (il existe toutefois quelques exceptions) souhaitant séjourner de manière prolongée sur le territoire des Pays-Bas et étant soumise à la condition d'obtention d'une autorisation de séjour temporaire (AST) doit passer au préalable un examen d'intégration civique. Il s'agit d'un test linguistique suivi d'un questionnaire sur la société néerlandaise. Les questions peuvent porter sur le mode de vie néerlandais, la géographie, les transports, l'histoire, la Constitution, la démocratie, la législation, la langue néerlandaise et l'importance de l'apprendre, l'éducation parentale, l'éducation, les soins de santé, le travail et les revenus. L'examen est conduit par les autorités consulaires ou diplomatiques néerlandaises dans le pays d'origine et est soumis au paiement de 350 EUR de frais administratifs. La délivrance du titre de séjour est conditionnée par la réussite de l'examen.

Le 24 juillet 2006, la France a adopté la loi relative à l'immigration et à l'intégration qui prévoit une condition d'intégration sous la forme d'un «contrat d'accueil et d'intégration» exigé des primo-arrivants adultes et des étrangers âgés de 16 à 18 ans qui entrent fréquemment sur le territoire national et souhaitent s'y maintenir durablement. Seuls les étrangers qui n'ont pas l'intention de s'établir en France, tels que les étudiants et les travailleurs saisonniers, ainsi que les étrangers ayant étudié au sein d'un établissement français d'enseignement secondaire pendant une durée minimale de trois ans sont exemptés de cette obligation. Le contrat d'accueil et d'intégration prévoit une formation civique et, le cas échéant, des cours de français. Le respect du contrat d'accueil et d'intégration est pris en compte pour le renouvellement de la carte de séjour temporaire et la délivrance d'une carte de résident.

L'Autriche a introduit en 2002 des conditions relatives à l'intégration des demandeurs de titres de séjour. Ceux-ci doivent conclure un «contrat d'intégration» composé de deux modules. Le premier relatif à «l'acquisition de la capacité à lire et écrire», le second relatif à «l'acquisition de la connaissance de la langue allemande et de la capacité à participer à la vie économique, sociale et culturelle autrichienne». Cette formation est sanctionnée par un examen final. Les conséquences du non-respect de cette obligation peuvent prendre la forme de sanctions administratives ou financières et, en dernier ressort, de l'expulsion de l'intéressé.

[62] S'agissant du débat portant les notions de «conditions d'intégration» et de «mesures d'intégration» (cette dernière notion étant mentionné dans la Directive sur le regroupement familial et la Directive sur les résidents de longue durée), voir Groenendijk 2004.

Les Etats considérés attachent ainsi une importance primordiale à la connaissance de la langue nationale. Les Pays-Bas exigent par ailleurs des connaissances civiques et la France prévoit une formation en la matière.

Les modalités et les conséquences attachées aux conditions d'intégration diffèrent selon les pays concernés. L'Autriche et la France imposent une obligation générale, exigeant de la quasi-totalité des immigrants la participation à un programme d'intégration. L'Autiche prévoit en outre un examen final dont l'échec peut entraîner dans le pire des cas l'expulsion de l'intéressé. En France, le non-respect manifeste du programme d'intégration peut être sanctionné par le rejet de la demande de renouvellement de la carte de séjour temporaire ou par le rejet de la demande de délivrance de la carte de résident.

Les Pays-Bas exigent quant à eux l'apprentissage de la langue et des principes civiques dans le pays d'origine avant l'entrée sur le territoire national. A nouveau cette exigence s'applique en principe à tous les immigrants. Des efforts considérables, notamment du point de vue financier, sont ainsi exigés de la part de l'immigrant. Il convient par ailleurs de remarquer que les possibilités d'apprendre l'allemand ou le néerlandais à l'étranger sont significativement plus réduites que s'agissant de la langue anglaise. Ces difficultés sont d'autant plus grandes que l'étranger réside dans une région rurale ou un pays en développement. Il s'agit par conséquent d'un obstacle majeur à l'immigration. Le Moniteur de l'intégration de 2006 fait état d'une diminution des AST octroyées, probablement en raison de l'exigence du test d'intégration obligatoire à l'étranger (Pays-Bas, TK 2006/07, n°39 ; voir également Rapport national Pays-Bas). Il convient par ailleurs de remarquer que ces conditions d'intégration font l'objet de débats animés, tant au sein de l'espace public que des cercles académiques[63].

A l'occasion de la réunion du Conseil Justice et affaires intérieures à Bruxelles le 19 novembre 2004, un cadre européen sur l'intégration a été adopté, considérant que «des connaissances de base sur la langue, l'histoire et les institutions de la société d'accueil sont indispensables à l'intégration; permettre aux immigrants d'acquérir ces connaissances est un gage de réussite de leur intégration» (Conseil JAI 2004).

Alors que les conclusions du Conseil Justice et affaires intérieures font référence à des mesures favorables à l'intégration des migrants au sein de la société d'accueil, les législations nationales ne semblent pas tant considérer la notion d'intégration comme devant entraîner l'adoption de mesures positives que comme la justification de mesures restrictives (Besselink 2006). Il convient par ailleurs de s'interroger sur l'efficacité de ces conditions d'intégration. L'apprentissage de la langue du pays d'accueil à l'étranger, lorsqu'il n'existe pas de possibilité de la pratiquer quotidiennement, demande un investissement supérieur que dans le pays d'accueil et ne constitue par conséquent pas le moyen d'apprentissage le plus efficace (Groenendijk 2007). En tout état de cause, le niveau de connaissance de la langue exigé aux fins d'obtenir un titre de séjour est trop faible pour permettre un accès au marché régulier de l'emploi (Groenendijk 2007). Enfin,

63 Voir par exemple *Spiegel Online*, 11 juillet 2007 ; *Radio Netherlands*, 22 août 2007 ; *Irish Independent*, 26 août 2007.

les conditions d'intégration ne sauraient en soi résoudre les problèmes d'intégration liés aux questions d'urbanisme, d'isolement social et culturel (Besselink 2006).

Systèmes de quota[64]

A la différence de certains pays traditionnels d'immigration tels que les Etats-Unis d'Amérique ou l'Australie, les Etats membres de l'Union appliquent rarement un régime de quota à l'ensemble des catégories d'immigration.

Dans le contexte européen, un système de quota est parfois introduit dans le cadre de la gestion des flux de réfugiés (tel est le cas des pays nordiques, des Pays-Bas, de l'Irlande et du Royaume-Uni). Par ailleurs, environ un quart des Etats membres de l'Union ont adopté un système de quota afin de réguler l'accès des étrangers aux marchés nationaux de l'emploi (voir section Comparaison, 2.3.3.2.1).

Seuls deux Etats membres, l'Autriche et l'Estonie, envisagent par principe la soumission de l'immigration à un régime de quota, faisant ainsi de ce régime une condition générale de l'immigration[65].

L'Autriche a adopté au début des années 1990 un système de quota selon lequel la plupart des catégories de séjour (à l'exception par exemple des études) sont soumises à la disponibilité des quotas. Les quotas sont définis annuellement par le gouvernement fédéral et répartis selon les différentes catégories d'immigration. Ainsi existe-t-il des disponibilités en faveur des employés destinés à exercer une fonction clé, des travailleurs indépendants exerçant une fonction clé, du regroupement familial, des séjours pour motifs d'ordre privé et des titulaires d'un permis de résident de longue durée-CE délivré par un autre État membre de l'Union. Le nombre de permis disponibles est déterminé en fonction des provinces, «de manière cohérente avec leurs facilités et les besoins» (Autriche, NAG, art. 13). Bien que le champ d'application du régime de quota dépasse la seule immigration de travail, il convient de constater que les disponibilités du marché de l'emploi sont en tout état de cause prises en compte dans la détermination des quotas.

Aux termes du régime de quotas adopté par l'Estonie en 1990, un quota correspondant à un maximum de 0,05 % de la population résidant de manière permanente en Estonie est adopté chaque année. L'adoption et la distribution des quotas relève de la compétence du Ministre de l'intérieur. La loi prévoit toutefois certaines exceptions au système de quotas[66]. L'efficacité de ce système est par ailleurs contestée, au motif notamment que la politique d'immigration devrait avant toute chose se fonder sur une évaluation des besoins réels de l'économie nationale (Indans *et al* 2007 ; voir Rapport national Estonie).

[64] En raison de la nature même du régime de «quota» (qui est plus une limite «numérique» que le «partage d'un total assigné à un groupe particulier»), le rapport 2006 de l'OCDE suggère, à juste titre, que l'utilisation du terme «target level» est plus approprié. Néanmoins, afin de faciliter la compréhension et de maintenir une cohérence au niveau de la terminologie utilisée par les Etats membres, cette étude utilisera le terme de «quota» (OCDE Rapport 2006).

[65] En d'autres termes le régime de quota d'applique également à la procédure de regroupement familial. Sur ce point voir Comparaison, 2.3.3.1.

[66] Il convient de signaler que, même si le système de quotas s'applique au regroupement familial depuis 1999, les quotas ne constituent plus, en application d'une décision de la Cour suprême (RT III 2000, 14, 149), un motif valide de rejet d'une demande de permis de séjour aux fins de regroupement familial (Estonie, Loi sur les étrangers).

La régulation de l'immigration par un système général de quota est donc rare en Europe. L'usage le plus fréquent du système de quota concerne l'immigration économique. De plus, même lorsque le régime s'applique à l'ensemble des catégories d'immigration, son objectif principal demeure la régulation du marché national de l'emploi. Ainsi le régime autrichien est-il fondé sur les besoins du marché de l'emploi et la politique d'immigration estonienne paraît considérer que le régime de quota devrait servir des objectifs économiques.

Conditions générales de rejet

Certains motifs de rejet des demandes de titre de séjour sont communs à l'ensemble des Etats membres de l'Union. Il s'agit notamment de motifs relatifs à l'existence d'une menace pour la santé publique (voir *supra*), la sécurité publique, les relations internationales de l'Etat, de l'existence d'une condamnation pénale, de la présentation de fausses informations ou d'éléments tendant à établir que les motifs de séjour allégués ne correspondent pas à la réalité (de nombreux Etat membres font ainsi expressément mention du mariage de convenance aux titres des motifs de rejet d'une demande de titre de séjour).

Procédures applicables

S'agissant des procédures applicables à l'ensemble des demandes de titres de séjour, il convient de s'arrêter sur les éléments suivants : autorités compétentes, lieu de présentation de la demande de titre de séjour, durée de la procédure et voies de recours ouvertes contre les décisions de rejet.

Autorités compétentes

Seules nous intéressent ici les autorités compétences pour délivrer les titres de séjour. Les nombreuses autorités intervenant dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'immigration ne sont pas abordées.

L'étude comparée des législations des Etats membres de l'Union laisse apparaître quatre modèles de délivrance des titres de séjour :

1) Selon le modèle le plus répandu au sein des Etats membres, la délivrance des titres de séjour relève de la compétence d'un bureau de l'immigration placé sous l'autorité du ministère de l'intérieur. 11 Etats pratiquent ce système[67].

2) Certains Etats confient la compétence de la délivrance des titres de séjour aux services de police, placés également sous l'autorité du ministère de l'intérieur[68].

3) De nombreux Etats choisissent de confier cette compétence à un bureau de l'immigration placé sous l'autorité du ministère de la justice[69].

[67] Belgique, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Malte, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni.

[68] Italie, République tchèque, Slovaquie.

[69] Hongrie, Irlande, Malte, Pays-Bas, Suède.

4) Dans certains cas, les titres de séjour sont délivrés par les autorités régionales compétentes[70]. Ce dernier modèle ne trouve pas uniquement à s'appliquer au sein de structures fédérales telles que l'Allemagne ou l'Autriche mais également dans certains Etats unitaires, tel que la France où le préfet, prolongement du gouvernement au sein des départements (structures d'administration territoriale).

L'organisation administrative de certains Etats toutefois ne correspond pas à cette classification quadripartite. Au Danemark la responsabilité de la délivrance des titres de séjour échoit à un Service de l'immigration, placé sous l'autorité du Ministère des réfugiés, de l'immigration et de l'intégration. Le Danemark est le seul Etat membre de l'Union qui dispose d'un ministère entièrement dédié aux questions de migrations. A l'inverse, l'organisation administrative slovène ne prévoit pas d'entité traitant spécifiquement des questions migratoires. Les titres de séjour n'y sont délivrés pas des unités administratives dépendant de la Direction des affaires administratives internes au sein du Ministère de l'intérieur.

Ainsi, la majorité des Etats membres de l'Union ont créé des structures administratives spécialisées dans la gestion des questions d'immigration, le plus souvent placées sous l'autorité du ministère de l'intérieur.

S'agissant du fonctionnement proprement dit de ces structures administratives, plusieurs rapports nationaux soulignent certaines carences ainsi qu'un manque de transparence dans l'exercice de leurs responsabilités. Dans certains pays, tel que le Danemark, les critiques répétés du fonctionnement des services d'immigration ont conduit à leur restructuration. Les autorités compétentes tchèques paraissent manquer de ressources en personnel et en locaux (Voir Rapport national République tchèque). La structure institutionnelle slovaque révèle quant à elle l'absence de comités parlementaires et gouvernementaux chargés de traiter des questions de migrations du point de vue légal et politique (voir Rapport national Slovaquie).

Certains chercheurs expriment dans les rapports nationaux leur sentiment de côtoyer des administrations peu concernées par le sort des étrangers, voire ayant certaines tendances xénophobes. Plusieurs rapports nationaux révèlent par ailleurs que les autorités administratives considérées sont parfois suspectées de traiter les étrangers de manière discriminatoire selon leur pays d'origine. Ainsi les immigrants originaires d'Asie, d'Afrique et du Moyen-Orient se considèrent parfois traités de manière inéquitable par des autorités administratives peu diligentes qui opposeraient à leurs demandes des obstacles administratifs artificiels.

Les rapports nationaux font également mention des difficultés de coordination et des lenteurs de l'instruction des demandes de titre de séjour résultant de la participation de différentes autorités administratives à la prise de décision. Ce problème se pose de manière particulièrement aigüe dans le domaine de l'emploi des ressortissants étrangers (voir section Comparaison, 2.3.3.2.1).

[70] Allemagne, Autriche, Espagne (Bureau des étrangers de la sous-délégation du gouvernement de chaque province), France, Grèce, Pologne.

Lieu de présentation de la demande

La législation de la plupart des Etats membres de l'Union prévoit la présentation des demandes de titres de séjour à l'étranger, avant l'entrée sur le territoire national. Ce principe peut être source de difficultés administratives, notamment lorsqu'il n'existe pas de représentation diplomatique ou consulaire du pays de destination dans le pays de résidence du migrant. Dans cette hypothèse, le demandeur doit se déplacer dans un pays tiers. Cette procédure peut s'avérer longue et coûteuse, parfois même impossible en raison de la politique de visa conduite par le pays sur le territoire duquel le poste consulaire ou diplomatique est situé.

Un autre obstacle administratif peut exister lorsque le ressortissant étranger réside légalement sur le territoire d'un Etat membre de l'Union et souhaite changer les motifs de son séjour. Dans certains cas, le retour ver le pays d'origine afin d'y présenter une nouvelle demande de titre de séjour sera exigé.

Durée de la procédure

Il existe peu d'informations disponibles en la matière. Seuls sept rapports nationaux font mention de l'existence de délais maximum d'instruction des demandes de titres de séjour[71]. La législation finlandaise n'impose aucune obligation et le droit belge ne prévoit des délais butoirs qu'en matière de demande de titres de séjour aux fins de regroupement familial. Souvent les délais de traitement des demandes sont similaires aux délais établis dans le cadre de procédures administratives ordinaires.

Lorsqu'une durée de traitement de la demande est prescrite, celle-ci peut varier de manière significative selon l'Etat considéré. Les délais d'instruction peuvent en effet être compris entre cinq jours et six mois. Il s'agit uniquement là des délais d'instruction. Dans les faits, il convient d'y ajouter la durée nécessaire pour réunir l'ensemble des documents devant être présentés à l'appui de la demande de titre de séjour. Les délais établis par les législations nationales paraissent dans tous les cas conformes à la Directive 2003/86/CE sur le droit au regroupement familial qui prévoit un délai de neuf mois. En Lettonie enfin, le montant des frais de dossier et la durée de traitement de la demande sont liés.

Certains rapports nationaux considèrent que les périodes d'attente peuvent être la source de difficultés majeures pour les ressortissants étrangers, notamment dans l'hypothèse du renouvellement de titres de séjour. Ainsi, le Ministère de l'intérieur italien a-t-il adopté le 5 août 2006 une directive prolongeant les droits de séjour des étrangers pendant l'instruction des demandes de renouvellement des titres de séjour.

Voies de recours

La totalité des Etats membres de l'Union prévoient l'existence de voies de recours contre les décisions de rejet des demandes de titres de séjour. La situation de l'Irlande doit faire l'objet d'une attention particulière. Dans l'hypothèse d'une décision de rejet, le demandeur peut solliciter le réexamen de la demande par un agent administratif

[71] Autriche, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Slovénie.

hiérarchiquement supérieur à l'auteur de la décision. Un recours judiciaire devant une juridiction indépendante n'est toutefois pas envisageable. En revanche, la Haute Cour peut elle-même considérer que sa décision comprend une question de droit d'importance exceptionnelle. Les attributions de la Haute Cour sont limitées à l'examen d'une seule partie de la régularité de la décision. Les motifs justifiant la décision des autorités administratives ne sont pas examinés et la Haute Cour ne peut substituer sa décision à celle de l'administration. De plus, aucune voie de recours n'est ouverte contre la décision de la Haute Cour à moins que celle-ci ne considère que le cas d'espèce soulève des questions de droit d'une importance exceptionnelle méritant d'être soumises à l'examen de la Cour suprême.

La majorité des systèmes législatifs des Etats membres envisagent une procédure de recours fondée sur deux étapes : premièrement un recours administratif puis un recours juridictionnel. Il est rare qu'un recours puisse directement être soumis à une juridiction sans que la décision contestée n'ait au préalable fait l'objet d'un recours administratif présenté soit à l'auteur de la décision soit à son supérieur hiérarchique. Dans la plupart des cas, le régime contentieux administratif de droit commun s'applique. Le plus souvent le recours juridictionnel relève de la compétence des juridictions administratives. Un appel de la décision juridictionnelle de première instance devant une juridiction supérieure est parfois envisagé (une nouvelle fois, conformément au droit administratif contentieux de l'Etat considéré).

Il ressort tout de même de l'étude comparée de la législation des Etats membres de l'Union que certains Etats ont institué des autorités spécifiques, administratives ou juridictionnelles, compétentes pour connaître des recours contre les décisions de rejet des demandes de titres de séjour. Tel est le cas du Conseil des contentieux des étrangers belge (une juridiction administrative spécialisée), de la Commission d'appel des immigrants maltaise, des juridictions spécialisées en matière de migration créées par la Suède en mars 2006, dont les décisions sont susceptibles d'être contestées devant la Cour d'appel des migrations. Le régime britannique se fonde quant à lui sur des tribunaux d'asile et d'immigration dont l'activité est organisée par un règlement de procédure qui lui est propre.

Quelques Etats limitent les droits de recours ouverts aux ressortissants étrangers en fonction du permis considéré. Ces limitations concernent pour l'essentiel les demandes de permis aux fins d'exercice d'une activité professionnelle salariée, indépendante ou saisonnière.

Enfin, la présentation d'un recours, soit administratif soit juridictionnel n'emporte pas nécessairement la suspension de la décision contestée.

Conformité avec le droit communautaire et le droit international

Certains éléments de la discussion précédente font l'objet de dispositions spécifiques au sein des directives communautaires relatives aux questions de migration. Toutefois, aucun instrument de droit communautaire actuellement en vigueur n'a pour objet de réglementer les conditions générales d'admission des ressortissants de pays tiers.

Il convient toutefois de rappeler l'existence d'une proposition de Directive pour un permis unique et un socle commun de droits (voir section L'émergence d'un droit et d'une politique communautaires de la migration, 2). Notons encore que la notion de «travailleur d'un pays tiers» ne vise pas uniquement les ressortissants étrangers admis aux fins d'exercice d'une activité professionnelle mais également les ressortissants étrangers admis sur le territoire national pour d'autres motifs et qui bénéficient d'un droit d'accès au marché de l'emploi, soit en application du droit communautaire, soit en application du droit national. Tel peut être le cas des membres de la famille, des réfugiés, des étudiants et des chercheurs. Le champ d'application couvert par la proposition de directive ne s'étend toutefois pas à l'ensemble des catégories d'immigration. Les catégories suivantes en sont exclues : les ressortissants de pays tiers qui sont détachés en application de la Directive 1996/71/CE du Conseil et du Parlement européen relative au détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services[72] car ils ne sont pas considérés comme ayant intégré le marché du travail du pays dans lequel ils sont détachés ; les transferts intra-entreprises, les fournisseurs de services contractuels et les stagiaires diplômés en formation d'entreprise sous le régime de l'accord général sur le commerce des services (AGCS) car ils sont considérés de la même façon que les travailleurs détachés ; les travailleurs saisonniers, en raison de la nature spécifique et temporaire de leurs activités ; et les ressortissants de pays tiers qui ont obtenu un statut de résident de longue durée en raison de leur statut privilégié et de leur permis de séjour spécifique.

La conformité au droit international des dispositions législatives nationales prévoyant au titre des motifs de rejet d'une demande de titre de séjour l'existence d'une maladie susceptible de constituer une menace pour la santé publique est problématique, et ce pour deux raisons. Premièrement la question de l'existence d'une menace pour la santé publique doit être examinée avec prudence. Si l'on prend l'exemple du VIH, l'on constate qu'il n'existe pas de menace directe à la santé publique dans la mesure où le virus ne saurait se propager par la simple présence de l'individu sur le territoire considéré ou par des contacts occasionnels (tels que les voies aériennes ou l'utilisation d'un même véhicule). Le VIH se transmet exclusivement par des moyens intimes. L'adoption de mesures restrictives en la matière peut au contraire entraîner des conséquences négatives du point de vue même de la santé publique, d'une part du fait d'une stigmatisation supplémentaire des porteurs du virus et d'autre part en raison d'un possible effet dissuasif quant à l'utilisation des moyens de prévention et de soins par les nationaux et les ressortissants étrangers (Déclaration ONUSIDA/OIM sur les restrictions au voyage dues au VIH/SIDA 2004).

Deuxièmement, il convient de rappeler que le rejet d'une demande de titre de séjour doit être conforme aux standards internationaux de protection des droits de l'homme. Le droit international prohibe l'existence de discriminations fondées sur l'état de santé de l'individu (Déclaration ONUSIDA/OIM sur les restrictions au voyage dues au VIH/SIDA 2004 ; voir également Résolutions 1995/44 et 1996/43 de la Commission des droits de l'homme). Ce principe a été rappelé récemment lors de la 8ème Conférence des ministres européens de la santé (Déclaration de Bratislava 2007). Dans la mesure où le droit international des droits de l'homme garantit à chacun un statut d'égalité devant

[72] JO 1996 L 18, 16 décembre 1996.

la loi, les Etats devraient s'efforcer de limiter l'existence de discriminations au sein de leur droit national (PIDCP, art. 26). Plus précisément, toute différence de traitement doit se fonder sur des critères objectifs et raisonnables (Nowak, CCPR Commentary 1993). Quoique la notion de protection de la santé publique constitue un fondement légitime pour restreindre l'exercice de certains droits (voir Principes de Syracuse), l'argument de santé publique appliqué à la question du virus VIH n'est pas sans poser d'importantes questions, notamment quand à l'admission de ressortissants porteurs du virus sur le territoire national.

Conclusion

Il n'existe aucun politique commune établissant, à l'échelle de l'Union, des conditions générales applicables à l'ensemble des catégories d'immigration. L'étude comparative des législations nationales révèle cependant l'existence de telles conditions, bien que leur forme varie de manière significative selon les Etats considérés. Les conditions plus communément partagées concernent l'exigence de ressources suffisantes, l'existence d'un logement approprié et d'une assurance maladie. Les éléments de base nécessaires au développement d'une politique commune en la matière paraissent ainsi réunis.

Quoique la majorité des Etats membres de l'Union n'imposent pour le moment aucune condition générale d'intégration, une tendance dans ce sens ne semble pouvoir être décelée. Il convient de rappeler à ce titre que les conditions d'intégration telles que pratiquées par les quelques Etats membres concernés constituent des obstacles souvent conséquents à l'immigration des ressortissants étrangers.

Par ailleurs, deux Etats membres soumettent l'ensemble des catégories d'immigration à un régime de quota.

S'agissant des autorités compétentes pour délivrer les titres de séjour, trois modèles principaux peuvent être identifiés. Les titres de séjour peuvent ainsi être délivrés par un bureau d'immigration, par les services de police ou par les autorités régionales. Par ailleurs, les bureaux d'immigration peuvent être placés soit sous l'autorité du ministère de l'intérieur soit sous l'autorité du ministère de la justice.

De manière générale, les décisions de rejet d'une demande de titre de séjour peuvent faire l'objet d'un recours. En raison de l'importance que prennent les questions d'immigration au sein des Etats membres de l'Union, de nouveaux Etats pourraient être amenés à instituer de nouvelles autorités spécifiques, administratives ou juridictionnelles, compétentes pour connaître des recours contre les décisions de rejet des demandes de titres de séjour.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

S'intéresser aux conditions imposées selon la durée du séjour du ressortissant étranger sur le territoire national c'est avant toute chose s'intéresser aux relations existant entre la durée de séjour et le type de titre de séjour délivré.

S'agissant de la durée du séjour, une distinction peut être établie entre les notions de court séjour, de long séjour et de séjour ou résidence permanents (ou encore établissement).

Le Glossaire de la migration 2007 propose les définitions suivantes (Glossaire de la migration 2007). La notion de migrant de courte durée s'entend d'une «personne qui se rend dans un pays autre que celui de sa résidence habituelle pour une période d'au moins trois mois mais de moins d'un an, à l'exception des cas où le déplacement est effectué à des fins de loisir, de vacances, de visites à des amis ou à des parents, d'affaires, de traitement médical ou de pèlerinage religieux». La notion de migrant de longue durée s'entend d'une «personne qui se rend dans un pays autre que celui de sa résidence habituelle pour une période d'au moins un an, de sorte que le pays de destination devient effectivement son nouveau pays de résidence». La notion de résidence permanente renvoie au «droit de résider sans limite de durée sur le territoire d'un Etat et d'y exercer une activité professionnelle, accordé à un étranger par les autorités de l'Etat considéré». Ces définitions correspondent, de manière générale aux catégories établies par les Etats membres de l'Union. Elles sont par ailleurs conformes aux concepts élaborés dans le cadre du droit communautaire. Par exemple, les Accords de Schengen prévoient la délivrance de visas pour une durée n'excédant pas trois mois laissant entendre qu'au-delà de cette période l'intéressé se trouve dans une situation de séjour distincte. La Commission européenne établit également une distinction entre visas et titres de séjour fondée sur la durée du séjour. Un document autorisant un séjour d'une durée supérieure à trois mois est considéré comme un permis de séjour par la Commission européenne même lorsque le document est qualifié de visa par le droit de l'Etat considéré (Entretien avec des fonctionnaires de la Commission européenne 2007).

Systèmes nationaux

A la différence des pays traditionnels d'immigration, tels que l'Australie ou les Etats-Unis d'Amérique, les Etats membres de l'Union européenne délivrent le plus souvent un titre de séjour temporaire aux primo-arrivants, y compris dans le cas où l'immigrant entre sur le territoire national aux fins d'établissement permanent, par exemple dans le cadre de la procédure de regroupement familial. Ces titres de séjour sont habituellement renouvelés et ultérieurement convertis en permis de long séjour, voire en permis de séjour permanent[73]. Le principe est ici d'octroyer un statut progressivement solidifié en fonction de la durée du séjour effectif.

La question se pose dès lors d'appréhender le système organisant la délivrance de permis offrant progressivement un statut plus protégé. Une conclusion importante tirée de l'étude comparée des législations nationales réside dans le fait que les Etats membres n'opèrent pas tant une distinction entre titre de séjour de courte durée, de longue durée et permanent mais distingue en revanche les titres de séjour temporaires des titres de séjour permanents. Le plus souvent le primo-arrivant obtient un titre de séjour temporaire lié à un motif spécifique d'immigration. Ce permis sera renouvelé à plusieurs reprises à condition que les conditions d'octroi demeurent remplies. La condition principale de délivrance d'un titre de séjour permanent tient au séjour légal de l'intéressé sur le

[73] Il est intéressant de remarquer que selon le rapport de l'OCDE *Perspective des migrations internationales*, les incertitudes associées à cette approche graduée ne semblent pas affecter le volume de l'immigration d'établissement. Proportionnellement, il y a autant d'immigrants résidant au sein de l'Union européenne qu'en Australie ou au Canada (OCDE Rapport 2007).

territoire national pendant un certain nombre d'années[74]. La durée du séjour est également le critère principal d'obtention du statut de résident de longue durée-CE (Directive du Conseil 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (Directive sur les résidents de longue durée))[75].

Il convient par ailleurs de remarquer qu'une fois le statut de résident permanent obtenu, le motif du séjour n'est plus pertinent. En d'autres termes, le droit de séjour de l'intéressé ne repose plus sur l'existence d'un motif d'immigration spécifique. Au contraire, les résidents permanents bénéficient souvent de droits similaires aux ressortissants du pays d'accueil.

Séjour temporaire, séjour permanent, analyse

Séjour temporaire

Le séjour temporaire est invariablement lié à une catégorie spécifique d'immigration. Par suite, les conditions de délivrance d'un titre de séjour temporaire dépendent non seulement de la faculté du demandeur à se conformer aux conditions générales d'octroi des titres de séjour mais encore à remplir les conditions propres à la catégorie d'immigration spécifique sollicitée.

La durée de validité des titres de séjour temporaires varie selon les législations nationales ainsi que selon les motifs spécifiques d'immigration considérés. De manière générale, la durée de validité du titre de séjour temporaire correspond à la durée d'existence du motif d'immigration pertinent ; ce peut être la durée du contrat de travail ou la durée des études.

Ainsi l'établissement de durées de validité des titres de séjour temporaires est-il particulièrement vague. La durée minimale d'un titre de séjour est déterminée par la durée maximale des visas Schengen, soit pour une durée supérieure à trois mois. La durée de validité maximale d'un titre de séjour temporaire peut atteindre cinq ans. Tel est le cas de la Lituanie. Toutefois, la majorité des Etats membres délivrent habituellement des titres de séjour temporaire valables une année.

Il convient par ailleurs de remarquer que certains Etats membres qualifient de visas ce qui constitue en réalité des titres de séjour permettant à leur titulaire de résider pendant plus de trois mois sur le territoire national pour un motif particulier d'immigration. Cette ambigüité est révélatrice de l'incertitude conceptuelle qui entoure les notions de visas et permis de séjour (voir section Comparaison, 2.2).

Séjour permanent

Un titre de séjour permanent autorise son titulaire à résider de manière permanente sur le territoire d'un Etat sans pour autant être l'un de ses ressortissants. Bien que ce statut ne soit pas équivalent à celui de national, certains droits similaires y sont attachés. Selon Niessen et Schibel, l'acquisition du statut de résident permanent ou l'acquisition de la nationalité du pays d'accueil peuvent être considérés comme des stratégies complémentaires ou

[74] Des conditions additionnelles sont applicables. Elles seront abordées ci-après en détail.
[75] JO 2004 L 016/44, 25 novembre 2003.

alternatives pour les gouvernements comme pour les immigrants en Europe (Niessen ; Schibel 2004).

La Directive sur les résidents de longue durée institue un statut de résident de longue durée auquel est attaché un certain nombre de droits équivalant à ceux dont bénéficient les nationaux (Directive sur les résidents de longue durée, art. 8 ; art. 11). A l'exception du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, l'ensemble des Etats membres de l'Union sont liés par les dispositions de cette Directive. Sa transposition a suscité dans certains Etats une situation juridique curieuse dans laquelle coexistent deux types de permis de séjour permanent, l'un national et l'autre adopté suivant les prescriptions de la Directive européenne. Ainsi, alors que neuf Etats membres prévoient l'existence d'un seul permis de séjour permanent[76], 13 Etats en délivrent deux[77]. Par ailleurs, la loi luxembourgeoise de 1972 ne prévoit pas de permis de séjour permanent[78]. Il existe en Estonie un troisième type de permis pour le « séjour de longue durée des ressortissants de l'UE et de l'EEE »[79]. Les trois pays non tenus par les dispositions de la Directive, à savoir le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni, délivrent uniquement des permis nationaux de séjour permanent. La situation de l'Irlande est néanmoins particulière : si la loi de 2007 relative à l'immigration, le séjour et la protection est adoptée, un nouveau permis national de séjour de longue durée (lequel ne correspondrait pas à une transposition de la Directive européenne) existera aux côtés de l'actuel permis national de séjour permanent.

Il s'agit à présent d'entrer dans le détail de la comparaison entre les permis nationaux de séjour permanent et les permis de séjour de longue durée-CE délivrés par les Etats membres.

1) Permis nationaux de séjour permanent

Durée de séjour exigée

Un titre de séjour permanent est habituellement délivré après un séjour d'une certaine durée sur le fondement d'un titre de séjour temporaire. Le statut de résident permanent n'est généralement pas lié aux motifs d'immigration. La principale condition d'octroi du statut est au contraire la durée pendant laquelle le demandeur a séjourné sur le territoire national.

Six Etats membres octroyant des permis nationaux permanents exigent un séjour de cinq ans préalablement au dépôt de la demande[80]. S'agissant des autres pays, la durée de séjour exigée peut varier entre trois ans (Hongrie) et 15 ans (Chypre). Dans certaines hypothèses aucune condition de séjour n'est exigée. Tel est le cas en Hongrie pour certains membres de la famille. De même Malte ne paraît prévoir aucune condition de séjour préalable

76 Bulgarie, Espagne, France, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.

77 Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Finlande, Grèce, Hongrie, Lettonie, Malte, Pologne, Portugal, République tchèque, Suède.

78 Un projet de loi est actuellement examiné et prévoit la transposition de la Directive sur les résidents de longue durée.

79 Si le titulaire d'un permis de séjour de longue durée-CE obtient la nationalité de l'un des Etats members de l'UE ou de l'EEE, son titre de séjour sera converti en permis pour le « séjour de longue durée des ressortissants de l'UE et de l'EEE ».

80 Allemagne, Belgique, Estonie, Lettonie, Irlande, République tchèque.

au dépôt d'une demande de permis de séjour permanent. Selon le système britannique, les motifs du séjour ne constituent certes pas une condition d'obtention du statut de résident permanent ; cela étant, le statut précédant d'immigration n'est pas sans effet sur la procédure d'obtention du permis de séjour permanent. Ainsi, les étrangers exerçant une activité salariée ou indépendante doivent habituellement justifier de cinq ans de séjour sur le territoire national alors qu'aucune disposition spécifique ne s'applique aux étudiants et stagiaires sur ce point. Au Danemark enfin, la durée de droit commun de sept ans peut être réduite à cinq ans à condition que le demandeur justifie de «liens importants» avec le marché de l'emploi et d'un «attachement fondamental» à la société danoise[81].

Exceptions au principe : la prise en compte des motifs d'immigration

Le critère principal de délivrance d'un permis de séjour permanent est la durée du séjour légal au sein de l'Etat membre considéré. Dans certains cas toutefois, les motifs du séjour peuvent avoir des conséquences en la matière.

Selon certaines législations nationales, les conditions du séjour peuvent être écartées. Par exemple en cas de partenariat (Suède) ou de mariage (Hongrie) existant depuis plus de deux ans avant soumission de la demande regroupement familial, un titre de séjour permanent est immédiatement délivré, sans condition de durée de séjour sur le territoire national. Autre exemple, les ressortissants étrangers participant au programme tchèque des travailleurs hautement qualifiés peuvent obtenir le statut de résident permanent après un séjour de deux ans et demi (contre cinq ans en application du droit commun). L'Autriche envisage par ailleurs l'octroi, sous certaines conditions et passé un délai de 18 mois, d'un permis d'établissement spécifique aux employés destinés à occuper une fonction clé[82].

Le rapport national consacré à Chypre révèle que le pays refuse l'accès au statut de résident permanent à certaines catégories de migrants. Seules les catégories suivantes de ressortissants étrangers bénéficieraient de cette faculté : les personnes souhaitant exercer une activité professionnelle indépendante dans le secteur de l'agriculture, de l'élevage d'animaux, de l'exploitation minière ou souhaitant exercer une activité professionnelle indépendante commerciale, les personnes disposant d'un certain capital à leur disposition, les personnes qui ont reçu une proposition d'emploi de nature non temporaire ainsi que les personnes percevant un certain revenu annuel.

Conditions d'intégration

Certains Etats pratiquant le système des permis nationaux de séjour permanents ne prévoient aucune condition d'intégration à leur délivrance.

[81] Par «liens importants» avec le marché du travail on entend que l'intéressé devra exercer une activité indépendante ou salariée non limitée par la durée et les entreprises ne devront pas déclarer de faillite ou de liquidation (Danemark, Règlement sur les résidents de longue durée, art. 2). Le demandeur devra, le cas échéant, prouver qu'il continuera à exercer son activité après délivrance du permis (Danemark, Règlement sur les résidents de longue durée, art. 2). Par «attachement fondamental» on entend le développement de nombreux contacts au sein de la société danoise, la multiplication des activités en vue d'une intégration totale ou une longue période d'études au Danemark (Danemark, Règlement sur les résidents de longue durée, art. 3).

[82] La notion de «fonction clé» est déterminée en fonction du salaire. Un salaire mensuel minimum de 2 304 EUR est exigé ou de 1 536 EUR si le ressortissant travaille dans le domaine de la gériatrie et des soins.

Sept Etats membres imposent une exigence relative à la connaissance de la langue du pays[83]. Seul un niveau de «débutant» est toutefois exigé. Il peut être remarqué que le niveau de connaissance de la langue exigé à ce stade n'est pas supérieur à celui imposé au titre des conditions générales d'immigration[84]. La législation irlandaise n'envisage pour le moment aucune condition de ce type. Le projet de loi de 2007 relatif à l'immigration, au séjour et la protection prévoit cependant de soumettre la délivrance du permis national de séjour de longue durée à une condition de connaissance suffisante de la langue irlandaise ou anglaise.

La preuve de connaissances civiques est exigée par l'Allemagne et le Royaume-Uni au titre des conditions de délivrance du permis national de séjour permanent. La législation allemande exige du demandeur des connaissances de base relatives au système légal et social national. Cette connaissance peut être appréciée au vu de la participation de l'intéressé aux cours d'intégration délivrés aux étrangers. Au Royaume-Uni, le candidat doit posséder une connaissance de la vie dans le pays[85]. Au Danemark, l'existence de connaissances civiques n'est certes pas exigée en soi mais les personnes dont la situation est régie par la loi relative à l'intégration[86] doivent avoir complété un programme d'intégration dont le contenu peut viser certains éléments relatifs aux connaissances civiques.

Parmi les Etats membres de l'Union délivrant des permis nationaux de séjour permanent, seul le Danemark impose des conditions d'intégration supplémentaires. La délivrance du permis y est soumise à la signature par le demandeur d'un contrat d'intégration et d'une déclaration d'intégration et de participation active à la vie publique danoise. La première condition renvoie au suivi d'un programme d'intégration personnalisé et la seconde constitue une déclaration de volonté d'intégration et de participation à la vie publique danoise. Le projet irlandais de loi relative à l'immigration, au séjour et la protection 2007 contient une disposition exigeant du demandeur d'un permis national de séjour de longue durée «des efforts raisonnables d'intégration».

Autres conditions

Au-delà des conditions d'intégration et de durée du séjour, les Etats membres exigent peu de conditions additionnelles. Les plus communes de ces conditions sont : l'existence de ressources suffisantes, d'un logement approprié (la Hongrie exige un espace de six m^2 pour chacune des personnes vivant dans un même logement) et d'une assurance santé. Certains Etats ajoutent à ces conditions l'exigence d'un casier judiciaire vierge. Par ailleurs, l'Allemagne exige que le ressortissant étranger ait contribué au système de sécurité sociale pour une durée de 60 mois ou qu'il possède une assurance privée accordant une protection équivalente.

83 Autriche, Danemark, Estonie, Grèce, Lettonie, Portugal, Royaume-Uni.

84 Il s'agit ici des pays exigeant une connaissance de la langue nationale au titre des conditions générales d'immigration, i.e. l'Allemagne et l'Autriche.

85 Il existe certaines exceptions notamment quant aux personnes âgées de moins de 18 ans et de plus de 65 ans, aux anciens membres des forces armées et aux personnes admises dans la catégorie «autres membres de la famille».

86 La loi relative à l'intégration traite du statut des réfugiés et des membres de leur famille séjournant au Danemark, à l'exception des ressortissants des Etats membres de l'Union et de l'EEE. La loi prévoit un «programme d'introduction» comportant, le cas échéant, des cours de langue.

Durée de la procédure

La durée de procédure de délivrance des permis nationaux de séjour permanent varie entre un mois (Royaume-Uni) et 14 mois (Irlande).

2) Permis de séjour de longue durée-CE

La Directive

La Directive sur les résidents de longue durée crée un statut standard européen au bénéfice des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Aux termes de l'article 12 de la Directive, le résident de longue durée devrait jouir de l'égalité de traitement avec les citoyens de l'État membre dans un large éventail de domaines économiques et sociaux, en matière d'exercice d'une activité professionnelle, salariée ou indépendante, d'éducation et de formation professionnelle, de reconnaissance des diplômes professionnels, de bénéfices fiscaux, d'accès aux biens et services, de liberté d'association ainsi qu'un accès libre à l'ensemble du territoire de l'Union. Le droit de séjourner dans un autre Etats membre de l'Union est également envisagé par le chapitre III de la Directive[87]. Il s'agit de la première fois que les conditions de la circulation et du séjour de ressortissants de pays tiers au sein d'un second Etat membre de l'Union sont garanties (Papagianni 2006).

Conditions et procédures établies par la Directive

La Directive définit les conditions d'obtention du statut de résident de longue durée-CE. L'exigence principale est relative à la durée du séjour dans l'Etat membre considéré préalablement au dépôt de la demande. Aux termes de l'article 4, le statut est octroyé après cinq ans de résidence légale et ininterrompue. L'article 5 ajoute que le demandeur doit justifier de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné. L'intéressé doit également présenter à l'appui de sa demande une assurance maladie pour tous les risques normalement couverts pour leurs propres ressortissants dans l'État membre concerné (art. 5).

Aux termes de l'article 5(2), les États membres peuvent exiger que les ressortissants de pays tiers satisfassent à des conditions d'intégration conformément à leur droit national. Par ailleurs, l'article 6 admet le refus d'octroi du statut de résident de longue durée pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique. S'agissant de la procédure d'acquisition du statut, l'article 7 impose aux autorités compétentes de notifier leur décision au demandeur dans les plus brefs délais et, en tout état de cause, dans les six mois du dépôt de la demande. La durée de la procédure peut toutefois être prolongée en cas de circonstances exceptionnelles.

Aux termes de l'article 8, le statut accordé est permanent. En revanche, le permis de séjour de longue durée-CE établissant l'existence du statut doit être délivré pour une durée minimum de cinq ans et doit être renouvelable de plein droit.

[87] Le titulaire d'un permis de séjour de longue durée-CE peut obtenir sous certaines conditions, telles que l'existence de ressources suffisantes et d'une assurance santé, le droit de séjourner sur le territoire d'un autre Etat membre.

Transposition de la Directive

Conformément à l'article 26 de la Directive, les délais de transposition sont arrivés à terme le 23 janvier 2006. Il convient ici de rappeler que le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni ne sont pas liés par les dispositions de la Directive. A la date du 2 juillet 2007, l'état des transpositions, tel que notifié par les Etat membres[88], était le suivant :

Transposition complète : Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suède.

Transposition partielle : Belgique[89] et Roumanie.

Absence de transposition : Allemagne[90], Espagne et Luxembourg.

Conformité avec le droit communautaire

De manière générale les conditions de délivrance des permis de séjour de longue durée-CE établies par les Etats membres de l'Union sont conformes aux exigences de la Directive sur les résidents de longue durée.

a) Séjour de cinq ans

La totalité des Etats délivrant des permis de séjour de longue durée-CE ont inclu dans leur législation nationale une condition de séjour préalable de cinq ans.

b) Ressources stables et régulières

La totalité des Etats délivrant des permis de séjour de longue durée-CE exigent cette condition selon des formulations variant toutefois selon les Etats. L'ensemble des Etats exigent que le demandeur ne constitue pas une charge pour le système social national[91].

c) Assurance santé

12 rapports nationaux[92] font mention de cette condition[93].

d) Conditions d'intégration

L'article 5(2) de la Directive autorise les Etats membres à recourir à des conditions d'intégration. Les pratiques étatiques sur ce point divergent.

---

88 Informations publiées par la Commission européenne le 2 juillet 2007. Aucune information disponible concernant l'Autriche.

89 Les résultats de la présente étude montrent qu'à la date d'arrêt des textes, soit au 23 novembre 2007, des amendements avaient été adoptés en la matière.

90 *Ibid.*

91 Aucune information n'est disponible au sujet de l'Autriche, Espagne, Lituanie, Pays-Bas, République tchèque, Slovénie.

92 Allemagne, Belgique, Chypre, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie.

93 Aucune information n'est disponible au sujet de l'Autriche, Bulgarie, Espagne, Finlande, Italie, Lituanie, Pays-Bas, République tchèque, Slovénie, Suède.

L'étude comparative de la législation des Etats membres révèle que lorsque la majorité de ceux-ci n'exigent aucune condition relative à la connaissance de la langue du pays, 11 Etats membres exigent du demandeur un niveau de connaissance de type «débutant»[94]. L'on remarquera que cette exigence est particulièrement fréquente dans les législations des nouveaux Etats membres qui ont adoptés de nouvelles législations d'immigration.

Cinq pays soumettent la délivrance du permis de séjour de longue durée-CE à une condition de connaissances civiques. Les critères adoptés pour évaluer cette condition et le niveau d'intégration de l'intéressé varient selon les Etats. L'Allemagne requiert une connaissance basique de son système légal et social ; la Grèce, une connaissance d'éléments de l'histoire et de la civilisation grecques et la Lituanie, une connaissance basique de ses principes constitutionnels. Les Pays-Bas organisent un examen oral portant notamment sur le mode de vie néerlandais, la géographie, les transports, l'histoire, la Constitution, la démocratie, la législation, la langue néerlandaise et l'importance de l'apprendre, l'éducation parentale, l'éducation, les soins de santé, le travail et les revenus[95]. En France les demandeurs doivent avoir suivi une formation civique comportant une introduction aux institutions publiques nationales et aux valeurs de la République (comportant notamment l'égalité entre les sexes et le principe de laïcité). La Slovaquie prend en compte le degré d'intégration du demandeur au sein de la société. Les exigences en la matière ne sont toutefois pas encore précisées.

S'agissant de conditions d'intégration additionnelles aux exigences en matière de connaissance de la langue et de connaissances civiques, les situations particulières de la France et de la Slovaquie méritent d'être soulignées. L'imprécision de la législation slovaque en la matière pourrait être interprétée comme autorisant l'inclusion d'exigences d'intégration supplémentaires. S'agissant de la situation française, une loi relative à l'immigration et à l'intégration adoptée en 2006 prévoit une exigence d'intégration républicaine. Cette exigence comprend la conclusion et le respect du contrat d'accueil et d'intégration signé à l'occasion de la délivrance du premier titre de séjour soit : la preuve d'une connaissance suffisante de la langue française, des institutions et des valeurs de la République. En outre, le respect des principes généraux et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République serait exigé.

L'Autriche, la France et les Pays-Bas prévoient l'existence de conditions d'intégration au titre des conditions générales exigibles pour la délivrance d'un titre de séjour quel qu'il soit. Il convient toutefois de remarquer que la situation du demandeur d'un premier titre de séjour temporaire est différente de celle du demandeur d'un permis de séjour de longue durée-CE qui a résidé sur le territoire de l'Etat considéré pendant une durée d'au moins cinq ans. Dans cette hypothèse, une meilleure connaissance de la langue et des valeurs du pays d'accueil peut être attendue. Pour autant, l'Autriche et les Pays-Bas appliquent des exigences identiques dans les deux situations. La notion d'intégration républicaine à laquelle se réfère la loi française prend en compte de la même façon le respect du

[94] Allemagne, Autriche, Estonie, France, Grèce, Lettonie, Lithuanie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovaquie.

[95] La connaissance de la langue est examinée à la même occasion.

contrat d'accueil et d'intégration conclu à l'arrivée du migrant sur le territoire national mais suppose également une évaluation du degré d'intégration au-delà de ce premier critère. D'autres éléments, tels que l'engagement de respecter les principes qui régissent la République française et le respect effectif de ceux-ci sont également pris en compte.

e) Durée de la procédure

Selon les termes de l'article 7(2) de la Directive sur les résidents de longue durée, les autorités nationales compétentes doivent dès que possible, et en tout état de cause au plus tard six mois après la date du dépôt de la demande, notifier par écrit au demandeur la décision le concernant.

Les rapports nationaux précisent que la législation de quatre pays[96] prévoit un délai maximum de six mois et que, s'agissant de six autres pays[97], les délais imposés sont plus courts encore[98].

Comparaison entre le permis de séjour de longue durée-CE et les permis nationaux de séjour permanent

La Directive sur les résidents de longue durée a pour objet d'établir un régime commun du séjour permanent au niveau européen et de remplacer, par voie de conséquence, les permis nationaux de séjour permanent (Entretien avec des fonctionnaires de la Commission européenne 2007). Le régime actuel n'interdit toutefois pas le maintien de tels permis.

Les conditions de délivrance des permis nationaux de séjour permanent sont diverses. Elles ne sont pas moins comparables aux conditions d'octroi du permis de séjour de longue durée-CE. Dans les deux cas, la principale exigence concerne la durée de séjour sur le territoire de l'Etat membre considéré. Les conditions relatives à l'existence de ressources stables et régulières sont le plus souvent exigées pour la délivrance des permis nationaux. Enfin, les conditions d'intégration, lorsque prévues, s'appliquent aussi bien aux permis de séjour de longue durée-CE qu'aux permis nationaux.

La coexistence des deux systèmes peut ainsi sembler paradoxale. La différence principale toutefois concerne le champ d'application territorial des permis considérés. Alors que le permis national est uniquement valide sur le territoire de l'Etat de délivrance, le permis de séjour de longue durée-CE est également reconnu dans les autres Etats membres et y garantit, selon certaines conditions, un droit de séjour. Ainsi le permis de séjour national est fréquemment utilisé par les Etats membres aux fins d'accorder un statut permanent aux des ressortissants étrangers qui ne sauraient satisfaire aux conditions de délivrance du permis de séjour de longue durée-CE mais dont la situation justifie l'octroi d'un tel statut (tel peut être le cas de membres de la famille ne justifiant pas d'un séjour légal et ininterrompu de cinq ans).

[96] Finlande, Grèce, Lituanie, Pays-Bas.
[97] Bulgarie, France, Italie, Lettonie, Pologne, Slovénie.
[98] Aucune information disponible sur la durée de traitement des demandes de permis de séjour de longue durée-CE dans les autres Etats membres de l'UE.

Conclusion

Les Etats membres établissent une distinction entre séjour temporaire et séjour permanent. La notion de séjour temporaire ne constitue toutefois pas un concept standardisé. Par ailleurs, la distinction conceptuelle entre visa et titre de séjour manque de clarté.

La Directive sur les résidents de longue durée est à l'origine d'une politique commune en matière de séjour permanent. Toutefois, de nombreux Etats membres continuent de délivrer des permis nationaux de séjour permanent parallèlement aux permis de séjour de longue durée-CE. Dans les deux cas, la principale exigence concerne la durée de séjour légal sur le territoire de l'Etat membre considéré. Certains Etats exigent par ailleurs une connaissance basique de la langue du pays.

D'après les informations collectées, l'on peut conclure que la Directive sur les résidents de longue durée est généralement transposée de manière satisfaisante par les Etats membres. Il convient toutefois de remarquer que certaines informations relatives aux exigences en matière d'assurance santé et de ressources stables et régulières sont incomplètes. Dans la plupart des cas, ces conditions sont en tout état de cause couvertes par les conditions générales applicables à l'ensemble des catégories d'immigration.

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

Les rapports nationaux traitent le plus souvent du regroupement familial des ressortissants de pays tiers, des citoyens communautaires et des nationaux de l'Etat considéré. La partie comparative se limitera quant à elle à l'examen du droit au regroupement national des ressortissants de pays tiers.

La Directive du Conseil 2003/86/CE sur le droit au regroupement familial réglemente l'exercice de la procédure de regroupement familial à l'échelle communautaire. Le regroupement familial y est défini comme «l'entrée et le séjour dans un État membre des membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers résidant légalement dans cet État membre afin de maintenir l'unité familiale, que les liens familiaux soient antérieurs ou postérieurs à l'entrée du regroupant» (Directive sur le regroupement familial). L'objectif du regroupement peut être défini comme le droit de «mener une vie familiale normale» (Lexique des termes juridiques 2006).

Les Etats membres de l'Union ont développé une législation d'immigration spécifique au regroupement familial. Les conditions selon lesquelles un immigrant peut acquérir le statut de regroupant et les membres de la famille peuvent bénéficier du regroupement familial sont souvent définies de manière détaillée. Les Etats ont par ailleurs adopté un certain nombre d'exigences à la mise en œuvre de la procédure de regroupement familial, telles que l'existence de ressources suffisantes, d'un logement adéquat et, dans certains cas, des conditions d'intégration.

Avant de procéder à la comparaison proprement dite, il convient de signaler l'existence de certains particularismes nationaux. Les Pays-Bas, par exemple, opèrent une distinction

entre la notion de regroupement familial (lorsque les liens familiaux sont préexistants) et de formation de famille (lorsque les liens familiaux n'existaient pas à l'étranger)[99]. Aux fins de la présente étude, l'on entendra par regroupement familial ces deux types de regroupement.

Il convient par ailleurs de remarquer qu'en Irlande, la procédure de regroupement familial ne fait pas l'objet d'une réglementation systématique[100]. Les seules dispositions visant expressément le regroupement familial s'appliquent aux réfugiés et aux travailleurs étrangers. Dans les autres hypothèses, la procédure se fonde sur de simples pratiques administratives. Par ailleurs, bien que deux notes informatives relatives au regroupement familial des travailleurs aient été publiées en 2005 et plus récemment en 2007 (INIS 2007), il s'agit plus de documents d'orientation par lesquels les autorités administratives ne sauraient être liées (voir Rapport national Irlande). De même, la législation luxembourgeoise ne prévoit aucune disposition relative au regroupement familial. Ainsi la procédure trouve-t-elle son fondement dans l'article 8 CEDH. Cette situation inhabituelle s'explique par le fait que lorsque la loi relative à l'immigration a été adoptée en 1972, le Luxembourg avait déjà conclu des accords bilatéraux en la matière avec les principaux pays d'origine (Kollwelter 2005 ; voir aussi Rapport national Luxembourg).

L'étude comparée des législations des Etats membres de l'Union révèle l'existence de nombreuses variations quant au statut de regroupant et de membre de la famille ainsi que s'agissant des autres exigences imposées au regroupement familial. Les effets d'harmonisation produits par la Directive doivent toutefois être étudiés[101]. Ainsi que le note K. Groenendijk, l'introduction de standards minimums «a permis à certains Etats d'avoir pour la première fois dans leur législation nationale un ensemble de règles claires et détaillées en matière de regroupement familial» (Groenendijk *et al* 2007).

Conditions applicables au regroupement familial

En d'autres termes, qui peut obtenir le statut de regroupant ? Celui de membre de la famille ? Quelles sont les conditions imposées par les Etats membres en matière de quotas, de ressources financières, de logement, d'assurance santé et d'intégration ?

Le regroupant

Le regroupant peut être défini comme «un ressortissant de pays tiers qui réside légalement dans un État membre et qui demande le regroupement familial, ou dont des membres de la famille demandent à le rejoindre» (Directive sur le regroupement familial, art. 2(c)).

99 Par exemple, lorsque le mariage est célébré dans le pays d'accueil.

100 L'Irlande n'a pas choisi de faire jouer la clause d' «opting in» en la matière et n'est par conséquent pas liée par la Directive sur le regroupement familial.

101 Il convient également de faire mention de la Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, JO 2004 L 158/77. Les dispositions de cette Directive restent toutefois en dehors du champ de la présente étude qui se concentre sur le regroupement des ressortissants de pays tiers résidant sur le territoire de l'Union avec les membres de leur famille. Le Règlement du Conseil 1612/68/CEE du 15 octobre 1968, JO 1968 L 257/2 porte sur la libre circulation des travailleurs communautaires et des membres de leur famille.

La faculté offerte à un ressortissant de pays tiers d'obtenir le regroupement des membres de sa famille dépend le plus souvent de son statut d'immigration dans l'Etat membre considéré.

Cinq rapports nationaux font mention d'une restriction du regroupement familial aux seuls ressortissants de pays tiers titulaires de permis de séjour permanent[102]. Dans la majorité des Etats membres toutefois, le titulaire d'un titre de séjour temporaire peut également bénéficier du droit au regroupement familial. Certains Etats exigent que le titre de séjour du regroupant soit valable pour une période minimale d'un an (tel est le cas de Chypre et de la France). Le Royaume-Uni applique un régime relativement complexe selon lequel la possession d'un permis de séjour à durée déterminée n'emporte pas nécessairement le droit de son titulaire à bénéficier de la procédure de regroupement familial. Par ailleurs, lorsque ce droit est acquis, il peut encore exister des différences quant aux membres de la famille admissibles au séjour (voir Rapport national Royaume-Uni).

L'étendue du droit au regroupement familial peut varier en fonction du statut d'immigration du regroupant. Par exemple, l'exercice du droit au regroupement familial du titulaire d'un titre de séjour temporaire peut être limité à la famille nucléaire – soit le conjoint et les enfants mineurs[103], alors que le détenteur d'un permis de séjour permanent peut solliciter l'admission d'un cercle familial plus vaste. En Estonie par exemple, seuls les titulaires d'un permis de séjour permanent peuvent obtenir l'admission de leurs parents et grands parents. De manière similaire en Slovaquie, seuls les titulaires d'un permis de séjour permanent ou d'un titre de séjour temporaire aux fins d'exercice d'une activité professionnelle peuvent obtenir le regroupement de parents isolés à leur charge.

L'exigence d'une période d'attente est souvent une condition additionnelle selon laquelle la procédure de regroupement familial ne peut être sollicitée avant que le ressortissant n'ait résidé légalement dans l'Etat membre considéré pendant une certaine période. 11 rapports nationaux font mention de l'existence de conditions de ce type[104]. La durée du séjour préalable à l'exercice du droit au regroupement familial varie selon les Etats. L'Espagne exige une durée de séjour d'une année. La note informative relative au regroupement familial des travailleurs étrangers publiée par le gouvernement irlandais mentionne une durée d'exercice d'une activité salariée non inférieure à un an. Dans l'hypothèse du regroupement familial avec le conjoint, la législation danoise impose une période de séjour de trois ans. Le plus souvent, une période d'attente de deux ans est imposée.

Les membres de la famille

La question de la définition de la notion de «membre de la famille» par les Etats membres est cruciale. Conformément aux dispositions de la Directive sur le regroupement familial, l'ensemble des Etats membres de l'Union admettent le regroupement du conjoint et des enfants mineurs (soit la famille nucléaire). Les solutions adoptées par les législations

[102] Allemagne, Autriche, Danemark, Estonie, Lettonie.

[103] Voir le préambule de la Directive sur le regroupement familial.

[104] Allemagne, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie (dans certains cas), France, Grèce, Irlande (un ressortissant étranger exerçant une activité salariée doit être employé depuis au moins 12 mois), Lituanie (dans certains cas), Pologne, République tchèque.

nationales sont en revanche beaucoup plus variées s'agissant des autres membres de la famille, tels que les enfants d'âge adulte, les parents, les grands-parents et les partenaires non mariés.

Conjoints et enfants mineurs

L'ensemble des Etats membres de l'Union admettent au séjour le conjoint et les enfants mineurs du regroupant éligible. Pour autant, certains pays envisagent des conditions et exigences spécifiques en la matière.

1) Conjoints

Plusieurs Etats exigent que le ou les conjoints aient atteint un âge minimal. L'argument présenté est celui de la prévention des mariages forcés. Ce raisonnement est également visé par la Directive sur le regroupement familial dont l'article 4(5) dispose : «afin d'assurer une meilleure intégration et de prévenir des mariages forcés, les États membres peuvent demander que le regroupant et son conjoint aient atteint un âge minimal, qui ne peut être supérieur à 21 ans, avant que le conjoint ne puisse rejoindre le regroupant». En Allemagne, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Slovaquie (pour certaines catégories), les conjoints – et le cas échéant les partenaires – doivent être tous deux âgés de 18 ans minimum. La législation grecque fixe l'âge minimum du conjoint à 18 ans, la Belgique et la Lituanie exigent quant à elles que le conjoint ou le partenaire soit âgé de 21 ans.

Le Danemark, qui n'est pas lié par les dispositions de la Directive sur le regroupement familial, prévoit un régime relativement sophistiqué plus strict que celui prévu par le droit communautaire. S'agissant du regroupement du conjoint, le regroupant doit être titulaire d'un permis de séjour permanent depuis au moins trois ans. Par ailleurs, les conjoints ou partenaires doivent tous deux être âgés d'au moins 24 ans, et l'attachement qui les lie au Danemark doit être supérieur à tout attachement pouvant exister à l'égard d'un pays tiers. Afin de limiter les conséquences d'une telle condition sur les ressortissants danois s'étant mariés et ayant vécu pendant de longues périodes à l'étranger, les personnes possédant la nationalité danoise depuis plus de 28 ans en sont exemptées (Danemark, Loi sur les étrangers, art. 9). Enfin, certaines catégories de ressortissants étrangers, tels que les travailleurs hautement qualifiés, bénéficient d'un examen favorable de leur demande lorsque l'intérêt national le requiert.

Une autre condition exigée en matière de regroupement du conjoint est la durée de la relation des intéressés. La législation chypriote exige par exemple que le mariage ait été célébré au moins un an avant la présentation de la demande de regroupement familial.

2) Les enfants mineurs

Les Etat membres de l'Union admettent le regroupement des enfants mineurs. Certains pays appliquent des restrictions supplémentaires en la matière. Tel est le cas de la législation allemande qui opère une distinction entre les enfants mineurs de 16 ans et les enfants mineurs de 18 ans. Les premiers sont admis à condition que les parents résident légalement en Allemagne et disposent des moyens d'assurer leur entretien. Les seconds

doivent, soit faire état d'une bonne connaissance de la langue allemande, soit présenter les garanties d'une intégration réussie au terme de leurs études. Certaines exceptions sont toutefois prévues en cas d'état de nécessité. En Lituanie, le titulaire d'un permis de séjour permanent ne pouvant travailler en raison de son âge ou d'une infirmité peut obtenir le regroupement de ses enfants, sans condition d'âge. Au Danemark en revanche, l'âge maximum du regroupement familial est de 15 ans.

La majorité des Etats membres exigent par ailleurs que les enfants mineurs soient également célibataires.

Les autres membres de la famille

Certains Etats membres de l'Union ouvrent la procédure de regroupement familial à d'autres membres de la famille, tels que les enfants majeurs, les parents en ligne ascendante et les partenaires non mariés. Des catégories additionnelles sont parfois envisagées.

1) Les enfants majeurs

La législation de plusieurs Etats membres prévoit l'admission des enfants majeurs sous certaines conditions, notamment pour raisons de santé ou en cas d'infirmité[105]. L'Allemagne et la Suède[106] autorisent le séjour des enfants majeurs au titre du regroupement familial en cas d'état de nécessité et autres circonstances exceptionnelles. Dans ces situations aucune limite d'âge n'est envisagée.

2) Les parents de premier degré en ligne ascendante

14 rapports nationaux font mention de l'ouverture du regroupement familial aux parents de premier degré en ligne ascendante du regroupant[107]. Certains Etats étendent la possibilité du regroupement aux parents du conjoint du regroupant. Seul le rapport national consacré à l'Estonie fait en revanche état d'une possibilité de regroupement familial ouverte aux grands-parents du regroupant.

La législation des Etat membres exige que les parents soient à la charge du regroupant. Certaines conditions additionnelles sont parfois imposées telles que l'exigence d'un âge minimum des parents (fixé à 65 ans aux Pays-Bas et en République tchèque ou fixé par référence à l'âge de la retraite en Lettonie), l'exigence de célibat des parents (Pays-Bas, République tchèque) ou le caractère inapproprié de la vie dans le pays d'origine (Estonie, Italie). Aux termes de la législation néerlandaise, le regroupement du parent suppose que l'ensemble (ou tout au moins la majorité) des enfants réside sur le territoire néerlandais et qu'aucun enfant résidant dans le pays d'origine ne puisse subvenir à ses besoins.

Il convient enfin de remarquer que certains Etats, tels que Chypre, la Slovaquie et le Royaume-Uni, n'accordent le droit au regroupement avec les parents qu'à certaines

[105] L'Espagne, l'Estonie, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie envisagent l'admission des enfants majeurs à condition que ceux-ci soient à la charge du regroupant.

[106] La législation suédoise fait référence aux «parents proches âgés de plus de 18 ans».

[107] Chypre, Espagne, Estonie, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie.

catégories de ressortissants de pays tiers. Ainsi, aux termes de la législation britannique, seuls les ressortissants étrangers qui bénéficient du statut de résident permanent ou remplissant les conditions d'octroi du statut de résident permanent peuvent obtenir le regroupement de leurs parents.

3) Les partenaires

L'étude comparée de la législation des Etats membres de l'Union révèle que huit Etats[108] envisagent le regroupement familial des partenaires (partenaires unis ou non par un partenariat enregistré et partenaires «cohabitant» selon la terminologie adoptée par les Etats considérés)[109].

De manière générale, les partenaires doivent justifier de la stabilité de leur union. Ainsi le Danemark soumet-il le regroupement familial à l'existence d'une relation permanente de nature durable et exige le plus souvent que les partenaires justifient d'une vie commune d'au moins 18 mois. En Finlande, les partenaires «cohabitant» doivent justifier avoir cohabité pendant deux ans avant l'arrivée sur le territoire national.

4) Autres membres de la famille

Certains Etats membres envisagent des catégories additionnelles de membres de la famille pouvant bénéficier du regroupement familial, telles que le jumeau du regroupant (Hongrie), les personnes sur lesquelles le regroupant exerce l'autorité parentale ou dont il a la garde (Hongrie, Danemark, Estonie) ou encore le tuteur du regroupant à condition que celui-ci soit mineur (Finlande).

Conditions de quotas

Seule l'Autriche soumet la procédure de regroupement familial à un régime de quotas[110]. Le gouvernement fédéral adopte chaque année un règlement d'établissement qui fixe le nombre de titres de séjour pouvant être délivrés aux fins de regroupement familial. En 2007, 4 540 permis ont été réservés au regroupement familial sur un total de 6 500 permis (Autriche, Règlement d'application 2007). Lorsque le quota provincial de permis aux fins de regroupement familial est atteint, la décision des autorités compétentes est prorogée jusqu'à l'existence de nouvelles disponibilités, à condition toutefois que la demande de permis ne soit rejetée sur un autre fondement. En tout état de cause, lorsqu'un délai de trois ans s'est écoulé depuis la présentation de la demande de titre de séjour, l'application du régime de quotas est levée pour le cas particulier.

Le fonctionnement du régime de quotas autrichien n'est pas sans poser de problèmes. Le gouvernement fédéral ne peut adopter un quota supérieur à celui proposé par les autorités provinciales. Dans la mesure où la province de Carinthie propose souvent un quota peu

[108] Belgique, Danemark, Finlande, Lituanie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède.

[109] Il ressort des rapports nationaux que la Finlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni autorisent le regroupement familial des partenaires du même sexe.

[110] L'Estonie fonctionne en principe selon un régime de quotas applicable à l'ensemble des catégories d'immigration. La majorité des ressortissants étrangers admis au titre de la procédure de regroupement familial sont toutefois exemptés de la condition de quota.

élevé de permis aux fins de regroupement familial, les demandeurs sont fréquemment confrontés aux périodes d'attentes maximum (voir Rapport national Autriche). La question de la conformité du régime de quotas aux dispositions du droit communautaire et du droit international est abordée ci-dessous.

Existence de ressources suffisantes

Un certain nombre Etats membres soumettent la procédure de regroupement familial à l'existence de ressources suffisantes[111]. Il convient ici de rappeler que de nombreux Etats membres envisagent l'exigence de ressources suffisantes (et par suite l'absence de dépendance au système national d'assistance sociale) comme une condition générale d'immigration.

Les Etats membres exigent habituellement l'existence de ressources suffisantes pour subvenir aux besoins de la famille sans avoir besoin de recourir au système d'assistance sociale (voir par exemple la Grèce ou Chypre). Les Pays-Bas appliquent un régime selon lequel les exigences de ressources varient en fonction du type de regroupement familial envisagé. En cas de regroupement familial (lorsque les liens familiaux existent avant l'entrée sur le territoire), le regroupant doit justifier d'un revenu correspondant à 100 % du montant du revenu social minimum applicable à la taille de la famille considérée. En cas de formation familiale (lorsqu'il n'existe pas de liens familiaux préalables), le ressortissant étranger résidant au Pays-Bas doit justifier d'un revenu net correspondant à 120 % du salaire minimum.

La Suède ne prévoit pas de condition de ressources spécifique à la procédure de regroupement familial. En Belgique le regroupant n'est tenu de justifier de l'existence de ressources stables, régulières et suffisantes que lorsqu'il s'agit d'un étudiant.

Conditions relatives au logement

Plusieurs rapports nationaux mentionnent l'existence de conditions relatives au logement[112]. Une fois encore, de nombreux Etats membres de l'Union prévoient une condition de logement au titre des conditions générales d'immigration.

Les exigences de logement peuvent être exprimées de manière très générale ou de façon plus précise. Ainsi la législation grecque fait-elle référence à un «logement adéquat», alors que la Roumanie exige une superficie de 12 m^2 par personne. Chypre fait mention d'un «logement considéré comme normal pour une famille comparable dans la même région et qui satisfait aux normes générales prescrites en matière de santé et de sécurité».

Exigence d'une assurance santé

Plusieurs rapports nationaux mentionnent l'existence de conditions relatives à la possession d'une assurance santé[113]. Une fois encore, la majorité des Etats membres de l'Union envisagent cette condition au titre des conditions générales d'immigration.

111 Informations non disponibles pour l'ensemble des Etats membres de l'Union.
112 Informations non disponibles pour l'ensemble des Etats membres de l'Union.
113 Informations non disponibles pour l'ensemble des Etats membres de l'Union.

Conditions d'intégration

L'Allemagne, la France et les Pays-Bas soumettent l'exercice du droit au regroupement familial à certaines conditions d'intégration.

La législation allemande exige du conjoint une connaissance de base de la langue allemande. Les ressortissants de pays tiers bénéficiant d'une exemption de visa sont dispensés de cette exigence. D'autres exceptions au principe sont prévues, notamment lorsque le besoin d'intégration est manifestement faible[114], lorsque le mariage a été célébré avant l'entrée du conjoint sur le territoire national ou encore lorsque le conjoint ne peut justifier de ses connaissances linguistiques lorsqu'il existe des entraves justifiées.

Sous réserve de certaines exceptions, les ressortissants étrangers âgés de plus de 16 ans et de moins de 65 ans souhaitant résider aux Pays-Bas, y compris selon la procédure de regroupement familial, doivent se soumettre à un examen d'intégration civique à l'étranger[115]. Il s'agit d'un test linguistique suivi d'un questionnaire sur la société néerlandaise. Les questions peuvent porter sur le mode de vie néerlandais, la géographie, les transports, l'histoire, la Constitution, la démocratie, la législation, la langue néerlandaise et l'importance de l'apprendre, l'éducation parentale, l'éducation, les soins de santé, le travail et les revenus. L'examen est conduit par les autorités consulaires ou diplomatiques néerlandaises.

Aux termes de la législation française d'immigration, le regroupant doit respecter les principes qui régissent la République française, tels que le principe d'égalité entre les sexes, le principe de laïcité et le principe de non-discrimination fondé sur l'origine.

Il convient de rappeler que les conditions d'intégration imposées par l'Allemagne et les Pays-Bas sont susceptibles de constituer des obstacles considérables à l'exercice du droit au regroupement familial. Des efforts considérables, notamment du point de vue financier, sont ainsi exigés de la part des membres de la famille. Selon le pays et la région de résidence de l'intéressé, les possibilités d'apprentissage peuvent être particulièrement réduites. Par ailleurs, l'apprentissage d'une langue étrangère est plus difficile pour les personnes âgées et les personnes ayant un faible niveau d'éducation. Celles-ci ont pourtant un droit égal à bénéficier du regroupement familial (Groenendijk 2007).

La conventionalité de ces dispositions est par ailleurs contestable. Selon K. Groenendijk, l'article 7(2) de la Directive sur le regroupement familial autorise l'adoption de «mesures d'intégration» et non l'adoption de «conditions d'intégration». Ainsi, si la Directive autorise les Etats membres à organiser des cours de langue obligatoires dans le pays d'origine, la subordination de l'admission des membres de la famille à la réussite d'un

[114] La notion ne fait pas l'objet de précisions particulières dans la législation allemande.

[115] Les catégories suivantes de ressortissants de pays tiers sont exemptées d'autorisation de séjour temporaire et par suite des conditions d'intégration dans le pays d'origine :
- [a] Les ressortissants australiens, canadiens, japonais et des Etats-Unis d'Amérique :
- [b] Les ressortissants résidant sur le territoire national et dont l'état de santé ne permet pas de voyager ;
- [c] Les victimes de la traite des personnes :
- [d] Les ressortissants étrangers pouvant obtenir un titre de séjour en application de la Décision 1/80 du Conseil d'association CEE-Turquie.

examen est quant à elle exclue (Groenendijk 2007). K. Groenendijk soutient également que la mise en œuvre de telles conditions peut contrevenir à l'article 8 CEDH lorsque, par exemple, l'intéressé ne réussit pas ledit examen, qu'il n'existe aucun autre Etat sur le territoire duquel les conjoints peuvent raisonnablement espérer résider ou qu'il n'est pas raisonnable que le conjoint résidant sur le territoire d'un Etat membre de l'Union abandonne l'existence qu'il y a bâtie (Groenendijk 2007).

Procédures applicables au regroupement familial

Titres de séjour délivrés aux membres de la famille

Le type de titre de séjour délivré aux membres de la famille dépend souvent du statut d'immigration du regroupant. Les membres de la famille reçoivent parfois un permis de séjour permanent dès leur entrée sur le territoire du pays d'accueil. Tel est par exemple le cas en Slovaquie des enfants mineurs du titulaire d'un permis de séjour permanent. Dans la majorité des cas toutefois, les membres de la famille obtiennent un titre de séjour temporaire renouvelable, le plus souvent d'une durée d'un an.

Certains Etats membres prévoient la délivrance d'un titre de séjour indépendant du statut et des relations existant avec le regroupant après une période de séjour donnée sur le territoire de l'Etat considéré[116].

Durée de la procédure

La durée de la procédure varie de manière significative selon les Etats membres. La Pologne et la Slovénie prévoient des délais de deux mois, la Belgique, la Finlande et la Grèce fixent des délais maximum d'instruction de neuf mois. La moyenne au sein des Etats membres est d'environ cinq mois. L'Irlande, qui n'est pas liée par les dispositions de la Directive sur le regroupement familial, ne prévoit pas de durée maximale d'instruction des demandes de titres de séjour aux fins de regroupement familial. Selon les cas, 20 mois peuvent s'écouler avant que les autorités administratives n'adoptent une décision en la matière (Rapport national Irlande).

Conformité avec le droit communautaire et le droit international

Droit communautaire

L'instrument juridique de référence est la Directive sur le regroupement familial qui établit, à l'échelle de l'Union, une codification du droit au regroupement familial des ressortissants des pays tiers, prévoit des conditions d'admission et offre aux membres de la famille admis au séjour un certain nombre de droits et de garanties (Groenendijk 2004).

Selon les termes de l'article 20 de la Directive, le délai de transposition en droit interne a expiré le 3 octobre 2005. Au 2 juillet 2007, les Etats membres suivants avaient notifié la transposition complète de la Directive : Autriche, Belgique, Chypre, Espagne, Estonie,

[116] Selon la législation néerlandaise par exemple, le membre de la famille peut obtenir un titre de séjour indépendant après une durée de trois ans. Dans ce cas, l'existence ou l'absence de relations avec le regroupant est sans importance.

Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suède. L'Allemagne et la Roumanie ont notifié une transposition partielle. La Bulgarie et le Luxembourg ont reconnu l'absence de transposition. Il convient par ailleurs de rappeler que le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni ne sont pas liés par les dispositions de la Directive[117].

De manière générale, la législation des Etats membres se conforme aux dispositions de la Directive. Certaines questions méritent néanmoins d'être examinées plus avant.

La législation de nombreux Etats membres limite le regroupement familial à la seule famille nucléaire. Plusieurs chercheurs regrettent ainsi que les possibilités offertes par les articles 4(2) et 4(3) de la Directive, soit le regroupement des parents de premier degré en ligne ascendante, des enfants adultes célibataires et des partenaires non mariés ne soient pas utilisées. Il ne s'agit en tout état de cause que de mesures facultatives dont la mise en œuvre est laissée à la discrétion des Etats membres. S'agissant des limites d'âge, la Directive offre aux Etats membres la possibilité d'exiger que les conjoints soient âgés au minimum de 21 ans (art. 4(5)) et que les enfants mineurs soient âgés au maximum de 15 ans (art. 4(6)). Les législations nationales respectent ces dispositions.

La conformité des conditions d'intégration imposées aux membres de la famille avant leur entrée sur le territoire du pays d'accueil avec les dispositions de l'article 7(2) de la Directive est en revanche problématique. Selon K. Groenendijk, de telles exigences ne sauraient trouver leur fondement dans la Directive sur le regroupement familial dans la mesure où celle-ci fait uniquement mention de «mesures d'intégration» et non de «conditions d'intégration». L'efficacité de telles conditions est également contestable, l'apprentissage de la langue du pays d'accueil étant plus aisé sur le territoire de l'Etat considéré que dans le pays d'origine.

S'agissant du régime de quotas mis en œuvre par l'Autriche, il convient de souligner que l'article 8 de la Directive admet des périodes d'attente de deux ans qui, par dérogation, peuvent atteindre un maximum de trois ans. Sachant que, lorsqu'un délai de trois ans s'est écoulé depuis la présentation de la demande de titre de séjour l'application du régime de quotas est levée, la législation autrichienne ne contrevient pas aux dispositions de la Directive sur le regroupement familial.

Droit international

De nombreux instruments de droit international font référence à la protection de la famille en tant qu'unité fondamentale de la société. Tel est notamment le cas de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), de la Charte sociale européenne (CSE), de la Charte sociale

[117] Il convient de signaler l'existence d'une étude consacrée à la Directive sur le regroupement familial et sa transposition par les Etats membres de l'Union. Voir Groenendijk *et al* 2007.

européenne révisée (CSE rev.) et de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant.

La Cour européenne des droits de l'homme juge que l'article 8 CEDH impose, dans certaines circonstances, une obligation de faire à la charge de l'Etat. La Cour apprécie si l'Etat a respecté l'obligation de protéger le droit au respect de la vie privée des personnes résidant sur son territoire (Vedsted-Hansen 2007). Dans l'affaire *Gül c. Suisse*, la Cour considère qu'un «juste équilibre» doit être recherché entre les intérêts de l'individu et ceux de la société dans son ensemble. Dans ce contexte, les obligations de l'Etat dépendent de la «situation des intéressés et de l'intérêt général». La Cour juge par ailleurs que «en matière d'immigration, l'article 8 (art. 8) ne saurait s'interpréter comme comportant pour un Etat l'obligation générale de respecter le choix, par des couples mariés, de leur résidence commune et de permettre le regroupement familial sur son territoire. Afin d'établir l'ampleur des obligations de l'Etat, il convient d'examiner les différents éléments de la situation» (*Gül c. Suisse*). Selon les termes de l'article 8(2) CEDH, «il ne peut y avoir ingérence dans l'exercice [du droit au respect de la vie privée et familiale] que pour autant que cette ingérence est prévue dans la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui». Ainsi l'imposition d'exigences telles que mentionnées ci-dessus à l'exercice du droit au regroupement familial ne saurait être considérée en soi constituer une violation de l'article 8 CEDH. L'appréciation de la conventionalité des mesures envisagées doit se fonder sur un examen *in concreto* et la recherche d'un juste équilibre entre les intérêts en présence.

Il convient également, s'agissant du droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers résidant sur le territoire des Etats membres de l'Union, de mentionner l'article 19 CSE rev[118]. La CSE rev. s'applique exclusivement aux ressortissants de l'une des parties contractantes. L'ensemble des Etats membres de l'Union sont parties soit à la CSE soit à la CSE rev. Au 30 janvier 2008, 12 Etats non-membres de l'Union avaient par ailleurs ratifié soit la CSE soit la CSE rev. Les ressortissants de ces 12 Etats bénéficient d'une protection additionnelle à celle garantie par l'article 8 CEDH. Le Comité des droits sociaux considère que le droit au regroupement familial doit être ouvert aux enfants âgés de 18 à 21 ans (Rapport Autriche et Grèce CSE 2006). S'agissant des périodes d'attentes, le Comité considère qu'une durée de deux ans n'est pas conforme à la Convention (Rapport Grèce CSE 2006).

Il convient enfin de signaler que les dispositions de l'article 12 de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant prévoient une période d'attente maximum de 12 mois. Le champ d'application de cette convention est toutefois relativement limité. Au 29 janvier 2008, seuls six Etats membres de l'Union avaient ratifié la Convention[119] ainsi que la Norvège et quatre autres pays tiers[120].

[118] L'article 19(6) étend de manière explicite les droits relatifs au regroupement familial aux migrants exerçant une activité professionnelle indépendante.

[119] Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suède.

[120] Albanie, Moldova, Turquie, Ukraine.

Conclusion

Compte tenu des possibilités limitées d'immigration légale au sein de l'Union européenne, le regroupement familial demeure une composante importante du débat sur l'immigration.

La réglementation de la procédure de regroupement familial fait l'objet d'une harmonisation supérieure à d'autres secteurs d'immigration, tels que l'exercice d'une activité salariée. Bien que les conditions et les procédures diffèrent d'un Etat membre à l'autre, il existe désormais un ensemble de standards en la matière.

Certains aspects du regroupement familial demeurent cependant une compétence discrétionnaire des Etats membres. Tel est notamment le cas de l'ouverture du regroupement familial au-delà du noyau familial nucléaire. Cet aspect mérite une attention particulière, notamment en raison du fait que les sociétés européennes tendent à considérer le concept de famille de manière plus étendue. Tel est également le cas des restrictions d'âge imposées aux conjoints et aux enfants. Un troisième aspect concerne la question du délai d'attente auquel peut être soumis l'exercice du droit au regroupement familial.

Il convient également d'observer une tendance à l'adoption de politiques restrictives en matière de regroupement familial, notamment au travers de l'introduction de conditions d'intégration. Depuis 2000, la quasi-totalité des ressortissants étrangers souhaitant s'établir aux Pays-Bas doivent au préalable passer un examen linguistique et civique. En Allemagne et en France, des conditions similaires ont été introduites plus récemment. Le Danemark constitue un autre exemple en matière de politique d'immigration familiale restrictive. La législation danoise prévoit notamment un âge minimum élevé pour les conjoints ainsi que des conditions d'intégration strictes (l'exigence d'attachement).

Les conditions auxquelles les Etats membres de l'Union soumettent l'exercice du droit au regroupement familial ne constituent pas une violation des dispositions de la Directive sur le regroupement familial. De même, ces exigences n'entrent pas directement en contradiction avec l'article 8 CEDH. Une appréciation des circonstances particulières des cas d'espèce doit ici être réalisée, selon le principe d'un équilibre équitable entre les droits individuels et les droits de la société dans son ensemble. En tout état de cause, les exigences relatives aux périodes d'attente et aux restrictions d'âge imposées par certains Etats membres contreviennent aux dispositions de la CSE telle qu'interprétées par le Comité européen des droits sociaux.

2.3.3.2 Travail

L'étude comparée de la législation des Etats membres de l'Union permet de distinguer trois catégories principales au sein de l'immigration aux fins d'exercice d'une activité professionnelle: l'exercice d'une activité salariée, d'une activité indépendante et d'une activité saisonnière.

Contrairement à certains motifs d'immigration, tel que le regroupement familial, les études ou la formation professionnelle, l'exercice d'une activité professionnelle ne fait l'objet d'aucune régulation spécifique à l'échelle communautaire. Cette situation peut

sembler paradoxale, compte tenu de l'importance que revêt le sujet, notamment au regard de la situation démographique et des besoins de main d'œuvre au sein de l'Union. Elle s'explique par la répugnance des Etats à abandonner des parcelles de souveraineté dans un domaine aussi sensible que la gestion des marchés nationaux de l'emploi.

Les discussions concernant la proposition de Directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante[121] n'ont pas porté leurs fruits et la proposition a finalement été retirée (voir section Emergence d'un droit et d'une politique communautaires de la migration, 2). Le débat a toutefois été relancé, en premier lieu par la présentation d'un Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques[122] puis par un Programme d'action relatif à l'immigration légale[123] (Programme immigration légale 2005). Ainsi que souligné par le Commissaire Franco Frattini lors de son allocution à la Conférence de haut niveau sur l'immigration légale à Bruxelles en septembre 2007, «au cours des trois dernières années, les décideurs européens ont pris conscience de l'importance d'une action concertée en la matière» (Frattini 2007). Le 23 octobre 2007 deux propositions de Directives, l'une relative à un permis unique et à un socle commun de droits, l'autre relative aux travailleurs hautement qualifiés présentées par la Commission européenne[124] (voir section Emergence d'un droit et d'une politique communautaires de la migration, 2).

2.3.3.2.1 Activité professionnelle salariée

La Cour de justice des Communautés européennes considère dans une affaire *Lawrie-Blum c. Land Baden-Württemberg* (affaire 66/85) que «la caractéristique essentielle de la relation de travail est la circonstance qu'une personne accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération». Cette forme d'activité professionnelle se distingue ainsi de l'exercice d'une activité professionnelle indépendante (pour soi-même) ainsi que l'emploi saisonnier dans la mesure où celui-ci est uniquement exercé durant une partie de l'année.

Il convient de remarquer que le débat actuel au sein des institutions européennes au sujet de l'immigration économique porte pour l'essentiel sur l'exercice d'une activité salariée par les ressortissants étrangers et plus précisément sur le statut des travailleurs hautement qualifiés, dans la mesure où leur immigration porte moins à controverse que l'immigration des autres catégories de travailleurs.

Afin d'avoir une vue d'ensemble de l'emploi des ressortissants de pays tiers au sein des Etats membres de l'Union, il convient de remarquer que les besoins des marchés nationaux de l'emploi ne sont pas uniquement satisfaits par l'immigration strictement économique mais également par les étrangers admis pour d'autres motifs, tels que le

121 COM (2001) 386, 11 juillet 2001.
122 COM (2004) 811, 11 janvier 2005.
123 COM (2005) 669, 21 décembre 2005.
124 COM (2007) 638 et COM (2007) 637, 23 octobre 2007.

regroupement familial et le droit d'asile. En revanche, seule l'immigration strictement économique peut être utilisée aux fins de coller au plus près des besoins des marchés nationaux de l'emploi.

Chacun des Etats membres de l'Union dispose d'un régime juridique spécifique à l'admission des travailleurs étrangers. Les objectifs poursuivis visent dans le même temps à pourvoir les besoins en main d'œuvre du marché de l'emploi et à protéger l'emploi des travailleurs présents sur le marché de l'emploi. Ainsi que l'exprime en d'autres termes la loi finlandaise relative aux étrangers dans une section 70, «l'objet du régime des titres de séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée est de subvenir aux besoins du marché du travail de manière systématique, rapide et flexible, en tenant compte de la protection juridique de l'employeur et du travailleur étranger de même que celle des opportunités d'emploi pour les travailleurs résidant sur le territoire national».

A l'échelle européenne, la protection du marché de l'emploi se fonde sur le principe de préférence communautaire (voir section Emergence d'un droit et d'une politique communautaires de la migration, 2). Aux termes de la résolution du Conseil du 20 juin 1994, «les États membres prendront en compte les demandes d'accès sur leur territoire en vue d'emploi seulement quand l'offre d'emploi proposée dans un État membre ne peut pas être pourvue par la main d'œuvre nationale et communautaire ou par la main-d'œuvre non communautaire qui réside d'une façon permanente et légale dans cet État membre et qui appartient déjà au marché régulier du travail dans cet État membre»[125]. Selon ce principe, le marché européen de l'emploi doit s'entendre des ressortissants de l'Etat considéré, des citoyens de l'Union et des ressortissants de pays tiers en situation régulière. Le principe d'opposabilité de la situation de l'emploi (ou examen du marché de l'emploi) vise à s'assurer qu'il n'existe aucun candidat disponible sur le marché national de l'emploi national pour l'emploi considéré.

Procédures applicables à l'immigration aux fins d'exercice d'une activité professionnelle salariée

Les procédures d'admission des travailleurs étrangers prévoient notamment le ou les types de demandes et de permis requis, la qualité du demandeur (l'employeur ou le travailleur migrant), le lieu de présentation des demandes (pays d'origine ou pays d'accueil), les autorités compétentes et la durée des procédures[126].

Permis et demandes de permis

En l'absence de procédure communautaire standardisée, les Etats membres de l'Union régulent l'immigration aux fins d'exercice d'une activité salariée selon différents types de régimes juridiques. Certains Etats soumettent le recrutement d'un travailleur étranger à l'obtention de trois permis différents, soit un permis de travail, un titre de séjour et autorisation délivrés à l'employeur. Cette complexité est accentuée lorsque plusieurs autorités administratives participent à la procédure.

125 JO 1996 C 274/3, 20 juin 1994.

126 Cette section traite de la législation des 27 Etats membres de l'Union. Toutefois, le régime du permis de travail estonien, principalement utilisé au bénéfice d'étrangers exerçant une activité salariée et admis pour des motifs autres que l'emploi, n'est pas abordé.

Dans la mesure où les Etats membres accordent une grande importance à la protection de leur marché de l'emploi et sont par ailleurs soumis au principe de préférence communautaire, les travailleurs étrangers doivent le plus souvent obtenir, outre le titre de séjour, un titre spécifique les autorisant à travailler sur le territoire de l'Etat considéré.

Selon les Etats membres, l'admission des travailleurs étrangers est soumise à l'obtention soit d'un permis unique soit de deux permis distincts. Dans la première hypothèse, le ressortissant étranger obtient un permis autorisant le séjour ainsi que l'exercice d'une activité salariée sur le territoire de l'Etat considéré. Dans la seconde hypothèse, un permis de séjour et un permis de travail sont exigés. Plus de deux tiers des Etats membres ont adopté ce second système. Il convient par ailleurs de distinguer selon que le ou les demandes de permis sont présentées soit par l'employeur soit par le travailleur étranger.

Dans la majorité des cas, la ou les demandes de permis doivent être présentées par le travailleur étranger. Selon la législation finlandaise en revanche, la demande peut être présentée soit par l'employeur soit par le travailleur étranger. Lorsqu'un permis de travail est requis, différents systèmes sont envisagés : le permis peut être sollicité par le travailleur étranger et délivré à l'employeur (tel est le cas au Danemark), il peut également être sollicité par le travailleur étranger ou l'employeur et être délivré au travailleur étranger (en Irlande par exemple) ou encore être sollicité et délivré à l'employeur (aux Pays-Bas par exemple).

En addition à un permis de séjour et à un permis de travail, certains Etats exigent un troisième permis, délivré à l'employeur. Ce triple verrouillage se conçoit comme une protection supplémentaire du marché national de l'emploi. Tel est l'exemple de la législation belge qui exige, préalablement au dépôt d'une demande de permis de travail par le travailleur étranger, l'obtention par l'employeur d'une autorisation d'occupation fondée sur le principe d'opposabilité de la situation de l'emploi (en d'autres termes sur l'impossibilité de trouver sur le marché national de l'emploi un candidat correspondant au poste envisagé)[127]. La République tchèque envisage un système de triple autorisation aux termes duquel le permis de travail délivré au travailleur étranger et l'autorisation octroyée à l'employeur reposent tous deux sur un examen du marché de l'emploi. La demande présentée par l'employeur doit par ailleurs inclure le nombre de travailleurs envisagés, la proportion d'employées de sexe féminin ainsi qu'un document confirmant l'autorisation de l'entrepreneur d'exercer les activités considérées. En ce sens, le système tchèque va au-delà de l'examen du marché national de l'emploi pour s'intéresser aux caractéristiques de l'entreprise souhaitant employer une main d'œuvre étrangère.

Les systèmes procéduraux applicables au recrutement de travailleurs étrangers sont complexes et constituent, ainsi que le remarquent fréquemment les rapports nationaux, un obstacle à l'immigration de travail. Le rapport relatif à la République tchèque constate ainsi que la complexité du système de recrutement «s'oppose en cela à l'approche du gouvernement constituant à favoriser l'immigration dans le pays» (voir Rapport national République tchèque).

[127] Examen du marché du travail, voir *supra*.

Dans certains cas enfin, le régime des permis de travail pose la question de la protection des travailleurs migrants, notamment lorsque le permis n'est pas délivré au travailleur lui-même mais à son employeur. Selon Baruah et Cholewinski, «lorsque l'autorité qu'exerce l'employeur sur le travailleur est trop importante, une situation abusive peut se développer, en particulier lorsque le migrant ne peut, ou peut difficilement changer d'emploi une fois sur le territoire de l'Etat concerné» (Baruah ; Cholewinski 2007, p. 19).

Lieu de présentation de la demande

L'admission des travailleurs étrangers sur le territoire d'un Etat membre de l'Union est, de la même manière que les autres catégories de ressortissants étrangers, soumise à l'obtention d'un titre de séjour ou d'un visa.

Lorsqu'un permis de travail est exigé, celui-ci doit être sollicité à l'étranger, de sorte que le ressortissant étranger justifie d'un emploi avant son entrée sur le territoire de l'Etat considéré. L'existence d'un permis aux fins de recherche d'emploi telle que pratiquée par exemple en Espagne constitue une exception. L'Italie et la Pologne ont par ailleurs adopté un système selon lequel l'autorisation finale de séjour est délivrée sur le territoire national à la suite toutefois de la délivrance d'une promesse de permis de travail (Pologne) ou de l'approbation d'un «contrat de séjour» (Italie).

Autorités compétentes

Alors que la délivrance des titres de séjour relève naturellement de la compétence des autorités nationales chargées des questions d'immigration (voir section Comparaison, 2.3.1), l'autorité en matière d'octroi des permis de travail peut échoir soit aux autorités chargées des questions d'immigration soit aux autorités chargées des questions d'emploi. Dans la grande majorité des cas ces dernières participent à la procédure de délivrance des permis de travail. Il peut s'agir, selon l'organisation administrative du pays, de l'Agence nationale pour l'emploi (France), du Ministère du travail et des affaires sociales (Chypre) ou de l'Agence des frontières et de l'immigration (Royaume-Uni). La responsabilité peut également être attribuée aux autorités régionales, à l'exemple de la Belgique. Lorsque le pays considéré applique un système de quotas, les autorités chargées de l'emploi participent plutôt à leur détermination qu'à la procédure de délivrance du permis de travail.

La participation des autorités chargées de l'emploi peut prendre deux formes : elles peuvent soit être directement investies de l'autorité de délivrer les permis de travail soit donner un avis à l'autorité chargée des questions d'immigration. Une légère préférence pour la première solution peut être observée au sein des Etats membres de l'Union.

La participation de plusieurs autorités aux procédures de délivrance des permis ajoute à la complexité du système et par suite aux difficultés que peuvent rencontrer les travailleurs étrangers et les employeurs ainsi qu'aux délais d'instruction des demandes. En Finlande les critiques des employeurs présentées à la Direction de l'immigration (Entretiens avec les responsables de l'immigration en Finlande 2007) ont été prises en compte par la quatrième recommandation présentée dans le cadre du Programme gouvernemental en matière

de politique de migration qui envisage une simplification du régime de l'immigration économique (Finlande, Programme gouvernemental concernant la migration 2006).

Durée de la procédure

S'agissant de la durée de la procédure de délivrance des titres de séjour, il convient de se reporter à la section Comparaison 2.3.1. S'agissant ensuite de la durée d'instruction des demandes de permis de travail, peu de législations nationales envisagent des dispositions spécifiques à cet effet. Par ailleurs les pratiques administratives diffèrent considérablement selon les Etats membres de l'Union. L'étude comparative révèle l'existence de durées comprises entre trois jours (Bulgarie) et deux mois (Lituanie). Dans la mesure où les permis de travail sont souvent délivrés pour une période d'une année – voire moins en fonction de la durée du contrat de travail – un délai de deux mois apparaît comme étant relativement long.

Conditions applicables à l'immigration aux fins d'exercice d'une activité professionnelle salariée

En addition aux conditions générales de séjour applicables aux différentes catégories d'immigration (voir section Comparaison, 2.3.1), les Etats membres de l'Union imposent certaines conditions spécifiques à l'immigration aux fins d'exercice d'une activité professionnelle salariée visant principalement à contrôler l'accès aux marchés nationaux de l'emploi.

Conditions relatives à l'accès au marché national de l'emploi

L'ensemble des Etats membres de l'Union soumettent l'exercice d'une activité professionnelle salariée par un ressortissant étranger à l'obtention d'un titre spécifique, le plus souvent un permis de travail. Dans cette hypothèse, l'obtention d'un permis de travail est une condition préalable à la délivrance d'un titre de séjour. Lorsqu'un seul permis est requis – soit un titre de séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée – l'examen des conditions d'exercice de l'emploi, telles que l'examen du marché de l'emploi, et des conditions d'immigration feront l'objet d'une procédure unique.

Examen du marché du travail et quotas d'immigration économique

La législation des Etats membres de l'Union se fonde sur un principe d'opposabilité de la situation de l'emploi. Le plus souvent l'une des deux options suivantes est choisie : examen du marché de l'emploi ou régime de quotas. Exceptionnellement, les deux systèmes sont appliqués conjointement. Tel est, par exemple, le cas de l'Estonie.

L'objectif du système d'examen du marché de l'emploi et du régime de quotas est de gérer les migrations économiques afin d'autoriser l'entrée et le séjour d'un nombre de travailleurs étrangers correspondant aux besoins de l'économie nationale, dans les secteurs nécessitant un complément à la main d'œuvre nationale. Il s'agit également de contrôler et de limiter l'immigration de travail afin de protéger le marché national de l'emploi et les travailleurs résidant sur le territoire de l'Etat.

Le régime de quotas[128] suppose l'établissement de limites chiffrées à l'admission des travailleurs étrangers sur le territoire d'un Etat selon un nombre de travailleurs donné ou un pourcentage de la population active (Baruah ; Cholewinski 2007). Le régime de quotas présente l'inconvénient d'être relativement rigide et difficilement modulable en fonction des besoins du marché du travail (Baruah ; Cholewinski 2007).

Le principe de l'examen du marché du travail est d'apprécier s'il existe sur le marché du travail national des candidats correspondant à une offre de travail donnée (voir Principe de préférence communautaire). Selon ce système, l'employeur doit présenter une offre de travail auprès des autorités compétentes en la matière pendant une période donnée ou doit justifier avoir recherché un candidat sur le marché de l'emploi pendant une période donnée (Baruah ; Cholewinski 2007).

Le régime de quotas fonctionne habituellement sur une estimation annuelle des besoins de l'économie nationale lorsque l'examen du marché du travail est conduit pour chaque demande individuelle d'immigration aux fins d'exercice d'une activité salariée. Les quotas sont le plus souvent définis à l'échelle du gouvernement national en coordination avec les acteurs économiques concernés, tels que les syndicats, les associations patronales, les autorités locales et des représentants de la société civile. L'examen du marché du travail est conduit par les autorités compétentes en matière d'emploi, telles que les agences pour l'emploi, les bureaux du marché de l'emploi, etc. Les quotas font le plus souvent l'objet d'une répartition selon différentes catégories, permettant ainsi d'établir des priorités selon les secteurs professionnels. Lorsque le système fonctionne selon un examen du marché du travail, certaines catégories ou secteurs professionnels prioritaires peuvent faire l'objet d'une exemption de la condition d'opposabilité du marché de l'emploi (Baruah ; Cholewinski 2007).

Examen du marché du travail et quotas d'immigration économique au sein des Etats membres de l'Union

La majorité des Etats membres de l'Union ont choisi de fonctionner selon le système de l'examen du marché de l'emploi. Le régime de quotas a été adopté par l'Autriche, l'Espagne, l'Estonie, la Grèce, l'Italie, le Portugal, la Roumanie et la Slovénie.

L'Estonie applique un double système de quota et d'examen du marché du travail. L'examen du marché du travail est réalisé dans le cadre d'un régime de quota général applicable à l'ensemble des catégories d'immigration. Le quota général ne peut dépasser 0.05 % de la population totale résidant annuellement dans le pays. Ce chiffre est définitif et n'est pas soumis à une révision annuelle[129].

Le régime juridique hongrois constitue également un particularisme. Le principe est celui de l'examen du marché du travail. Le Ministre des affaires sociales et de l'emploi, en accord avec les autres ministères concernés, peut toutefois adopter un décret précisant les

[128] Voir note de bas de page n°64, section Comparaison, 2.3.1. Pour les besoins de la présente étude, le terme «quota» s'applique aux quotas et plafonds.

[129] Voir les développements relatifs aux quotas en Estonie, section Comparaison, 2.3.1.

conditions et la procédure de délivrance des permis de travail, le nombre maximum de travailleurs étrangers pouvant être employés dans chacune des provinces, dans la capitale et sur le territoire national. Le décret peut également viser les emplois ne pouvant être occupés par les ressortissants de pays tiers, en raison de la situation économique à un moment donné.

Particularités des quotas d'immigration économique au sein des Etats membres de l'Union

Aux termes de la législation autrichienne, seuls les «employés exerçant une fonction clé» peuvent obtenir un titre de séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée. Des disponibilités de quotas doivent exister et un avis favorable du Service du marché de l'emploi est requis. Le régime de quotas applicable dans cette hypothèse est double. La délivrance du permis de séjour de longue durée initial est soumise à un régime de quotas fixé annuellement par le gouvernement fédéral en fonction des besoins du marché national de l'emploi et selon les propositions des autorités locales. De plus, selon un régime de quotas additionnel, le nombre d'étrangers salariés et d'étrangers au chômage ne doit en principe pas dépasser 8 % du nombre d'Autrichiens actifs.

En Grèce, une décision interministérielle décide annuellement du nombre maximum de titres de séjour pouvant être délivrés aux fins d'exercice d'une activité salariée et d'un emploi saisonnier. Cette décision se fonde sur le rapport des Comités régionaux auquel participent le Secrétaire général de la région, des représentants de l'Organisme grec de l'emploi et de la main d'œuvre, du Conseil de l'inspection du travail et des chambres locales du commerce et de l'industrie. Le quota est réparti selon les régions, les professions et les catégories d'emploi – travail salarié et travail saisonnier.

De manière similaire en Italie, le régime annuel de quotas relatifs à l'exercice d'une activité professionnelle (salariée, indépendante, saisonnière) est basé sur les besoins de main d'œuvre exprimés au niveau régional. L'on remarquera que des restrictions de quotas sont imposées aux pays tiers qui ne participent pas à la lutte contre les migrations irrégulières[130]. Un traitement préférentiel est par ailleurs accordé aux étrangers d'origine italienne ainsi qu'aux ressortissants des Etats avec lesquels l'Italie a conclu des accords en matière de réadmission, d'entrée et de migration circulaire. Les quotas adoptés pour l'année 2007 confirment l'importance de ces accords bilatéraux : parmi les 47 100 admissions prévues à des fins de travail non saisonnier, 8 000 concernent des ressortissants égyptiens (accord conclu en 2005), 6 500 des ressortissants moldaves (accord conclu en 2003) et 4 300 des ressortissants marocains (accord conclu en 2005) (Italie, Décret Flusso 2007).

En Slovénie, les quotas adoptés à l'occasion des résolutions relatives aux politiques migratoires de l'Assemblée nationale prévoient différentes catégories, telles que les travailleurs salariés, les travailleurs relocalisés[131], les travailleurs en formation professionnelle ou autre, les travailleurs saisonniers et les fournisseurs de services

[130] La notion de «non-coopération» n'est pas définie plus avant.
[131] Travailleurs employés par une entreprise étrangère située à l'étranger.

individuels. Les quotas sont fixés annuellement dans une limite de 5 % de la population active slovène.

Le rapport national relatif à l'Espagne révèle que les quotas ne suffisent pas à combler les besoins du marché du travail. Il existe ainsi un écart considérable entre la demande officielle et la demande réelle de travail, comblé par le recours à l'immigration irrégulière (voir Rapport national Espagne).

Particularités de l'examen du marché du travail au sein des Etats membres de l'Union

Plusieurs méthodes d'examen du marché du travail coexistent au sein des Etats membres de l'Union. Le plus souvent, la charge de la preuve repose sur l'employeur.

Les législations nationales exigent habituellement que l'employeur saisisse l'autorité compétente de l'existence d'une offre d'emploi. L'autorité compétente en matière d'emploi est souvent chargée d'approuver la délivrance du permis de travail. En Suède, l'employeur doit par ailleurs présenter à l'Agence pour l'emploi un avis syndical. D'autres Etats membres exigent que l'employeur fasse la démonstration d'une recherche active d'un candidat au poste considéré sur le marché national de l'emploi.

Les réglementations nationales font parfois mention de délais de procédure. Aux Pays-Bas, l'offre d'emploi doit être publiée cinq semaines avant la présentation d'une demande de permis de travail. En Bulgarie, l'employeur doit justifier d'une recherche active d'un candidat au sein du marché national de l'emploi pendant une durée de 15 jours.

Les conditions susmentionnées peuvent s'appliquer de manière cumulative. Aux Pays-Bas, l'employeur doit ainsi saisir les autorités de l'offre d'emploi et doit par ailleurs établir avoir procédé à des démarches actives en vue du recrutement au sein du marché national de l'emploi.

L'examen du marché du travail a pour objet de s'assurer qu'il n'existe aucun candidat satisfaisant les exigences de l'emploi proposé au sein du marché national de l'emploi. Le marché national d'emploi comprend les ressortissants de l'Etat considéré, les citoyens européens ainsi que les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire national. Les informations reçues relatives au respect du principe de préférence communautaire ne couvrent pas l'ensemble des Etats membres de l'Union. S'agissant des Etats pour lesquels des informations sont disponibles, il convient de remarquer que le principe est respecté dans la plupart des cas. Dans certains cas toutefois, les ressortissants de pays tiers résidant sur le territoire national ne sont pas pris en considération. Ainsi, la réglementation chypriote soumet la délivrance d'un permis de travail à l'absence de travailleurs nationaux ou communautaires (Chypre, Département du travail 2007). Les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire ne sont pas considérés. En Irlande, l'examen du marché du travail prend premièrement en considération l'existence de travailleurs de l'EEE et de la Suisse puis, dans un deuxième temps, l'existence de ressortissants bulgares ou roumains (Irlande, Ministère des entreprises, du commerce et de l'emploi 2007). Dans ces deux hypothèses, le principe de préférence communautaire n'est pas pleinement respecté.

De nombreux Etats membres prévoient l'existence d'exemption de l'examen du marché du travail au bénéfice de certaines catégories de travailleurs en cas de pénuries de main d'œuvre dans certains secteurs de l'économie. Tel est par exemple le cas des travailleurs hautement qualifiés en Belgique. Dans cette hypothèse également, le principe de préférence communautaire n'est pas respecté.

Autres conditions

A la différence du régime des quotas et de l'examen du marché du travail, aucune autre condition ne semble faire l'objet d'une approche commune au sein des Etats membres de l'Union. Dans certains cas, les rapports nationaux ne font par ailleurs état d'aucune condition additionnelle.

Certains Etats membres[132] exigent que le travailleur étranger possède les qualifications, l'expérience et les compétences nécessaires à l'exercice de l'emploi considéré. En Bulgarie le demandeur doit être titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou doit posséder des qualifications et une expérience professionnelle correspondant à l'activité considérée. Au Royaume-Uni, un diplôme universitaire ou tout autre diplôme d'enseignement supérieur reconnu ou encore trois ans d'expérience professionnelle sont le plus souvent exigés.

Dans trois pays (Lettonie, Pologne et Roumanie), la connaissance de la langue nationale est une condition spécifique en matière d'immigration aux fins d'exercice d'une activité salariée[133]. En Roumanie, cette condition s'applique à l'ensemble des travailleurs étrangers tandis que la Pologne et la Lettonie réservent cette exigence à l'exercice de certaines professions[134].

En Estonie et en Roumanie, le travailleur étranger doit se conformer à certaines exigences de santé ; en Roumanie et en Slovaquie, le travailleur étranger doit présenter un casier judiciaire vierge et en Suède, le travailleur étranger doit s'engager à retourner dans le pays d'origine au terme du contrat de travail.

Il convient par ailleurs de remarquer l'existence de conditions d'exclusion[135]. En Belgique, seuls les ressortissants de pays avec lesquels des accords bilatéraux relatifs au travail ont été conclus peuvent être admis aux fins d'exercice d'une activité salariée[136]. En Irlande, l'immigration de travail n'est autorisée que dans certains secteurs de l'économie nationale, tels que les positions cléricales et administratives, le personnel d'opération et de production, le personnel hôtelier et traiteur (à l'exception des chefs), les ouvriers artisans, les apprentis et les éducateurs. Au Royaume-Uni, il est habituellement exigé

[132] Tels que l'Estonie, l'Irlande, le Portugal et la Roumanie

[133] Il s'agit ici d'une condition spécifique, distincte des conditions générales en matière linguistique, telles qu'abordées dans la section Comparaison, 2.3.1.

[134] Notamment lorsque l'emploi présente un aspect social ou consiste en des activités publiques.

[135] Il convient par ailleurs de remarquer que certaines restrictions sont envisagées en dehors du cadre des législations d'immigration notamment en matière d'exercice d'emplois au sein de la fonction public de l'Etat considéré.

[136] La Belgique a conclu des accords bilatéraux avec l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Maroc, le Monténégro, la Serbie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Tunisie et la Turquie.

que l'emploi requière au minimum un dipôme de l'enseignement supérieur ou trois d'expérience professionnelle correspondant au niveau 3 du système de qualification nationale professionnelle (*National Vocational Qualification*)[137].

Dans certains cas, des exigences spécifiques sont requises de la part de l'employeur. Certaines législations nationales font expressément mention de conditions de salaire et d'emploi devant être équivalentes à celles dont bénéficient les travailleurs nationaux (par exemple au Danemark, en Pologne et en Suède). Aux termes d'autres législations nationales, l'employeur doit fournir au travailleur étranger un logement (par exemple en France) et/ou doit couvrir les frais de retour dans le pays d'origine à l'expiration du contrat de travail (par exemple en Suède). Certains Etats exigent encore que l'entreprise de l'employeur soit enregistrée au registre des sociétés (par exemple en Irlande).

Permis de travail

Les permis de travail accordés aux ressortissants de pays tiers avant leur entrée sur le territoire des Etats membres de l'Union sont invariablement limités dans le temps et/ou dans leur champ d'application.

Les permis de travail peuvent être limités à un secteur professionnel donné, une région ou un employeur précis. Il est fréquent que le permis de travail soit délivré pour un emploi déterminé auprès d'un employeur spécifique. Dans cette hypothèse, le travailleur migrant est, tout au moins durant la durée du premier permis de travail délivré, lié à un employeur spécifique. Ainsi en Irlande, le travailleur étranger est-il contraint de rester au service de l'employeur initial pendant une durée minimale de 12 mois. S'il souhaite par la suite être engagé par un employeur différent, il doit présenter une nouvelle demande de permis de travail (Irlande, Ministère des entreprises, du commerce et de l'emploi 2007). Certains Etats membres de l'Union envisagent néanmoins la possibilité de l'accès illimité au marché du travail du ressortissant étranger qui a été employé pendant un certain nombre d'années sur le territoire national. Ainsi, en Autriche et en Belgique, les ressortissants de pays tiers peuvent-ils dans cette hypothèse présenter une demande de carte d'exception (*Befreiungsschein* en Autriche, permis de travail B en Belgique). En tout état de cause, lorsque le statut de résident de longue durée est accordé, conformément aux dispositions de la Directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée[138], l'accès des intéressés au marché du travail est assuré de manière égale aux ressortissants de l'Etat considéré.

Dans l'hypothèse où le permis de travail est lié à un employeur spécifique, une relation de dépendance se crée, qui peut résulter en une situation d'exploitation du travailleur migrant (Baruah ; Cholewinski 2007). Cette situation de dépendance est d'autant aggravée que les travailleurs étrangers ont souvent peu de connaissances relatives à leurs droits et

[137] Toutefois, cette exigence générale ne s'applique pas aux personnes admises au titre du Programme sectoriel (*Sector Based Scheme – SBS*) applicable aux postes à qualifications moindres dans l'industrie alimentaire ainsi qu'aux personnes admises au titre du Programme en faveur des travailleurs saisonniers agricoles (*Seasonal Agricultural Workers Scheme – SAWS*).

[138] JO 2004 L 016/44, 25 novembre 2003.

n'ont souvent pas accès à la protection des syndicats (Rapport PIELAMI 2006[139]). Les travailleurs étrangers devraient par ailleurs être en mesure d'améliorer leurs compétences et par suite leur situation personnelle en profitant d'opportunités d'emploi diversifiées (Carrera ; Formisano 2005).

Les permis de travail initialement délivrés aux travailleurs étrangers sont également limités dans le temps, le plus souvent en fonction de la durée du contrat de travail. Toutefois, selon les législations nationales, une limite de temps peut être imposée quand bien même le contrat de travail est conclu pour une durée indéterminée. Ainsi le permis de travail initial est-il souvent délivré en tout état de cause pour une durée d'un ou deux ans. Le Royaume-Uni délivre en revanche des permis de travail valables pour une durée de quatre ou cinq ans.

Mesures de facilitation de la migration de travail

Trois types de mesures principales relatives à la facilitation de la migration de travail peuvent être identifiés : les permis délivrés aux fins de recherche d'un emploi, les dispositions spécifiques aux travailleurs hautement qualifiés et les accords bilatéraux en matière de travail.

Permis aux fins de recherche d'un emploi

De manière générale, les Etats membres de l'Union imposent aux ressortissants de pays tiers d'obtenir un emploi avant leur entrée sur le territoire national. Une demande doit souvent être présentée depuis l'étranger aux fins d'obtention d'un permis de travail et de titre de séjour. Dans le mesure où il est difficile pour un ressortissant étranger d'obtenir un contrat de travail sans avoir au préalable un contact avec un employeur potentiel, ce système a pu être critiqué comme constituant un obstacle à la facilitation des migrations économiques.

Le concept de permis aux fins de recherche d'un emploi peut constituer une solution à l'emploi fréquent de travailleurs en situation irrégulière au sein des Etats membres de l'Union. Selon un tel régime, le ressortissant étranger est autorisé à entrer et à séjourner légalement au sein d'un Etat membre pendant une période donnée aux fins d'y chercher un emploi.

Le Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques et le Programme immigration légale 2005 font mention des permis aux fins de recherche d'un emploi sans toutefois développer plus avant cette possibilité d'immigration légale. Pour le moment, rares sont les Etats qui ont adopté une telle approche.

Au cours de l'année 2000, l'Espagne a introduit un visa aux fins de recherche d'emploi. Aux termes de l'article 39 de la loi organique 4/2000, un visa de ce type peut être accordé au ressortissant d'un pays tiers pour un séjour de trois mois aux fins de recherche d'un emploi. A l'expiration de ce délai, l'intéressé qui n'a pas trouvé d'emploi doit retourner dans

[139] Bien que le rapport traite de l'emploi irrégulier, les conclusions qu'il présente en matière de protection des droits des travailleurs migrants, notamment quant aux questions de l'information des intéressés, peuvent être étendues aux questions d'immigration légale.

le pays d'origine. Le nombre de visas pouvant être délivrés à ce titre est fixé annuellement par un groupe interministériel après examen du marché national de l'emploi et suite à la consultation des gouvernements provinciaux et des syndicats les plus représentatifs[140]. La décision du groupe interministériel peut inclure certaines spécifications relatives aux qualifications des intéressés, aux secteurs d'activité et aux zones géographiques concernés. La loi espagnole mentionne expressément que la procédure ne peut être utilisée aux fins de régularisation des étrangers résidant en situation irrégulière sur le territoire national.

Le régime des visas aux fins de recherche d'emploi a pour objectif de répondre aux besoins du marché du travail en évitant le recours aux travailleurs étrangers en situation irrégulière (Castellano *et al* 2003).

Le système adopté par le législateur espagnol fait également l'objet de discussions au sein de plusieurs Etats membres de l'Union. Le parlement italien a adopté un projet de loi réservant une partie des quotas d'immigration à la recherche d'un emploi (Italie, Disegno di legge 2007, art. 1a (11)). La Suède prévoit également d'amender sa législation d'immigration en ce sens (Forum IGC 2007).

Un certain nombre d'Etats membres envisagent par ailleurs des mesures proches du système des permis aux fins de recherche d'un emploi, en autorisant les étudiants étrangers ayant obtenu un diplôme auprès d'un établissement d'enseignement national à chercher un emploi pendant une durée de trois mois (Pays-Bas), six mois (France, Irlande) ou douze mois (Allemagne, Royaume-Uni).

Dispositions en faveur des travailleurs hautement qualifiés

Le débat actuel relatif à l'immigration économique au sein des Etats membres de l'Union porte pour l'essentiel sur la question de travailleurs hautement qualifiés. Il existe un consensus relatif sur les besoins des économies nationales en la matière. A l'occasion de son allocation délivrée au cours de la Conférence de haut niveau sur l'immigration légale à Lisbonne le 13 septembre 2007, le Commissaire européen chargé de la Justice, de la liberté, de la sécurité a déclaré : «Nous devons regarder l'immigration non pas comme une menace mais — si elle bien gérée et c'est notre nouvelle tâche — comme un enrichissement et un phénomène inévitable dans le monde d'aujourd'hui. Nous devrions faire plus attention à ce que nous révèlent les statistiques : 85 % de la main-d'œuvre non-qualifiée immigre dans l'Union contre 5 % aux Etats-Unis tandis que 55 % de la main-d'œuvre qualifiée se rend en Amérique et seulement 5 % en Europe. Notre objectif est donc d'inverser cette double tendance, ce qui demande de nouveaux outils […] L'Europe est en compétition avec l'Australie, le Canada, les Etats-Unis ainsi que les puissances asiatiques émergentes».

Une étude récente indique que 54 % des immigrants en provenance des pays Med-MENA (Pays méditerranéens du Moyen-Orient et d'Afrique du nord) titulaires d'un

[140] En 2007, le gouvernement espagnol a attribué un quota de 455 visas aux fins de recherche d'emploi. L'ensemble des visas pouvant être accordés portaient sur des activités d'employé de maison. En 2006 en revanche, d'autres catégories professionnelles étaient visées, telles que la construction et l'hôtellerie (Espagne, Ministère du travail et des affaires sociales 2007).

diplôme universitaire résident au Canada et aux Etats-Unis d'Amérique, alors que 87 % de ressortissants de ces pays disposant de qualifications inférieures résident en Europe (Consortium euro-méditerranéen pour la recherche appliquée sur les migrations internationales (CARIM 2005).

Un rapport de synthèse publié par le Réseau européen des migrations (REM) identifie la demande de travailleurs hautement qualifiés au sein de 11 Etats membres de l'Union (REM 2007). Une distinction principale semble pouvoir être établie entre d'une part les pays qui envisagent des régimes juridiques spécifiques à l'immigration des travailleurs hautement qualifiés et, d'autre part, les pays envisageant l'immigration des travailleurs hautement qualifiés selon le régime d'immigration économique de droit commun incluant toutefois certaines facilités procédurales.

La présente étude identifie six pays disposant de régimes juridiques spécifiques au bénéfice des travailleurs hautement qualifiés. Il s'agit du Danemark (Système de carte de travail), de la France (Carte compétences et talents), de l'Irlande (Régime des cartes vertes), des Pays-Bas (Régime de travailleurs migrants hautement qualifiés), de la République tchèque (Projet pilote de sélection active de travailleurs étrangers qualifiés) et du Royaume-Uni (Programme de migration hautement qualifiée)[141]. La présente étude identifie par ailleurs six autres pays octroyant aux travailleurs hautement qualifiés des facilités procédurales au sein du régime de droit commun[142].

Compte tenu de la diversité des systèmes d'enseignement existant au sein des pays tiers et des Etats membres de l'Union, la reconnaissance des diplômes constitue l'un des problèmes posés par l'introduction d'un régime juridique spécifique aux travailleurs hautement qualifiés[143]. Les Etats membres appliquent différents systèmes d'appréciation de la qualification des intéressés. Il peut notamment s'agir d'une référence aux revenus envisagés ou d'un système de points (tel est le cas de la République tchèque et du Royaume-Uni) fondé par exemple sur les qualifications du demandeur, son salaire, son âge et ses liens avec l'Etat considéré. L'Autriche prévoit une catégorie «d'employés exerçant une fonction clé» dont l'appréciation relève de la compétence des services du marché de l'emploi. La France accorde une compétence discrétionnaire aux autorités compétentes : la carte compétences et talents peut être délivrée aux étrangers susceptibles de participer, du fait de leurs compétences ou de leurs talents, de façon significative et durable au développement économique ou au rayonnement, notamment intellectuel, scientifique, culturel, humanitaire ou sportif de la France et du pays d'origine.

Les dispositions favorables envisagées au bénéfice des travailleurs hautement qualifiés consistent en un accès facilité au statut de résident temporaire ou permanent (per exemple en Allemagne ou en République tchèque), un traitement accéléré des demandes (par

[141] A compter de l'année 2008, le Royaume-Uni envisage la mise en œuvre d'un système de points inspiré du modèle australien. Le niveau 1 (*Tier 1*) sera applicable aux travailleurs hautement qualifiés à compter du début de l'année 2008.

[142] Tel est le cas de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Bulgarie, de l'Italie et du Portugal. Le régime autrichien a ceci de particulier qu'il autorise uniquement l'immigration économique des «employés occupant une fonction clé».

[143] Voir S. Nonnenmacher 2006.

exemple deux semaines aux Pays-Bas), une exemption de la condition d'opposabilité de la situation du marché de l'emploi (Belgique) ou des catégories de quotas réservés.

L'adoption de régimes favorables aux travailleurs migrants hautement qualifiés fait l'objet de critiques, tant du point de vue de leur principe que leur mise en œuvre. Ainsi Carrera considère-t-il que ces régimes institutionnalisent une distinction entre certains étrangers considérés comme utiles et d'autres considérés comme constituant un fardeau pour les économies nationales et justifient l'exclusion de ces derniers (Carrera 2007). Quoique l'institution en France de la carte compétences et talents soit trop récente pour qu'une évaluation de son fonctionnement puisse être réalisée, la capacité des autorités compétentes à évaluer «la participation significative et durable au développement du pays d'origine» a dès à présent été posée (Guimezanes 2006).

La migration des travailleurs hautement qualifiés pose par ailleurs le problème de la fuite des cerveaux. Environ 400 000 scientifiques et ingénieurs des pays en développement (soit entre 30 et 50 % de ceux-ci) travailleraient dans le secteur de la recherche-développement au sein des pays industrialisés, alors qu'environ 1, 2 million d'entre eux exercent les mêmes activités dans leur pays d'origine (Meyer ; Brown 1999). L'adoption de régimes juridiques facilitant l'entrée et le séjour de travailleurs migrants hautement qualifiés est ainsi susceptible de ralentir de manière significative le développement économique des pays tiers. Une communication récente de la Commission européenne propose de réduire les risques de fuite des cerveaux en favorisant le développement de la migration circulaire et en prenant en compte la situation spécifique des pays tiers afin notamment de limiter le recrutement de travailleurs migrants au sein des secteurs économiques présentant une situation critique (Communication sur les migrations circulaires et les partenariats pour la mobilité 2007)[144]. La proposition de Directive sur les migrants hautement qualifiés souligne par ailleurs que «les États membres doivent s'abstenir de pratiquer un recrutement actif dans les pays en développement dans les secteurs confrontés à des pénuries de ressources humaines» et que des «politiques et des principes de recrutement éthique» devraient être adoptés[145]. Toutefois, de tels principes éthiques présentent le plus souvent un caractère non impératif, leur mise en œuvre est en tout état de cause difficile à apprécier et par suite leur sanction particulièrement malaisée. Les régimes juridiques en faveur des travailleurs migrants hautement qualifiés actuellement envisagés par les Etats membres de l'Union ne prévoient pas une politique active de recrutement mais plutôt des facilités d'entrée et de séjour sur le territoire national considéré. Un débat approfondi relatif à la migration des travailleurs migrants hautement qualifiés serait néanmoins le bienvenu.

Accords bilatéraux relatifs à l'emploi

Les accords bilatéraux constituent un outil additionnel aux fins de facilitation des migrations économiques. Après la seconde guerre mondiale de nombreux accords de ce type ont été signés, le plus souvent entre les Etats du nord et du sud de l'Europe. L'élargissement de la Communauté européenne et le principe de libre circulation des

144 COM (2007) 248, 16 mai 2007.

145 Aux titres des exemples de politiques et des principes de recrutement éthique, citons le Code de pratique du Commonwealth pour le recrutement international des agents de santé adopté en 2003.

travailleurs communautaires ont rendu la plupart de ces accords caducs[146]. Certains de ces accords demeurent toutefois en vigueur. Ainsi, au cours de l'année 2003, environ 44 000 ressortissants étrangers travaillaient en Allemagne selon des contrats de travail conclus en application d'accords bilatéraux existant entre l'Allemagne et les pays d'Europe centrale et orientale.

L'usage des accords bilatéraux par les Etats membres de l'Union mérite d'être considéré. Le contenu des accords bilatéraux conclus par les pays du sud de l'Europe dépasse le seul cadre du recrutement des travailleurs étrangers. En Italie la détermination des quotas d'immigration est notamment fondée sur un traitement préférentiel accordé aux ressortissants des Etats avec lesquels l'Italie a conclu des accords en matière de réadmission, d'entrée et de migration circulaire ainsi que sur des restrictions imposées aux ressortissants d'Etats ne participant pas à la lutte contre l'immigration irrégulière. Certains accords bilatéraux contiennent des dispositions spécifiques à l'immigration aux fins d'exercice d'activités saisonnières, d'autres établissent des procédures particulières de délivrance des permis de travail. En application d'une politique globale d'immigration, l'Espagne a conclu des accords bilatéraux avec la Colombie, l'Equateur, le Maroc, la République dominicaine et le Pérou traitant non seulement des questions d'emploi mais encore de la coopération en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, contre l'exploitation et la violation des droits sociaux des migrants, contre la falsification des documents et la traite des personnes (voir Rapport national Espagne)[147].

Une approche similaire est proposée dans le cadre des partenariats pour la mobilité actuellement débattus à l'échelle de l'Union (Communication sur les migrations circulaires et les partenariats pour la mobilité 2007)[148].

Conformité avec le droit communautaire et le droit international

Aucune réglementation spécifique n'existe pour le moment à l'échelle de l'Union. Il convient tout de même de mentionner que les ressortissants turcs résidant et travaillant régulièrement au sein des Etats membres peuvent bénéficier d'un accès privilégié à l'emploi conformément à la Décision 1/80. Par ailleurs le principe de préférence communautaire est le plus souvent respecté par les Etats membres de l'Union.

En droit international général, l'admission des étrangers relève de la souveraineté des Etats. En d'autres termes, sauf obligations spécifiques (par exemple, les obligations prévues par la Convention de Genève de 1951), les Etats disposent d'une compétence discrétionnaire en la matière. Cela résulte d'un système international fondé sur la coexistence d'Etats disposant de la plénitude des compétences sur leur territoire (Normes juridiques internationales et migration 2002).

[146] L'exercice du droit de libre circulation des travailleurs des nouveaux Etats membres de l'Union peut toutefois être restreint en application de dispositions transitoires. Voir section L'émergence d'un droit et d'une politique communautaires de l'immigration, 1.

[147] L'Espagne a également conclu des accords en matière d'emploi avec la Roumanie et la Pologne.

[148] Les partenariats pour la mobilité comprennent un accord cadre visant une coopération active entre les pays tiers et l'Union en matière de gestion des flux migratoires, notamment la lutte contre la traite des personnes et un meilleur accès des ressortissants de pays tiers au territoire européen (COM (2007) 248).

Certaines obligations relatives à l'admission de ressortissants de pays tiers peuvent dériver d'accords internationaux, tels que l'AGCS[149]. Le Mode 4 de l'AGCS vise la fourniture de services par un ressortissant (une personne privée) d'un Etat membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) séjournant de manière temporaire sur le territoire d'un autre Etat membre. Le plus souvent l'admission sur le territoire de l'Etat concerné se fonde sur un motif spécifique, tel que l'exécution d'un contrat de fourniture de services en qualité de travailleur indépendant ou d'employé d'un fournisseur étranger[150]. Les détails de la réglementation, notamment la durée du séjour autorisé, sont fonction des engagements spécifiques des Etats membres de l'OMC. Les dispositions de l'AGCS constituent des standards minima et la pratique des Etats est souvent plus libérale que le régime restrictif accepté.

L'article 4 de Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant[151] envisage un droit d'admission des travailleurs migrants sur le territoire des Etats parties. Il convient toutefois de rappeler que le champ d'application territorial de la convention est relativement limité (voir section Comparaison, 2.3.3.1.). En outre, l'exercice du droit d'admission garanti par la convention dépend de l'obtention par le travailleur migrant d'une autorisation de travail. Aucune disposition n'envisage en revanche un droit d'exercice d'une activité professionnelle salariée. Les Etats parties sont simplement tenus de délivrer ou de renouveler, selon les conditions du droit national considéré, un permis de travail aux travailleurs migrants ayant obtenu l'autorisation d'entrer sur le territoire national aux fins d'exercice d'une activité salariée (art. 8(1)).

L'article 18 commun à la Charte européenne sociale (CSE) et à la Charte sociale européenne révisée (CSE rev.) prévoit le droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des Etats parties[152]. Ces dispositions s'appliquent uniquement aux ressortissants de l'un Etats parties séjournant sur le territoire d'un autre Etat partie. L'Annexe à la CSE précise que les dispositions de l'article 18(1) «ne concernent pas l'entrée sur le territoire des Parties et ne portent pas atteinte à celles de la Convention européenne d'établissement signée à Paris le 13 décembre 1955». L'article 18 contient enfin une limitation importante dans la mesure où l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire d'une autre Partie contractante, sur un pied d'égalité avec les nationaux de cette dernière, peut faire l'objet de «restrictions fondées sur des raisons sérieuses de caractère économique ou social» (CSE, Partie I).

Au 31 janvier 2008, la Convention internationale sur la protection des travailleurs migrants et des membres de leur famille (CTM) était ratifiée par 37 Etats, principalement des pays d'origine. La Convention n'est ratifiée par aucun Etat membre de l'Union[153]. Par ailleurs, la Convention ne contient aucune disposition relative à l'admission des travailleurs migrants et des membres de leur famille sur le territoire des parties contractantes, sinon une référence aux compétences discrétionnaires des Etats en la matière (art. 79).

149 L'ensemble des Etats membres de l'Union sont également membres de l'OMC.

150 Le Mode 4 toutefois ne traite pas de l'accès au marché du travail de manière générale ni des questions de séjour de longue durée.

151 S'agissant du champ d'application de la Convention, voir *supra*, section Comparaison, 2.3.3.1.

152 S'agissant du champ d'application de la Charte, voir *supra*, section Comparaison, 2.3.3.1.

153 Sur ce point, voir E. MacDonald ; R. Cholewinski 2007.

En application de l'article 26 PIDCP, les Etats sont tenus de respecter le principe de non-discrimination lors de l'adoption et de la mise en œuvre de leur politique d'admission. Ainsi une différence de traitement fondée sur l'origine nationale est-elle proscrite, à moins d'être justifiée par des motifs raisonnables et objectifs.

Les Etats sont tenus de respecter les droits des travailleurs migrants une fois ceux-ci entrés sur leur territoire. Du point de vue des droits de l'homme, les pratiques nationales consistant à délivrer les permis de travail à l'employeur et à créer un lien de dépendance entre le travailleur étranger et un employeur spécifique sont contestables dans la mesure où elles sont susceptibles d'entraîner des situations d'abus et d'exploitation[154]. Les dispositions de l'article 8(2) de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant garantissent une protection en la matière : «le permis de travail délivré pour la première fois ne peut, en règle générale, lier le travailleur à un même employeur ou à une même localité pour une période supérieure à une année». Par ailleurs, l'article 16(2) de la CTM garantit un «droit à la protection effective de l'Etat contre la violence, les dommages corporels, les menaces et intimidations, que ce soit de la part de fonctionnaires ou de particuliers, de groupes ou d'institutions». Aux termes de l'article 8(1) de la Convention n°143 de l'OIT sur les travailleurs migrants[155] enfin, «à la condition qu'il ait résidé légalement dans le pays aux fins d'emploi, le travailleur migrant ne pourra pas être considéré en situation illégale ou irrégulière du fait même de la perte de son emploi, laquelle ne doit pas entraîner par elle-même le retrait de son autorisation de séjour ou, le cas échéant, de son permis de travail» (Convention de l'OIT 143).

Conclusion

La réglementation de l'exercice d'une activité professionnelle salariée par un ressortissant étranger au sein des Etats membres de l'Union est particulièrement complexe et constitue souvent un obstacle, tant pour le travailleur migrant que pour son employeur. En l'absence de dispositions communautaires en la matière, cette réglementation diffère selon les Etats.

La gestion des migrations économiques est néanmoins une priorité des Etats membres de l'Union. De manière générale, l'objectif est d'admettre autant de travailleurs étrangers que l'exige l'économie nationale concernée tout en assurant une protection du marché de l'emploi et des travailleurs résidant sur le territoire national. Les discussions et les politiques en matière d'emploi des étrangers sont particulièrement focalisées sur les travailleurs hautement qualifiés. La migration des travailleurs moins qualifiés est peu traitée et devrait faire l'objet d'une attention plus soutenue. A l'échelle de l'Union européenne, cette question n'est abordée qu'au travers du statut des travailleurs saisonniers.

Enfin, la dépendance existant dans de nombreux Etats entre le travailleur migrant et son employeur est critiquable.

2.3.3.2.2 Activité professionnelle indépendante

Aux termes de la Directive 86/613/CEE du Conseil du 11 décembre 1986 sur l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité

[154] Voir Follmar-Otto 2007.

[155] Au 31 janvier 2008, la Convention n°143 de l'OIT sur les travailleurs migrants était ratifiée par 23 Etats.

indépendante, y compris une activité agricole, ainsi que sur la protection de la maternité[156], les travailleurs indépendants peuvent être définis comme «toute personne exerçant, dans les conditions prévues par le droit national, une activité lucrative pour son propre compte, y compris les exploitants agricoles et les membres des professions libérales»(Directive sur l'égalité de traitement dans le cadre de l'exercice d'une activité indépendante).

Le Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques présente un certain nombre d'idées et pose un certain nombre de questions en matière d'exercice d'une activité professionnelle indépendante par un ressortissant étranger. La proposition de Directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou d'exercice d'une activité économique indépendante présentée par la Commission européenne en 2001 contenait également un certain nombre de dispositions en la matière. En revanche, le Programme d'action relatif à l'immigration légale 2005 ne fait mention du travail indépendant que de manière marginale, reconnaissant que les propositions de Directives subséquentes ne sauraient être considérées comme des propositions normatives exhaustives : «le cas échéant, des propositions supplémentaires pourraient être présentées dans les domaines où un complément d'examen est nécessaire (par exemple […] pour fixer des règles concernant les travailleurs indépendants, etc.)» (Programme immigration légale 2005). Il convient en tout état de cause de reconnaître que la question de l'exercice d'une activité professionnelle indépendante par des ressortissants de pays tiers ne fait pas actuellement l'objet d'une attention approfondie[157].

Les 27 Etats membres de l'Union prévoient un régime juridique du travail indépendant des ressortissants étrangers. Le plus souvent des règles similaires à celles régissant l'exercice d'une activité salariée s'appliquent. Toutefois, aucun régime préférentiel ne semble pouvoir être identifié au sein des Etats membres de l'Union, contrairement aux dispositions spécifiques souvent prévues en matière d'emploi des travailleurs hautement qualifiés.

De la même manière que s'agissant du travail salarié, aucun instrument juridique de droit communautaire ne traite de la question et les pratiques diffèrent sensiblement selon les Etats membres.

Les différentes catégories du travail indépendant

L'on remarquera en premier lieu que certains Etats membres de l'Union opèrent une distinction entre différentes catégories d'activités professionnelles indépendantes ; deux en Bulgarie et en Grèce, trois en Roumanie et quatre au Royaume-Uni. Bien que ces distinctions soient variables, une classification est généralement opérée entre les activités professionnelles individuelles, les activités d'investissement et les activités d'innovation. Le Royaume-Uni envisage une catégorie spécifique aux auteurs, compositeurs et artistes.

156 JO 1986 L 259/59, 19 décembre 1986.

157 La récente Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ne traite toutefois que des services fournis par des fournisseurs établis sur le territoire d'un Etat membre de l'Union. Ainsi ces dispositions ne sont-elles pas pertinentes pour la présente étude qui traite exclusivement de l'admission de travailleurs indépendants qui ne résident pas encore sur le territoire européen.

Les développements suivants abordent les différentes procédures et conditions applicables, sans toutefois distinguer selon les différentes sous-catégories parfois envisagées par les Etats membres.

Procédures applicables à l'immigration aux fins d'exercice d'une activité professionnelle indépendante

La nature des permis exigés pour l'exercice d'une activité professionnelle indépendante varie selon les Etats membres. Certaines législations envisagent un permis spécifique aux fins de travail indépendant lorsque d'autres exigent simplement l'obtention d'un permis de séjour. Par ailleurs il n'existe pas nécessairement une correspondance entre le régime de l'emploi salarié et le régime des activités indépendantes. Ainsi la France envisage-t-elle un système de permis unique en matière d'activité professionnelle salariée lorsqu'une carte de commerçant étranger est exigée des travailleurs indépendants. Inversement, les Pays-Bas prévoient la délivrance d'un permis de travail pour les activités salariées mais n'exigent aucun permis de ce type quant au travail indépendant. Dans ce cas, seul un permis de séjour aux fins d'exercice d'une activité professionnelle indépendante est requis.

15 Etats membres de l'Union[158] exigent des ressortissants de pays tiers souhaitant exercer une activité indépendante sur leur territoire l'obtention, d'une part, d'un permis de séjour et, d'autre part, d'une autorisation d'exercice d'une activité indépendante. La dénomination de ce second permis varie selon les pays. Il peut s'agir d'une carte professionnelle (Belgique), d'une autorisation de travails (Irlande), d'une carte de commerçant étranger (France), etc. Les deux permis délivrés à l'entrepreneur étranger sont limités dans le temps, le plus souvent pour une durée comprise entre une année (tel est le cas des Pays-Bas) et trois ans (par exemple en Allemagne).

De manière générale, et similaire à l'emploi salarié, les intéressés doivent présenter une demande de permis ou de visa dans le pays d'origine. La compétence de délivrance des permis relève souvent de la compétence partagée des autorités compétentes en matière d'immigration et des autorités compétentes en matière de travail. Selon les pays, il peut s'agir des mêmes autorités que celles responsables de la délivrance des permis de travail (par exemple au Royaume-Uni) ou d'institutions spécifiques (telles que l'Agence roumaine pour l'investissement étranger).

Conditions applicables à l'immigration aux fins d'exercice d'une activité professionnelle indépendante

Les ressortissants de pays tiers souhaitant exercer une activité professionnelle indépendante doivent remplir les conditions générales d'entrée et de séjour (voir section Comparaison 2.3.1). Ils doivent par ailleurs se conformer à certaines conditions spécifiques telles que la viabilité de l'activité envisagée et l'apport à l'économie nationale. Certaines législations

[158] Belgique, Bulgarie (la Bulgarie dispose de deux régimes, un seul exigeant une autorisation de travail spécifique), Danemark, France, Espagne, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Malte, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie.

nationales envisagent par ailleurs des restrictions au travail indépendant des ressortissants de pays tiers.

Conditions relatives à la viabilité de l'activité envisagée

Les conditions relatives à la viabilité de l'activité varient selon les Etats membres de l'Union. La plupart des législations nationales envisagent cependant des conditions relatives à l'évaluation économique de l'activité, aux ressources financières et aux qualifications du demandeur.

Environ deux tiers des Etats membres de l'Union réalisent une évaluation de l'activité proposée[159]. Il s'agit d'apprécier si le projet est économiquement réaliste et s'il existe des chances suffisantes de succès de l'entreprise. Le plus souvent, cette évaluation se fonde sur la présentation d'un plan d'activité. Certains documents additionnels peuvent être exigés, tels que la présentation des comptes, des contrats préliminaires ou de financement[160]. Dans la mesure où il n'existe pas de régime établi à l'échelle de l'Union, les exigences varient selon les Etats membres.

Dans la majorité des cas, la disponibilité de ressources financières est exigée, soit selon une condition générale relative à l'existence de ressources suffisantes à la mise en œuvre du projet, soit selon l'exigence d'un investissement minimum dans le projet. Certains Etats exigent que les fonds investis soient déposés sur un compte bancaire national (par exemple en Grèce) ou transférés dans le pays (par exemple en Irlande). Le montant minimum requis peut atteindre un million d'euros (tel est le cas au Royaume-Uni).

Une autre condition fréquemment exigée tient aux qualifications de l'entrepreneur étranger. Ainsi le permis peut-il être soumis à la présentation de certains certificats et de licences d'exploitation (par exemple en Bulgarie et en République tchèque).

Conditions relatives à l'apport de l'activité envisagée à l'économie nationale

Souvent, l'activité envisagée ne doit pas seulement être économiquement viable mais doit également profiter à l'économie nationale du pays d'accueil. Une nouvelle fois, le contenu de cette condition varie selon les Etats membres. L'Autriche requiert l'existence d'un intérêt économique ou relatif au marché de l'emploi ; en Belgique, la délivrance de la carte professionnelle[161] est soumise à la création de nouveaux emplois, à la satisfaction de besoins économiques ou la promotion d'activités innovantes ; en Estonie l'activité doit être nécessaire au développement de l'économie nationale ; en Allemagne, le demandeur doit établir l'existence d'un intérêt économique supérieur, d'un besoin régional spécifique ou d'effets positifs sur l'économie ; aux Pays-Bas, l'activité envisagée doit être innovante et bénéfique à l'économie nationale.

[159] Cette évaluation est appelée « contrôle de rentabilité » en Finlande, contrôle de la « viabilité économique » en France, etc.

[160] Lorsqu'une entreprise implantée en Suède est reprise par un ressortissant étranger à son propre compte, un rapport relatif à l'entreprise doit être présenté par un comptable assermenté.

[161] L'autorisation belge d'exercice d'une activité indépendante.

L'exercice de certaines activités indépendantes peut être soumis à la création d'emplois[162]. En Bulgarie, en Roumanie, et au Royaume-Uni, le nombre de nouveaux postes envisagés est compris entre deux et 15. En Allemagne, lorsque l'existence d'un intérêt économique supérieur ne peut être établie, le demandeur doit justifier de l'investissement d'un minimum de 500 000 EUR et de la création de cinq emplois.

Autres conditions

Certaines conditions additionnelles peuvent être exigées, telles qu'un certificat de moralité (Irlande), l'absence de casier judiciaire (par exemple à Chypre ou en Roumanie), la présentation d'un certificat médical (par exemple en Bulgarie et en Roumanie). Certains Etats prévoient par ailleurs l'existence de quotas spécifiques à l'exercice d'une activité professionnelle indépendante (par exemple en Autriche, en Estonie et en Italie).

Restrictions à l'exercice d'une activité professionnelle indépendante

L'exercice d'une activité professionnelle indépendante peut être soumis à l'existence de restrictions applicables à certaines activités ou certaines régions des Etats membres de l'Union. Une nouvelle fois, les pratiques étatiques sont variables. L'Autriche et la Slovénie par exemple ne prévoient aucune restriction. En Espagne en revanche le permis peut être limité à certaines zones géographiques, certains secteurs économiques ou certaines activités. De nombreux Etats membres octroient une autorisation limitée à une activité déterminée.

D'autres restrictions sont relatives aux activités pouvant être entreprises par des ressortissants étrangers. En Italie par exemple, l'exercice de certaines activités est réservé aux nationaux[163]. Au Danemark, les ressortissants de pays tiers ne peuvent pas en principe obtenir la délivrance d'un permis de travail en vue d'ouvrir un restaurant ou un commerce de détail.

Conformité avec le droit communautaire et le droit international

Selon les Etats membres, certaines obligations relatives à l'admission de ressortissants de pays tiers aux fins de fourniture de services en qualité de travailleurs indépendants peuvent résulter du Mode 4 de l'AGCS (voir *supra*).

Le droit communautaire en revanche ne prévoit aucune disposition spécifique à l'admission de ressortissants de pays tiers aux fins d'exercice d'une activité indépendante[164].

Le champ d'application de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant en la matière est particulièrement limité dans la mesure où la convention prévoit l'exclusion des catégories suivantes de travailleurs indépendants : «artistes, y compris les artistes de variétés et les animateurs de spectacles, […] sportifs, employés pour une période de courte durée, […] personnes exerçant une profession libérale» (art. 1(2) b).

[162] «Activités économiques et commerciales» en Bulgarie, «activités commerciales» en Roumanie, «innovation» au Royaume-Uni.

[163] Il s'agit pour l'essentiel d'activités de service public toutefois.

[164] S'agissant de la Directive Service, voir *supra*.

Les observations précédentes quant à la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et au principe de non discrimination sont également valables en matière de travail indépendant.

Conclusion

Les conditions établies quant à l'exercice par les ressortissants de pays tiers d'une activité professionnelle indépendante varient selon les Etats membres de l'Union. De la même manière qu'en matière de travail salarié, l'admission aux fins de travail indépendant dépend de l'intérêt que présente l'activité au regard de l'économie nationale. L'activité envisagée doit ainsi être économiquement viable et présenter un apport positif à l'économie du pays d'accueil. L'appréciation de ces exigences dépend de règles complexes dont l'interprétation est fréquemment soumise à la discrétion des autorités administratives compétentes.

De la même manière que pour les activités salariées, une harmonisation des procédures nationales pourrait entraîner une simplification administrative susceptible de participer à la promotion de l'attractivité économique de l'Union.

2.3.3.2.3 Emploi saisonnier

L'article 1(2) de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant définit ainsi la notion de travailleur saisonnier (et l'exclut de son champ d'application) : «les travailleurs migrants saisonniers sont ceux qui, ressortissants d'une Partie contractante, effectuent un travail salarié sur le territoire d'une autre Partie contractante dans une activité dépendant du rythme des saisons, sur la base d'un contrat à durée déterminée ou pour un travail déterminé». Le caractère de répétition annuelle et de limitation dans le temps permet de distinguer le travail saisonnier du travail salarié ordinaire.

L'étude comparative de la législation des Etats membres de l'Union révèle le caractère imprécis de la distinction entre travail saisonnier et travail temporaire. Les régimes juridiques adoptés par la plupart des Etats membres se fondent sur une limitation de l'activité professionnelle dans le temps plutôt que sur son caractère saisonnier. Par ailleurs, les législations nationales faisant mention du travail saisonnier ne définissent souvent pas cette notion.

A la différence des autres catégories d'immigration envisagées par la présente étude, à savoir exercice d'une activité professionnelle salariée ou indépendante, regroupement familial, études et formation professionnelle, l'exercice d'un emploi saisonnier par un ressortissant étranger ne fait pas l'objet d'une réglementation spécifique au sein de l'ensemble des Etats membres de l'Union. Tel est par exemple le cas du Danemark, de l'Irlande, de la Lettonie, de la Lituanie et de la République tchèque. Dans ces pays, l'emploi saisonnier est réglementé selon les dispositions relatives au travail salarié temporaire, ce qui n'est pas sans poser certains problèmes en pratique. En l'absence d'un régime juridique spécifique aux travailleurs saisonniers, la République tchèque applique les dispositions de droit commun relatives à l'immigration de travail. Un permis de travail et un visa correspondant doivent ainsi être délivrés selon la procédure ordinaire. Dans la

mesure toutefois où cette procédure est trop complexe pour être appliquée à des emplois d'une durée de trois mois, elle est rarement appliquée en pratique (voir rapport national République tchèque).

Droit communautaire

De même que pour les autres catégories d'immigration économique, il n'existe pour le moment aucune réglementation relative à l'exercice d'un emploi saisonnier par des ressortissants de pays tiers à l'échelle européenne. Une proposition de Directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des travailleurs saisonniers est cependant mentionnée dans le Programme d'action relatif à l'immigration légale 2005. La Directive sur le travail saisonnier serait ainsi l'une des quatre Directives communautaires proposant une approche verticale, secteur par secteur, de l'immigration économique. La Commission européenne projette de présenter cette proposition de Directive au cours de l'année 2008.

Le Programme d'action relatif à l'immigration légale 2005 envisage la création d'un permis de séjour aux fins d'exercice d'une activité professionnelle autorisant son titulaire à travailler pendant plusieurs mois par an, sur une période de quatre à cinq ans. L'objectif de la Commission est ainsi de faciliter le recrutement de la main d'œuvre saisonnière tout en offrant au ressortissant étranger concerné un statut juridique stabilisé, dans un secteur ou la précarité est souvent la règle. Le Programme d'action relatif à l'immigration légale 2005 souligne par ailleurs que les travailleurs saisonniers étrangers se trouvent rarement en situation de compétition avec les travailleurs européens, dans la mesure où ceux-ci sont peu enclins à exercer de telles activités.

Procédures applicables à l'immigration aux fins d'exercice d'un emploi saisonnier

Permis exigés

De nombreux Etats membres exigent l'obtention d'un permis de travail spécifique au travail saisonnier. Un permis de travail peut être exigé alors même que l'obtention d'un permis de séjour n'est pas nécessaire et que le séjour n'excède pas une durée de trois mois. Tel est le cas des Pays-Bas.

En France, la loi sur l'immigration et l'intégration 2006 crée un nouveau type de permis de séjour spécifique au travail saisonnier. En application de ce nouveau régime juridique, le ressortissant étranger peut travailler pendant une période maximale de six mois sur une année. Le permis de séjour est toutefois délivré pour une période de trois ans est peut être renouvelé (France, Code sur les étrangers, art. L 313-10, 4). L'objectif de ce permis est de protéger les travailleurs saisonniers, ceux-ci devenant moins dépendants d'un employeur spécifique grâce à la validité de trois ans du permis délivré (Mariani 2006, p. 97).

Durée de la procédure

La question de la durée de la procédure de traitement des demandes de permis aux fins d'exercice d'un emploi saisonnier est particulièrement importante. La nature même de l'emploi exige l'adoption de régimes procéduraux efficaces et rapides. Certains Etats membres de l'Union ne prévoient pas de dispositions spécifiques en la matière. Dans

d'autres cas, aucune information n'a pu être obtenue. Il convient malgré tout de distinguer entre un premier groupe de pays pour lequel la durée d'instruction des demandes est inférieure, tel que l'Estonie (dix jours), l'Italie (20 jours), et le Royaume-Uni (cinq jours), et un second groupe de pays fonctionnant selon des délais supérieurs à un mois. Tel est par exemple le cas des Pays-Bas (dix semaines) et de la Suède (trois mois).

Accords bilatéraux avec des pays tiers en matière d'emploi saisonnier

La présente étude relève la conclusion de tels accords par l'Espagne, la Grèce, l'Italie et la Pologne. Le plus souvent ces accords traitent de l'entrée, du séjour et de l'emploi des travailleurs saisonniers.

En Italie, dans le cadre général des accords bilatéraux destinés à réguler les flux d'entrée et les procédures d'entrées multiples (Italie, L 189/2002, art. 1), des dispositions spécifiques peuvent porter sur l'emploi des travailleurs saisonniers (Italie, L 189/2002, art. 3 ; art. 21). De manière similaire l'Espagne offre un traitement préférentiel aux ressortissants des Etats avec lesquels elle a conclu des accords de régulation des flux migratoires. Certains accords bilatéraux conclus par la Grèce avec l'Albanie et l'Egypte par exemple, contiennent des dispositions spécifiques à l'emploi des travailleurs saisonniers.

Bien qu'il ne s'agisse pas de régimes envisagés par des accords bilatéraux, il convient tout de même de mentionner les dispositions favorables dont disposent les ressortissants de certains pays tiers en application de la législation polonaise. Les travailleurs saisonniers en provenance des pays voisins de la Pologne (Allemagne, Biélorussie, Fédération russe et Ukraine) sont exemptés de la condition de permis de travail, à condition d'exercer une activité n'excédant pas trois mois sur une période de six mois et de travailler dans le secteur de l'agriculture, de l'horticulture (à l'exception de la culture maraichère), et l'élevage d'animaux.

Conditions applicables à l'immigration aux fins d'exercice d'un emploi saisonnier

Caractère saisonnier et temporaire de l'emploi

Seul un nombre limité d'Etats membres de l'Union exigent que l'emploi exercé présente un caractère saisonnier. La législation finlandaise vise les activités suivantes : récolte de baies, de fruits, culture des légumes à racine et autres, activités dans des centres d'élevage d'animaux à fourrure. En Grèce, l'immigration aux fins d'emploi saisonnier est limitée aux seules activités présentant un caractère saisonnier (Grèce, Loi 3386/2005, art. 16). De même, la législation roumaine fait expressément référence au secteur saisonnier. En Suède, les permis de travail aux fins d'exercice d'un emploi saisonnier sont uniquement délivrés par le Bureau des migrations (BMS) dans des secteurs tels que la sylviculture, le jardinage, ou les domaines apparentés. Au Royaume-Uni, le travail saisonnier fait l'objet d'un régime spécifique, le SAWS qui s'adresse essentiellement aux travailleurs de l'est.

En revanche, l'ensemble des Etats membres exige que l'emploi considéré soit limité dans le temps. Cette exigence peut être exprimée soit comme l'une des conditions d'admission des travailleurs saisonniers étrangers, soit par la délivrance de permis pour une durée limitée. La majorité des Etats membres ont adopté cette seconde approche. Ainsi, les

permis sont-ils le plus souvent délivrés pour un certain nombre de mois sur une année. La durée de l'autorisation de séjour peut varier entre trois mois (Finlande) et neuf mois (par exemple en Espagne, Italie et Slovénie). Le plus souvent toutefois, les permis sont délivrés pour une période maximum de six mois par an. Les systèmes autrichien et néerlandais sont légèrement différents. En Autriche, le séjour aux fins de travail saisonnier peut être autorisé pour une durée de 12 mois sur une période de 14 mois. Aux Pays-Bas, un permis de travail ne peut être délivré qu'à la condition que l'intéressé n'ait pas été autorisé à séjourner et travailler sur le territoire national au cours des 28 semaines précédant le dépôt de la demande.

Certains Etats ont introduit, de manière additionnelle au cadre temporel annuel, un régime d'entrées multiples au bénéfice des travailleurs saisonniers. Un tel permis autorise son titulaire à être employé en qualité de travailleur saisonnier pendant un certain nombre de mois par an sur une période de plusieurs années. Tel est le cas de l'Italie et de la France qui prévoient la délivrance de permis valables pour un maximum de trois ans.

Quotas et examen du marché de l'emploi

Les Etats membres de l'Union usent également du régime de quotas et de l'examen du marché de l'emploi afin de permettre l'adéquation de la main d'œuvre étrangère aux besoins des économies nationales.

Le système de l'examen du marché de l'emploi applicable en l'espèce est conforme aux mécanismes mis en œuvre en matière d'exercice d'une activité salariée ordinaire (voir section Comparaison 2.3.3.2.1). S'agissant du régime de quotas, l'on remarque que son usage est plus répandu en matière de travail saisonnier que s'agissant de l'exercice d'une activité professionnelle salariée ordinaire. Certains Etats appliquent un régime de quotas au travail saisonnier lorsque le travail salarié ordinaire n'est pas soumis à des conditions de ce type (tel est par exemple le cas du Royaume-Uni et de la Suède). Le plus souvent la fixation des quotas repose uniquement sur les estimations des besoins de main d'œuvre. Par suite, un quota zéro d'immigration est envisageable. Ainsi la Suède n'a-t-elle pas retenu de quotas pour l'année 2007, le BMS suédois estimant que les besoins du marché du travail en travailleurs saisonniers pouvaient être satisfaits par les travailleurs présents sur le territoire national (BMS 2007)[165].

Autres conditions

Peu de conditions spécifiques à l'exercice d'un emploi saisonnier additionnelles aux exigences précédemment envisagées sont visées par les Etats membres. La législation allemande toutefois fait référence aux heures de travail du travailleur saisonnier : un minimum de 30 heures par semaine et une moyenne quotidienne de six heures est prévu. Aux termes du régime britannique SAWS, l'employeur doit garantir un logement au ressortissant d'un pays tiers (Baruah ; Cholewinski 2007, p.119).

[165] Compte tenu du récent élargissement de l'Union, certains Etats membres considèrent que la majorité des besoins de main d'œuvre saisonnière seront désormais satisfaits par les travailleurs communautaires. Cette thèse toutefois est essentiellement applicable aux 15 premiers Etats membres plutôt qu'aux nouveaux Etats membres.

Changement des motifs du séjour

Une question importante concerne la possibilité offerte ou non au ressortissant d'un pays tiers de changer les motifs de son séjour sans toutefois devoir quitter le pays et de présenter une nouvelle demande de statut d'immigration dans le pays d'origine. Cette situation est traitée de manière variable selon les Etats membres de l'Union. Certains pays, tels que la Bulgarie, la Pologne et la Slovaquie, n'acceptent pas que l'intéressé présente sur le territoire national une demande de changement de statut d'immigration. D'autres envisagent cette possibilité sous certaines conditions. En Italie et en Slovénie par exemple, le passage de la catégorie de travail saisonnier à celle d'emploi salarié est envisagé. Toutefois, la délivrance du nouveau titre de séjour et, le cas échéant, du permis de travail suppose que l'ensemble des conditions applicables au nouveau statut d'immigration soient remplies.

Conformité avec le droit européen et le droit international

Le statut des travailleurs saisonniers est expressément exclu du champ d'application de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (art. 1(2) e)).

En revanche, les observations faites précédemment au sujet de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et de l'application du principe de non discrimination valent également pour les travailleurs saisonniers.

Comme précédemment remarqué au sujet des activités professionnelles salariées ordinaires, il convient de souligner l'importance du lien existant entre le séjour légal des travailleurs saisonniers et leurs relations avec l'employeur. Une nouvelle fois, l'on peut s'inquiéter de l'existence de situations offrant des possibilités d'abus et d'exploitation. Dans la mesure où les travailleurs saisonniers, qui par ailleurs ne bénéficient pas de qualifications élevées, ne séjournent que pour des durées réduites sur le territoire des Etats membres, leur connaissance des droits qui leur sont conférés sera souvent faible. Il convient également de remarquer que certains secteurs, en particulier l'agriculture, ne font pas l'objet d'une réglementation adéquate par le droit social national (Baruah ; Cholewinski 2007)[166].

Conclusion

Une tendance à l'incorporation de dispositions facilitant les migrations saisonnières dans le cadre d'accords bilatéraux relatifs à l'emploi peut être observée au sein des Etats membres de l'Union (voir par exemple l'Italie et l'Espagne). L'admission facilitée des ressortissants des Etats parties à ces accords s'inscrit dans un modèle plus large de régulation de la migration entre les pays considérés. Souvent, les pays tiers s'engagent à leur tour à coopérer avec l'Etat membre de l'Union dans le cadre notamment de la lutte contre les migrations irrégulières. Une telle approche est conforme avec le concept

[166] Une récente étude publiée par le bureau de l'OIM en Ukraine établit que les travailleurs saisonniers vivent souvent dans des conditions inappropriées voire abusives durant leur séjour sur le territoire des Etats membres de l'Union (OIM Ukraine 2007). Ces questions dépassent toutefois le champ de la présente étude.

d'approche globale des phénomènes migratoires et les partenariats pour la mobilité proposés par la Commission européenne. De telles approches qui satisfont tant les intérêts du pays de destination que ceux des pays d'origine paraissent viables. La mise en œuvre de ces accords récents mériterait une analyse détaillée.

Compte de la situation précaire des travailleurs saisonniers et de leur dépendance vis-à-vis de leur employeur, il conviendrait de favoriser, selon les recommandations de la Commission européenne et en tenant compte des expériences françaises et italiennes, l'adoption de permis à entrées multiples afin de limiter les risques d'abus et d'exploitation. Dans le même temps, de tels permis devraient inciter au respect des limites de séjour contenues dans les permis délivrés aux travailleurs saisonniers.

Conclusion générale sur l'immigration aux fins d'exercice d'une activité professionnelle salariée, indépendante et saisonnière

Une approche européenne commune en matière d'immigration ne saurait être cohérente et efficace en l'absence d'une politique commune en matière d'immigration économique. La proposition de Directive relative aux travailleurs hautement qualifiés et la proposition de Directive relative à un permis unique et à un socle commun de droits constituent des avancées significatives dans ce sens[167]. L'adoption d'une politique d'immigration de travail commune serait bénéfique aux employeurs comme aux ressortissants de pays tiers et contribuerait à la réduction des phénomènes d'immigration irrégulière. La procédure d'admission et le régime des permis constituent deux aspects importants de l'immigration économique au sujet desquels une harmonisation et une simplification seraient souhaitables.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Aux termes et pour les besoins de la Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves (Directive sur les études et la formation professionnelle)[168], de formation non rémunérée ou de volontariat, l'étudiant peut être défini comme «un ressortissant de pays tiers admis dans un établissement d'enseignement supérieur et admis sur le territoire d'un État membre pour suivre, à titre d'activité principale, un cycle d'études à plein temps menant à l'obtention d'un titre d'enseignement supérieur reconnu par l'État membre, y compris les diplômes, les certificats ou les doctorats obtenus dans un établissement d'enseignement supérieur, et peut recouvrir un programme de préparation à ce type d'enseignement, conformément à sa législation nationale». Un stagiaire non-rémunéré peut, quant à lui, être défini comme «un ressortissant de pays tiers admis sur le territoire d'un État membre pour une période de formation non rémunérée, conformément à sa législation nationale». Ainsi, alors que ces deux catégories de ressortissants de pays tiers entrent et séjournent sur le territoire des Etats membres de l'Union aux fins de recevoir un enseignement, les étudiants cherchent une formation au sein d'un établissement d'enseignement, alors que les stagiaires souhaitent acquérir une

[167] COM (2007) 638 ; COM (2007) 637, 23 octobre 2007.
[168] Le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni ne sont pas liés par les dispositions de la Directive

expérience professionnelle auprès une entreprise, privée ou publique, ou encore auprès d'un établissement de formation professionnelle.

L'admission des étudiants ressortissants de pays tiers est devenue un sujet important, tant au point de vue national qu'au point de vue communautaire. Selon Suter et Jandl, le développement d'une économie de la connaissance est allé de pair avec l'internationalisation des études supérieures au cours des dernières années (Suter ; Jandl 2006). Le recrutement des étudiants étrangers à la fin de leurs études est perçu par les pays industrialisés comme un moyen de satisfaire à certaines demandes du marché du travail et de contribuer au développement de l'économie nationale. Cette situation n'est pas sans poser le problème de la fuite des cerveaux (voir *infra*). Il convient, par ailleurs, de remarquer que les étudiants étrangers peuvent constituer une source de financement non négligeable pour les établissements nationaux d'enseignement, par exemple au Royaume-Uni (Suter ; Jandl 2006).

L'on remarquera encore que le Luxembourg est le seul Etat membre de l'Union qui ne dispose pas de dispositions spécifiques à l'entrée et au séjour des étudiants étrangers sur son territoire[169].

2.3.3.3.1 Etudes

Procédures applicables à l'immigration aux fins d'études

Durée des procédures

L'étude comparée des législations des Etats membres de l'Union révèle l'existence de standards procéduraux significativement différents, pouvant aller de sept jours (Bulgarie) à six mois (Autriche, Lituanie, Royaume-Uni), la durée moyenne d'instruction étant comprise entre deux et trois mois. Certains Etats membres, enfin, ne prévoient pas de dispositions spécifiques en la matière. Tel est, par exemple, le cas de la Grèce.

Durée du permis

19 Etats membres de l'Union accordent des permis de séjour aux fins d'études d'une durée d'une année[170]. Quatre Etats prévoient la délivrance de tels permis pour une supérieure à un an mais inférieure à deux ans[171]. Enfin, trois autres Etats accordent un permis pour la durée des études[172]. Dans la plupart des cas, le renouvellement du titre de séjour est envisageable, sous certaines limites toutefois. Ainsi, au Danemark, les permis peuvent être renouvelés pour une durée totale non supérieure à 12 mois à la durée prévue des études. En Grèce, la durée totale du séjour ne peut excéder 1,5 fois la durée du programme d'études.

169 Informations à jour du mois de novembre 2007.

170 Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Italie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.

171 Allemagne, Hongrie, Irlande, Lettonie.

172 Danemark, Royaume-Uni, Suède.

Conditions applicables à l'immigration aux fins d'études

Les conditions principales applicables à l'immigration aux fins d'études portent sur l'existence de ressources financières suffisantes et d'une assurance santé, l'admission dans un établissement d'enseignement supérieur, l'intention de revenir dans le pays d'origine, ainsi que certaines qualifications et connaissances linguistiques.

Ressources suffisantes

La grande majorité[173] des Etats membres de l'Union exige l'existence de ressources suffisantes pour subvenir aux besoins de l'étudiant[174]. Certains Etats fixent un montant mensuel spécifique que doit détenir l'étudiant. Selon les Etats, ce montant peut varier entre 115 EUR (Estonie) et 773 EUR (Suède). En Roumanie, l'étudiant étranger doit posséder l'équivalent du revenu national minimum. Le Luxembourg exige comme condition additionnelle une garantie bancaire de 1200 EUR. L'on remarquera enfin, que l'étudiant étranger à Malte doit posséder un billet de retour vers le pays d'origine.

Conditions relatives à la santé

La présente étude révèle que 20 Etats membres[175] exigent la possession d'une assurance santé[176]. Quatre Etats prévoient une condition relative à un examen médical. Les ressortissants souhaitant étudier à Chypre doivent présenter aux autorités compétentes un certificat médical établissant l'absence de maladie infectieuse, ainsi un examen radiologique du thorax. De manière similaire en République tchèque, les autorités compétentes peuvent, selon les circonstances, exiger la production d'un certificat médical. En Espagne, un certificat médical est exigé lorsque le séjour dépasse une durée de six mois. En Pologne, un certificat médical est exigé, établissant l'aptitude de l'intéressé à poursuivre des études dans l'établissement d'accueil et selon les conditions appropriées.

Admission dans un établissement d'enseignement

L'admission dans un établissement d'enseignement constitue la condition principale applicable à l'immigration aux fins d'études. Dans la grande majorité des cas, l'admission doit précéder l'entrée de l'étudiant étranger sur le territoire national[177].

Qualifications

Certains Etats membres de l'Union imposent des conditions spécifiques de diplôme et de qualification. En Irlande, l'intéressé doit avoir les aptitudes universitaires permettant de

[173] Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède.

[174] Dans les autres Etats membres, cette exigence fait partie des conditions générales d'admission.

[175] Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Estonie, Finlande, Grèce, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Espagne, Suède.

[176] S'agissant des pays restant, cette exigence est toutefois couverte par les conditions générales d'entrée et de séjour.

[177] Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.

suivre l'enseignement proposé. La législation maltaise exige que le ressortissant d'un pays tiers soit titulaire des diplômes exigés pour participer au programme d'études considéré. En Italie, la formation envisagée doit être cohérente avec les études précédemment suivies par le demandeur. En Lettonie, la formation précédente de l'étudiant étranger doit correspondre aux exigences d'entrée dans le programme d'études envisagé.

Connaissances linguistiques

Cinq pays incluent ou envisagent d'inclure une condition portant sur les connaissances linguistiques des étudiants étrangers. Au Danemark, les étudiants doivent avoir une connaissance soit du danois, du suédois, du norvégien, de l'anglais, ou de l'allemand. Un projet d'amendement à la loi estonienne relative aux étrangers envisage l'institution d'une condition relative aux connaissances linguistiques. L'Allemagne et la Lettonie exigent du demandeur de démontrer leur connaissance de la langue dans laquelle les enseignements seront dispensés. En Allemagne, toutefois, cette condition n'est pas exigée lorsqu'elle a déjà été évaluée lors de la procédure d'admission. De la même manière en Irlande, la connaissance de l'anglais doit être suffisante pour pouvoir suivre les enseignements.

Retour au terme des études

La législation de certains Etats membres de l'Union contient des dispositions spécifiques au retour des étudiants étrangers dans le pays d'origine au terme des études. Tel est notamment le cas en Irlande et au Royaume-Uni. Le ressortissant étranger souhaitant étudier aux Pays-Bas doit présenter aux autorités compétentes une déclaration par laquelle il reconnaît le caractère temporaire de son séjour. En Suède, le demandeur doit présenter une déclaration aux termes de laquelle il s'engage à quitter le territoire national à la fin des études.

Autres conditions

Les rapports nationaux relatifs à l'Espagne, à l'Estonie, au Luxembourg et à la République tchèque font mention d'une exigence relative au logement du demandeur d'un titre de séjour aux fins d'études. La Belgique et Chypre exigent la présentation d'un casier judiciaire vierge. De manière similaire, la République tchèque et la Roumanie exigent la présentation d'un extrait de casier judiciaire. La législation britannique exige que l'étudiant n'envisage pas d'exercer des activités professionnelles dépassant les limites prévues par la réglementation considérée. L'Italie et le Portugal prévoient des dispositions relatives à l'âge des étudiants étrangers[178].

Régime de l'emploi des étudiants

L'ensemble des Etats membres de l'Union, à l'exception toutefois de Chypre, autorisent les étudiants étrangers à exercer une activité professionnelle limitée pendant leurs études[179]. A

[178] En Italie, l'étudiant doit être au minimum âgé de 18 ans, de 14 ans en cas de poursuite d'études secondaires. Au Portugal, il existe un âge minimum et maximum pour suivre un cycle d'études, conformément à la décision conjointe des Ministres de l'intérieur et de l'éducation.

[179] Aucune information disponible pour Malte.

Chypre, les étudiants étrangers ne sont pas autorisés à exercer une activité professionnelle salariée ou indépendante, à moins d'obtenir un permis de travail spécifique à la formation professionnelle liée au programme d'études suivi.

Dans les autres Etats membres, les législations nationales peuvent être distinguées selon qu'elles exigent ou non l'obtention d'un permis de travail. Il ressort de la présente étude que dix Etats exigent un permis de travail[180] et quatre Etats ne soumettent pas l'exercice d'une activité professionnelle par un étudiant étranger à cette condition[181].

L'ensemble des Etats qui autorisent l'exercice d'une activité professionnelle prévoient des limites à la durée de travail autorisée. Certains Etats exigent de manière très générale que l'exercice de l'activité envisagée n'entre pas en conflit avec le programme d'études (par exemple Belgique et Estonie). D'autres, tels que la France ou l'Allemagne prévoient des limites annuelles : en France l'étudiant étranger ne peut travailler plus de 60 % de la durée annuelle du travail ; en Allemagne, l'étudiant peut travailler au maximum 90 jours à temps plein ou 180 demi-journées. Souvent, les législations nationales fixent un nombre maximum d'heures de travail par semaine pouvant être compris entre dix heures (par exemple en Slovaquie) et 24 heures (en Hongrie). Il est également fréquent que les Etats recourent à un système hybride prévoyant une limitation des heures de travail pendant les semaines de cours et la possibilité de travailler à temps plein durant les vacances ou certaines périodes de l'année. Ce système a notamment été adopté par le Danemark (15 heures de travail par semaine *et* possibilité de travail à temps complet pendant les vacances) et la Finlande (15 heures de travail par semaine *ou* possibilité de travail à temps complet pendant les vacances).

Changement des motifs du séjour

La majorité des Etats membres de l'Union autorise les étudiants étrangers à présenter sur le territoire national une demande de changement de statut d'immigration (par exemple, passage d'un permis de séjour aux fins d'études à un permis aux fins d'exercice d'une activité salariée). En revanche, des Etats tels que la Bulgarie, la Grèce ou la Roumanie n'offrent pas une telle possibilité.

Possibilité de recherche d'emploi après obtention d'un diplôme[182]

En principe, les étudiants étrangers doivent quitter le territoire national à la fin de leurs études. Toutefois, puisqu'ils ont vécu dans le pays d'accueil et se sont familiarisés avec ses caractéristiques sociales et culturelles, les étudiants étrangers sont souvent perçus comme des candidats idéals à l'intégration sur le marché national de l'emploi (Suter, Jandl 2006). Un certain nombre d'Etats membres ont introduit dans leur système juridique des mesures destinées à faciliter la recherche d'un emploi par un étudiant étranger après obtention d'un diplôme. Il s'agit principalement d'accorder un titre de séjour d'une durée de deux ou trois mois permettant au ressortissant étranger diplômé de chercher un emploi

[180] Autriche, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Grèce, Lituanie, Pays-Bas, République tchèque, Slovénie.
[181] Pologne, Roumanie, Slovaquie, Suède.
[182] Voir également section Comparaison 2.3.3.2.

sur le marché national du travail. Il s'agit également pour les Etats membres de retenir les ressortissants étrangers hautement qualifiés sur leur territoire.

En Allemagne, le titre de séjour d'un ressortissant étranger ayant présenté avec succès le dernier diplôme du programme d'études considéré peut être prolongé d'une durée maximale d'une année afin de chercher un emploi. L'emploi doit, en tout état de cause, pouvoir être occupé par un ressortissant étranger. En France, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration envisage, après obtention d'un diplôme équivalant au minimum à un Master, la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour de six mois à l'étudiant, afin de compléter sa formation par une première expérience professionnelle participant directement ou indirectement au développement économique de la France et du pays d'origine. S'il trouve un emploi correspondant à sa formation, il obtiendra un titre de séjour autorisant l'exercice d'une activité professionnelle salariée. Aux Pays-Bas, les étudiants étrangers obtiennent une «période de sursis» de trois mois durant laquelle ils peuvent chercher un emploi en qualité de travailleur hautement qualifié, permettant ainsi leur éligibilité à l'obtention d'un permis de séjour comme migrant travailleur hautement qualifié. Si toutefois l'emploi ne correspond pas aux critères de définition d'un travailleur hautement qualifié, le régime d'immigration économique de droit commun s'applique pleinement. L'Irlande envisage un programme de diplômes spécifique aux étudiants étrangers ayant obtenu un diplôme (Licence, Master ou Doctorat) au sein d'un établissement d'enseignement supérieur irlandais après le 1er janvier 2007. Les ressortissants étrangers éligibles obtiennent un prolongement de six mois de leur autorisation d'étudiant afin de trouver un emploi. Au Royaume-Uni, le programme international en faveur des diplômés universitaires (IGS) autorise les ressortissants de pays tiers titulaires d'un diplôme universitaire britannique à travailler pendant 12 mois sur le territoire national, à la principale condition de rechercher activement et d'obtenir un emploi durant la période supplémentaire octroyée. L'ensemble des régimes juridiques mentionnés ci-dessus impose aux intéressés n'ayant pas trouvé de travail durant la période considérée de quitter le territoire national.

Conformité avec le droit communautaire et le droit international

Droit communautaire

La Directive relative aux études et à la formation professionnelle a été adoptée le 13 décembre 2004. Le délai de transposition a expiré 12 janvier 2007. Le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni ne sont pas liés par les dispositions de cette Directive. Au 2 juillet 2007, les Etats membres suivants avaient notifié à la Commission européenne la transposition complète de la Directive : Autriche, Belgique, Bulgarie, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, République tchèque, Roumanie, Slovénie et Suède. La Slovaquie a notifié une transposition partielle. Aucune notification de transposition n'a été présentée par l'Allemagne, Chypre, l'Espagne, l'Estonie, La France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, Malte, la Pologne et le Portugal (Commission européenne 2007).

La Directive opère une distinction entre quatre catégories de ressortissants de pays tiers : les étudiants, les élèves, les stagiaires non rémunérés et les participants à un programme de volontariat. Elle envisage des conditions d'admission applicables à l'ensemble de ces

quatre catégories ainsi que des conditions spécifiques à chacune d'entre elles (Directive sur les études et la formation professionnelle, art. 6 ; art. 7). Cette Directive prévoit, par ailleurs, une disposition selon laquelle les étudiants étrangers admis sur le territoire d'un Etat membre peuvent, sous certaines conditions, séjourner sur le territoire d'un autre Etat membre en vue de faciliter le déroulement d'un cycle d'études (Directive sur les études et la formation professionnelle, art. 8). L'article 12 vise le type de titre de séjour délivré aux étudiants étrangers. Par ailleurs, l'article 17 détermine les conditions selon lesquelles les étudiants étrangers sont autorisés à exercer une activité professionnelle. La Directive contient des dispositions relatives aux garanties procédurales et au principe de transparence et prévoit enfin une procédure accélérée de délivrance des titres de séjour (Directive sur les études et la formation professionnelle, art. 18 ; art. 19).

La législation des Etats membres de l'Union est conforme aux conditions générales et spécifiques visées par les articles 6 et 7 de la Directive. L'exigence d'un certificat médical, prévue par certains Etats membres, est indirectement envisagée par l'article 6(1) (d) de la Directive qui fait mention de la notion de menace pour la santé publique. Bien que l'exigence d'une déclaration par laquelle l'étudiant s'engage à quitter le territoire national au terme de sa formation (exigence imposée par les Pays-Bas et la Suède[183]) ne soit pas mentionnée dans les articles 6 et 7 de la Directive, il convient de remarquer que le préambule de la Directive mentionne expressément le caractère temporaire des migrations considérées (point 7). Les conditions de diplôme et d'âge qui ne font pas non plus l'objet de dispositions spécifiques renvoient simplement aux conditions d'admission au sein d'un établissement d'enseignement supérieur.

S'agissant des règles de procédures, les systèmes juridiques nationaux se conforment aux dispositions de l'article 12 de la Directive, relatives à la durée de validité des titres de séjour. Dans son article 18, relativement peu contraignant, la Directive prévoit par ailleurs que toute décision en matière de titres de séjour soit «adoptée, et communiquée au demandeur, dans un délai qui n'entrave pas la poursuite des études en question, tout en laissant aux autorités compétentes suffisamment de temps pour traiter la demande». Les différences de durée de traitement des demandes varient fortement selon les Etats membres. Certains Etats envisagent des durées d'instruction pouvant aller jusqu'à six mois. Il s'agit là d'un délai particulièrement long compte tenu de la durée des cycles d'études. Ainsi conviendrait-il de préciser les dispositions de la Directive en la matière.

Les dispositions de l'article 17 de la Directive, portant sur les restrictions pouvant être apportées à l'exercice d'une activité professionnelle par les étudiants étrangers, sont également respectées par les Etats membres. Ceux-ci sont souvent autorisés à travailler pendant des durées supérieures à celles envisagées par la Directive. Seule la législation chypriote interdit aux étudiants étrangers de travailler, à moins d'être détenteur d'un permis de travail délivré spécifiquement pour la formation professionnelle faisant partie du programme d'études.

[183] Les législations de l'Irlande et du Royaume-Uni prévoient une condition similaire. Ces deux Etats, toutefois, ne sont pas liés par les dispositions de la Directive.

Droit international

Le 12 juillet 2006, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté une Recommandation sur l'admission, les droits et les obligations des étudiants migrants et la coopération avec les pays d'origine (Recommandation du 12 juillet 2006), envisageant notamment, dans un article II.1.d) ii que «Les Etats membres ne devraient pas exiger que l'étudiant migrant dépose sur un compte en banque une somme d'argent dont le montant est de nature à constituer un obstacle financier à son admission». Le Luxembourg exige en la matière une garantie bancaire de 1200 EUR. Il s'agit d'un somme importante qui toutefois peut se justifier eu égard au niveau de vie élevé du pays. S'agissant de la durée de traitement des demandes, la Recommandation n'excède pas les dispositions de la Directive relative aux études et à la formation professionnelle en considérant que «toute décision concernant une demande d'admission sur le territoire ou de renouvellement d'un titre de séjour devrait être prise et communiquée à l'étudiant migrant dans un délai raisonnable et, en tout cas, dans un délai n'entravant pas la poursuite de ses études» (Recommandation du 12 juillet 2006, art. IV (3)).

2.3.3.3.2 Formation professionnelle

Seuls quelques rapports nationaux font état de l'existence d'un régime juridique spécifique à l'admission des ressortissants étrangers aux fins de formation professionnelle[184]. Dans certains cas, plusieurs catégories de formation professionnelle sont envisagées. Tel est le cas des Pays-Bas qui opère une distinction entre les stagiaires et les *praktikants*[185] et du Royaume-Uni qui prévoit un programme «études et formation»[186] ainsi qu'un programme spécifique aux formations, le Training or Work Experience Scheme (TWES)[187].

Procédures applicables à l'immigration aux fins de formation professionnelle

La plupart des Etats membres concernés délivrent des titres de séjour d'une durée d'un an[188]. Dans le cas du régime néerlandais des *praktikants*, toutefois, un permis de séjour et de travail est délivré pour un maximum de 24 semaines.

Conditions applicables à l'immigration aux fins de formation professionnelle

Les exigences des Etats membres de l'Union en la matière sont similaires à celles applicables aux études, à savoir la possession de ressources suffisantes et d'une assurance

184 Allemagne, Belgique, Estonie, Grèce, Pays-Bas, Pologne et Royaume Uni.

185 S'agissant des *praktikants*, l'employeur du ressortissant d'un pays-tiers doit conclure un accord avec une entreprise néerlandaise au sujet de la formation.

186 Les principales catégories sont les suivantes : 1) les étudiants, incluant (i) les étudiants au sein d'établissements d'enseignement supérieur publics, (ii) des personnes âgées de plus de 16 ans admis au sein d'établissements privés reconnus et (iii) les personnes admises dans des écoles indépendantes payantes ; 2) les élèves infirmiers, y compris les élèves accoucheurs, 3) les infirmiers et accoucheurs étrangers admis à des programmes de formation spécialisée pour ces groupes ; 4) des candidats étudiants appartenant aux cinq catégories susmentionnées ; 5) les médecins et les dentistes de troisième cycle ; et 6) les personnes entamant un internat en médecine ou en dentisterie.

187 « Training or Work Experience Scheme » (TWES). La condition principale est que la formation ou l'expérience professionnelle débouche sur une qualification professionnelle reconnue.

188 Belgique, Grèce, Pays-Bas, Portugal.

santé. En Estonie, par exemple, la délivrance d'un titre de séjour est dans les deux cas soumise aux conditions suivantes : paiement d'une taxe administrative, justifications de ressources suffisantes, possession d'une assurance santé et d'un logement. En Grèce, la délivrance du permis est conditionnée par la présentation d'un certificat d'inscription auprès de l'institution concernée ; la preuve de la possession de ressources financières suffisantes pour supporter le coût des études et de la vie sur le territoire grec durant la période de validité du permis de séjour ; la preuve du paiement des frais de scolarité ; la preuve d'une demande présentée auprès d'une compagnie nationale d'assurance en vue de couvrir hospitalisation et soins médicaux. La législation portugaise exige de la part des stagiaires étrangers la possession d'un document de voyage valide, d'une assurance santé et d'un contrat de stage.

Trois Etats membres soumettent le séjour aux fins de formation professionnelle à la conclusion d'un contrat de stage entre l'employeur et le ressortissant étranger[189]. Aux termes par exemple de la législation portugaise, «un contrat de stage en vue de réaliser un stage non rémunéré au sein d'une entreprise ou d'un établissement de formation professionnelle reconnu, certifié par l'Institut de l'emploi et de la formation professionnelle» doit être présenté à l'appui de la demande de titre de séjour (Portugal, loi n° 23/2007).

Certains Etats envisagent des dispositions spécifiques en matière de permis de travail aux fins de formation professionnelle. En Belgique et aux Pays-Bas, un permis de travail doit être obtenu, sans être toutefois soumis à l'examen du marché de l'emploi. La loi sur le séjour allemande envisage également une condition de permis de travail (Allemagne, loi sur le séjour). L'Estonie en revanche ne prévoit aucune exigence de ce type. Le Royaume-Uni envisage un mécanisme de protection du marché national de l'emploi selon lequel l'admission au titre du TWES suppose que le ressortissant étranger n'occupe pas un emploi vacant.

En Belgique, le programme de formation professionnelle doit être à temps plein. En revanche, le régime britannique TWES exige simplement un minimum de 30 heures par semaine.

Une condition essentielle du régime britannique l'engagement du stagiaire à quitter le territoire national au terme de sa formation et qu'il n'ait pas l'intention d'exercer une activité professionnelle salariée durant son séjour.

Aux Pays-Bas, l'admission aux fins de formation professionnelle suppose la production par le demandeur d'une explication écrite exposant les raisons ayant motivé le choix des Pays-Bas comme pays de destination et en quoi la formation contribuera à l'économie du pays d'origine. Il doit également présenter une déclaration du Ministère de l'éducation du pays d'origine confirmant l'impossibilité d'effectuer les études dans le pays d'origine. Le demandeur doit également avoir suivi une formation professionnelle appropriée dans le pays d'origine.

[189] Belgique, Estonie (projet de loi), Portugal.

Conformité avec le droit communautaire et le droit international

Droit communautaire

Il convient en premier lieu de remarquer que la Directive relative aux études et à la formation professionnelle n'est pas contraignante en la matière. L'article 3 (1) dispose en effet : «les États membres peuvent également décider d'appliquer la présente directive aux ressortissants de pays tiers demandant à être admis à des fins d'échanges d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat».

Les articles 6, 10, 14 et 18 de la Directive envisagent des dispositions applicables à l'admission aux fins de formation professionnelle. Les conditions prévues par les Etats membres de l'Union sont conformes aux dispositions des articles 6 et 10 de la Directive. La condition de déclaration écrite, telle qu'envisagée par la législation néerlandaise (voir ci-dessus), n'est pas expressément envisagée par les articles 6 et 10 de la Directive. Cette exigence peut toutefois se justifier au regard des objectifs généraux exprimés dans le préambule de la Directive : «Les migrations aux fins visées par la présente directive […] constituent un enrichissement réciproque pour les personnes qui en bénéficient, leur État d'origine et l'État membre d'accueil tout en contribuant à promouvoir une meilleure compréhension entre les cultures». En l'absence d'information relative à la durée d'instruction des demandes par les autorités administratives compétentes, aucun examen du respect de l'article 18 de la Directive ne peut être réalisé.

Droit international

Le 2 novembre 2001, la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a adopté une recommandation révisée concernant l'enseignement technique et professionnel (Recommandation de l'UNESCO 2001). La recommandation appelle à une coopération internationale approfondie dans le domaine de l'enseignement technique et professionnel. Les Etats membres sont notamment invités à adopter des mesures spécifiques en faveur de l'accès des étrangers, plus particulièrement les migrants et les réfugiés, à l'éducation.

Les législations des Etats membres de l'Union paraissent ainsi se conformer aux standards communautaires et internationaux en la matière.

Conclusion

Les conditions d'admission des étudiants étrangers au sein de l'Union sont centrées sur la notion de séjour temporaire aux fins de participer à un cycle d'étude au sein d'un établissement d'enseignement supérieur. Les possibilités de renouvellement des titres de séjour correspondants et de changement de statut d'immigration sont, par suite, limitées. Les conditions de ressources imposées aux étudiants sont inférieures aux conditions imposées aux autres catégories de ressortissants de pays tiers et les étudiants sont le plus souvent autorisés à exercer des activités salariées à temps partiel afin de subvenir à leurs besoins. Les conditions d'admission établies par les Etats membres de l'Union sont conformes aux dispositions de droit communautaire applicables. Il convient tout de même de remarquer

que les dispositions de la Directive relative aux études et à la formation professionnelle applicables aux délais de traitement des demandes sont relativement peu contraignantes. Il conviendrait d'envisager des délais maximum d'instruction des demandes, aussi courts que possible. Il est intéressant de remarquer que les Etats membres offrent de plus en plus fréquemment aux étudiants étrangers la possibilité de demeurer sur leur territoire pendant une durée limitée, après obtention d'un diplôme, afin de chercher un emploi. Il s'agit ici de retenir les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés susceptibles de participer au développement économique national (et européen).

S'agissant de la formation professionnelle, différents régimes coexistent au sein de l'Union et parfois même au sein d'un seul Etat. Par ailleurs, l'adoption de la Directive relative aux études et à la formation professionnelle ne semble pas avoir suscité une politique commune en la matière.

3. Coopération avec les pays tiers

Cette partie est consacrée à la coopération entre les Etats membres de l'Union et les Etats tiers en matière d'immigration et plus particulièrement dans les domaines de la sécurité sociale, des transferts de fonds et de la circulation des cerveaux. Des exemples de coopération entre Etats membres et Etats tiers dans une optique de gestion de l'immigration globale seront également présentés. Actuellement il n'existe aucun cadre communautaire couvrant ces domaines mais de nombreux débats sont ouverts sur la question (voir également la section Emergence d'un droit et d'une politique communautaires de la migration, 2).

A l'occasion de la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement en octobre 2007 et suite à la présentation de la Communication de la Commission européenne sur les «Priorités d'action en vue de relever les défis liés aux migrations - Première étape du processus de suivi de Hampton Court»[190], l'importance d'une approche globale des politiques de migration a été soulignée. Il est désormais communément accepté qu'une gestion globale et efficace des migrations ne puisse faire l'impasse sur une coopération renforcée avec les Etats tiers. Les discussions actuellement en cours à l'échelle communautaire envisagent l'adoption d'outils de coopération appropriés, tels que les partenariats pour la mobilité ou la migration circulaire. Une nouvelle dimension de la coopération avec les pays tiers est la reconnaissance d'une relation entre migration et développement. Il s'agit là d'un sujet important à l'ordre du jour des institutions européennes et internationales. La question principale concerne les moyens de contrôler l'impact de la migration sur le développement. Dans cette optique, la Commission européenne a présenté une Communication intitulée «Migration et développement : des orientations concrètes»[191] en septembre 2005, dans laquelle elle propose des orientations en matière de transferts de fonds et de diasporas en tant que facteurs de développement des pays d'origine, ainsi qu'en matière de migration circulaire et de réduction de la «fuite des cerveaux»[192].

[190] COM (2005) 621, 30 novembre 2005.

[191] COM (2005) 390, 1er septembre 2005.

[192] L'importance du lien «migration – développement» est souvent souligné, y compris lors de la 2831ème réunion du Conseil relations extérieurs des 19-20 novembre 2007 et le sommet UE-Afrique de Lisbonne de décembre 2007.

Sécurité sociale

Cette section est consacrée à l'examen des systèmes mis en place dans les Etats membres afin de permettre l'accès des ressortissants de pays tiers à leurs droits de sécurité sociale une fois de retour dans le pays d'origine.

La sécurité sociale peut être définie comme «la protection que la société accorde à ses membres, grâce à une série de mesures publiques, contre le dénuement économique et social où pourraient les plonger, en raison de la disparition ou de la réduction sensible de leur gain, la maladie, la maternité, les accidents du travail et les maladies professionnelles, le chômage, l'invalidité, la vieillesse et le décès ; à cela s'ajoutent la fourniture de soins médicaux et l'octroi de prestations aux familles avec enfants» (BIT 1999). La sécurité sociale englobe à la fois des services contributifs et non contributifs. La présente étude envisage les droits liés à la retraite en tant que sous-catégorie de la sécurité sociale. En raison de leur importance, en particulier dans le domaine des migrations de travail, ces droits sont pris en compte séparément.

16 rapports nationaux mentionnent la possibilité d'accès des ressortissants de pays tiers aux droits de sécurité sociale[193]. Dans 14 d'entre eux[194], ces droits sont accessibles après le retour dans le pays d'origine. Néanmoins, au Royaume-Uni le système n'est applicable que pour des absences temporaires à l'étranger. Deux autres rapports (la République tchèque et la Finlande) font uniquement mention des droits de retraite. Différentes conditions d'accès aux droits à la sécurité sociale coexistent au sein des Etats membres. Souvent, seuls les ressortissants de pays tiers ayant conclu des accords bilatéraux de réciprocité avec l'Etat membre considéré peuvent bénéficier du régime de sécurité sociale à l'étranger. Tel est le cas de l'Autriche et de Chypre. En Pologne et en Italie, les migrants peuvent bénéficier du cumul des droits de sécurité sociale, sans condition d'accord bilatéral de réciprocité. Pour 12 des 16 Etats considérés[195], il apparaît que les migrants peuvent cumuler les droits de retraite dans les Etats membres après leur retour dans leur pays d'origine. Ici encore, l'accès à ces droits peut être conditionné par l'existence d'un accord conclu avec le pays tiers concerné (tel est le cas de l'Autriche).

Rapatriement de fonds

Le rapatriement de fonds peut être défini comme «l'ensemble des transferts monétaires effectués par les migrants vers leur pays d'origine» (Glossaire de la migration 2006)[196]. Il existe au sein de l'Union européenne une prise de conscience de plus en plus forte du potentiel des rapatriements de fonds en tant que contribution au développement du pays d'origine[197].

[193] Autriche, Belgique, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, Italie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède.

[194] Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Espagne, Estonie, Italie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Slovénie.

[195] Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Slovénie, Royaume-Uni.

[196] La Commission européenne définit les rapatriements de fonds «de façon générale, comme incluant tous les transferts financiers des migrants à leurs bénéficiaires dans leur pays d'origine» (Migration et développement 2005).

[197] Voir la Communication de la Commission européenne relative à la migration et au développement, 2005.

Le présent rapport examine les initiatives spécifiques adoptées par les Etats membres. Les différentes possibilités de transfert sur le marché financier au moyen des banques, des compagnies privées (telles que Western Union), etc. ne sont pas traitées.

Aucun rapport national ne fait mention d'un régime effectivement mise en place. En revanche, le sujet fait l'objet de discussion dans plusieurs Etats. En 2007 par exemple, le sénat belge a décidé d'organiser une série d'auditions sur les transferts de fonds des migrants, faisant l'objet d'un rapport accompagné de recommandations[198]. En République tchèque, une réunion interministérielle s'est récemment tenue sur le thème de la migration et du développement, et le Ministère des finances a exprimé son intention d'étudier les transferts de fonds en République tchèque. La migration et le développement constitue également l'un des sujets abordés dans le plan danois d'aide au développement pour la période 2008-2012. Le plan a notamment pour objectif de soutenir des initiatives internationales (notamment des initiatives adoptées par d'autres Etats membres de l'Union) favorisant la contribution des migrants au financement du développement de leur pays d'origine. La loi française du 24 juillet 2006 sur l'immigration et l'intégration prévoit la création d'un compte «épargne et développement» destiné à recevoir l'épargne des ressortissants de pays en développement qui sont titulaires d'un titre de séjour autorisant l'exercice d'une activité professionnelle. L'objet de ce compte est de financer des investissements utiles au développement du pays d'origine. Le Disegno di legge 2007 italien, prévoit dans son article 1 *bis* la facilitation des transferts de fonds par des mesures encourageant l'utilisation des instruments légaux de transfert et de la promotion d'accords avec des associations afin de réduire les coûts des transferts. Le Département britannique pour le développement international (*Department for International Development* – DFID) reconnaît la contribution potentielle des transferts de fonds au développement des pays d'origine. Il considère généralement que son rôle se limite à faciliter les transferts sur le marché. A cet effet il a favorisé le recueil d'informations sur les transferts de fonds et a encouragé le secteur des services financiers à exploiter les opportunités du marché[199].

Migration circulaire

La migration circulaire a été définie de façon générale comme «une forme de migration gérée de façon à permettre un certain degré de mobilité licite, dans les deux sens, entre deux pays»[200] (Communication sur les migrations circulaires et les partenariats pour la mobilité 2007) [201]. La Commission envisage d'inclure les mesures favorisant les migrations circulaires au sein de futurs instruments normatifs et d'adapter certains instruments existants à cette fin (voir section Emergence d'un droit et d'une politique communautaires de la migration, 2). Seul un nombre limité de rapports nationaux font mention de l'existence de mesures facilitant la migration circulaire. Le sujet est néanmoins

198 A la fin de l'année 2007, ces auditions n'avaient pas été suivies de recommandations.

199 Le Département ne se veut pas plus interventionniste, par exemple en garantissant des produits de transferts particuliers ou en règlementant les transferts au-delà de ce qui est déjà fait par l'Autorité des services financiers.

200 Cette définition pourrait également prendre en compte les aspects des va-et-vient légaux des fonds entre 2 pays ou plus (OIM, commentaires Migration circulaire 2007).

201 COM (2007) 248, 16 mai 2007.

actuellement en discussion au sein des gouvernements de plusieurs Etat membres et certains pays ont mis en place des projets pilotes.

En Belgique, le droit au retour est visé dans le contexte de la migration circulaire. Les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de séjour en Belgique ont le droit de quitter le pays pour une période inférieure à une année sans aucune restriction, et pour plus d'une année s'ils établissent que le «centre d'intérêt» demeurera en Belgique. La migration circulaire est également un sujet important pour l'administration tchèque et un projet pilote a été mis en place couvrant l'Ukraine occidentale, source traditionnelle d'immigration économique vers la République tchèque. Ce projet porte notamment sur le recrutement de travailleurs, la facilitation des procédures de délivrance des visas et des permis de travail, le logement des migrants, leur assurance santé et la prise en charge des frais de retour. En France, la loi sur l'immigration et l'intégration du 24 juillet 2006 prévoit la délivrance d'une «carte compétences et talents»[202] accordée aux étrangers participant de façon significative au développement économique de la France et du pays d'origine. Cette carte se fonde sur l'idée d'allers retours entre le pays d'origine et la France. Le gouvernement finlandais a quant à lui déclaré que «la Finlande pense que les ressortissants de pays tiers ayant quitté temporairement le marché du travail communautaire doivent avoir une garantie d'accès au marché du travail lors de leur retour. La possibilité pour les travailleurs de pays tiers de se déplacer entre le pays d'origine et le pays où ils exercent leur activité encourage non seulement la «circulation des cerveaux» mais empêche également les effets négatifs que pourrait avoir leur migration au sein de l'Union européenne sur leur pays d'origine» (Réponses de la Finlande au livre vert 2005). En Grèce, un projet pilote relatif à la migration circulaire entre la Grèce et l'Albanie a été mis en œuvre, avec l'aide financière de la Commission européenne (Programme AENEAS). L'article 1 (3) du *Disegno di legge* 2007 italien prévoit l'adoption de mesures pour favoriser l'utilisation des compétences acquises durant le séjour en Italie dans le pays d'origine de l'étranger, au travers d'activités de coopération au développement et d'encouragement du retour (temporaire ou permanent) du migrant dans son pays d'origine. La législation britannique ne mentionne que brièvement la notion de migration circulaire. S'agissant toutefois des efforts entrepris contre le phénomène de fuite de cerveaux, il convient de mentionner l'existence d'un Code de pratique au sein du Service National de santé (*National Health Service*) qui interdit les activités de recrutement des professionnels de la santé de pays en développement[203]. Ce code n'exclut toutefois pas les demandes individuelles présentées par des ressortissants de pays en développement.

[202] La «carte compétence et talents» peut être délivrée aux étrangers ayant participé de façon significative et durable au développement et à l'influence économique à la fois en France et dans le pays d'origine dans les questions intellectuelles, culturelles, scientifiques, humanitaires et dans les domaines liés au sport. Ce permis spécifique est délivré pour trois ans renouvelables et autorise l'exercice de toute activité professionnelle liée au projet qui a justifié la délivrance du permis. Ce permis n'a pas la vocation à être largement diffusé.

[203] Il existe une exception lorsque des accords entre gouvernements permettent ces recrutements. Des arrangements de ce type ont été conclus avec la Chine, l'Inde et les Philippines.

Gestion globale de la migration

Il est intéressant de remarquer que des Etats membres ont commencé à conclure des accords bilatéraux avec un certain nombre de pays tiers dans un but de coopération et de gestion globale de la migration. Ces accords s'inscrivent en partie dans le cadre des «partenariats pour la mobilité» envisagés par la Commission européenne. La plupart de ces accords comportant les éléments suivants : coopération dans le domaine de la prévention des migrations irrégulières en contrepartie de mesures facilitant la migration à des fins de travail et mesures permettant une optimisation des avantages provenant des relations entre migration et développement à la connexion migration développement pour l'ensemble des acteurs des processus de migration.

La loi italienne n° 189 du 30 juillet 2002 (L189/2002) prévoit que «dans l'élaboration et dans les éventuelles révisions des programmes bilatéraux de coopération et d'aide dans les secteurs non-humanitaires applicables aux pays tiers, [...] le gouvernement prend également en compte la collaboration fournie par les pays intéressés en matière de prévention des flux migratoires irréguliers et de lutte contre le organisations criminelles opérant dans les domaines de l'immigration clandestine, de la traite des personnes, de la prostitution, du trafic de stupéfiants, d'armement, ainsi qu'en matière de coopération judiciaire et pénitentiaire et dans l'application de la réglementation internationale en matière de sécurité de la navigation». De plus, «les programmes de coopération et d'aide […] peuvent faire l'objet de révisions si les gouvernements des États intéressés n'adoptent pas les mesures de prévention et de sécurité appropriées afin d'empêcher une nouvelle entrée sur le territoire italien de leurs ressortissants déjà expulsés». D'autre part, lors de l'adoption de quotas annuels en matière d'immigration de travail, l'Italie prévoit des quotas spécifiques aux ressortissants de pays-tiers avec lesquels des accords bilatéraux ont été conclus, tandis que des restrictions sont imposées aux ressortissants de pays tiers qui ne coopèrent pas en matière de lutte contre l'immigration irrégulière[204].

Le Portugal a conclu plusieurs accords bilatéraux de coopération sur les questions de migration[205]. Ces accords établissent les normes et les principes visant à faciliter le séjour temporaire des ressortissants de pays tiers à des fins d'exercice d'une activité professionnelle. Ils garantissent au travailleur migrant la même protection sociale et les mêmes conditions de travail que celles reconnues aux ressortissants portugais. De plus, ces accords permettent une meilleure gestion des flux migratoires en agissant contre l'immigration irrégulière tout en renforçant la coopération avec les Etats d'origine ainsi qu'en précisant les conditions d'emploi et en garantissant les droits. D'autre part, le Portugal a signé un accord multilatéral avec les Communautés des pays de langue portugaise (CPLP) afin de faciliter la circulation des ressortissants des pays signataires[206]. Certaines catégories professionnelles (comme les scientifiques, les chercheurs, les sportifs, les journalistes et reporters, les agents culturels et les artistes) bénéficient d'un régime spécifique de visas à entrées multiples.

[204] Cette absence de coopération n'est pas plus explicitée ensuite.
[205] Accords passés avec certaines anciennes colonies comme le Cap Vert (1997) et le Brésil (2003) mais aussi l'Ukraine (2005) et la Roumanie (2005).
[206] A l'exception du Timor oriental.

Les accords bilatéraux conclus par l'Espagne contiennent les mesures les plus significatives adoptées par le pays afin de réguler les flux migratoires en coopération avec les pays d'origine[207]. Ces accords participent à la définition et la mise en œuvre d'une politique globale d'immigration (Carulla 2004). Ils traient non seulement des questions d'emploi mais encore réglementent les questions suivantes : notification des offres d'emploi ; sélection des candidats ; conditions et signature des contrats de travail ; délivrance de permis de séjour et de travail en Espagne ; voyage et accueil en Espagne ; conditions d'emploi et conditions sociales des travailleurs en Espagne ; droits des travailleurs immigrés durant leur séjour en Espagne ainsi qu'avant et pendant leur voyage en Espagne ; retour des travailleurs immigrés dans le pays d'origine. Les accords adoptent une approche globale et coordonnée de l'ensemble des aspects du phénomène de la migration en Espagne. Ils couvrent la coopération en matière de développement et la coopération dans la lutte contre l'immigration irrégulière, l'exploitation et la violation des droits sociaux ainsi que la traite des personnes.

Les travailleurs ayant acquis une formation et une expérience professionnelle à l'étranger peuvent être des vecteurs importants du développement du pays d'origine. Les accords bilatéraux conclus par l'Espagne se fondent sur le principe d'un développement conjoint des pays développés et des pays en développement. À cette fin, les accords incluent des mesures favorisant la réinsertion des travailleurs migrants lors de leur retour dans leur pays d'origine. Afin d'élargir le champ géographique et de prendre en compte un cycle migratoire entier[208], une nouvelle vague d'accords a été signée en 2006, qui prévoient le rapatriement des ressortissants arrivant en Espagne par des moyens illégaux ou qui séjournent en Espagne dans une situation irrégulière[209].

Conclusion

L'examen de la législation des Etats membres de l'Union révèle l'existence d'un écart significatif entre l'importance attachée au sujet de la coopération avec les pays tiers à l'échelle européenne et les mesures effectivement adoptées et mises en œuvre au niveau national. Une nouvelle tendance pourrait néanmoins se dessiner dans la mesure où cette question commence à prendre de l'importance et à être de plus en plus fréquemment à l'ordre du jour des différents Etats.

La plupart des accords de coopération conclus par les Etats membres avec des pays tiers au niveau concerne la sécurité sociale. Seule la moitié des Etats membres ont pourtant conclu des accords de cette nature avec des Etats tiers. Certains Etats membres semblent être prêts à discuter d'une facilitation des transferts de fonds en direction des pays tiers, la France et l'Italie ayant même inclus de nouvelles dispositions à cet effet dans leurs projets de loi respectifs. Néanmoins dans la plupart des Etats membres il s'agit pour le moment essentiellement de discussions et de recherches sur le sujet et seuls quelques uns

[207] Le gouvernement espagnol a signé des accords de ce type avec la Colombie, l'Equateur, le Maroc, la République dominicaine, le Pérou, la Pologne et la Roumanie.

[208] Par exemple, dans le cas du Maroc le cycle migratoire complet ne commence pas toujours sur le territoire marocain mais bien souvent en Afrique sub-saharienne.

[209] L'Espagne a signé des accords avec la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau et la Mauritanie.

font référence à la migration circulaire dans leur législation. Certains Etats membres ont toutefois commencé à mettre en place des projets pilotes, allant parfois jusqu'à conclure des accords bilatéraux permettant d'envisager une gestion globale de la migration. Dans l'ensemble ces accords facilitent la migration aux fins de travail pour les ressortissants de pays tiers en échange d'une coopération nationale dans la lutte contre la migration irrégulière. Ces accords suivent les orientations développées dans les «partenariats pour la mobilité» proposés par la Commission. Leur impact devra être étudié plus en détail et le concept de «partenariat pour la mobilité» devra être affiné.

Recommandations

La présente étude a traité des conditions et des formalités relatives à l'immigration légale imposées aux ressortissants de pays tiers par les Etats membres de l'Union européenne. L'analyse a plus particulièrement porté sur les éléments suivants : autres catégories d'immigration ; politique en matière de visas ; conditions applicables à l'ensemble des catégories d'immigration ; conditions applicables selon la durée du séjour ; conditions applicables au regroupement familial, au travail, aux études et à la formation professionnelle. Le thème de la coopération des Etats membres de l'Union avec les pays tiers a également été traité. Les recommandations suivantes procèdent de ces analyses.

Remarques générales

Au cours de la période de préparation de la présente étude, la législation d'immigration d'un certain nombre d'Etats membres de l'Union a fait l'objet de modifications profondes. Il s'agit là d'un effet de l'importance croissante du droit communautaire en matière d'immigration légale et, par suite, de l'obligation de transposition des directives européennes par les Etats membres. Cette situation s'explique également par les efforts mis en œuvre par les Etats afin de s'adapter aux nouvelles réalités et aux nouveaux besoins en matière d'immigration.

Les politiques d'immigration existant au sein de l'Union recherchent des objectifs distincts. L'immigration légale est tout d'abord appréhendée comme un moyen au service des besoins de l'économie nationale. Les objectifs sont ici d'attirer les travailleurs migrants, plus particulièrement les travailleurs hautement qualifiés. Dans le même temps, une importance capitale est accordée au contrôle de la migration et à la prévention de l'immigration illégale.

Au sein des Etats membres, l'intégration européenne progresse, au bénéfice notamment des citoyens de l'Union, selon le principe de libre circulation sur le territoire européen pour les besoins du travail, des études, etc., et la liberté générale de voyager au sein de l'Espace Schengen. Ce processus d'intégration européenne devrait être accompagné d'un approfondissement de la politique commune en matière de migration. L'adoption d'une politique commune globale en la matière permettrait l'introduction de règles claires et transparentes, au bénéfice des migrants et des autorités administratives compétentes. Par ailleurs, une telle politique permettrait une attraction supérieure des travailleurs étrangers, notamment des migrants hautement qualifiés, au travers de canaux légaux.

Autres catégories d'immigration

Quelques catégories d'immigration additionnelles au regroupement familial, au travail, aux études et formation professionnelle sont envisagées par un certain nombre d'Etats membres. Il s'agit notamment de l'admission au séjour des retraités et des personnes venant suivre un traitement médical. Dans le cadre de la construction d'une politique d'immigration commune, il conviendrait de s'intéresser à la possibilité de développer un régime commun à ces catégories de ressortissants étrangers.

Politique en matière de visas

Afin d'assurer une meilleure gestion de la politique de visas et de restreindre les importants pouvoirs discrétionnaires des autorités administratives en la matière, il conviendrait d'imposer une durée maximale de traitement des demandes de délivrance des visas.

La législation de chacun des Etats membres devrait ouvrir des voies de recours juridictionnelles à l'encontre des décisions de rejet des demandes, afin de respecter pleinement le droit des intéressés à un procès équitable.

Il conviendrait d'imposer aux autorités administratives compétentes une obligation de motivation des décisions de rejet des demandes de visa, afin d'assurer l'efficience des recours administratifs et juridictionnels en la matière.

Régime du séjour : Conditions et procédures générales

L'adoption d'une politique commune pourrait être envisagée. Certaines conditions et procédures, applicables à l'ensemble des catégories d'immigration, sont envisagées par la grande majorité des Etats membres. Ces conditions générales incluent, la plupart du temps, des exigences relatives aux ressources, à l'hébergement et à l'assurance santé. De la même manière, des procédures applicables aux demandes de statut d'immigration, à la délivrance, au rejet et aux recours en matière de titres de séjour sont envisagées par l'ensemble des Etats membres de l'Union.

Pour des motifs de clarté et de transparence, la terminologie employée par le droit communautaire de l'immigration pourrait opérer une distinction entre «conditions générales» (applicables à l'ensemble des catégories d'immigration) et «conditions spécifiques» (applicables aux différentes catégories spécifiques d'immigration)[210].

Le développement d'une politique commune faciliterait l'adoption de standards et de limitations. Une attention particulière devrait être apportée à l'établissement d'un ensemble de conditions générales communes, en particulier s'agissant des conditions d'intégration, afin d'éviter la création d'obstacles inutiles à l'immigration.

Un obstacle important à l'immigration des ressortissants de pays tiers au sein des Etats membres est la durée des procédures applicables. Il convient de recommander l'adoption d'une durée maximale d'instruction applicable à l'ensemble des demandes de titre de séjour.

Le droit communautaire de l'immigration devrait envisager la possibilité d'un recours ouvert contre les décisions de rejet des titres de séjour. Afin de protéger les droits des demandeurs, le recours devrait avoir un effet suspensif.

L'adoption, par certains Etats membres, de juridictions spécialisées compétentes pour traiter les recours formés en matière d'immigration devrait être considérée comme un développement positif, susceptible d'améliorer la qualité et l'efficacité des décisions.

[210] Il convient de remarquer que la Directive relative aux études et à la formation professionnelle, JO 2004 L 375/12, 12 janvier 2005, utilise notamment la notion de conditions générales.

Régime du séjour : conditions applicables selon la durée du séjour

L'introduction d'un permis de séjour de longue durée-CE[211] a permis une standardisation du statut juridique des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et leur a accordé un ensemble de droits équivalant à ceux dont bénéficient les ressortissants de l'Etat considéré.

Au-delà du champ de la Directive, certains aspects spécifiques devraient être considérés : la législation des Etats membres n'opère pas une distinction entre séjour «court», «long» et «permanent» mais procède le plus souvent à une distinction entre séjour «temporaire» et «permanent». Le sens et la portée de ces termes sont toutefois variables selon les Etats considérés. Ainsi conviendrait-il de clarifier au niveau européen les concepts de séjour «temporaire» et «permanent». Par ailleurs, la distinction entre la notion de visa et de permis de séjour n'est pas toujours clairement établie dans les législations nationales. A ce titre, des efforts supplémentaires de standardisation du concept de «visa» devraient être entrepris.

Régime du séjour : Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration : regroupement familial

S'agissant du regroupement familial, les Etats membres bénéficient – selon les termes de la Directive 2003/86/CE du Conseil relative au droit au regroupement familial[212] – d'une marge de manœuvre significative, notamment quant aux membres de la famille éligibles en dehors de la famille nucléaire (parents, enfants adultes, etc.). En particulier, seul un nombre réduit d'Etats membres admettent les partenaires non mariés au titre de la procédure de regroupement familial. Les dispositions de la Directive devraient être révisées, afin de prendre en compte l'évolution des sociétés européennes dans lesquelles la notion de famille inclut progressivement d'autres membres, au-delà du conjoint et des enfants mineurs.

L'article 7(2) de la Directive autorise les Etats membres à exiger des ressortissants de pays tiers le respect de «mesures d'intégration». Une tendance peut être observée selon laquelle les Etats membres sont de plus en plus nombreux à envisager des «conditions d'intégration» plutôt que des «mesures d'intégration» (voir section Comparaison 2.3.3.1). Il conviendrait à ce titre de clarifier le sens de cet article afin d'exclure de son champ les «conditions d'intégration». Celles-ci sont non seulement problématiques au regard des droits de l'homme mais, de manière plus pratique, l'apprentissage de la langue dans le pays d'origine par exemple n'est pas nécessairement efficace. Les politiques d'intégration des migrants au sein de la société d'accueil devraient plutôt être mises en œuvre après entrée sur le territoire national concerné.

Régime du séjour : Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration : travail

Pour le moment, les régimes d'immigration des ressortissants de pays tiers aux fins d'exercice d'une activité professionnelle varient fortement entre les Etats membres de

[211] Directive relative aux résidents de longue durée, JO 2004 L 016/44, 25 novembre 203.
[212] JO 2003 L 016/12, 22 septembre 2003.

l'Union. Ces régimes sont, par ailleurs, remarquablement complexes. Il conviendrait d'adopter une politique commune afin de simplifier les procédures applicables et d'accroître leur transparence et ce, tant au bénéfice des ressortissants de pays tiers que de leurs employeurs.

Les débats actuellement ouverts à l'échelle européenne se concentrent sur la situation des travailleurs hautement qualifiés. Il conviendrait d'accorder une importance accrue aux travailleurs faiblement qualifiés dans la mesure où les activités qu'ils exercent constituent également un besoin au sein de l'Union[213].

S'agissant de l'immigration aux fins d'exercice d'une activité professionnelle, les procédures devraient être simplifiées. L'obligation de soumettre à plusieurs autorités des demandes visant à l'obtention de plusieurs types de permis constitue un obstacle au recrutement efficace des travailleurs étrangers. Une procédure unique, telle que proposée récemment par la Commission européenne, est une solution envisageable (Proposition de Directive pour un permis unique et un socle commun de droits)[214].

Afin d'éviter des situations d'exploitation et d'abus, il conviendrait que les permis ne soient pas délivrés à l'employeur mais au travailleur étranger. Il convient également d'encourager l'adoption de mesures autorisant une certaine flexibilité quant au changement d'employeur (par exemple dans le même secteur d'activité ou après une certaine durée de séjour), afin d'éviter des relations de dépendance malsaine entre le travailleur et son employeur et de réduire les risques d'abus de la part d'employeurs peu scrupuleux.

Une attention supplémentaire devrait être accordée au fonctionnement et aux conséquences des permis délivrés aux fins de recherche d'un emploi. Ces permis, qui autorisent le ressortissant d'un pays tiers à séjourner légalement sur le territoire d'un Etat afin de chercher un emploi, peuvent réduire les situations d'abus et d'exploitation dans lesquelles peuvent être placés les étrangers en situation irrégulière. Dans le même temps, ce système autorise l'Etat à pleinement gérer les flux d'immigration.

Le développement d'une politique commune en matière d'immigration aux fins d'exercice d'une activité professionnelle indépendante pourrait simplifier les conditions et procédures applicables aux investisseurs étrangers et par suite développer l'attractivité de l'Union européenne en tant qu'espace d'investissements commerciaux.

Compte tenu du statut précaire des travailleurs saisonniers et de leur situation de dépendance à l'égard de l'employeur, l'adoption d'un système de permis à entrées multiples devrait être encouragée afin de réduire les risques d'abus et d'exploitation et de favoriser le respect de la durée de séjour autorisée par les permis.

Il conviendrait également que le droit communautaire clarifie la notion même de travail saisonnier, par rapport notamment à la notion d'emploi temporaire.

213 Proposition de Directive relative à un permis unique et un socle commun de droits, COM (207) 638, 23 octobre 2007.

214 *Ibid.*

Régime du séjour : Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration : études et formation professionnelle

S'agissant des études, il conviendrait de considérer l'adoption à l'échelle de l'Union d'une durée maximum de traitement des demandes d'admission et de séjour présentées par les ressortissants de pays tiers.

La possibilité, envisagée par certains Etats membres de l'Union d'offrir aux étudiants récemment diplômés, de rester sur le territoire national en vue de chercher un emploi semble être un moyen efficace de retenir les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés pouvant participer au développement de l'économie nationale et européenne. Ces régimes doivent, toutefois, être examinés en détail, au regard notamment des mesures nécessaires à la réduction des effets de la «fuite des cerveaux».

S'agissant de la formation professionnelle, la mise en œuvre des dispositions correspondantes du droit communautaire est importante pour développer l'attractivité de l'Europe à ce titre et contribuer ainsi au développement économique national et européen.

Coopération avec les pays tiers

Afin de protéger les droits de l'homme des migrants et améliorer l'attractivité de l'Union européenne, l'adoption d'une politique commune, prenant en compte les standards communautaires en matière d'accès aux droits de sécurité sociale, notamment les droits de pension, devrait être considérée.

Les transferts de fonds peuvent être un outil important en faveur du développement. Des recherches et des débats supplémentaires en la matière devraient être encouragés, afin d'adopter des recommandations relatives à la facilitation des transferts de fonds vers les pays tiers.

Bibliographie

Ouvrages et articles

Baruah, N. ; Cholewinski, R., *Handbook on establishing effective labour migration policies in countries of origin and destination* (2006) OCE/ OIM/ BIT.

Baruah, N. ; Cholewinski, R., *Handbook on establishing effective labour migration policies, Mediterranean edition* (2007) OCE/ OIM/ BIT (Barhuah ; Cholewinski 2007).

Bertozzi, S., *Legal migration, time for Europe to play its hand*, Centre européen d'études politiques (CEPS) Working Document n° 257 (Février 2007) (Bertozzi 2007).

Besselink, L., «Unequal citizenship: integration measures and equality» in *The nexus between immigration, integration and citizenship in the EU* (Avril 2006) pp. 14-21 (Besselink 2006).

Black's Law Dictionary (7ème édition 1999) West Group.

Brandt, A. ; Meyer, C., «Can Merkel's Integration Summit deliver more than just promises?», *Spiegel Online* (11 juillet 2007) (Spiegel Online, 11 juillet 2007).

Carrera, S., *Legal Migration Law and policy trends in a selection of EU Member States*, Document préparatoire pour le Parlement européen (2006).

Carrera, S., *Building a common policy on labour immigration: towards a comprehensive and global approach in the EU?*, CEPS Working Document n° 256 (Février 2007) (Carrera 2007).

Carrera, S.; Forminsa, M., *An EU approach to labour migration: what is the added value and the way ahead?*, CEPS Working Document n° 232 (Octobre 2005) (Carrera ; Formisano 2005).

Castellano, S. *et al*, «El trabajo y la protección social de los extranjeros» («Le travail et la protection sociale des étrangers»), *Vector Plus* (2003) pp. 71-73 (Castellano *et al* 2003).

Cholewinski, R., *Le statut juridique des migrants acceptés aux fins d'exercice d'une activité rémunérée* (2004) Strasbourg, Publications du Conseil de l'Europe.

Commission européenne/ Institut européen/ CARIM, Migrations méditerranéennes, *Rapport 2005* (2005) (CARIM 2005).

Dassanayake, H., *The need for extending social protection to poor women in the informal economy in developing countries: a gender perspective with social and cultural elements*, ILO Discussion Paper (Décembre 1999).

Fallenbacher, T., *Part II: the recruitment of labour migration: overly cautious proposals?*, Comments n° 2, Migration Research Group (Novembre 2004) (Fallenbacher 2004).

Follmar-Otto, P., *Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union, menschenrechtliche Anforderungen* (*La migration de travail temporaire au sein de l'Union européenne, les besoins en matière de droits de l'homme*), Policy Paper n° 7 (Avril 2007) Berlin, Institut allemand des droits de l'homme (Follmar-Otto 2007).

Frattini, F., commissionnaire responsable pour les affaires du domaine liberté, justice et sécurité, *Mobilité améliorée, stratégie d'intégration vigoureuse, et tolérance zéro en matière de travail illégal : une approche dynamique des politiques de migration européennes*, Conférence de haut niveau sur l'immigration légale, Lisbonne (13 septembre 2007) (Frattini 2007).

Gaubert, P., «Pour une immigration maîtrisée en Europe», *Le Monde* (23 août 2007) (Le Monde, 23 août 2007).

Groenendijk, K., «Legal concepts of integration in the EU Migration Law «, n° 6 (2) *European Journal of Migration Law* (2004) pp. 111-126 (Groenendijk 2004).

Groenendijk, K., «Access of third country nationals to employment under the new EC migration law « in Edstrom, O. ; Julien-Lapierre, F. ; Labayle, H. (eds.), *La politique européenne d'immigration et d'asile : Bilan critique cinq ans après le Traité d'Amsterdam* (2005) Paris, Obysseus.

Groenendijk, K., «Integration tests abroad as a condition for family reunification in the EU?» in *Immigration Law Practionners' Association (ILPA) European Update* (Juin 2007) (Groenendijk 2007).

Groenendijk, K. *et al*, *The Family Reunification Directive in the EU Member States, the first year of implementation*, Centre de droit de la migration, Université Radboud Nijmegen, Nijmegen (Mai 2007) (Groenendijk *et al* 2007).

Guinchard, S. ; Montagnier, G., *Lexique des termes juridiques* (Juin 2006) 16ème édition, Dalloz (Lexique des termes juridiques 2006).

Guimezanes, N., «La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration», n° 37 *La Semaine Juridique, édition générale* (13 septembre 2006) (Guimezanes 2006).

Indans, I., Roots, L. ; Martinaitis, L., *Immigration policy in the Baltic States* (2007) Friedrich-Ebert Foundation (Indans *et al* 2007). Disponible en ligne : http://www.fes-baltic.lv/cms/upload/dokumente/Indans_Roots_Martinaitis_-_Immigration_Policy.pdf
Kollwelter, S., «Luxembourg» in Niessen, J. *et al* (eds.), *Current immigration debates in Europe: a publication of the European Migration Dialogue* (2005) Bruxelles, Migration Policy Group (Kollwelter 2005).

MacDonald, E. ; Cholewinski, R., *The Migrant Workers Convention in Europe: obstacles to the ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: EU/EEA perspectives*, Rapport UNESCO (Octobre 2007) (MacDonald ; Cholewinski 2007).

Martin, E. (dir.), *Oxford dictionary of law* (1997) New York, Oxford University Press.

Meyer, J. ; Brown, M., *Scientific diasporas: a new approach to the brain drain*, Working paper n° 41, Conférence mondiale sur la science, UNESCO-ICSU, Budapest (Juin-juillet 1999).

Ministère fédéral de l'intérieur allemand, Politique en matière de législation et d'immigration (Mars 2005).

Münz, R., «Europe: population and migration in 2005», *Migration Information Source* (1 juin 2006) (Münz 2006). Disponible en ligne : http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=402

Münz, R., *Migration, labour markets and integration of migrants: an overview for Europe* (Septembre 2007) Institut d'économie internationale de Hambourg (Münz 2007).

Niessen, J. ; Schibel, Y., «Benchmarking citizenship policies», *Migration Policy Group* (Novembre 2004) (Niessen ; Schibel 2004).

Nonnenmacher, S., *Recognition of the qualifications of migrant workers: reconciling the interests of individuals, countries of origin and countries of destination*, Etude pour la conférence annuelle du Centre sur la migration, la politique et la société (COMPAS) (2006) (Nonnenmacher 2006).

Nowak, M., *U.N. Covenant on Civil and Political Rights : CCPR commentary*, (1993) Strasbourg, N.P. Engel (Nowak, CCPR commentary 1993).

OCDE, *Perspective des migrations internationales : SOPEMI 2007* (2007) (OCDE Rapport 2007).

OCDE, *Perspective des migrations internationales : SOPEMI 2006* (2006) (OCDE Rapport 2006).

O'Hanon, E., «Linguistic double standards do exist in immigrant integration», *Irish Independent* (26 août 2007) (Irish Independent, 26 août 2007).

OIM, *Glossaire de la migration* (2007) Genève, OIM (Glossaire de la migration 2007).

OIM, *Les normes juridiques internationales en matière de migration : tour d'horizon* (2002) Geneva, OIM (Normes juridiques internationales et migration 2002).

OIM, PIELAMI, *Coopération en matière de prévention contre l'emploi illégal des travailleurs migrants dans le but de promouvoir les possibilités d'emploi régulier* (2006) p. 59 (Rapport PIELAMI 2006).

OIM, *Rapport 2008 sur l'état de la migration dans le monde* (2008) Genève, à paraître.

OIM Ukraine, *A Guide for Ukrainian labour migrants* (2007) Ukraine, OIM (OIM Ukraine 2007).

Papagianni, G., *Institutional and policy dynamics of EU Migration Law* (2006) (Papagianni 2006).

«Politique européenne d'asile et d'immigration» in *Dictionnaire permanent du droit des étrangers* (Janvier 2007) Montrouge, Editions législatives, pp. 1396-1418 (Dictionnaire permanent 2007).

Réseau européen des migrations, *Conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers hautement qualifiés au sein de l'Union* (Mai 2007) (REM 2007).

Ripoll Carulla, S., «Les accords bilatéraux de l'Espagne en matière de travailleurs étrangers: un nouvel instrument pour les politiques d'immigration et de développement espagnols», *VII Spanish Yearbook of International* Law (1999-2000) pp. 39-49.

Steiner, J., Woods, L. ; Twigg-Flesner, C., *EU Law* (2006) Oxford, 9ème édition (Steiner *et al* 2006).

Suter, B. ; Jandl, M., *Comparative study on policies towards foreign graduates: study on admission and retention policies towards foreign students in industrialised countries* Centre international pour le développement des politiques migratoires (Octobre 2006) (Suter ; Jandl 2006).

Times Online, «70 000 gather for violent Pakistan cartoons protest « (15 février 2006). Disponible en ligne: http://www.timesonline.co.uk/article/0,,25689-2041723,00.html

Trimikliniotis, N., «Migrant workers and industrial relations», *EIROnline* (2003). Disponible en ligne : http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/11/feature/cy0311103f.html

Vedsted-Hansen, J., «Migration and the right to family and private life» in Chetail, V. (dir.), *Mondialisation, migration et droits de l'homme : le droit international en question* (2007) Bruxelles (Vedtsed-Hansen 2007).

Autres sources

Instruments internationaux généraux

Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies, 1948.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966 (PIDCP).

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966 (PIDESC).

Convention de l'OIT du 24 juin 1975 (n° 143) relative aux migrations dans des conditions abusives et à la promotion de l'égalité des chances et de traitement des travailleurs migrants (Convention de l'OIT 143).

Convention internationale des droits de l'enfant, 1989.

Convention internationale relative à la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille, 18 décembre 1990 (CTM).

Conseil économique et social des Nations unies, *Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations*, E/CN.4/1985/4, Annexe (1985) (Principes de Syracuse).

Commission des droits de l'homme, Résolution 1995/44 du 3 mars 1995 (Résolution 1995/44 de la Commission des droits de l'homme).

Commission des droits de l'homme, Résolution 1996/43 du 19 avril 1996 (Résolution 1996/43 de la Commission des droits de l'homme).

Recommandation révisée concernant l'enseignement technique et professionnel, Conférence générale de l'UNESCO du 2 novembre 2001 (Recommandation de l'UNESCO 2001). Disponible en ligne : www.un.org/esa/population/publications/ageing/ageing2006.htm

Consultations intergouvernementales sur l'asile, les réfugiés et les politiques migratoires, groupe de travail sur l'immigration et l'intégration, Genève, 8-9 novembre 2007 (Forum IGC 2007).

Division de la population au sein du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (ONU Division de la population 2006).

ONUSIDA/OIM, *Déclaration sur les restrictions au voyage dues au VIH/SIDA* (Juin 2004) (Déclaration ONUSIDA/OIM sur les restrictions au voyage dues au VIH/SIDA 2004).

OIM, *Commentaires de l'OIM au projet de migration circulaire de la Commission européenne*, 3 septembre 2007 (OIM commentaires Migration circulaire 2007).

Union européenne

Convention européenne d'établissement du 13 décembre 1955, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Paris (Convention européenne d'établissement).

Accord du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (Accord de Schengen).

Traité sur l'Union européenne, signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1er novembre 1993, JO 2002 C 191/1.

Convention d'application de l'accord Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, entrée en vigueur le 26 mars 1995 (Convention d'application de l'accord Schengen 1995).

Version consolidée du Traité instaurant la Communauté européenne, 19 mars 1997, JO 1997 C 340 (Traité CE).

Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1er mai 1999, JO 1997 C 340/1, amendant le Traité sur l'Union européenne (Traité d'Amsterdam).

Règlement 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (Règlement du Conseil 2001/539/CE du 15 mars 2001).

Règlement 2006/562/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 sur la mise en place Code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen).

Résolution du Conseil du 20 juin 1994 concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres**,** JO 1996 C 274/3, en relation avec le Règlement du Conseil (CEE) n° 1612/1968 (Résolution du Conseil du 20 juin 1994).

Directive 86/613/CEE du Conseil du 11 décembre 1986 sur l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, y compris une activité agricole, ainsi que sur la protection de la maternité, JO 1986 L 259/56 (Directive sur l'égalité de traitement dans le cadre de l'exercice d'une activité indépendante).

Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, entrée en vigueur le 3 octobre 2003, JO 2003 L 251/12 (Directive sur le regroupement familial).

Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, entrée en vigueur le 23 janvier 2004, JO 2004 L 016/44 (Directive sur les résidents de longue durée).

Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, entrée en vigueur le 12 janvier 2005, JO 2004 L 375/12 (Directive sur les études et la formation professionnelle).

Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, JO 2005 L 289/15 (Directive sur les chercheurs).

Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JO 2006 L 376/36 (Directive sur les services).

Commission européenne, *Proposition de Directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante*, COM (2001) 386, 11 juillet 2001, Bruxelles.

Commission européenne, *Proposition de Directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre*, COM (2007) 638, 23 octobre 2007, Bruxelles (Proposition de Directive pour un permis unique et un socle commun de droits).

Commission européenne, *Proposition de Directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié*, COM (2007) 637, 23 octobre 2007, Bruxelles (Proposition de Directive pour les migrants hautement qualifiés).

Commission européenne, Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques, COM (2004) 811, 11 janvier 2005, Bruxelles (Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques).

Décision n° 1/80 du 19 septembre 1980 du Conseil d'association sur le développement de l'association entre la Communauté économique européenne et la Turquie (Décision 1/80).

Conseil européen de Tampere, Conclusions de la présidence, SN 200/99 (15-16 octobre 1999) (Conclusions de Tampere 1999).

Conseil européen de Lisbonne, Conclusions de la présidence, SN 100/00 (23 et 24 mars 2000).

Stratégie européenne pour la croissance et l'emploi dite «Stratégie de Lisbonne», mars 2000**.**

Conclusions du Conseil sur la cohérence entre les politiques de l'UE en matière de migration et de développement, 2831ème réunion du Conseil Relations extérieures, 19-20 novembre 2007.

Sommet UE-Afrique, Déclaration de Lisbonne (3-9 décembre 2007).

Partenariat stratégique UE-Afrique, *Une stratégie conjointe UE-Afrique* (décembre 2007).

2618ème réunion du Conseil Justice et affaires intérieures, 14615/04, 19 novembre 2004, Bruxelles (Conseil JAI 2004).

Conseil et Commission européenne, plan d'action mettant en œuvre le programme de La Haye sur le renforcement de la liberté, de la sécurité et de la justice dans l'Union européenne, 2005/C 198/01, 12 août 2005, Bruxelles (Programme de La Haye 2004).

Communication de la Commission européenne du 12 mai 2004, *Politique européenne de voisinage, documents d'orientation*, COM (2004) 373, Bruxelles (Orientation de la politique européenne de voisinage 2004).

Communication de la Commission européenne au Parlement européen du 1er septembre 2005, au conseil au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Migration et développement : des orientations concrètes*, COM (2005) 390, Bruxelles (Migration et développement 2005).

Communication de la Commission européenne du 21 décembre 2005, *Programme d'action relatif à l'immigration légale*, COM (2005) 669, Bruxelles (Programme immigration légale 2005).

Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen 28 juin 2006, *Evaluer les politiques de l'Union européenne en matière de liberté, de sécurité et de justice*, COM (2006) 332, Bruxelles.

Communication de la Commission européenne du 12 octobre 2006, *L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité*, COM (2006) 571, Bruxelles (Communication sur l'avenir démographique de l'Europe).

Communication de la Commission européenne au Parlement européen du 20 octobre 2005, au conseil au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Les valeurs européennes à l'ère de la mondialisation*, COM (2005) 525, Bruxelles.

Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen du 30 novembre 2005, *Priorités d'action en vue de relever les défis liés aux migrations : Première étape du processus de suivi de Hampton Court*, COM (2005) 621, Bruxelles (Approche globale 2005).

Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen du 30 novembre 2006, *L'approche globale de la question des migrations un an après: vers une politique globale européenne en matière de migrations*, COM (2006) 735, Bruxelles.

Communication de la Commission européenne au Parlement européen du 16 mai 2007, au conseil au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Application de l'approche globale sur la question des migrations aux régions bordant l'Union européenne à l'Est et au Sud-est*, COM (2007) 247, Bruxelles (Approche globale 2007).

Communication de la Commission européenne au Parlement européen du 16 mai 2007, au conseil au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers*, COM (2007) 248, Bruxelles (Communication sur les migrations circulaires et les partenariats pour la mobilité 2007).

Communication de la Commission européenne au Parlement européen du 11 septembre 2007, au conseil au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration*, COM (2007) 512, Bruxelles.

Communication de la Commission européenne au Parlement européen du 5 décembre 2007, au conseil au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Vers une politique commune en matière d'immigration*, COM (2007) 780, Bruxelles (Vers une politique commune en matière d'immigration 2007).

Communication de la Commission européenne du 5 décembre 2007, *Une politique européenne de voisinage forte* COM (2007) 774, Bruxelles.

Site Internet de la Commission européenne, Un cadre communautaire pour l'accueil des ressortissants de pays tiers en tant qu'étudiants et chercheurs (dernière visite au 23 janvier 2007). Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/training/fsj_immigration_training_fr.htm

Europa, « Glossaire Europa » (dernière visite au 9 janvier 2008). Disponible en ligne : http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_fr.htm

Questions posées par l'OIM à la Commission européenne au sujet de la notification par les Etats membres de l'Union de la transposition de certaines Directives et réponse de la Commission européenne du 2 juillet 2007 (Commission européenne 2007).

Entretien avec des fonctionnaires de la Commission européenne, DG Justice, liberté et sécurité (JLS), 25-26 juin 2007 (Entretien avec des fonctionnaires de la Commission européenne 2007).

Conseil de l'Europe

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 1950 (CEDH).

Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, 24 novembre 1977.

Accord européen du 13 décembre 1957 sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe, STE n° 025.

Charte sociale européenne, 1961 (CSE).

Charte sociale européenne (révisée), 1996 (CSE rev.).

Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, *Recommandation du 12 juillet 2006, sur l'admission, les droits et obligations des étudiants migrants et la coopération avec les pays d'origine* (Recommandation du 12 juillet 2006).

Conseil de l'Europe, Déclaration de Bratislava relative à la santé, les droits de l'homme et la migration, 8ème conférence des Ministres de la santé des pays membres du Conseil de l'Europe, 23 novembre 2007 (Déclaration de Bratislava 2007).

Comité européen des droits sociaux, Conclusions XVIII-1 (Autriche), articles 1, 5, 6, 12, 13, 16 and 19 de la Charte (2006) (Rapport Autriche CSE 2006).

Comité européen des droits sociaux, Conclusions XVIII-1 (Grèce), articles 1, 12, 13, 16 and 19 de la Charte (2006) (Rapport Grèce CSE 2006).

Cour européenne des droits de l'homme, Deborah Lawrie-Blum c. Land Baden-Württemberg, Cas 66/85, 3 juillet 1986 (Lawrie-Blum c. Land Baden-Württemberg).

Cour européenne des droits de l'homme, Gül c. Suisse, 19 février, Recueil arrêt et décisions 1996-I, § 37 (Gül c. Suisse).

Cour européenne des droits de l'homme, Boultif c. Suisse, 2 août 2001.

Etats membres de l'Union européenne

(Allemagne) Loi du 30 juillet 2002 sur le séjour (Allemagne, loi sur le séjour).

(Autriche) Loi de 2005 relative à l'établissement et au séjour, BGBl I 2005/100 à jour de la version BGBl I 2006/31 (Autriche, NAG).

(Autriche) Règlement d'application de 2007, BGBl II 2007/54 (NLV) (Autriche, Règlement d'application 2007).

(Chypre) Département du travail de la République de Chypre (Chypre, Département du travail 2007). Disponible en ligne : http://www.mlsi.gov.cy/mlsi/dl/dl.nsf/All/671B3D9715DABCF3C2256DB3002CC1CF?OpenDocument&highlight=foreign%20workers

(Danemark) Loi du 1er janvier 2006 relative aux étrangers, LBK n° 945 (Danemark, loi sur les étrangers).

(Danemark) Règlement du 9 janvier 2006 relatif aux résidents de longue durée, BEK n° 8 (Danemark, Règlement sur les résidents de longue durée).

(Espagne) Loi organique 4/2000 du 11 janvier 2000 relative aux droits et libertés des ressortissants étrangers vivant en Espagne et leur intégration sociale (Espagne, loi organique 4/2000).

(Espagne) Règlement d'application de la loi organique 4/2000 (Journal officiel nº 174 du 21 juillet 2001).

(Espagne) Ministère du travail et des affaires sociales, Statistiques sur «le visa à des fins de recherche d'emploi» (2007) (Espagne, Ministère du travail et des affaires sociales 2007). Disponible en ligne : http://extranjeros.mtas.es/es/general/contingente-2007.pdf

(Estonie) Loi du 8 juillet 1993 relative aux étrangers (Estonie, loi sur les étrangers).

(Estonie) Cour suprême, Riigikohtu halduskolleegiumi 18.05.2000. a kohtuotsus asjas nr 3-3-1-11-00 Valentina Ušakova kassatsioonkaebuse läbivaatamine elamisloa taotlemisel sisserände piirarvu kohaldamise asjas (Estonie, Loi sur les étranger).

(Finlande) Loi 301/2004 du 1er mai 2004 relative aux étrangers, à jour de l'amendement 619/2007.

(Finlande) Résolution du gouvernement, *Programme du 19 octobre 2006 concernant la politique migratoire* (2006) (Finlande, programme gouvernemental concernant la migration 2006).

(Finlande) Ministère du travail, *Réponses du 6 avril 2005 de la Finlande sur les questions posées par le Livre vert sur une approche communautaire sur la gestion des migrations économiques du 11 janvier 2005* (2005).

(Finlande) Entretiens du bureau de l'OIM Finlande avec les responsables de la migration au sein du Ministère du travail finlandais, l'Office national de l'immigration et le Conseil municipal de la ville d'Helsinki, juillet-août 2007 (Entretiens avec les responsables de l'immigration en Finlande 2007).

(France) Code sur l'entrée et de séjour des étrangers et le droit d'asile (France, Code sur les étrangers).

(France) Loi n° 2006-9111 du 24 juillet 2006 sur l'immigration et l'intégration (France, loi sur l'immigration et l'intégration).

(France) Mariani, T., *Rapport n° 3058 présenté à l'Assemblée nationale au nom de la Commission les lois constitutionnelle, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 2986*) *relatif à l'immigration et à l'intégration*, 26 avril 2006 (Mariani 2006).

(France) Audience à l'Assemblée nationale du 29 mars 2006 de M. N. Sarkozy, Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, relative au projet de loi sur l'immigration et l'intégration.

(Grèce) Loi n° 3386 du 23 août 2005 relative à l'entrée, le séjour et l'insertion sociale des ressortissants de pays tiers sur le territoire (Grèce, Loi 3386/2005).

(Hongrie) Décret n°48 du 27 décembre 2001 du Ministre de la santé (Hongrie, Décret n°48 du 21 décembre 2001).

(Irlande) Loi du 13 février 2004 relative à l'immigration.

(Irlande) Projet de loi du 27 avril 2007 relatif à l'immigration, le séjour et la protection (Projet de loi sur l'immigration).

(Irlande) Ministère des entreprises, du commerce et de l'emploi, Guide pour les permis de travail, janvier 2007 (Irlande, Ministère des entreprises, du commerce et de l'emploi 2007).

(Irlande) Service des naturalisations et de l'immigration, *Le regroupement familial pour les travailleurs* (2007) (INIS 2007). Disponible en ligne : http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/WP07000160

(Italie) Loi du 30 juillet 2002 relative à la modification de la réglementation en matière d'immigration et d'asile (Italie, L 189/2002).

(Italie) Loi du 24 avril 2007 autorisant le gouvernement à faire des projets de loi (Italie, Disegno di legge 2007).

(Italie) Décret du Président du Conseil des ministres relatif au programme provisoire de gestion des flux d'entrée des ressortissants de pays tiers à des fins d'activité professionnelle non saisonnière sur le territoire pour l'année 2007 (Italie, Décret Flusso 2007).

(Italie) Directive du 5 août 2006 du Ministère de l'intérieur.

(Luxembourg) Loi du 28 mars 1972 relative à 1. l'entrée et le séjour des étrangers, 2. le contrôle médical des étrangers, 3. l'emploi de la main-d'œuvre étrangère.

(Pays-Bas) Cour des comptes, Service pour l'immigration et la naturalisation (2007) (Pays-Bas, TK 2006/07).

(Pays-Bas) Andriga, H., «Une nouvelle approche gouvernementale de l'intégration», Radio Netherlands (22 août 2007) (Radio Netherlands, 22 août 2007).

(Portugal) Loi n° 23/2007 du 4 juillet 2007 relative aux les conditions et aux procédures d'entrée, de séjour, de départ et d'éloignement des ressortissants étrangers sur le territoire ainsi que le statut de résident de longue durée (Portugal, loi n° 23/2007).

(République tchèque) Questionnaire présenté au bureau de l'OIM en République tchèque, juillet 2007[215].

(Royaume-Uni) Code de pratique du Commonwealth pour le recrutement international des agents de santé du 18 mai 2003, adopté lors d'une conférence de 2003 des ministres de la santé du Commonwealth précédant l'Assemblée mondiale de la santé, Genève.

(Suède) Loi du 31 mars 2006 relative aux étrangers.

(Suède) Bureau des migrations suédois, *Permis de travail à des fins d'activités saisonnières* (Février 2007) (BMS 2007). Disponible en ligne : http://www.migrationsverket.se/english.jsp

[215] Au cours de cette étude, le Département du droit international de la migration et des affaires juridiques, OIM, a demandé à plusieurs missions de l'OIM basées dans divers pays européens de faire des commentaires sur cette étude. A cette fin, un questionnaire a été mis en place et envoyé pour collecter des informations au sujet de l'impact réel de la législation en matière de migration.

Rapports nationaux

ALLEMAGNE

1. Politique et tendances générales d'immigration 138

2. Régime juridique de l'immigration 139
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 139
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 139
2.2.1 Autorités compétentes 139
2.2.2 Conditions et procédures applicables 140
2.2.3 Voies de recours 140
2.3 Régime du séjour 141
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 141
2.3.1.1 Autorités compétentes 141
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 141
2.3.1.3 Voies de recours 141
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 142
2.3.2.1 Séjour temporaire 142
2.3.2.2 Séjour permanent 142
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 143
2.3.3.1 Regroupement familial 143
2.3.3.2 Travail 145
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 147

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 147

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 148

5. Coopération avec les pays tiers 148

Bibliographie sélective 150

1. Politique et tendances générales d'immigration

En 1955, dix ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale, le taux de chômage en République fédérale d'Allemagne s'élevait à 5,1 %, avec toutefois des écarts significatifs d'une région à l'autre : dans la région de Bade-Wurtemberg, le taux était de 2,2 %, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, il s'élevait à 2,9 %, et dans le Schleswig-Holstein, à 11,1 %. En septembre 1955, ce même taux n'était que de 1,8 % pour la population masculine. Par la suite, l'accroissement de la pénurie de main-d'œuvre a conduit à la signature d'accords de recrutement avec l'Italie, la Turquie, le Portugal et la Yougoslavie, entraînant ainsi une augmentation notable du nombre de travailleurs immigrés, leur nombre passant de 0,8 % des salariés (166 000 personnes) en 1959 à 4,9 % (1 014 000 personnes) en 1968 (Herbert 2001). En 1972, 2,5 millions de travailleurs étrangers vivaient sur le territoire fédéral (Bade 1983). En parallèle, une immigration non contrôlée en provenance de la République démocratique allemande s'est poursuivie jusqu'à la construction du mur de Berlin en août 1961.

D'après les gouvernants allemands et les travailleurs immigrés eux-mêmes, il était prévu que ces travailleurs «invités» ne resteraient en Allemagne qu'à titre temporaire, et qu'ils retourneraient dans leur pays d'origine dans un avenir assez proche.

La loi sur les étrangers de 1965 (ainsi que son décret d'application) réglementait l'accès au territoire fédéral. L'ordonnance relative au permis de séjour de longue durée, projet distinct entré en vigueur en 1971, réglementait quant à elle l'accès au marché de l'emploi des travailleurs étrangers. Par ailleurs, plusieurs accords bilatéraux ont été conclus, comprenant notamment des clauses de traitement préférentiel.

Longtemps critiquée pour son manque de clarté, la loi de 1965 a été remplacée par la loi sur les étrangers de 1990, mettant fin au régime de séjour unique pour introduire un système distinguant deux catégories : un permis de séjour prolongé et un permis de séjour temporaire. Cette nouvelle loi prévoyait enfin la possibilité pour un étranger d'obtenir la délivrance d'un permis de séjour permanent, selon toutefois une procédure complexe. Par exemple, dans la pratique, le passage d'un permis temporaire aux fins d'études à un permis de séjour prolongé s'est avéré trop complexe.

La loi sur le séjour des étrangers adoptée en 2005 promettait une simplification des procédures. A l'heure actuelle l'on peut distinguer un permis de séjour simple et un permis de séjour de longue durée. Le permis de séjour simple se divise en revanche en 35 sous-catégories.

Suite à une audition d'experts en mai 2007 (Comité des affaires intérieures), le Bundestag a adopté une loi de transposition des Directives communautaires relatives au séjour et à l'asile, modifiant les conditions d'immigration sur le territoire fédéral. C'est au total onze Directives communautaires qui ont été transposées, entièrement ou partiellement, dans la législation nationale, par la modification de certaines lois existantes, telles que la loi sur le séjour des étrangers. Cette loi est entrée en vigueur le 28 août 2007.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

Les permis de séjour, temporaires ou permanents, peuvent être délivrés aux fins de regroupement familial, d'études, de formation professionnelle, ou d'activité rémunérée.

En matière d'activité rémunérée, le contrôle des compétences spécifiques est une condition préalable à l'entrée sur le territoire. Le droit allemand spécifie plusieurs catégories de personnes pouvant satisfaire à ce critère, notamment les personnes hautement qualifiées[216] ; les cadres ; les personnes travaillant dans le domaine scientifique, de la recherche et du développement ; les personnes exerçant une activité commerciale ; les artistes ; les entraîneurs ou sportifs professionnels travaillant dans des clubs allemands ; les journalistes ; les travailleurs bénévoles et les personnes employées à titre principal à des fins caritatives ou religieuses ; les travailleurs contractuels envoyés par leur employeur établi à l'étranger pour trois mois maximum sur une période de douze mois en vue de fournir des services tels que l'installation ou la réparation de machines ; les infirmières et le personnel soignant en charge des personnes âgées, dont l'emploi fait l'objet d'un accord avec les pays d'origine ; les employés qualifiés titulaires d'un diplôme technique ou universitaire, ou d'une qualification comparable, dans le cadre d'un échange de personnel au sein d'une entreprise internationale ; et les employés qualifiés d'une entreprise internationale formés pour un poste à l'étranger.

La réglementation du travail permet également l'entrée de personnes exerçant une activité non qualifiée, notamment aux fins de travail saisonnier, d'activité au pair, d'aide domestique aux ménages nécessitant des soins et des services sociaux.

Les personnes appartenant à des groupes ethniques allemands dans les pays d'Europe de l'Est et les anciens Etats de l'Union soviétique, les personnes déplacées au cours de la Seconde Guerre mondiale et leurs descendants, ainsi que les étrangers ayant vécu sur le territoire fédéral avant leur majorité et possédant un droit de retour sur le territoire après une absence de longue durée, font également l'objet de dispositions favorables en matière d'entrée et de séjour (Loi sur le séjour des étrangers, art. 37).

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

En règle générale, les demandes de visa doivent être présentées aux ambassades et consulats allemands à l'étranger.

Les visas délivrés pour un séjour de plus de trois mois sont soumis, pour la plupart des ressortissants de pays tiers, à une autorisation préalable délivrée par les services de police

[216] Les personnes hautement qualifiées sont définies par l'article 19 de la loi sur le séjour des étrangers comme des scientifiques ayant des connaissances techniques spécifiques, des enseignants ou des employés scientifiques occupant un poste important, et des spécialistes et cadres ayant une expérience professionnelle particulière et un salaire supérieur à un seuil fixé.

des étrangers de leur futur domicile sur le territoire fédéral[217]. Une telle autorisation est également nécessaire si l'étranger souhaite travailler sur le territoire fédéral (Décret sur le séjour des étrangers, art. 31). Dans ce cas, l'Agence pour l'emploi doit par ailleurs donner son consentement préalable à la délivrance d'un visa.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

L'Allemagne délivre des visas de transit, des visas Schengen (visas de court séjour) pour un séjour de moins de trois mois[218] et des visas nationaux pour un séjour de plus de trois mois (Loi sur le séjour des étrangers, art. 6). En règle générale, l'octroi d'un visa national est une condition préalable à l'immigration en Allemagne. La délivrance des visas nationaux est soumise au respect des conditions de délivrance du permis de séjour correspondant (Décret sur le séjour des étrangers, art. 6, para. 4).

Toute personne présentant une demande de visa doit satisfaire aux conditions générales suivantes : elle doit indiquer l'objet du voyage, être en possession d'un passeport valide (Loi sur le séjour des étrangers, art. 3), disposer de ressources financières suffisantes (Loi sur le séjour des étrangers, art. 5(1))[219], et être titulaire d'une assurance santé durant le séjour sur le territoire national. Il n'existe aucune exigence d'examen médical à l'obtention d'un visa.

Les immigrants des Etats énumérés à l'annexe 2 du Règlement 2001/539/CE, ainsi que les ressortissants d'Australie, d'Israël, du Japon, du Canada, de Corée du Sud, de Nouvelle-Zélande et des États-Unis d'Amérique, sont exemptés de l'obligation de visa. Par ailleurs, si ces ressortissants souhaitent, quel que soit le motif, rester en Allemagne pendant plus de trois mois, ils n'ont pas à déposer de demande à cette fin avant d'entrer sur le territoire (Loi sur le séjour des étrangers, art. 41).

Les frais de traitement d'une demande de visa sont peu élevés : 60 EUR pour un visa de transit aéroportuaire ou un visa Schengen de catégorie A, B ou C ; 60 EUR pour un visa collectif d'un groupe de cinq à quinze personnes, majoré d'1 EUR par personne ; 30 EUR pour un visa national ; et 60 EUR pour un visa national et Schengen combiné (catégories C et D) (Décret sur le séjour des étrangers, art. 46).

2.2.3 Voies de recours

Les décisions de rejet d'une demande de visa ne sont soumises à aucune exigence de motivation et n'ont pas à faire mention des voies de recours (Loi sur le séjour des étrangers, art. 77(2)).

Il est possible de présenter un recours contre la décision auprès du Tribunal administratif de Berlin. Toutefois, les procédures sont relativement longues (jusqu'à plus de deux ou trois mois).

[217] Il existe certaines exceptions, énumérées à l'article 17 du décret sur le séjour des étrangers.

[218] Les visas de court séjour peuvent également être délivrés pour plusieurs séjours, valables jusqu'à cinq ans, à condition qu'ils n'excèdent pas trois mois sur une période de six mois à dater de la première entrée (Loi sur le séjour des étrangers, art. 6(2)).

[219] Dans la pratique, il faut une couverture s'élevant à 30 000 EUR au moins.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

Les permis de séjour sont délivrés par les services de police des étrangers (Loi sur le séjour des étrangers, art. 71(1)).

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

Dans la plupart des cas, la demande de permis de séjour doit être présentée dans le pays d'origine de l'étranger. Lorsqu'un visa n'est pas nécessaire, ou en cas de renouvellement d'un permis, la demande peut être présentée en Allemagne.

L'octroi d'un permis de séjour est généralement soumis aux conditions suivantes : existence de ressources suffisantes[220] ; absence de motifs d'expulsion ; la présence du demandeur ne doit pas représenter une menace pour les intérêts du pays ; possession d'un passeport valide ; et obtention du visa nécessaire (Loi sur le séjour des étrangers, art. 5).

Aucune connaissance de la langue allemande n'est actuellement exigée avant l'entrée sur le territoire (des changements sont toutefois envisagés). À l'heure actuelle, les primo-arrivants sont tenus d'apprendre la langue une fois sur le territoire. À cette fin, des cours de langue leur sont proposés. Les primo-arrivants dont le niveau linguistique est jugé insuffisant peuvent être tenus de suivre ces cours (Loi sur le séjour des étrangers, art. 44(a)). En pratique, les cours sont le plus souvent fréquentés par les étrangers vivant en Allemagne depuis longtemps. À l'heure actuelle, toute personne désirant obtenir un permis de séjour permanent doit justifier d'une connaissance de base de la langue allemande. Aucune connaissance de l'histoire ou de la société allemande n'est en revanche exigée.

Dans la plupart des cas, les délais d'instruction d'une demande de permis de séjour sont compris entre deux et quatre mois.

2.3.1.3 Voies de recours

Les décisions de rejet d'une demande de permis doivent faire mention des voies et des délais de recours (Loi sur le séjour des étrangers, art. 77(1)).

Un recours peut être présenté à l'autorité qui a pris la décision dans le mois suivant son adoption. En cas de décision négative, un recours juridictionnel peut être déposé auprès du tribunal administratif local. Toutefois, dans certains des États fédérés, il n'existe aucun contrôle administratif : seul un recours direct peut être présenté auprès du tribunal administratif local, dans le mois suivant l'adoption de la décision.

[220] Les ressources d'un étranger sont assurées lorsque ce dernier est en mesure de gagner sa vie, et s'il possède une assurance santé suffisante sans avoir à recourir aux fonds publics (Loi sur le séjour des étrangers, art. 2(3)).

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Un visa peut être délivré pour une période n'excédant pas deux ans afin de fournir les services prévus par un contrat conclu sur la base d'un accord international (Règlement sur l'emploi, art. 39). Un visa peut également être octroyé pour une période n'excédant pas trois ans aux employés qualifiés dans le cadre d'un transfert intraentreprise (Règlement sur l'emploi, art. 31) ou trois mois sur une période de douze mois à un employé envoyé à titre temporaire aux fins de prestation de services (Règlement sur l'emploi, art. 11).

Un permis de séjour temporaire peut être délivré pour une période maximale de trois ans ; en pratique pour une durée ne dépassant généralement pas un an. La durée maximale du séjour dépend de l'objet du séjour. Le renouvellement d'un permis de séjour temporaire est habituellement soumis aux conditions applicables à la première demande (Loi sur le séjour des étrangers, art. 8(1)).

2.3.2.2 Séjour permanent

La législation allemande prévoit la délivrance de deux types distincts de titres de séjour permanent : un permis d'établissement national et un permis de séjour de longue durée-CE. Les deux statuts sont très similaires.

La délivrance du permis d'établissement national est soumise aux conditions suivantes : le demandeur doit être titulaire d'un permis de séjour depuis cinq ans ; il peut attester de ressources suffisantes pour subvenir à ses besoins ; il a cotisé à un régime de retraite obligatoire pendant au moins 60 mois ; il ne constitue pas une menace pour la sécurité publique ou l'ordre public ; il possède des connaissances de base de l'allemand, des systèmes juridique et social et du mode de vie en Allemagne[221] ; il possède un logement suffisant pour lui-même et les membres de sa famille (Loi sur le séjour des étrangers, art. 9)[222]. L'obtention d'un permis d'établissement permet l'exercice d'une activité rémunérée.

Pour obtenir un permis de séjour de longue durée-CE, le demandeur doit : avoir séjourné de manière légale et ininterrompue pendant au moins cinq ans en Allemagne ; disposer de ressources suffisantes pour lui-même et les personnes à sa charge ; avoir une bonne connaissance de l'allemand, des bases des systèmes juridique et social et du mode de vie en Allemagne ; et ne pas constituer de menace pour la sécurité ou l'ordre public (Loi sur le séjour des étrangers, art. 9(a)). Les périodes de séjour aux fins d'études ou de formation peuvent représenter jusqu'à la moitié de la durée de séjour nécessaire.

[221] Des cours d'allemand sont proposés avec des examens écrits (Loi sur le séjour des étrangers, art. 43) et les cours durent 300 heures. Pour connaître le pays d'accueil, un cours d'intégration de 30 heures est proposé au tarif d'un euro par heure de cours, à l'exception des ressortissants d'Europe de l'Est et des Etats asiatiques de l'ancienne Union soviétique pour qui les cours sont gratuits. Les ressortissants de pays tiers qui ont obtenu un permis de séjour avant le 1er janvier 2005 ne sont pas tenus de participer à ces cours. Les obligations concernant la langue et la culture allemandes sont considérées comme remplies lorsqu'un cours d'intégration a été suivi (Loi sur le séjour des étrangers, art. 9).

[222] L'espace nécessaire pour accueillir une personne dans un logement social subventionné par l'État constitue une surface habitable suffisante (Loi sur le séjour des étrangers, art. 2(4)).

Un droit de séjour permanent peut être accordé immédiatement après l'entrée sur le territoire aux spécialistes et cadres ayant une expérience professionnelle particulière et dont le salaire est au moins deux fois supérieur au seuil d'évaluation des contributions à l'assurance-maladie[223].

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

En raison de pratiques récurrentes de falsification de documents lors de certaines demandes de regroupement familial, les membres de la famille de ressortissants allemands originaires de certains États peuvent voir leur droit au regroupement familial limité après leur entrée en Allemagne selon un motif de séjour différent. Par exemple, si un ressortissant du Congo ou du Pakistan, marié à un ressortissant allemand, entre en Allemagne avec un visa touristique, il lui sera très difficile d'obtenir un permis de séjour aux fins de regroupement familial. Ainsi, il se peut que le ressortissant étranger doive retourner dans son pays d'origine afin d'y présenter sa demande. Les membres de la famille de ressortissants allemands bénéficient en réalité d'un traitement moins favorable que celui appliqué aux citoyens de l'Union. Les demandes des membres de la famille de citoyens de l'Union ne peuvent en effet être rejetées pour ces motifs.

Regroupement familial de ressortissants allemands et des citoyens communautaires

Les conjoints et enfants mineurs de ressortissants allemands peuvent obtenir un permis de séjour aux fins de regroupement familial, tout comme les parents de ressortissants allemands mineurs non mariés, en vue de les prendre en charge (Loi sur le séjour des étrangers, art. 28)[224]. Un permis de séjour est en pratique accordé pour une période comprise entre un et trois ans. Les étrangers membres de la famille de ressortissants allemands ont le droit d'exercer une activité salariée ou indépendante quelle que soit la situation du marché de l'emploi (Loi sur le séjour des étrangers, art. 28(5)). Le permis de séjour est renouvelé sous réserve du maintien du lien familial.

Le droit de séjour des conjoints devient indépendant du regroupement familial lorsque le lien familial s'est maintenu au moins deux ans (en possession d'un permis de séjour) et en cas de divorce ou de décès du regroupant. Si le lien familial s'est maintenu plus de trois ans, un permis de séjour permanent est accordé, indépendamment de l'existence de ressources suffisantes (Loi sur le séjour des étrangers, art. 28(2)). La nouvelle loi exige que les deux conjoints soient âgés de 18 ans au moins (cette exigence est toutefois contestable si les conjoints, bien que mineurs, sont déjà parents). L'existence de connaissances linguistiques est également une condition préalable au regroupement familial. Là encore les ressortissants de pays tiers membres de la famille de citoyens de l'Union qui ne sont pas soumis à cette obligation bénéficient d'un traitement plus favorable que les membres de la famille de ressortissants allemands.

[223] Ce seuil de revenu était fixé à 85 500 EUR pour les années 2006 et 2007.

[224] Les spécifications concernant le regroupement familial des conjoints s'appliquent également aux partenaires.

Les enfants étrangers de ressortissants allemands âgés de moins de 18 ans sont également éligibles au regroupement familial et obtiennent initialement un permis de séjour temporaire. Les enfants âgés de plus de 18 ans et les ascendants directs à charge bénéficient uniquement d'un droit de séjour en cas de difficultés exceptionnelles (la définition de la notion de difficultés exceptionnelles peut toutefois faire l'objet de diverses interprétations). Après trois ans, l'enfant d'un citoyen de l'Union obtient un permis de séjour permanent, à condition qu'il soit âgé de seize ans au moins, tandis que les enfants des ressortissants allemands ne sont éligibles au séjour permanent que lorsqu'ils ont seize ans accomplis et qu'ils résident légalement sur le territoire national depuis cinq ans (Loi sur le séjour des étrangers, art. 28(3) ; art.35(1)).

Regroupement familial de ressortissants de pays tiers

Les conjoints de ressortissants de pays tiers peuvent bénéficier de la procédure de regroupement familial à condition que le regroupant soit titulaire d'un permis de séjour permanent, d'un permis de séjour depuis deux ans au moins, ou d'un permis de séjour supérieur à un an déjà délivré au moment de l'union, à condition que la durée du séjour soit supérieure à un an (Loi sur le séjour des étrangers, art. 30(1)).

Le regroupement familial est soumis à une condition de majorité des conjoints (Loi sur le séjour des étrangers, art. 30(1)). Par ailleurs, le conjoint qui arrive en Allemagne doit avoir des connaissances de base de l'allemand. Les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa n'y sont toutefois pas tenus (Loi sur le séjour des étrangers, art. 30(1)). Certaines associations turques reprochent à cette disposition dérogatoire de provoquer une discrimination ethnique. Dans les cas suivants l'obligation de connaissance de l'allemand n'est pas non plus exigée : la nécessité d'intégration est manifestement faible ; le mariage a eu lieu avant l'entrée sur le territoire du conjoint ; le conjoint bénéficiant du droit au regroupement familial ne peut démontrer des connaissances linguistiques de base du fait de difficultés spécifiques.

Si les conjoints et les parents sont autorisés à exercer une activité rémunérée, ils bénéficient d'un accès libre au marché du travail (Loi sur le séjour des étrangers, art. 28(5(1))). Dans les autres cas, ils doivent attendre deux ans avant de pouvoir entrer sur le marché de l'emploi indépendamment de la situation de celui-ci (Loi sur le séjour des étrangers, art. 29(5(2))). Il s'agit là d'une situation incompatible avec l'article 14(2) de la Directive 2003/86/CE qui prévoit une restriction pour une durée de 12 mois maximum.

Après un séjour de cinq ans en Allemagne, le conjoint d'un ressortissant de pays tiers peut obtenir un droit de séjour permanent sous réserve de l'existence de revenus assurés. Les revenus du conjoint ne sont pris en considération que s'il est déjà titulaire d'un permis de séjour permanent ou s'il demande un permis de séjour permanent au même moment.

La loi ne prévoit aucune disposition particulière quant à la durée du permis de séjour. Dans la pratique, un permis de séjour est généralement délivré pour une période d'un an. Le droit de séjour des conjoints devient indépendant du regroupement familial après le maintien du lien familial pendant au moins deux ans (avec un permis de séjour), en cas de divorce ou de décès du regroupant. La période de deux ans n'est pas prise en considération

en cas de difficultés (par exemple, en cas de mauvais traitements par le conjoint). Dans ce cas, l'étranger dispose d'un an pour démontrer qu'il dispose de ressources assurées (Loi sur le séjour des étrangers, art. 31(1(1))). Après deux ans, le conjoint conserve le droit de postuler à un emploi ou d'exercer une activité indépendante même si le lien familial n'existe plus (Loi sur le séjour des étrangers, art. 31(1(2))).

Au cours de cette période de deux ans, le conjoint d'un ressortissant de pays tiers ne peut exercer une activité indépendante. Il ne peut accepter d'emploi avant la fin de cette période que si le poste ne peut être pourvu par un ressortissant allemand, un citoyen de l'Union ou un ressortissant de pays tiers bénéficiant d'un droit d'accès au marché de l'emploi. Il peut également accepter un emploi avant la fin de cette période dans certaines professions ou certains secteurs économiques bénéfiques au marché de l'emploi et à l'intégration.

Le regroupement familial des enfants de moins de 16 ans est autorisé si les parents ont le droit de séjourner en Allemagne et qu'ils disposent de ressources suffisantes (Loi sur le séjour des étrangers, art. 32(1)). Cela s'applique également lorsqu'un des deux parents vivant sur le territoire fédéral a la garde unique de l'enfant. Un permis de séjour est généralement accordé pour une période d'un an, bien que la durée ne fasse l'objet d'aucune disposition législative spécifique.

D'autres exigences s'appliquent au regroupement d'enfants plus âgés, jusqu'à 18 ans, parmi lesquelles l'obligation d'avoir de bonnes connaissances linguistiques ou un potentiel d'intégration une fois les études terminées (Loi sur le séjour des étrangers, art. 32(2)). En pratique ces dispositions ne sont pas toujours mises en oeuvre. Les enfants de plus de 18 ans peuvent uniquement prétendre au regroupement familial dans des cas extrêmes (Loi sur le séjour des étrangers, art. 36).

Les enfants entrés sur le territoire fédéral aux fins de regroupement familial ont le droit de fréquenter les écoles et universités. L'étranger entré sur le territoire étant enfant peut exercer une activité professionnelle indépendamment de la situation du marché de l'emploi s'il a obtenu un diplôme d'études secondaires délivré par un établissement d'enseignement général ou s'il a suivi une formation professionnelle d'un an.

Les enfants obtiennent un permis de séjour permanent à l'âge de 16 ans s'ils sont titulaires d'un permis de séjour depuis au moins cinq ans. Il n'y a aucune exigence de revenus. Le casier judiciaire du demandeur doit être limité à certaines infractions définies (Loi sur le séjour des étrangers, art. 35).

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

L'admission d'employés étrangers dépend des besoins de l'économie allemande, de l'examen de la situation du marché de l'emploi et de la nécessité de combattre efficacement le chômage (Loi sur le séjour des étrangers, art. 18(1)). En règle générale, un permis de séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée ne peut être accordé qu'avec accord de l'Agence fédérale pour l'emploi (Loi sur le séjour des étrangers, art. 39(1)). L'Agence

peut approuver la délivrance du permis si l'exercice de l'activité n'a pas de conséquences négatives sur le marché de l'emploi et qu'il n'y a pas de travailleurs présents sur le territoire, compétents et disponibles pour le poste considéré. De même, un étranger peut exercer une activité professionnelle si l'Agence a établi que l'attribution des postes vacants aux ressortissants étrangers est justifiée en termes de politique de l'emploi et d'intégration (Loi sur le séjour des étrangers, art. 39(2)). L'autorisation de travail peut spécifier la durée et la forme de l'activité professionnelle et limiter l'emploi à des entreprises ou des régions spécifiques (Loi sur le séjour des étrangers, art. 39(4)).

Un visa d'affaires ou de travail temporaire (par exemple pour un voyage d'affaires ou pour la fourniture d'une prestation de services transfrontaliers en tant qu'employé ou employeur) est limité à l'objet pour lequel il a été délivré et ne peut pas, en règle générale, être renouvelé pour un autre motif. La durée de validité de ce type de visa est variable : par exemple, neuf mois pour le montage d'une maison préfabriquée (Règlement sur l'emploi, art. 35) ; jusqu'à deux ans pour l'exécution de contrats de service, conclus sur la base d'un accord international (Règlement sur l'emploi, art. 39) ; jusqu'à trois ans pour des employés qualifiés dans le cadre d'un transfert intraentreprise (Règlement sur l'emploi, art. 31) ; et jusqu'à trois mois sur une période de douze mois pour un employé envoyé à court terme pour une prestation de services donnée (Règlement sur l'emploi, art. 11).

Les permis de séjour peuvent être renouvelés sans nouvel examen du marché de l'emploi si l'étranger a occupé un emploi pendant au moins un an auprès du même employeur (Règlement sur l'emploi, art. 6).

La possession d'un visa est obligatoire pour une première entrée et seules les personnes hautement qualifiées obtiennent la délivrance d'un permis de séjour permanent dès leur entrée. La finalité du séjour doit toujours être indiquée sur la demande de visa. L'ambassade ou le consulat demande généralement la présentation du contrat de travail au Service des étrangers. L'Agence pour l'emploi est consultée pour l'activité visée ; en cas d'accord, le Service des étrangers transmet son approbation à l'ambassade, qui délivre un visa national d'une durée maximale de trois mois. L'étranger entre dans le pays avec ce document et doit contacter le Service des étrangers afin d'obtenir un permis d'établissement.

Activité professionnelle indépendante

Un étranger peut obtenir un permis de séjour pour l'exercice d'une activité indépendante en cas d'intérêt régional particulier, d'intérêt économique prioritaire, ou en cas de répercussions positives sur l'économie nationale de l'activité envisagée. Le permis peut également être délivré si le financement de l'activité est assuré grâce à un crédit. La législation prévoit différents critères permettant l'obtention d'un permis de séjour aux fins d'activité indépendante, comme un investissement d'au moins 500 000 EUR et la création de cinq nouveaux emplois (Loi sur le séjour des étrangers, art. 21(1)). Les autorités locales en charge du commerce sont consultées. .La validité maximale d'un tel permis de résidence est limitée à trois ans (Loi sur le séjour des étrangers, art. 21(4)). Un permis d'établissement peut être délivré dans des cas exceptionnels.

Depuis 2007, un immigrant peut également exercer une activité indépendante s'il a obtenu un permis de séjour pour un autre motif (tel que le regroupement familial) (Loi sur le séjour des étrangers, art. 21(4) ; art. 21(5)).

Emploi saisonnier

Le travail saisonnier concerne essentiellement le secteur agricole. Les travailleurs saisonniers doivent être employés pour une durée minimale de trente heures par semaine et une journée de travail moyenne d'au moins six heures, et pour un maximum de quatre mois sur une année civile. Les migrants polonais en particulier exercent ce type d'activité et, en tant que citoyens de l'Union, ils n'ont pas besoin d'un permis de séjour, uniquement d'un permis de travail.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

La durée de validité d'un permis de séjour délivré aux fins d'études universitaires n'est pas supérieure à deux ans. Toutefois, ce permis est renouvelable lorsque l'objectif du séjour n'a pas été atteint et qu'il peut l'être dans un délai raisonnable. Les conditions à remplir comprennent l'existence de ressources suffisantes et une assurance santé. Ce type de permis est généralement délivré dans les deux mois à compter du dépôt de la demande.

Afin de permettre les démarches d'admission à une université, un permis de séjour peut être délivré pour une période de neuf mois maximum. En pratique, il n'est possible de changer de domaine d'étude qu'une seule fois. Au cours des études, l'étudiant peut travailler au maximum 90 jours ou 180 demi-journées, ou exercer une activité rémunérée d'appoint à l'université (Loi sur le séjour des étrangers, art. 16(3)). Après avoir obtenu son diplôme, l'étudiant peut obtenir un renouvellement de son permis de séjour pour une durée d'un an maximum aux fins de recherche d'emploi. Il ne pourra prétendre qu'aux emplois autorisés aux ressortissants étrangers.

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

Plusieurs dispositions de la législation allemande semblent être en contradiction avec le droit communautaire. Par exemple, les conjoints provenant des pays énumérés à l'annexe I du Règlement 2001/539/CE ne peuvent obtenir un permis de séjour s'ils n'ont pas un visa octroyé spécialement à cet effet. Cela pourrait être considéré comme contraire à l'article 3 (1), de la Directive 2003/86/CE, tout en étant conforme à l'article 5(3) de cette même Directive. Par ailleurs, l'obligation pour les étrangers qui ne progressent pas dans l'apprentissage de l'allemand de s'inscrire à des cours de langue, et en particulier les sanctions liées à cet échec, pourraient ne pas être conforme aux conditions communautaires.

En application des dispositions du droit communautaire, la maîtrise de la langue du pays d'accueil ne peut pas être exigée des membres de la famille des citoyens de l'Union. Ainsi, la nouvelle législation allemande (qui l'impose aux membres de la famille de ressortissants allemands) place les ressortissants allemands dans une situation de traitement défavorable

face aux citoyens communautaires, ce qui constitue une violation de l'article 7(2), de la Directive 2003/86/CE du Conseil.

L'entrée sur le marché de l'emploi n'est pas limitée si les conjoints (et les parents) sont autorisés à exercer une activité rémunérée (Loi sur le séjour des étrangers, art. 29). Dans d'autres cas, l'entrée illimitée sur le marché de l'emploi n'est autorisée qu'après deux ans (Loi sur le séjour des étrangers, art. 29(5(2))). L'article 14(2) de la Directive 2003/86/CE ne prévoit qu'une restriction de 12 mois.

La nouvelle loi permet aux autorités compétentes de refuser le regroupement de conjoints avec des ressortissants allemands dans des cas exceptionnels, notamment lorsque le conjoint allemand a la double nationalité ou lorsqu'il a longtemps vécu dans le pays d'origine du conjoint étranger et parle la langue du pays d'origine. Ceci peut constituer une violation de l'article 3 de la Constitution, étant donné que les Allemands naturalisés et les Allemands ayant migré ne bénéficient pas, dans cette hypothèse, du même traitement que les Allemands «autochtones».

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

Le règlement sur les employés hautement qualifiés constitue un exemple utile lorsqu'il s'agit d'envisager les conséquences pratiques de la modification des règles relatives à l'entrée sur le marché de l'emploi. Lors de la mise en place de ce règlement, 10 000 permis de séjour auraient dû être délivrés chaque année, ce chiffre devant être porté à 20 000 par la suite. Les chiffres réels sont bien inférieurs : entre 2000 et 2004, le nombre de personnes concernées était compris entre 4 341 et 2 273. L'interprétation de ces résultats est complexe en raison de l'influence de l'effondrement de la nouvelle économie, mais il est possible que les conditions de délivrance du permis de séjour aient été trop strictes.

L'élargissement de l'Union européenne n'a fait qu'accentuer les problèmes des agriculteurs allemands à trouver des travailleurs saisonniers. L'ouverture immédiate du marché de l'emploi, par exemple au Royaume-Uni, a conduit les travailleurs saisonniers polonais à viser des marchés de l'emploi sans condition d'entrée. Le gouvernement fédéral cherche à augmenter la proportion de ressortissants allemands dans le secteur du travail saisonnier, bien que les associations d'agriculteurs semblent sceptiques.

5. Coopération avec les pays tiers

Il n'existe aucune mesure de coopération avec les pays en développement prévoyant le déploiement régulier de main-d'œuvre. En conséquence, même les mesures les plus élémentaires permettant le transfert des droits acquis dans le pays d'origine vers le pays étranger ou la jouissance de ces droits dans le pays étranger, font défaut. Les allocations chômage sont payées après une période de cotisation de 60 mois. Toutefois, elles ne sont jamais payées à l'étranger. Cela vaut également pour le paiement des pensions d'invalidité. Les pensions de retraite sont payées après une période de cotisation de 180 mois, et pas avant l'âge de 63 ans. Les allocations et pensions payées dans les pays en développement représentent 70 % de celles payées aux ressortissants nationaux.

Les contributions payées à l'assurance sociale seront remboursées après départ de l'Allemagne, mais seulement 24 mois après le départ et seulement pour les 50 % de contributions payées par l'employeur après déduction du salaire brut (50 % des contributions sont payés au nom du travailleur et 50 % sont payés au nom de l'employeur, mais le tout est payé par l'employeur). Les 50 % restants des contributions à l'assurance payées par l'employeur expirent. Il faut comprendre que les contributions restituées - sans paiement des intérêts - ont moins de valeur que la valeur réelle de l'assurance. Avec le remboursement, l'assurance n'est plus valable et l'étranger ne peut plus faire valoir aucun droit à l'assurance sociale allemande.

Il n'existe aucune mesure relative à la mobilité des cerveaux. Il n'existe pas non plus de mécanisme facilitant les transferts de fonds vers le pays d'origine.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Bade, K. J., *Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland* (*D'un pays d'émigration à un pays d'immigration*) (1983) Berlin, Colloquium (Bade 1983).

Herbert, U., *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland : Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge* (*Histoire de la politique allemande d'immigration : travailleurs saisonniers, travail forcé, travailleurs invités, réfugiés*) (2001) Munich, C. H. Beck (Herbert 2001).

Hillgruber C., «Mindestalter und sprachliche Integrationsleistung – verfassungsgemäße Voraussetzungen des Ehegattennachzugs?», («Age minimum et intégration linguistique – des conditions anticonstitutionnelles en matière de regroupement familial entre conjoints ?») Zeitschrift für Ausländerrecht (2006) p. 304.

Kingreen, T., «Verfassungsfragen des Ehegatten- und Familiennachzugs im Aufenthaltsrecht», («Questions constitutionnelles en matière de regroupement familial avec le conjoint et les autres membres de la famille dans la loi sur le séjour») Zeitschrift für Ausländerrecht (2007) p. 13.

Autres sources

Loi du 9 juillet 1990 sur les étrangers (et décret d'application) (Loi sur les étrangers).

Loi du 30 juillet 2002 sur la libre circulation au sein de l'Union européenne.

Loi du 30 juillet 2002 sur le séjour des étrangers (Loi sur le séjour des étrangers).

Décret de police des étrangers du 22 août 1938.

Décret sur les permis de travail du 17 septembre 1998.

Décret sur le séjour du 25 novembre 2004 (Décret sur le séjour des étrangers).

Règlement du 22 novembre 2004 sur l'emploi (Règlement sur l'emploi).

Audition du 21 mars 2007 des experts au Comité des affaires intérieures du Bundestag allemand relative aux amendements à la législation sur l'immigration, Audition du Dr. Klaus Dienelt, Cour administrative fédérale, document publié par le Comité des affaires intérieures 16(4)209 H, p.14 (Comité des affaires intérieures).

AUTRICHE

1. Politique et tendances générales d'immigration 152

2. Régime juridique de l'immigration 152
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 152
2.2 Régime de l'admission – Politique de visas 153
2.2.1 Autorités compétentes 153
2.2.2 Conditions et procédures applicables 153
2.2.3 Voies de recours 154
2.3 Régime du séjour 154
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 154
2.3.1.1 Autorités compétentes 154
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 154
2.3.1.3 Voies de recours 156
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 156
2.3.2.1 Séjour temporaire 156
2.3.2.2 Séjour permanent 157
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 158
2.3.3.1 Regroupement familial 158
2.3.3.2 Travail 160
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 161

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 161

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 162

5. Coopération avec les pays tiers 163

Bibliographie sélective 164

1. Politique et tendances générales d'immigration

En 2007, 474 795 étrangers résidaient légalement en Autriche. 297 336 d'entre eux disposaient d'un statut de résident permanent et la majorité (42,35 %) résidait à Vienne. Les flux migratoires en direction de l'Autriche proviennent principalement des anciennes républiques de Yougoslavie (Serbie (26,55 %), Bosnie-Herzégovine (19,78 %) et Croatie (11,97 %)) et de la Turquie (19,86 %). Cette composition s'explique principalement par des raisons historiques : les travailleurs invités au cours des années 1970 en réponse aux besoins de main-d'œuvre se sont à terme installés dans le pays.

Jusqu'en 1992, le séjour des étrangers était régi par la loi sur les passeports de 1969 et la loi sur la police des étrangers de 1954. Dans la mesure où le visa était le seul titre autorisant l'entrée et le séjour en Autriche, aucune distinction juridique n'existait entre les séjours de courte durée et de longue durée. La loi sur les étrangers de 1992 et la loi sur le séjour de 1993 ont introduit un système de quota et imposé l'obligation de présenter les demandes de titre de séjour dans le pays d'origine. La loi de 1993 soumettait les procédures de renouvellement des titres de séjour à des délais très courts, qui souvent ne pouvaient être respectés et ont entraîné l'irrégularité du séjour de nombreux étrangers vivant en Autriche depuis des années. Cette situation a notamment été à l'origine de l'adoption de la loi sur les étrangers de 1997. Cette loi, plus complexe que la loi précédente, assurait une meilleure protection contre l'expulsion des résidents de longue durée. La loi sur les étrangers de 1997 a été amendée à plusieurs reprises, de manière globalement plus restrictive.

Le 1er janvier 2006 entrait en vigueur le «paquet législatif relatif aux étrangers 2005», en partie fondé sur les structures de base de la précédente législation. Le paquet législatif relatif aux étrangers organise le statut juridique des étrangers selon trois lois principales, à savoir la loi sur la police des étrangers (FPG), la loi sur l'établissement et le séjour (NAG) et la loi sur le droit d'asile (AsylG). L'emploi des étrangers est quant à lui réglementé par la loi sur l'emploi des étrangers de 1975 (AusBG).

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

En 2006, les principaux motifs de délivrance de permis de séjour étaient les études (2005), certains cas spécifiques d'emploi salarié (1858) et le regroupement familial (598). Les travailleurs saisonniers constituaient également un groupe d'étrangers important. Au cours de la même année, 13 931 permis de séjour ont été renouvelés. Selon la durée du séjour, les permis de séjour sont délivrés en application soit de la loi NAG soit de la loi FPG. La loi NAG régit la délivrance, le refus et le retrait des permis de séjour des étrangers qui résident ou souhaitent résider plus de six mois sur le territoire fédéral (NAG, art. 1 (1)). La loi NAG s'applique aux ressortissants de pays tiers ainsi qu'aux citoyens communautaires[225]. Les séjours (en particulier ceux inférieurs à six mois) qui ne relèvent pas de la loi NAG sont régis par la loi FPG.

[225] Des dispositions spécifiques s'appliquent toutefois aux citoyens européens afin de tenir compte du statut que leur garantit le droit communautaire.

Plusieurs types de séjour spécifiques sont visés par la loi NAG. Un permis de séjour peut ainsi être accordé aux chercheurs (NAG, art. 67), aux artistes (NAG, art. 61) et pour certains motifs d'ordre privé (NAG, art. 42).

2.2 Régime de l'admission – Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

La délivrance des visas relève de la compétence des postes diplomatiques et consulaires autrichiens à l'étranger (FPG, art. 7). Toutefois, dans des cas exceptionnels, certains postes frontières sont habilités à délivrer des visas (FPG-DV, art. 1).

2.2.2 Conditions et procédures applicables

La procédure de délivrance des visas de type A à C (appelés communément visas Schengen) et des visas nationaux (de type D et D+C) est organisée par la loi sur la police des étrangers (FPG). Les visas nationaux peuvent être octroyés pour une durée maximale de six mois et peuvent autoriser l'exercice d'une activité professionnelle de courte durée (FPG, art. 20). Les ressortissants de certains pays bénéficient d'une exemption de visa[226].

Généralement, la loi FPG n'impose aucune exigence sanitaire[227]. Le tarif appliqué pour un visa A ou B est de 35 EUR, pour un visa C de 43 EUR et pour un visa D+C de 75 EUR (loi sur la taxe consulaire). La délivrance d'un visa D+C est soumise à une procédure spécifique à laquelle participe l'Agence pour l'emploi (FPG, art. 24). Le délai maximum d'instruction d'une demande de visa est en principe de six mois (FPG, art. 11 (5)). Dans la pratique toutefois, le délai de traitement de la demande dépend de sa complexité. Des écarts significatifs dans la durée d'instruction existent également selon la nationalité du demandeur et l'ambassade considérée.

Au titre des principaux motifs de rejet d'une demande de visa, mention doit être faite de l'existence d'une menace à l'intérêt public et du signalement de l'intéressé au SIS (FPG, art. 21 (7)). En outre, un visa peut être refusé lorsqu'il existe des raisons suffisantes d'estimer que l'étranger ne quittera pas le territoire national à l'expiration de la durée de validité du visa ou qu'il a l'intention d'exercer une activité professionnelle en Autriche (exception faite des voyages d'affaires et des cas de délivrance d'un visa de type D+C (FPG, art. 21 (1), n° 6)). La demande de visa sera également rejetée si l'étranger a présenté des informations falsifiées portant notamment sur son identité ou sa nationalité (FPG, art. 21 (7) n°5).

[226] Les pays bénéficiaires d'une exemption de visa visés par le Règlement-CE 539/2001 (à jour de la version 1932/2006) sur fondement de l'art. 62, 2b) du Traité instituant la Communauté européenne sont les suivants : Andorre, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Brunei, Canada, Chili, Croatie, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Israël, Japon, Malaisie, Mexique, Monaco, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Panama, Paraguay, Saint-Marin, Singapour, Corée du Sud, États-Unis d'Amérique, Uruguay, Vatican et Venezuela.

[227] Exceptionnellement, un certificat médical sera exigé si le demandeur a séjourné dans une région touchée par une épidémie au cours des six derniers mois (FPG, art.23).

Les autorités compétentes ne sont pas tenues de motiver les décisions de rejet (FPG, art. 11 (2)). Un exposé des motifs est uniquement exigé au sujet des demandes présentées par les membres de la famille d'un citoyen européen (FPG, art.11 (4)).

2.2.3 Voies de recours

De manière générale, aucune voie de recours n'est ouverte contre le rejet d'une demande de visa (FPG, art. 9 (3)). Toutefois, les intéressés peuvent présenter un recours extraordinaire auprès du Tribunal administratif ou de la Cour constitutionnelle, qui pourront annuler la décision pour violation de la loi ou des droits constitutionnels de l'individu. Dans cette hypothèse, les autorités administratives compétentes doivent adopter une nouvelle décision conforme à la décision juridictionnelle.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

Les autorités diplomatiques sont compétentes pour recevoir les demandes de titre de séjour présentées dans le pays d'origine (NAG, art. 3 (3)). Elles peuvent rejeter une demande uniquement pour des raisons de forme et non de fond.

L'examen de la demande à proprement parler est réalisé par le gouverneur de province territorialement compétent.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

La première demande de titre de séjour est présentée dans le pays d'origine, avant l'entrée sur le territoire autrichien (NAG, art. 21).

Les conditions de rejet d'une demande de titre de séjour sont les suivantes : le demandeur fait l'objet d'une mesure d'interdiction de séjour prononcée en Autriche ou dans un Etat membre de l'Union ou de l'EEE ; une ordonnance d'expulsion a été prononcée contre lui au cours des 12 derniers mois ; un mariage ou une adoption de convenance est constaté ; la durée de séjour selon une exemption de visa a expiré ; le demandeur a été condamné au cours des 12 derniers mois pour s'être soustrait au contrôle aux frontières ou pour entrée irrégulière sur le territoire fédéral (NAG, art.11 (1)).

Un titre de séjour peut être délivré lorsque les conditions suivantes sont remplies : le séjour ne constitue pas une menace pour l'intérêt public; le demandeur peut fournir la preuve d'un logement conforme aux normes autrichiennes ; il possède une assurance santé complète le couvrant sur le territoire fédéral ; le séjour ne cause aucune charge financière à une autorité publique autrichienne[228] ; et le séjour ne porte pas préjudice aux

[228] Les ressources financières peuvent être remplacées par une «déclaration de responsabilité» (NAG, art. 2 n°15). La personne responsable devra alors assumer toute charge financière durant le séjour qui aurait incombé à l'État. Cette responsabilité n'est pas liée à la durée du séjour légal : une durée de validité minimale de cinq ans est prévue et la garantie demeure valable après expiration du permis lorsque l'étranger

relations entre la République d'Autriche et un autre État ou sujet de droit international (NAG, art. 11 (2)).

En pratique, les raisons les plus importantes justifiant une décision de rejet sont l'absence de ressources financières suffisantes ou d'assurance maladie et la menace pour l'ordre public ou la sûreté nationale. Cette dernière raison est présumée lorsque l'étranger a été reconnu coupable d'une infraction criminelle ou, dans certains cas, d'entrée et de séjour illégaux.

Aucune condition sanitaire n'est habituellement imposée au demandeur d'un titre de séjour. Toutefois, si au cours des six mois précédant la demande de titre de séjour, l'intéressé a séjourné dans un pays touché par une épidémie dangereuse, un certificat médical sera exigé. Les tarifs des titres de séjour sont de 100 EUR pour les titres temporaires et de 150 EUR pour les titres permanents (Loi sur la taxe consulaire, art. 14).

Les étrangers sollicitant un titre de séjour doivent se conformer à un «contrat d'intégration» comportant deux modules portant l'un sur «l'acquisition de la capacité à lire et à écrire» ; le second sur «l'acquisition de la connaissance de la langue allemande et de la capacité à participer à la vie sociale, économique et culturelle du pays». Cette formation est sanctionnée par un examen final (NAG-DV, art. 8)[229]. Le contrat d'intégration est une obligation imposée par la loi dont le non-respect peut entraîner une sanction administrative (NAG, art.77 (1)) ou financière (NAG, art. 15) et, en dernier recours, l'expulsion de l'intéressé (FPG, art. 54 (4)).

La délivrance de la majorité des titres de séjour est soumise à un régime de quotas (NAG, art. 12). Chaque année, le gouvernement fédéral adopte un règlement d'établissement, qui fixe le nombre maximum de titres de séjour pouvant être accordés au cours de l'année suivante. Ce nombre est ventilé en fonction des différents types de titres de séjour (NAG, art. 13). En 2007, le gouvernement fédéral a approuvé un quota de 6 500 permis de séjour, 7 500 travailleurs saisonniers et 7 000 travailleurs agricoles. Le nombre de permis de résident est divisé en sous-catégories comportant notamment les «employés exerçant une fonction clé» (1420), les «travailleurs indépendants exerçant une fonction clé» (145), le regroupement familial (4540), les séjours pour motifs d'ordre privé (140) et les titulaires d'un permis de résident de longue durée-CE délivré par un autre État membre de l'Union (135).

Les autorités compétentes sont tenues d'instruire les demandes de titre de séjour dans les plus brefs délais et selon une limite de six mois (AVG, art. 73). Lorsque les délais ne sont pas respectés, le demandeur dispose d'une voie de recours spéciale (demande de transmission) offrant la possibilité d'une transmission du dossier à l'autorité administrative hiérarchiquement supérieure. Lorsque le système de quotas s'applique, les délais sont prorogés pendant la période durant laquelle aucune place n'est disponible[230].

est resté illégalement en Autriche.

[229] L'Etat prend en charge jusqu'à la moitié des coûts des cours. Le montant exact des frais pris en charge est fixé en fonction du respect du contrat dans un délai de deux ans (NAG, art. 15). Le restant des frais est à la charge de l'étranger.

[230] La province de Carinthie propose régulièrement un très faible nombre de permis, en particulier aux fins de

En cas de regroupement familial, le délai d'attente en application du régime de quotas ne saurait excéder trois ans (NAG, art. 12 (7)).

De manière générale, les titres de séjour sont renouvelables à condition que les exigences de délivrance du titre de séjour initial demeurent remplies (NAG, art. 24 (4)). Le titulaire d'un titre de séjour souhaitant modifier les motifs de son séjour informe immédiatement l'autorité compétente. Il sera fait droit à la requête de l'intéressé à condition que celui-ci remplisse l'ensemble des conditions exigées à la délivrance du titre de séjour considéré et que, le cas échéant, le quota n'ait pas été dépassé.

2.3.1.3 Voies de recours

En premier lieu, la décision du gouverneur provincial (ou de l'autorité locale bénéficiant d'une délégation de pouvoir) peut faire l'objet d'un recours administratif auprès du Ministre fédéral de l'intérieur (NAG, art. 3 (2)). Par ailleurs, le Tribunal administratif ou la Cour constitutionnelle sont compétents pour connaître et, le cas échéant, annuler les décisions prises en violation de la loi ou des droits individuels garantis par la Constitution (B-VG, art. 130 ; art. 144). Les tribunaux administratifs indépendants (UVS[231]) sont uniquement compétents en tant que juridiction de deuxième degré pour les ressortissants de pays tiers privilégiés par le droit communautaire. S'agissant des demandes présentées dans le pays d'origine, les demandes rejetées par les postes diplomatiques ou consulaires pour des raisons de forme ne peuvent faire l'objet d'un recours.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

La loi établit une distinction entre les séjours selon un visa et les séjours selon un permis de séjour. S'agissant de séjours de courte durée, la loi autrichienne sur la police des étrangers (FPG) a notamment établi un visa de type C (pour les séjours de courte durée inférieurs à trois mois) et de type D+C (pour les séjours n'excédant pas une durée de six mois) conformément aux exigences de la Convention d'application de l'accord de Schengen. Le visa D+C permet, dans des cas exceptionnels, l'exercice d'une activité professionnelle.

Au-delà d'un séjour de six mois, l'étranger doit posséder un permis de séjour, temporaire ou de longue durée. Plusieurs types de permis de séjour temporaire sont envisagés, parmi lesquels : un permis portant mention «membre de la famille» autorisant en premier lieu un séjour temporaire et offrant la possibilité d'obtenir ultérieurement un permis de résident de longue durée-CE (NAG, art. 8 (1) n° 2) ; un permis de séjour accordé pour un motif particulier offrant la possibilité d'obtenir ultérieurement un permis de séjour de longue durée (NAG, art. 8 (1) n° 5).

regroupement familial. Cette situation est particulièrement inquiétante parce le gouvernement fédéral n'est pas autorisé à accorder un nombre de permis supérieur à celui proposé par les provinces.

[231] Les UVS sont organisés en tant qu'autorités administratives mais, en raison de l'indépendance de leurs membres, ils sont considérés comme des juridictions quant à l'application de l'article 6 de la CEDH et de l'article 234 de l'EGV.

2.3.2.2 Séjour permanent

Le séjour de longue durée se subdivise en cinq sous-catégories de permis de séjour (NAG, art. 8 (2)) :

1. le permis de séjour de longue durée portant mention «employé exerçant une fonction clé» accordant le droit à un séjour de longue durée et à l'exercice d'une activité professionnelle déterminée par une déclaration écrite ou un certificat émis conformément à la loi sur l'emploi des étrangers ;

2. le permis de séjour de longue durée portant mention «motifs d'ordre privé» accordant le droit à un séjour de longue durée sans la possibilité d'exercer une activité professionnelle ;

3. le permis de séjour de longue durée portant mention «non restreint» accordant un droit à un séjour de longue durée et la possibilité d'exercer une activité professionnelle en qualité de travailleur salarié ou indépendant (Loi sur l'emploi des étrangers, art. 17) ;

4. le permis de séjour de longue durée portant mention «restreint» accordant le droit à un séjour de longue durée et à l'exercice d'une activité professionnelle en qualité de travailleur salarié ou indépendant, sous réserve toutefois d'une autorisation de travail délivrée conformément à la loi sur l'emploi des étrangers ;

5. le permis de séjour de longue durée portant mention «membre de la famille» accordant le droit à un séjour de longue durée sans la possibilité d'exercer une activité professionnelle ; dans cette hypothèse, l'exercice d'une activité n'est admis que suite à un changement des motifs du séjour, lequel est soumis au régime de quotas.

Un permis de séjour de longue durée-CE est accordé aux étrangers qui ont séjourné de manière permanente sur le territoire fédéral au cours des cinq années précédant la demande, sous réserve du respect du contrat d'intégration (NAG, art. 45).

Un permis de séjour de longue durée portant mention «non restreint» (NAG, art. 43) peut être délivré aux titulaires d'un permis portant mention «employés exerçant une fonction clé» après une période de 18 mois, sous réserve de déclaration de l'Agence nationale pour l'emploi concernant les fonctions exercées (AuslBG, art. 12 (9)). Ceux-ci peuvent solliciter la délivrance d'un permis de séjour de longue durée portant mention «restreint» exempté du régime de quotas s'ils possèdent un permis de travail conforme à la loi sur l'emploi des étrangers.

Les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de séjour de longue durée-CE délivré par un autre État membre peuvent solliciter un permis de séjour de longue durée portant mention «motifs d'ordre privé» selon la disponibilité des quotas (NAG, art. 49 (1)). Les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de séjour de longue durée-CE peuvent solliciter la délivrance d'un permis de séjour de longue durée portant mention «restreint» autorisant l'exercice d'une activité professionnelle si les quotas le permettent et sous réserve d'octroi d'un permis de travail conformément à la loi sur l'emploi des étrangers (NAG, art. 49 (2)). Un permis de séjour de longue durée portant mention «non restreint» peut également leur être délivré à l'expiration d'un délai minimum de 12 mois, à

condition qu'une déclaration de l'autorité compétente puisse être accordée conformément à la loi sur l'emploi des étrangers (NAG, art. 49 (3)).

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

Le regroupement familial est l'un des motifs de séjour permettant, en application de la loi NAG, la délivrance d'un permis de séjour de longue durée. Le droit au regroupement familial est limité par un régime de quotas[232]. Le gouvernement fédéral est autorisé à désigner des catégories de ressortissants de pays tiers dont le regroupement avec les membres de leur famille est privilégié en raison de leur degré d'intégration. Ces catégories bénéficient d'un traitement préférentiel au sein du système de quotas (NAG, art. 13 (7)).

Le regroupement familial est ouvert au conjoint du regroupant et aux enfants mineurs non mariés (y compris les enfants adoptifs du regroupant ou de son conjoint). Les conjoints (à l'exception des conjoints de ressortissants autrichiens, de ressortissants des Etats membres de l'EEE et de ressortissants suisses) doivent avoir 18 ans accomplis. En cas de mariage polygame, le regroupement familial est limité à une épouse. Le droit autrichien prévoit, par ailleurs, des dispositions spécifiques contre les mariages et adoptions de convenance (NAG, art. 30). Lorsque le regroupant est un ressortissant autrichien ou un ressortissant d'un Etat membre de l'EEE, le regroupement familial est étendu aux parents en ligne ascendante.

Différents types de permis de séjour de longue durée sont accordés en fonction du statut juridique du regroupant (NAG, art. 46). Par ailleurs, des règles spécifiques s'appliquent au regroupement familial avec les ressortissants d'un Etat membre de l'EEE.

Les membres de la famille du titulaire d'un permis de séjour de longue durée portant mention «motifs d'ordre privé» obtiennent un titre de séjour identique, sous réserve toutefois de la disponibilité des quotas (NAG, art. 46 (1)) ; les membres de la famille du titulaire d'un permis de séjour de longue durée portant mention «restreint» obtiennent un permis de séjour de longue durée portant mention «motifs d'ordre privé» exempté de la condition de quota (NAG, art. 46 (2)). Les membres de la famille du titulaire d'un permis de séjour de longue durée portant mention «employé exerçant une fonction clé» obtiennent un permis de séjour de longue durée portant mention «restreint» pour une durée maximum de 18 mois, selon les quotas disponibles (NAG, art. 46 (3)). Les membres de la famille du titulaire d'un permis de séjour de longue durée portant mention «membre de la famille» obtiennent un permis de séjour de longue durée portant mention «restreint» sous réserve de la disponibilité des quotas et de l'obtention d'un permis de travail conformément à la loi sur l'emploi des étrangers (NAG, art. 47 (4)). Les membres de la famille ayant bénéficié d'un permis de séjour de longue durée pendant une période

[232] En cas de regroupement familial, si le quota d'une province a été atteint, la demande sera mise en attente jusqu'à l'ouverture de nouveaux quotas, à moins qu'une décision de rejet soit prise sur d'autres motifs. Trois ans après le dépôt de la demande, les délais ne peuvent plus être prorogés, la demande n'est par conséquent plus soumise au régime de quotas (NAG, art. 12 (7)). La limite des trois ans s'applique uniquement aux membres de la famille titulaires d'un permis de séjour de longue durée portant mention «restreint».

de cinq ans ont le droit d'obtenir un permis de séjour de longue durée-CE portant mention «membre de la famille» sous réserve du respect du contrat d'intégration et, s'agissant du conjoint, à la condition que le mariage ait été célébré au minimum deux ans avant la demande de titre de séjour (NAG, art. 48).

Les membres de la famille des ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de séjour de longue durée-CE délivré par un autre Etat peuvent obtenir un permis de séjour de longue durée portant mention «motifs d'ordre privé» ou un permis de séjour de longue durée portant mention «restreint» à la condition, toutefois, s'agissant du conjoint, que le mariage ait déjà été célébré au moment de l'établissement (NAG, art. 50).

Un régime spécifique s'applique aux membres de la famille des ressortissants d'un Etat membre de l'EEE (Autriche comprise) ou des ressortissants suisses résidant de manière permanente en Autriche et bénéficiant du droit de libre circulation au sein de l'Union. Cette catégorie bénéficie de droits spécifiques garantis par le droit communautaire (Directive 2004/38/CE) et le droit national (par exemple, extension du regroupement familial aux parents en ligne ascendante). Les membres de la famille de ressortissants d'un Etat membre de l'EEE ou de la Confédération helvétique peuvent obtenir un permis de séjour de longue durée portant mention «membre de la famille» exempté de quota (NAG, art. 56 (1)). Dans cette hypothèse, le regroupant doit présenter une déclaration de responsabilité, y compris lorsque le membre de la famille considéré dispose de ressources suffisantes. Les membres de la famille peuvent par ailleurs obtenir un permis de séjour de longue durée portant mention «restreint» en fonction des quotas disponibles et à condition d'obtenir un permis de travail conformément à la loi sur l'emploi des étrangers (NAG, art. 56 (3)).

Les membres de la famille d'un ressortissant d'un Etat membre de l'EEE (Autriche comprise) ou d'un ressortissant suisse résidant de manière permanente en Autriche ne bénéficiant toutefois pas du droit de libre circulation au sein de l'Union obtiennent un permis de séjour portant mention «membre de la famille» ou un permis de séjour de longue durée portant mention «membre de la famille» (NAG, art. 47). Certaines catégories de membres de la famille de ce type de regroupants peuvent obtenir un permis de séjour portant mention «membre de la famille» exempté de quota. Tel est le cas des parents en ligne directe ascendante au premier degré du regroupant ou de son conjoint, lorsqu'ils bénéficient d'un soutien financier ; du partenaire non marié pouvant fournir la preuve de l'existence d'une relation à long terme et bénéficiant du soutien financier du regroupant dans le pays d'origine ; et d'autres membres de la famille du regroupant qui a) ont bénéficié d'un soutien financier du regroupant dans le pays d'origine, b) ont cohabité avec le regroupant dans le pays d'origine et ont été soutenus financièrement par le regroupant ; ou c) dépendent de soins de santé prodigués par le regroupant (NAG, art. 47 (3)).

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

La législation actuelle rend l'immigration aux fins d'exercice d'une activité salariée très difficile. Seuls les «employés exerçant une fonction clé» peuvent, en application de la loi sur l'emploi des étrangers (AuslBG, art. 2 (5)), solliciter la délivrance d'un titre de séjour. Des qualifications spécifiques et un revenu élevé sont en pratique indispensables. Le concept d'»employé exerçant une fonction clé» n'est pas limité à des secteurs spécifiques de l'économie autrichienne ; il ne s'applique toutefois pas au travail saisonnier. Seuls les étrangers ayant un «permis de séjour de longue durée-CE « (NAG, art. 45) ou un permis de séjour de longue durée portant mention «non restreint»(NAG, art. 8 (2)) ont un libre accès au marché de l'emploi (AuslBG, art. 17 (1)).

Après un certain temps de travail régulier, le ressortissant étranger a le droit de demander une autorisation de travail ou une carte d'exception, lui donnant libre accès au marché de l'emploi, soit au sein d'une province, soit sur l'ensemble du territoire fédéral. La délivrance des permis de travail est limitée par le régime de quotas. Le nombre d'étrangers actifs ne doit en principe pas dépasser 8 % du nombre des ressortissants autrichiens actifs (AuslBG, art. 12a). La validité d'un permis de travail ne peut excéder un an (AuslBG, art. 7 (1)). L'autorisation de travail est valable pendant deux ans (AuslBG, art. 14a (4)) et la carte d'exception pendant cinq ans (AuslBG, art. 15 (5)), toutes deux pouvant être renouvelées.

Activité professionnelle indépendante

L'exercice d'une activité professionnelle indépendante est un motif spécifique de séjour. Pour éviter le contournement de la réglementation rigoureuse relative à l'exercice d'une activité salariée, une procédure spéciale à laquelle participe l'Agence nationale pour l'emploi est mise en œuvre lorsqu'il existe des raisons de douter de la réalité de la volonté d'exercice d'une activité professionnelle indépendante (NAG, art. 60 (1)). Les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de séjour de longue durée-CE peuvent solliciter la délivrance d'un permis de séjour de longue durée portant mention «restreint» pour une période maximale de 12 mois aux fins d'exercice d'une activité professionnelle indépendante, sous réserve des disponibilités de quotas (NAG, art. 49 (4)).

Les ressortissants étrangers peuvent solliciter la délivrance d'un titre de séjour aux fins d'exercice d'une activité professionnelle indépendante s'ils ont conclu un contrat pour une activité particulière d'une durée supérieure à six mois, sous réserve d'une attestation d'exercice d'une activité professionnelle indépendante délivrée par le bureau provincial de l'Agence nationale pour l'emploi et à condition que l'activité envisagée réponde aux objectifs économiques nationaux (NAG, art. 60). Les ressortissants de pays tiers bénéficiant de la liberté de circulation au sein de l'Union peuvent solliciter la délivrance d'un permis de séjour de longue durée portant mention «restreint» aux fins d'exercice d'une activité professionnelle indépendante (NAG, art. 44 (2)). Cette disposition a pour objet de couvrir des situations envisagées par des accords conclus entre la Communauté européenne et certains Etats tiers.

Emploi saisonnier

La loi sur l'emploi des étrangers prévoit une procédure spécifique relative à l'emploi de courte durée des ressortissants de pays tiers (NAG, art. 13 (5) ; AuslBG, art. 5). Cette catégorie de séjour est très importante pour le tourisme et l'agriculture. L'existence de ces dispositions est due au fait que, en dépit du taux de chômage national, ces domaines d'activité manquent de main-d'œuvre. Les travailleurs concernés n'ont pas la possibilité d'obtenir un titre de séjour permanent.

Un quota spécifique peut être défini pour ce groupe de ressortissants étrangers en application de la réglementation portant sur les quotas annuels (NAG, art. 13 (5) ; AuslBG, art. 5). Un visa D+C est délivré à ces personnes, conformément à l'article 24 de la loi FPG[233].

Les provinces sont habilitées à faire des propositions pour l'admission de ressortissants étrangers employés à titre temporaire, notamment dans le secteur des récoltes et de la cueillette. Le renouvellement de l'autorisation de travail considérée est possible mais, en cas d'emploi pour un an, une nouvelle autorisation ne pourra être accordée que deux mois après l'échéance de l'autorisation précédente.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

L'obtention d'un titre de séjour aux fins d'études est soumise à la condition d'inscription auprès d'un établissement d'enseignement public ou privé ou encore au sein d'une filière professionnalisée accréditée (NAG, art. 63).

La combinaison des dispositions de la loi générale d'assurance sociale (ASVG) et de la loi NAG (art. 11) impose aux étudiants âgés au maximum de 24 ans de disposer de 4 274 EUR par an et aux étudiants de plus de 24 ans de disposer de 8 280 EUR par an. Les étudiants étrangers peuvent réunir une partie du montant nécessaire en travaillant, mais l'exercice d'une activité professionnelle requiert la délivrance d'un permis de travail par l'Agence nationale pour l'emploi (NAG, art. 64 (2))[234].

Le permis de travail peut être accordé pour une durée d'un an (NAG, art. 20 (1)). Le renouvellement d'un titre de séjour aux fins d'études suppose la preuve de la réussite des examens.

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

Un domaine présentant des risques éventuels de violation des droits de l'homme est le regroupement familial, en raison de la limitation de l'établissement de ressortissants

[233] Il est possible d'augmenter le nombre de titres de séjour fixé par la réglementation portant sur les quotas annuels mais uniquement pour une période déterminée.

[234] En pratique, l'obtention de ce permis reste très difficile en raison de l'application du régime de quotas. De plus l'exercice d'une activité professionnelle ne doit pas détourner l'individu de la véritable finalité de son séjour, qui est la poursuite d'études. Les étudiants peuvent alors travailler à temps partiel, sans aucune limitation de revenu, mais sans que cela n'entrave leurs études. Une déclaration de responsabilité reste alors la meilleure façon de compenser l'absence de ressources suffisantes aux fins de poursuite d'études.

de pays tiers imposée par le régime des quotas. Dans l'arrêt C-540/03 portant sur la Directive 2003/86/CE du Conseil, la Cour de justice des Communautés européennes a condamné l'existence de telles restrictions. D'autre part, la définition même de la famille est problématique dans la mesure où le droit autrichien retient une conception réduite à la seule famille nucléaire (conjoint et enfants) et par suite n'envisage pas la transposition des dispositions de l'article 4 de la Directive 2003/86/CE retenant une conception plus étendue de la famille. Ainsi, les partenariats enregistrés ne sont pas reconnus en Autriche.

La délivrance d'un titre de séjour aux ascendants, partenaires et autres membres de la famille bénéficiant d'un soutien financier du regroupant n'est possible que lorsque celui-ci est un ressortissant autrichien, d'un Etat membre de l'EEE ou de la Confédération helvétique résidant de manière permanente en Autriche (NAG, art. 47 (3)). Dans le cadre de la procédure de regroupement familial, seul le parent ayant l'intention de venir en Autriche a le droit d'en faire la demande et il est le seul à disposer d'un droit de recours. Bien que la Cour européenne des droits de l'homme estime que les droits du regroupant peuvent également être violés, aucune disposition ne lui permet de faire valoir ses droits, ce qui peut entraîner un conflit avec l'article 8 ainsi qu'avec l'article 13 de la CEDH. Le système est toutefois globalement conforme au droit communautaire.

Contrairement aux exigences de la Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, l'Autriche n'a mis en place aucune procédure accélérée en matière de délivrance de visas pour les ressortissants de pays tiers membres de la famille de citoyens européens.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

En règle générale, la loi NAG a rendu la procédure plus compliquée pour les migrants. La nouvelle loi a établi des exigences plus formelles et a multiplié les types de titres de séjour, parfois difficiles à distinguer les uns des autres.

La loi NAG pose des problèmes pratiques, en particulier pour les ressortissants d'États n'accueillant aucune ambassade autrichienne. Le demandeur doit alors se déplacer dans un autre État, action coûteuse et parfois impossible du fait des réglementations en matière de visa du pays dans lequel l'ambassade autrichienne est située.

Afin d'obtenir des conditions plus favorables pour les membres de la famille des citoyens communautaires, la loi NAG exige un passage de la frontière, défavorisant ainsi généralement les Autrichiens face aux ressortissants des autres Etats membres de l'EEE. Des problèmes surviennent en particulier en cas de mariages binationaux. En application de la loi NAG, un conjoint originaire d'un pays tiers doit solliciter un titre de séjour depuis son pays d'origine. Dans certains cas, cela s'avère impossible ou entraîne des coûts très élevés. Il existe même des cas où des conjoints de ressortissants autrichiens ont été expulsés du territoire autrichien.

5. Coopération avec les pays tiers

L'Autriche a conclu des accords bilatéraux en matière de sécurité sociale avec les Etats suivants : Australie, Bosnie-Herzégovine, Chili, Islande, Israël, Croatie, Chypre, Liechtenstein, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, Pays-Bas, Norvège, Philippines, Suisse, Serbie, Tunisie, Turquie et les États-Unis d'Amérique. La plupart de ces accords autorisent le cumul de la durée de cotisation dans les deux Etats et le paiement des cotisations dans l'un des pays même si la personne séjourne dans un autre. Les ressortissants des Etats considérés peuvent faire valoir leurs droits en matière de sécurité sociale dès leur retour dans leur pays d'origine.

Lorsqu'un ressortissant d'un pays tiers décide de s'établir dans un autre État membre de l'Union, il continue de bénéficier de ses droits en matière de sécurité sociale conformément aux Règlements (CE) 1408/71 et 574/72, dont le champ d'application est étendu aux ressortissants de pays tiers par le Règlement (CE) 859/2003.

Le droit autrichien ne prévoit pas de mesures particulières relatives à la mobilité des cerveaux.

La facilitation des transferts de fonds n'est prévue en aucune façon par les institutions d'État et n'est pas envisagée par la législation autrichienne de l'immigration.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Bezdeka, J., «Bemerkungen zur Umsetzung der Unionsbürgerrichtlinie in Österreich durch das Fremdenrechtspaket» («Remarques sur la transposition de la Directive européenne sur les citoyens dans le paquet législatif relatif aux étrangers 2005»), 12 *Zeitschrift für Ausländerrecht* (2005) p. 398.

Bichl, C., Schmid, C. ; Szymanski, W., *Das neue Recht der Arbeitsmigration* (*La nouvelle loi pour l'immigration à des fins d'activité professionnelle*) (2006) Vienne, NWV.

Bruckner, R., «Das neue Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) – Die Neukodifikation des österreichischen Zuwanderungsrechts» («La nouvelle loi relative à l'établissement et au séjour (NAG) – la nouvelle codification du droit autrichien de l'immigration»), *Migralex* (2006), p. 3.

Ecker, J., «Umsetzung der RL 2003/86/EG betreffend das recht auf Familienzusammenführung in Österreich» («Transposition de la Directive 2003/86/CE en matière de droit au regroupement familial») *Migralex* (2005), p. 13.

Ecker, J., «Umsetzung der RL 2003/86/EG durch das Fremdenrechtspaket 2005» («Transposition de la Directive 2003/86/CE dans le paquet législatif relatif aux étrangers 2005»), *Migralex* (2007) p. 42.

Ecker, J. ; Neugschwendter, T., «Umsetzung der RL 2003/109/EG betr die Rechtsstellung langfristig Aufenthaltsberechtigter im Fremdenrechtspaket 2005» («Transposition de la Directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dans le paquet législatif relatif aux étrangers 2005»), *Migralex* (2006) p. 25.

Einwallner, D., «Das Fremdenrechtspaket 2005 – eine kritische Analyse» («Le paquet législatif relatif aux étrangers 2005 – analyse critique»), 119 *Juridikum* (2006)

Kutscher, N.; Poschalko, N.; Schmalzl, C., *Leitfaden Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht* (*Précis sur la loi sur l'établissement et le séjour*) (2006) Vienne, Manz.

Loos, T.; Zlatojevic, T., «Familienangehörige von Österreichern, EWR-Bürgern und Schweizern – verfassungswidrige Inländerdiskriminierung?» («Membres de la famille de ressortissants autrichiens, de l'EEE et de la Confédération helvétique – discrimination anticonstitutionnelle des Autrichiens?»), *Migralex* (2006) p. 91.

Muzak, G., *Die Aufenthaltsberechtigung im österreichischen Fremdenrecht* (*Le droit de séjour en application de la loi autrichienne sur les étrangers*) (1995) Vienne, Manz.

Muzak, G., «Ein Fremdenrecht für Wissenschaftler und Auslandsstudierende?» («Un régime juridique spécifique aux scientifiques et aux étudiants étrangers?»), *Zeitschrift für Hochschulrecht, Hochschulmanagement und Hochschulpolitik* (2007) p. 67.

Pöschl, M., «Integrationsvereinbarung alt und neu» («Ancien et nouveau contrat d'intégration») *Migralex* (2006) p. 42.

Putzer, J. ; Rohrböck, J., *Leitfaden Asylrecht* (*Précis sur le droit d'asile*) (2007) Vienne, Manz.

Ramin, R., «Die Rechtsstellung der Unionsbürger nach dem Fremdenrechtspaket» («Le statut juridique des citoyens communautaires en application du paquet législatif relatif aux étrangers 2006»), *Migralex* (2006) p. 13.

Riel, E.; Schrefler-König, A.; Szymanski, W.; Wollner J., *Fremdenpolizeigesetz* (*La loi sur la police des étrangers*) (2006) Vienne, Manz.

Siedl, H., «Internationales Sozialversicherungsrecht» («Droit international de la sécurité sociale») in Tomandl, T. (ed.), *System des österreichischen Sozialversicherungsrechts* (*Le régime juridique autrichien de la sécurité sociale*) (2002)

Vogl, M. ; Taucher, W.; Bruckner, R.; Marth, T. ; Doskozil, H., *Fremdenrecht* (*Droit des étrangers*) (2006) Vienne, NWV.

Walter, R.; Mayer, H., *Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts* (*Recueil du droit administratif contetcieux autrichien*) (2003).

Autres sources

Loi constitutionnelle fédérale, BGBl 1930/1, à jour de la version BGBl I 2007/27 (B-VG).

Loi de 1954 sur la police des étrangers, BGBl 1954/75 à jour de la version BGBl 1992/838 (valable jusqu'au 31 décembre 1992).

Loi de 1955 sur l'assurance sociale, BGBl 1955/189 à jour de la version BGBl I 2007/45 (ASVG).

Loi de 1957 sur les taxes, BGBl 1957/277 à jour de la version BGBl I 2007/128.

Loi de 1969 sur les passeports, BGBl 1969/422 à jour de la version BGBl 1992/839 (valable jusqu'au 31 décembre 1992).

Loi de 1975 sur l'emploi des étrangers, BGBl 1975/218 à jour de la version BGBl I 2006/99 (AuslBG).

Loi de 1991 sur les procédures administratives, BGBl. Nr. 51/1991 à jour de la version BGBl. I Nr. 10/2004 (AVG).

Loi de 1992 sur la taxe consulaire, BGBl 1992/100 à jour de la version BGBl I 2004/180) (Loi sur la taxe consulaire).

Loi de 1992 sur le séjour, BGBl 1992/466 à jour de la version BGBl I 1997/75 (valable jusqu'au 31 décembre 1997).

Loi de 1992 sur les étrangers, BGBl 1992/838 à jour de la version BGBl I 1997/75 (valable jusqu'au 31 décembre 1997).

Loi de 1997 sur les étrangers, BGBl I 1997/75 à jour de la version BGBl I 2005/100 (valable jusqu'au 31 décembre 2005).

Loi de 2005 sur l'établissement et le séjour, BGBl I (Gazette fédérale) 2005/100 à jour de la version BGBl I 2006/31 (NAG).

Loi de 2005 sur la police des étrangers, BGBl I 2005/100 à jour de la version BGBl I 2006/31 (FPG).

Loi de 2005 sur l'asile, BGBl I 2005/100 (AsylG).

Règlement d'application de 2005 de la loi FPG, BGBl. II 2005/ 451(FPG-DV).

Règlement d'application de 2005 de la loi NAG, BGBl II 2005/451 (NAG-DV).

Règlement de 2006 relatif à l'emploi de travailleurs étrangers, BGBl II 2006/405.

Règlement d'application de 2007, BGBl II 2007/54.

Décisions de la Cour européenne des droits de l'homme

CEDH, 7 février 2003, Jakupovic.

CEDH, 22 avril 2004, Radovanovic.

Décisions de la Cour de justice des communautés européennes

CJCE, 17 février 2005, C-215/03.

CJCE, 31 janvier 2006, C-503/03, Slg 2006, I-1097.

CJCE, 27 juin 2006, C-540/03.

CJCE, 21 septembre 2006, C-168/04.

Décisions de la Cour constitutionnelle autrichienne (VfGH)

VfGH, 9 juin 2006, B 1277/04.

VfGH, 13 octobre 2006, G 26/06.

VfGH, 3 mars 2007, B 1019/06.

Décision du tribunal administratif autrichien (VwGH)

VwGH, 26 septembre 2006, 2004/21/0289.

BELGIQUE

1. Politique et tendances générales d'immigration 168

2. Régime juridique de l'immigration 168
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 168
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 169
2.2.1 Autorités compétentes 169
2.2.2 Conditions et procédures applicables 169
2.2.3 Voies de recours 170
2.3 Régime du séjour 170
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 170
2.3.1.1 Autorités compétentes 170
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 170
2.3.1.3 Voies de recours 171
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 171
2.3.2.1 Séjour temporaire 171
2.3.2.2 Séjour permanent 172
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 173
2.3.3.1 Regroupement familial 173
2.3.3.2 Travail 173
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 175

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 176

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 176

5. Coopération avec les pays tiers 179
Bibliographie sélective 181

1. Politique et tendances générales d'immigration

A l'issue de la Première Guerre mondiale, l'immigration est progressivement devenue un enjeu politique en Belgique. Les premières vagues d'immigration, composées principalement de ressortissants italiens et polonais, ont eu lieu lors de la reconstruction du pays après la guerre. La politique de recrutement des travailleurs étrangers a toutefois été interrompue par la crise économique des années 1930. A la fin de la Seconde Guerre mondiale, le besoin d'une main d'œuvre étrangère s'est à nouveau manifesté.

La Belgique, comme d'autres pays d'Europe, a stoppé sa politique active de recrutement de main-d'œuvre étrangère en 1974, en réponse à la crise économique. Depuis les années 1970, un nombre limité de permis de travail ont été délivrés, pour la plupart à des travailleurs hautement qualifiés. L'immigration en Belgique s'est toutefois poursuivie, essentiellement au travers de la procédure de regroupement familial avec des travailleurs étrangers installés en Belgique.

A la suite de manifestations contre le statut précaire des étrangers dans les années 1970, une nouvelle loi a été adoptée à l'unanimité au Parlement le 15 décembre 1980. Cette loi, toujours en vigueur aujourd'hui mais modifiée à de nombreuses reprises, ne réglemente pas la procédure d'admission mais envisage plutôt le statut administratif des étrangers. L'idée était de consolider les droits des immigrants une fois ceux-ci légalement acceptés sur le territoire national. A l'exception principale du droit au regroupement familial, l'admission des immigrants dépend toujours de la libre appréciation de l'Etat et plus particulièrement du Ministère de l'intérieur.

Le droit communautaire est devenu un facteur majeur dans l'évolution du droit belge. La transposition des premières directives adoptées en matière de migration a eu lieu en 2006 et 2007.

En 2005, 870 862 étrangers résidaient en Belgique, ce qui représente 8,34 % de la population totale du pays. Ce chiffre est moins élevé que dans les années 1990, mais cette diminution s'explique par le taux élevé de naturalisation (Rapport du Ministère de l'emploi 2006)[235]. Une grande majorité d'étrangers (66 %) sont ressortissants de l'Union et les principaux pays d'origine de ressortissants de pays tiers sont le Maroc et la Turquie.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

La Loi de 1980 opère une distinction entre un premier titre consacré aux «dispositions générales» et un deuxième titre consacré aux «dispositions complémentaires et dérogatoires relatives à certaines catégories d'étrangers».

Il s'agit là de dispositions plus favorables au bénéfice de certaines catégories de ressortissants étrangers, tels que : les membres de la famille d'un étranger qui bénéficient du regroupement familial (Loi de 1980, art. 10(4)) ; les ressortissants de pays tiers qui

[235] La Belgique, qui donne la possibilité d'acquérir la nationalité après seulement trois ans de séjour, dispose de la législation la plus généreuse en matière de naturalisation au sein de l'Union.

remplissent les conditions pour acquérir la nationalité belge (Loi de 1980, art. 10(2)) ; les ressortissants de pays tiers atteints de maladies graves qui font l'objet de nouvelles dispositions distinctes de celles relatives à la protection subsidiaire (Loi de 1980, art. 9ter) ; les étudiants de pays tiers (Loi de 1980, art. 58), à l'exception des stagiaires ; les ressortissants de pays tiers victimes de la traite des personnes (Loi de 1980, art. 1(2)), sur la base de la Directive 2004/81/CE ; les chercheurs (Loi de 1980, art. 61/10), sur la base de la Directive 2005/71/CE ; et les résidents de longue durée de pays tiers (Loi de 1980, art. 15bis ; art. 61/6), sur la base de la Directive 2003/109/CE.

Les membres de la famille de ressortissants étrangers sont la catégorie la plus importante en termes de volume. Les étudiants de pays tiers représentent une catégorie intéressante car ils sont les seuls favorisés pas la loi belge en l'absence d'obligation internationale. De plus, le droit communautaire est devenu un facteur majeur de l'évolution du droit des étrangers ; il est notamment à l'origine de la création de nouvelles catégories, telles que les personnes malades, les victimes de la traite des personnes et les chercheurs.

Les personnes appartenant à ces catégories privilégiées disposent d'un droit de séjour subjectif si elles remplissent les conditions prescrites par la loi. Cela signifie que le Ministre de l'intérieur et son administration n'ont pas, en principe, de pouvoir discrétionnaire quant à l'admission de ces personnes en Belgique. Le Ministère de l'intérieur dispose en revanche d'un tel pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les ressortissants étrangers qui n'appartiennent à aucune catégorie privilégiée (Loi de 1980, art. 9).

La loi de 1980 n'envisage aucun statut spécifique pour les travailleurs (employés ou indépendants) mais il existe d'autres dispositions législatives relatives aux permis de travail.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

L'autorité compétente est le Ministère de l'intérieur, et plus précisément l'Office des étrangers. Les ambassades et les consulats sont compétents en matière de réception des demandes et d'émission des visas de long séjour ; la décision à proprement parler échappe toutefois à leur compétence.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

Les visas de long séjour autorisent les ressortissants étrangers à entrer sur le territoire national et à solliciter la délivrance d'un permis de séjour.

Les conditions de délivrance des visas de long séjour sont celles applicables à l'octroi des permis (voir section 2.3.1.1.).

Le seul cas où un délai d'instruction est fixé par la loi concerne la procédure de regroupement familial ; dans ce cas, la décision doit être prise dans un délai de neuf mois à dater de l'introduction de la demande (Loi de 1980, art. 10ter(2))[236].

[236] Ce délai peut être prolongé deux fois de six mois dans des cas exceptionnellement compliqués. Si

2.2.3 Voies de recours

Les décisions sur les demandes de visas peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Conseil du contentieux des étrangers. Ce Conseil est une nouvelle juridiction administrative spécialisée compétente pour connaître des recours formés sur le fondement de la législation relative à l'accès, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers (principalement la loi de 1980 et ses mesures d'exécution)[237].

Un recours n'a en principe pas d'effet suspensif mais une requête relative à la suspension de la décision peut être présentée.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

L'autorité compétente en matière de séjour des étrangers est la même que celle compétente en matière de visas (voir section 2.2.1). Dans la plupart des cas, le demandeur doit soumettre sa demande auprès de l'ambassade ou du consulat de Belgique dans son pays d'origine ou de résidence.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

Un ressortissant de pays tiers qui souhaite immigrer en Belgique doit introduire sa demande de l'étranger (Loi de 1980, art. 9). L'objectif de cette condition est d'éviter de devoir renvoyer un demandeur déjà présent sur le territoire en cas de décision négative.

Il existe des conditions d'admission communes à l'ensemble des ressortissants de pays tiers, indépendamment de leur statut. La première condition est sanitaire : les immigrants doivent prouver qu'ils ne souffrent pas de maladies mettant en danger la santé publique (énumérées en annexe de la loi de 1980)[238]. La seconde est la condition habituelle d'absence de menace pour l'ordre public et la sécurité nationale.

S'agissant des conditions et mesures d'intégration, à Bruxelles et en Wallonie, la communauté française applique une politique basée sur la lutte contre l'inégalité et la discrimination envers les groupes sociaux défavorisés, auxquels appartiennent les migrants, sans toutefois en être les destinataires exclusifs. En revanche, la communauté flamande a défini dans un décret adopté en 2003 et amendé en 2006 une nouvelle politique spécifique aux migrants appelée «intégration civique». Seule la politique d'intégration flamande sera ici discutée. Elle apporte des nouveautés par rapport à la politique classique de la communauté française.

l'administration ne prend pas de décision dans les neuf mois, la décision est considérée comme positive.

237 Le Conseil a été créé aux fins de soulager le Conseil d'Etat, qui est le juge administratif de droit commun, les recours en matière de droit des étrangers ayant augmenté pour atteindre environ 80 % du contentieux.

238 Les travailleurs doivent produire un certificat médical attestant qu'ils ne seront pas en incapacité de travail dans un futur proche.

Les personnes visées par cette politique comprennent les étrangers de plus de 18 ans inscrits pour la première fois dans une commune au cours de l'année précédente, à l'exception de ceux ne séjournant que temporairement et des citoyens européens. La procédure d'intégration comprend deux étapes. La première est constituée des trois éléments suivants, gérés par huit bureaux de réception : 60 heures de cours sur l'orientation sociale, exposant les droits, les devoirs et les valeurs de la société d'accueil ; 120 heures minimum de cours de néerlandais ; et une orientation de vie axée sur l'accès au marché de l'emploi. La deuxième étape consiste à orienter les intéressés vers des établissements d'éducation et de formation. La participation à la première étape est une obligation sanctionnée par une amende administrative de 50 à 5 000 EUR. Les frais de participation au programme sont à la charge de l'étranger à moins que celui-ci ne dispose pas de ressources suffisantes. Ces dispositions sont le signe d'une évolution vers une politique d'intégration obligatoire basée sur la responsabilité de l'individu.

Il n'y a pas de condition supplémentaire d'intégration précédant l'entrée sur le territoire belge. Toutefois, il est possible que la communauté flamande exige à l'avenir l'inclusion dans la loi de 1980 des conditions d'intégration applicables au sein de la communauté de résidence du regroupant, dans l'hypothèse du regroupement familial.

2.3.1.3 Voies de recours

La procédure de recours en matière de permis de séjour est la même que celle applicable en matière de visas (voir section 2.2.3.).

Les recours relatifs aux autorisations de travail ne relèvent pas du ressort du Conseil du contentieux des étrangers, mais de celui du Conseil d'Etat. Avant d'introduire un recours devant le magistrat en charge des décisions relatives aux autorisations et permis de travail, le travailleur étranger ou l'employeur doit solliciter un réexamen administratif de la décision auprès des autorités de la région concernée.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Avant 2006, la loi de 1980 établissait que le droit de séjour d'un ressortissant de pays tiers admis sur le territoire national était en principe d'une durée illimitée, sauf disposition contraire explicite. La réforme de 2006 a renversé ce principe. L'article 13 prévoit à présent que, sauf disposition expresse inverse, l'autorisation de séjour est délivrée pour une durée limitée. Par exemple, le détenteur d'un permis de travail valide pour neuf mois délivré conformément à un contrat de travail à durée déterminée de neuf mois, sera normalement autorisé à séjourner neuf mois (en d'autres termes la durée du séjour est alignée à la durée du contrat de travail). En revanche, les membres d'une famille réunis avec un regroupant titulaire d'un permis à durée indéterminée obtiennent un permis d'un an renouvelable annuellement pour une durée de trois ans maximum.

Le permis de séjour octroyé aux ressortissants étrangers est désigné sous le nom de Certificat d'inscription au registre des étrangers (connu sous l'abréviation C.I.R.E.*)*. Il

est, en principe, valide pour un an et renouvelable en fonction de l'autorisation de séjour de l'étranger.

Concernant les titulaires d'un permis de séjour de longue durée-CE délivré par un autre Etat membre, la valeur ajoutée du droit de travailler et d'étudier en Belgique est discutable car les conditions sont les mêmes que pour les autres ressortissants étrangers. En particulier, il semble qu'ils soient toujours obligés d'obtenir un permis de travail ou une carte professionnelle. Toutefois, ils ont la possibilité d'introduire leur demande en Belgique et d'y séjourner immédiatement, et la décision doit être prise dans les quatre mois de la demande. Ils recevront un C.I.R.E. au même titre que les autres ressortissants de pays tiers, mais leur autorisation de séjour deviendra automatiquement illimitée après cinq ans de résidence.

2.3.2.2 Séjour permanent

Il convient d'opérer une distinction entre l'autorisation de séjour et le permis de séjour. Le permis est la preuve de l'autorisation de séjour en Belgique. La validité limitée du permis, qui doit être renouvelé régulièrement, n'indique pas nécessairement que l'autorisation de séjour est également limitée ; une autorisation de séjour illimitée donne ainsi droit à un permis qui devra être régulièrement renouvelé. Les ressortissants étrangers ont deux possibilités similaires toutefois distinctes de consolidation de leur statut d'immigration en Belgique. La seconde possibilité (le séjour de longue durée) a été ajoutée à la possibilité initiale (l'établissement) par transposition de la Directive du Conseil 2003/109/CE.

Le statut d'établissement est octroyé, sur demande, à tout ressortissant de pays tiers après cinq ans de séjour légal et continu en Belgique s'il ne réside plus selon un permis temporaire (par exemple un membre de la famille d'un ressortissant étranger durant les trois premières années de séjour ou un travailleur employé par contrat à durée déterminée). Outre une protection légèrement meilleure contre l'éloignement et l'acquisition de certains droits sociaux équivalant à ceux des citoyens belges, l'avantage principal de ce statut réside dans l'obtention d'une «Carte d'identité pour étrangers» au lieu d'un C.I.R.E. Cette carte d'identité doit être renouvelée tous les cinq ans, alors que le C.I.R.E. est renouvelable annuellement.

La seconde possibilité permettant aux ressortissants de pays tiers de consolider leur statut d'immigration est le statut de résident de longue durée, introduit dans la loi de 1980 par la loi du 25 avril 2007, qui transpose la Directive 2003/109/CE relative aux résidents de longue durée. Le statut est octroyé, sur demande, à tout ressortissant de pays tiers après cinq ans de séjour légal et continu en Belgique selon les conditions suivantes : l'intéressé ne séjourne pas en Belgique selon un permis à durée déterminée ; il dispose de ressources financières stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille afin de ne pas devenir un fardeau pour l'Etat belge ; et il possède une assurance médicale. Ces personnes reçoivent un permis de séjour de longue durée-CE, qui est similaire à la Carte d'identité pour étrangers. L'avantage principal de ce statut est cependant la possibilité de bénéficier d'une liberté de circulation plus étendue au sein de l'Union[239].

[239] A l'exception du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, qui ne sont pas liés par la Directive 2003/109/CE.

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

Concernant le regroupement familial, une distinction principale existe entre les membres de la famille de ressortissants de l'Union (y compris de ressortissants belges) et les membres de la famille de ressortissants de pays tiers.

Les membres de famille qui ont le droit de rejoindre ou d'accompagner un citoyen communautaire (y compris belge) sont les suivants : le conjoint, les descendants du regroupant ou de son conjoint (à condition d'être âgé de moins de 21 ans ou à charge) ; les ascendants à charge du regroupant ou de son conjoint ; et le conjoint desdits ascendants ou descendants. Les membres de la famille bénéficient du même statut juridique que le citoyen européen considéré (Loi de 1980, art. 40).

Les membres de famille qui ont le droit de rejoindre un ressortissant de pays tiers sont le conjoint ou le partenaire âgé de plus de 21 ans et leurs enfants, à condition que ces derniers soient âgés de moins de 18 ans et célibataires. Deux conditions doivent être remplies : le regroupant doit avoir une assurance santé le couvrant lui et sa famille et il doit disposer d'un logement suffisant pour recevoir les membres de la famille considérés. Le logement est considéré comme suffisant s'il remplit les conditions de sécurité et sanitaires applicables dans la région concernée[240]. Le droit de regroupement familial n'est pas limité aux ressortissants de pays tiers bénéficiant d'une autorisation de séjour illimitée en Belgique ; il s'applique également aux titulaires de permis à durée limitée. Toutefois, si le regroupant est un étudiant, il doit disposer des ressources financières stables, régulières et suffisantes. Excepté dans le cas particulier d'un enfant handicapé, ces ressources financières ne sont en principe pas requises pour le regroupement familial en Belgique. Les personnes qui ne remplissent pas les critères ci-dessus ne bénéficient pas du droit au regroupement familial, mais peuvent néanmoins solliciter leur admission au séjour (Loi de 1980, art. 9). Les autorités compétentes disposent, dans ce cas, d'une liberté d'appréciation étendue quant à l'acceptation ou au rejet de la demande.

2.3.3.2 Travail

Cette section du rapport traite des ressortissants de pays tiers qui souhaitent séjourner en Belgique à des fins d'exercice d'une activité professionnelle et ne concerne pas l'accès au marché de l'emploi des personnes admises à d'autres fins.

Une distinction doit être faite entre les étrangers qui désirent être employés et ceux qui désirent exercer des activités professionnelles indépendantes. Néanmoins, dans les deux cas, une autorisation préalable est requise pour avoir accès au marché du travail. Ces autorisations, qui diffèrent des permis de séjour, sont en principe sollicitées dans le pays d'origine.

Activité professionnelle salariée

Les trois Régions, qui sont en charge de la politique d'emploi, sont compétentes pour la délivrance des permis de travail. Les Régions n'ont toutefois qu'une compétence

240 Les Régions sont en charge de la politique de logement.

d'exécution et doivent par conséquent appliquer les règles relatives aux permis de travail adoptées par le pouvoir fédéral. Dans chaque région, l'autorité compétente est le Ministère de l'emploi.

Trois catégories de permis de travail peuvent être distinguées. La première s'applique aux étrangers entrant sur le territoire national en qualité de travailleur (permis B) ; la deuxième aux titulaires d'une autorisation de séjour stable en Belgique (permis A) ; la troisième aux personnes bénéficiant d'une autorisation de séjour à durée limitée en Belgique (permis C), tels que les étudiants.

Le permis B est limité à un seul employeur (et pas seulement à la profession concernée) et est valide pour une période d'un an renouvelable. Le permis A est en revanche valide pour toutes les professions salariées et sans limite de temps, alors que le permis C est valide pour toutes les professions salariées, mais pour une durée limitée seulement.

Le système belge se fonde sur le principe d'opposabilité de la situation de l'emploi. Ainsi, avant que le travailleur étranger puisse solliciter la délivrance d'un permis de travail, son employeur doit solliciter une «autorisation d'occupation», qui ne sera accordée que s'il n'est pas possible de trouver un travailleur sur le marché de l'emploi belge capable d'occuper le poste vacant (examen du marché de l'emploi). De plus, les autorisations ne sont délivrées qu'aux ressortissants des pays tiers ayant conclu avec la Belgique un accord relatif à l'occupation des travailleurs[241].

Il y a néanmoins deux exceptions substantielles au principe d'opposabilité de la situation de l'emploi. Premièrement, certaines catégories bénéficient d'une exemption, par exemple les ressortissants de pays tiers ayant une autorisation de séjour illimitée. Deuxièmement, pour d'autres catégories l'examen du marché de l'emploi n'est pas effectué car la Belgique a besoin de ce type de travailleurs, par exemple les travailleurs hautement qualifiés.

Un étranger travaillant selon un permis B a le droit d'obtenir la délivrance d'un permis A après un certain nombre d'années de travail : quatre ans en principe, mais trois si le pays d'origine a conclu un accord relatif au travail avec la Belgique, et un an de moins dans les deux cas lorsque le conjoint ou les enfants du demandeur séjournent légalement avec lui en Belgique. Le permis A étendra son droit de travailler sans limitation de temps ou d'emploi. De plus, les titulaires d'un permis de travail A peuvent obtenir un permis de séjour à validité illimitée (même si le permis doit être renouvelé en principe tous les ans, l'autorisation de séjour n'est plus limitée dans le temps). Ce système montre qu'un travailleur migrant a la possibilité de consolider son statut d'immigration en Belgique après quatre ans.

Les demandeurs doivent solliciter leur autorisation de travail et de séjour séparément. Les autorisations de travail sont délivrées par l'ambassade ou le consulat dans le pays d'origine. En cas d'immigration à des fins d'emploi, le visa ne sera délivré que si l'autorisation de travail est octroyée. Ainsi, l'autorisation de travail prime sur le titre de

[241] Il s'agit de l'Algérie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Maroc, la Tunisie, la Turquie, la Serbie et le Monténégro.

séjour, même si l'immigrant peut par la suite perdre son autorisation de travail s'il fait l'objet d'un retrait de son titre de séjour.

Activité professionnelle indépendante

Le système d'autorisation pour les ressortissants étrangers souhaitant exercer une activité professionnelle indépendante est similaire au système applicable aux employés décrit ci-dessus. Au lieu d'un permis de travail, l'intéressé sollicite une carte professionnelle. La délivrance des cartes professionnelles relève de la compétence du pouvoir fédéral.

L'autorité compétente apprécie si le projet présente un intérêt pour la Belgique du point de vue économique (par exemple, s'il crée un certain nombre d'emplois, s'il répond à des besoins économiques, s'il promeut une activité novatrice, etc.) social, culturel, artistique ou sportif. Certaines catégories bénéficient d'une exemption, par exemple les immigrants bénéficient d'une autorisation de séjour illimitée.

La loi belge facilite l'admission des travailleurs hautement qualifiés. Les personnes qui ont au moins terminé leurs études supérieures (études universitaires ou autres écoles supérieures après les études secondaires) peuvent obtenir un permis de travail sans examen préalable du marché du travail si leur revenu est supérieur à 33 082 EUR par an. Leur emploi est en théorie limité à une période maximum de quatre ans, renouvelable une fois, sauf si leur revenu est supérieur à 55 193 EUR par an. En pratique, la plupart obtiendront par la suite facilement un permis de séjour illimité les autorisant à travailler en Belgique sans restriction.

Il convient de remarquer que ce système n'est pas fondé sur une exemption de permis de travail mais sur une procédure simplifiée à l'extrême : si la personne remplit les conditions objectives de diplôme et de salaire, le permis est délivré sur simple demande, sans marge d'appréciation des autorités. De plus, ces personnes peuvent solliciter la délivrance d'un permis même si elles sont déjà sur le territoire belge ou si elles viennent d'un pays qui n'est pas lié à la Belgique par un accord relatif à l'occupation des travailleurs.

Emploi saisonnier

Aucune disposition spécifique ne réglemente le travail saisonnier. Les travailleurs saisonniers et leurs employeurs devraient en principe solliciter les autorisations nécessaires chaque année. Toutefois, les régions wallonne et flamande ont adopté des accords-cadres avec les organisations représentant les employeurs et les employés afin de faciliter la délivrance des permis de travail en la matière.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Les ressortissants de pays tiers bénéficient d'un droit subjectif au séjour en Belgique pour des études supérieures s'ils sont inscrits dans un établissement, s'ils possèdent des ressources financières suffisantes et s'ils présentent un certificat établissant l'absence de condamnations pénales (si le demandeur est âgé de plus de 21 ans).

La condition de ressources est définie de manière large et peut, par exemple, être remplie par un niveau minimum de ressources prévu par un arrêté royal promulgué chaque année. En 2007, ce montant était de 524 EUR pas mois, plus 150 EUR par membre de famille. Le salaire qu'un étudiant peut gagner en travaillant légalement en dehors des heures de cours est pris en considération. De plus, un emprunt ou un prêt couvrant les frais de santé, de séjour, d'études et de retour, ou une garantie d'une tierce personne visant à couvrir les dépenses relatives aux frais de santé, de séjour, d'études et de retour pour une année académique au moins peuvent satisfaire la condition de ressources. Il n'y a pas de dispositions spécifiques aux stagiaires au sein de la règlementation sur les permis de travail. L'autorisation et le permis sont délivrés sans examen du marché de l'emploi selon les conditions suivantes : le stagiaire ne doit pas occuper un autre emploi durant son séjour ; le programme de formation est à temps plein ; la durée est de 12 mois maximum ; et un contrat mentionnant le programme de formation et le salaire, qui ne peut être inférieur au minimum légal, est traduit dans la langue du stagiaire et signé par lui.

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

De manière générale, les conditions établies en Belgique pour l'immigration des ressortissants de pays tiers sont conformes au droit communautaire applicable.

Malgré les réformes adoptées en 2006, les règles concernant le regroupement familial et l'admission d'étudiants étrangers demeurent relativement généreuses en Belgique par comparaison aux normes européennes et aux dispositions mises en œuvre par d'autres Etats membres. Reste à savoir si la nouvelle condition de logement suffisant sera appliquée et si elle rendra le regroupement familial plus difficile en pratique.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

La question de la coexistence des permis de séjour et de travail

La coexistence des différents permis de séjour et de travail rend le système belge relativement compliqué. C'est particulièrement le cas pour les personnes qui reçoivent un permis B. La loi de 1980 n'établit pas si ce permis donne un droit de séjour à la personne concernée. Même s'il n'est pas démontré que des problèmes se posent en pratique, une meilleure connexion entre les lois relatives à l'emploi et celles relatives au séjour améliorerait la sécurité juridique et clarifierait la situation au bénéfice des étrangers. C'est probablement la raison pour laquelle certaines ONG ont proposé de modifier la loi de 1980 afin de créer un nouveau statut pour les travailleurs migrants, qui pourrait être temporaire ou permanent en fonction de la durée du contrat de travail[242]. En outre, il conviendrait d'envisager la création d'un permis unique combinant séjour et travail.

Les règles relatives aux permis de travail ont récemment été clarifiées ; néanmoins des règles complémentaires pourraient être envisagées. Ainsi, la nécessité de conserver le permis de travail C pour les résidents temporaires en Belgique (par exemple les étudiants)

[242] Cette position a été exprimée en 2003 par le VMC (Vlaams Minderhenden Centrum, le Centre flamand pour les minorités) et en 2007 par le FAM (Forum asile et migrations, une fédération d'ONG).

est discutable : quel est l'intérêt de cette condition si le permis est délivré automatiquement sur simple demande ? De plus, l'accès au marché de l'emploi devrait faire l'objet d'une mention sur le permis de séjour afin d'informer la personne concernée et les employeurs potentiels, ainsi que de permettre aux autorités de vérifier la légalité de l'accès au marché de l'emploi.

La question de la ratification de la Convention de l'ONU de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants.

La Convention de l'ONU de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants n'a pas été ratifiée par la Belgique, contrairement aux Conventions n° 143 et 157 de l'OIT. Une étude universitaire conduite au cours de l'année 2003 concernant les implications de cette ratification par la Belgique dément les déclarations du gouvernement fédéral à ce sujet et considère que la ratification n'impliquerait pas de changements importants dans le droit de l'immigration belge. Cela ne signifie toutefois pas que cette ratification serait sans effet. D'une part, elle consoliderait certains droits en leur octroyant une base juridique de droit international et, d'autre part, elle impliquerait une meilleure connexion entre les permis de séjour et de travail pour les travailleurs, ainsi qu'une meilleure cohérence dans les politiques relatives à la lutte contre l'immigration illégale et la régularisation des migrants sans papiers. Dans la mesure où les politiques d'immigration et d'emploi belges manquent de cohérence, cette dernière conséquence est particulièrement importante. L'immigration à des fins d'emploi est loin d'être entravée par la loi, mais de nombreux ressortissants de pays tiers travaillent illégalement sans réellement faire courir de risques à leur employeur. Le Gouvernement flamand a exprimé sa volonté de ratifier cette convention mais le pouvoir fédéral n'en voit toujours pas l'intérêt. La situation semble être dans une impasse car cette Convention est un traité «mixte» aux yeux du droit belge (qui concerne des compétences du pouvoir fédéral, ainsi que des régions et des communautés).

Les problèmes concernant le fonctionnement de l'Office des étrangers

Les rapports annuels du Médiateur fédéral montrent que la quasi-totalité des plaintes à l'encontre du Ministère de l'intérieur concernent l'Office des étrangers. En 2006, le Médiateur a relevé plusieurs éléments importants. Tout d'abord, le délai nécessaire au renouvellement des permis de séjour varie entre six et huit semaines, alors que les intéressés doivent introduire leur demande deux à quatre semaines avant expiration de leur titre. La conséquence est le risque de perte d'emploi et l'impossibilité de voyager. De plus, le principe de délai raisonnable n'est pas respecté pour les demandes de régularisation, qui peuvent prendre deux ans ou plus.

Un sondage d'opinion réalisé auprès de ressortissants étrangers concernant le droit de l'immigration belge révèle qu'ils ne comprennent pas que la procédure de regroupement familial soit si longue et compliquée. Des efforts ont été faits pour améliorer l'information disponible pour les demandeurs en ce qui concerne la procédure et sa durée via le site Internet de l'Office des étrangers.

Enfin, la méfiance généralisée des étrangers, de leurs avocats, de nombreux acteurs et observateurs de la politique des étrangers, des journalistes et même d'un certain nombre de dirigeants, peut être considérée comme un problème de taille pour le développement d'une politique migratoire cohérente en Belgique. L'image de cette administration est souvent très mauvaise, non seulement parce qu'elle est en charge de la tâche ingrate d'expulser les étrangers en situation irrégulière, mais également à cause d'une mauvaise gestion administrative et de problèmes de communication. Certains changements pour améliorer le fonctionnement de l'Office des étrangers devraient être envisagés. L'opinion bien meilleure dont bénéficie l'administration en charge de la politique des réfugiés, malgré un taux de rejet des demandes d'asile de 85 à 90 %, montre que ce n'est pas impossible même dans un contexte très difficile.

Les opinions divergentes des Communautés française et flamande en matière d'immigration

La Belgique est un Etat fédéral composé de deux types d'entités fédérées (les trois régions de Bruxelles, de Flandre et de Wallonie et les trois communautés flamande, française et germanophone), avec des territoires qui se chevauchent et où chaque entité fédérée jouit de compétences différentes. Les questions migratoires se répartissent entre les trois niveaux de pouvoir : le séjour est du ressort du pouvoir fédéral, la délivrance des permis de travail relève de la compétence des régions[243] et l'intégration de celle des communautés. Les différents niveaux ne se sentent pas dans l'obligation de coopérer étroitement, ce qui créerait des difficultés si la Belgique décidait d'établir une politique migratoire cohérente et globale.

C'est dans ce cadre institutionnel que les deux principales communautés (française et flamande) expriment des vues de plus en plus divergentes sur les questions migratoires. La situation du marché de l'emploi et les politiques d'emploi sont également relativement différentes entre les trois régions et la communauté flamande revendique une plus grande autonomie dans ce domaine. De plus, le poids du parti d'extrême droite «Vlaams Belang», qui a attiré un nombre significatif de voix flamandes à chaque élection depuis 1991 sur la base d'un programme combinant indépendance de la Flandre et mesures anti-immigration strictes, contribue à créer un climat politique différent en matière migratoire entre le nord et le sud du pays.

La principale source de discorde est la question de l'intégration, où seule la communauté flamande a mis en œuvre une politique obligatoire. Cela met clairement en évidence la divergence de vues entre les communautés en matière migratoire et ce n'est pas surprenant s'il l'on sait que les politiques sont profondément influencées par les Pays-Bas et la France respectivement.

[243] Ce n'est pas le cas des règles en matière de délivrance, qui sont toujours du ressort du Pouvoir fédéral, les Régions ne jouissant donc que de pouvoirs d'exécution dans ce domaine. Pour les immigrants indépendants, les règles et la délivrance des autorisations de travail sont du ressort du Pouvoir fédéral.

5. Coopération avec les pays tiers

Les autorités belges accordent depuis peu une attention particulière aux relations entre migration et développement. En 2004, le Sénat a publié un rapport intitulé «Migration et développement : forces d'avenir» (Rapport sur la migration et le développement) et a élaboré une liste de recommandations. L'une d'elles était d'élargir la délivrance des permis de travail C aux étrangers participant à des projets de partenariat entre le Nord et le Sud reconnus par le Ministère de la coopération. De plus, il était recommandé qu'une structure soit créée aux fins de coordination des politiques de migration et de développement. En outre, il était conseillé de modifier la loi du 25 mai 1999 définissant les pays prioritaires pour la coopération afin d'inclure des critères fondés sur l'importance du nombre d'immigrants présents en Belgique pouvant contribuer à cette coopération.

Le gouvernement belge a également été actif au cours des deux dernières années en organisant notamment une conférence sur la migration et le développement avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et la Banque mondiale les 15 et 16 mars 2006 ainsi que la première rencontre du Forum mondial sur la migration et le développement du 9 au 11 juillet 2007, qui a suivi le Dialogue de haut niveau des Nations Unies sur le même sujet.

Depuis 1990, la Belgique dispose d'un ambassadeur spécial pour l'immigration et la politique d'asile qui toutefois ne semble pas jouer un rôle important en matière de migration et de développement.

Il convient par ailleurs de mentionner que le Ministère belge de la coopération finance des projets alliant migration et développement, tels que le programme MEDMA consacrés aux ressortissants marocains et les programmes MIDA Grands Lacs consacrés aux diasporas congolaises, rwandaises et burundaises. Ces projets sont axés sur les pays tiers et sont mis en œuvre par l'OIM.

Il faut également noter que la Belgique est la huitième source de transferts de fonds vers les pays d'origine des immigrants. Le Sénat a décidé d'organiser une série d'auditions en 2007 sur les transferts de fonds des migrants, qui ont été compilées dans un rapport, toutefois non encore suivi de recommandations (Rapport sur les transferts de fonds).

Deux éléments peuvent être mentionnés en relation avec l'idée de migration circulaire, qui semble actuellement être une option privilégiée de la gestion des migrations. Depuis les années 1960, la Belgique a conclu des accords bilatéraux dans le domaine de la sécurité sociale avec l'Algérie, l'Australie, le Canada, le Chili, la Croatie, la République démocratique du Congo, Israël, le Maroc, les Philippines, les Etats-Unis d'Amérique et la Serbie. Ces accords garantissent le principe de non-discrimination, la protection des droits acquis et le transfert des prestations pour les ressortissants des parties contractantes. Plus concrètement, ces accords permettent généralement de verser les pensions et les allocations familiales à l'étranger, ainsi que d'accéder aux soins de santé dans les deux pays concernés. Il faut également noter que les principaux pays d'origine des immigrants en Belgique (le Maroc et la Turquie) sont inclus dans la liste. Il n'existe actuellement pas de statut de demandeur d'emploi pour les ressortissants de pays tiers en Belgique.

Les autorisations ne peuvent être délivrées qu'aux travailleurs issus de pays tiers liés à la Belgique par un accord international relatif à l'occupation des travailleurs. Ces pays sont au nombre de neuf : l'Algérie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Maroc, le Monténégro, la Tunisie, la Turquie et la Serbie.

Ensuite, le «droit de retour» garanti par l'article 19 de la loi de 1980 autorise les immigrants vivant en Belgique à quitter le pays pour une période de moins d'un an sans conditions et pour une période de plus d'un an s'ils établissent que leur «centre d'intérêt» demeurera en Belgique. Cette dernière condition, qui pourrait être difficile à satisfaire, devra être analysée afin de savoir si elle correspond à l'objectif visant à favoriser la mobilité entre les Etats membres de l'Union et les pays d'origine.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Barker, L., «Immigration and Belgium's far right parties», juin 2007, *Migration Information source* (2007). Disponible en ligne : http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=606

Service public fédéral emploi, travail et concertation sociale, *L'immigration en Belgique (effectifs, mouvements et marché du travail)* (2006) (Rapport du Ministère de l'emploi 2006).

Autres sources

Loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers (Loi de 1980).

Arrêté royal du 8 octobre 1981 relatif à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers.

Documents parlementaires du 22 juin 2004, session 2003-2004, n° 3-351/1 (Rapport sur la migration et le développement).

Documents parlementaires du 26 mars 2007, session 2006-2007, n° 3-2022/1, 26 mars 2007 (Rapport sur les transferts de fonds).

BULGARIE

1. Politique et tendances générales d'immigration 184

2. Régime juridique de l'immigration 184
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 184
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 185
2.2.1 Autorités compétentes 185
2.2.2 Conditions et procédures applicables 185
2.2.3 Voies de recours 186
2.3 Régime du séjour 187
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 187
2.3.1.1 Autorités compétentes 187
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 187
2.3.1.3 Voies de recours 188
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 188
2.3.2.1 Séjour temporaire 188
2.3.2.2 Séjour permanent 188
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 189
2.3.3.1 Regroupement familial 189
2.3.3.2 Travail 190
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 193

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 193

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 194

5. Coopération avec les pays tiers 195

Bibliographie sélective 196

1. Politique et tendances générales d'immigration

La Bulgarie est principalement un pays d'émigration et de transit; c'est également, dans une moindre mesure un pays d'immigration. Selon le rapport des Nations Unies sur les migrations, le taux net de migration de la Bulgarie entre 1995 et 2000 était de 40 000. En d'autres termes, le pays a enregistré 40 000 émigrants de plus que d'immigrants durant cette période. Ce chiffre est resté stable, demeurant identique à celui de la période précédente (1990-1995). Cette situation s'explique essentiellement par des facteurs économiques : la Bulgarie enregistre en effet un niveau de PIB inférieur à celui de la moyenne de l'Union et un niveau identique aux pays avoisinants. Par conséquent, les préoccupations politiques ont essentiellement trait au transit irrégulier d'étrangers vers les autres États membres de l'Union, ainsi qu'à la prévention de la présence irrégulière des ressortissants bulgares sur le territoire des autres États membres, et ne s'attachent que de manière subsidiaire à l'immigration régulière ou irrégulière sur le territoire bulgare.

Les étrangers souhaitant séjourner en Bulgarie, aussi bien de façon temporaire (titre d'un an renouvelable) que permanente, sont principalement des ressortissants de pays voisins (ancienne République yougoslave de Macédoine, Grèce et Turquie) et des citoyens communautaires (Royaume-Uni et Allemagne). La Bulgarie connaît, par ailleurs, une migration en provenance de la Russie, d'Ukraine, de la Chine et des Etats-Unis d'Amérique. En 2006, la Bulgarie recensait 55 684 résidents étrangers permanents[244].

L'immigration en Bulgarie est essentiellement régie par la loi sur les étrangers, adoptée en 1998 et amendée à plusieurs reprises. Cette loi a été conçue conformément aux exigences européennes.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

Les principales catégories d'immigration comprennent les membres de la famille, les étudiants, les personnes en formation ainsi que les individus exerçant une activité salariée ou indépendante. Il convient également de mentionner les personnes se déplaçant dans le cadre de leur travail ou à des fins d'investissement, ou encore dans le cadre d'exercice d'activités non lucratives et, dans certains cas, des individus venant en Bulgarie pour un traitement médical, la retraite, le rapatriement ainsi que ceux séjournant sur le territoire pour des raisons particulières[245].

[244] Des titres de séjour temporaires ont été délivrés à 14 694 demandeurs, soit une augmentation de 20 % face à l'année précédente. Il est à noter une hausse des demandes de titres de travail bien que leur part reste faible avec une moyenne d'environ 1 000 demandes de titre par an. En 2006, 1 473 permis de travail ont été délivrés ou renouvelés.

[245] Des dispositions particulières ont été mises en place pour les correspondants de presse ou de médias étrangers détenteurs d'une accréditation en Bulgarie et pour les étrangers bénéficiant d'un statut de protection spéciale en application de l'article 25 de la loi contre la traite des êtres humains.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

Les autorités compétentes pour délivrer des visas sont les représentations diplomatiques et consulaires de la République de Bulgarie à l'étranger. L'intéressé est tenu de faire sa demande en personne et de la signer en présence de l'agent consulaire responsable[246]. Les demandes d'obtention d'un visa de longue durée de type «D» sont instruites en collaboration le Ministère de l'intérieur.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

En règle générale, les ressortissants étrangers doivent être titulaires d'un visa pour entrer sur le territoire national. Le règlement sur les visas définit différents types de visas : le visa de transit aéroportuaire (visa de type A), de transit (visa type B), de court séjour (visa de type C) et de long séjour (visa de type D).

Le visa de court séjour est délivré pour une entrée unique ou des entrées multiples; il est valable alors pour un séjour d'une durée maximale de 90 jours dans une période de six mois, à compter de la date de la première entrée (Ordonnance sur les visas, art. 9).

Le dernier amendement à la loi sur les étrangers a apporté des modifications importantes au régime des visas de long séjour (Loi sur les étrangers, art. 15). En vertu de la nouvelle réglementation, les visas de long séjour sont valables pour une durée de six mois et autorisent un séjour d'une durée de 180 jours maximum. Contrairement aux dispositions précédant l'amendement, les visas de long séjour permettent d'entrer à plusieurs reprises sur le territoire pendant la période de validité. Ils sont octroyés aux personnes souhaitant s'établir en Bulgarie pour une période continue ou de façon permanente.

Cet amendement a également introduit un type spécial de visa de long séjour d'une validité maximale d'un an et autorisant un séjour de 360 jours maximum. Ce visa peut être délivré aux ressortissants étrangers qui : font des recherches scientifiques ; sont des étudiants inscrits à des programmes d'enseignement d'une année ; sont des étudiants post-universitaires ou stagiaires ; sont envoyés en voyage d'affaires par des employeurs étrangers afin d'accomplir des tâches spécifiques liées au contrôle et à la coordination de la réalisation d'un contrat pour des services touristiques ; ou sont envoyés en voyage d'affaires par des employeurs étrangers pour réaliser des investissements certifiés conformes à la procédure de la loi pour l'encouragement de l'investissement.

Une demande de visa de long séjour doit comporter : deux exemplaires du formulaire de demande de visa ; un document de voyage valide ; une photocopie des documents de voyage accompagnés de visas valides ; des photos d'identité du demandeur ; et les originaux des documents justifiant la demande pour un séjour de longue durée en République de Bulgarie. Un tarif de 20 EUR est appliqué pour la demande de visa, auquel s'ajoutent des frais de délivrance (qui varient en fonction du type de visa demandé ; pour

[246] Dans le cas des visas de court séjour, la demande de visa peut être soumise par un opérateur touristique ou une autre personne autorisée.

les visa de long séjour de type «D», le tarif est de 30 EUR). En pratique, le délai officiel pour une décision sur la délivrance d'un visa est de 30 jours.

Certaines conditions doivent être remplies afin que les ressortissants étrangers puissent entrer sur le territoire national. Le demandeur doit disposer de ressources suffisantes pour assurer son séjour et le retour vers le pays d'origine; d'une assurance santé et toute autre assurance nécessaire ; d'une invitation si nécessaire ; et de tout autre document justifiant les motifs de son voyage[247].

La loi sur les étrangers prévoit deux catégories de refus de visa : l'une absolue et l'autre relative. Les 16 motifs absolus pour lesquels le refus de visa sera automatique sont énumérés à l'article 10(1) de la loi sur les étrangers. Parmi ceux-ci, citons les motifs suivants : le demandeur serait susceptible de constituer une menace pour la sécurité ou les intérêts nationaux; le demandeur est impliqué dans la traite des personnes ou le trafic de migrants ; le demandeur a essayé d'entrer dans le pays ou de le traverser à l'aide de documents, d'un visa ou d'un titre de séjour falsifiés ; le demandeur est susceptible de propager une maladie infectieuse grave ; le demandeur ne dispose pas des ressources suffisantes ou de la police d'assurance nécessaire pour la durée de son séjour et pour retourner vers le pays d'origine; le demandeur figure dans le registre national des étrangers indésirables sur le territoire tenu par le Ministre de l'intérieur et le Ministre des affaires étrangères.

Les dix motifs relatifs pour lesquels le refus de délivrance de visa est laissé à la discrétion des autorités compétentes, sont énumérés à l'article 11 de la loi sur les étrangers. Parmi ceux-ci, citons les motifs suivants : des informations suggèrent que le demandeur souhaite entrer dans le pays pour commettre une infraction ou troubler l'ordre public ; le demandeur entrant dans le pays pourrait nuire aux relations entre la République de Bulgarie et un autre État ; lors d'un précédent séjour dans le pays, l'État a dû verser une aide sociale au demandeur ; le demandeur n'est pas capable d'établir les motifs du séjour ; le demandeur ne dispose pas de ressources suffisantes pour subvenir à ses besoins durant son séjour ainsi que pour retourner vers le pays d'origine ou pour traverser le territoire ; le demandeur a présenté des documents falsifiés ou a fait état d'informations incorrectes. Les motifs de refus de délivrance de visa sont également des motifs d'interdiction d'entrée dans le pays.

2.2.3 Voies de recours

En pratique, les taux de refus pour les visas de court séjour et de long séjour sont faibles, respectivement 1,67 % et 10 %. Aucune procédure d'appel n'est envisagée par la loi sur les étrangers et par l'ordonnance sur les visas en cas de refus de délivrance de visa, le fonctionnaire consulaire bénéficiant d'un pouvoir discrétionnaire à cet égard. Les autorités respectives ne sont pas tenues de motiver leur décision, ni de notifier la décision au demandeur.

[247] Seule exception prévue à cette règle : en vertu de l'article 25a de la loi sur les étrangers, il est possible d'admettre des étrangers sans tenir compte des exigences de cette loi s'ils ont apporté une contribution significative dans le domaine public et économique, ou dans le domaine de la sécurité nationale, des sciences, de la technologie, de la culture ou des sports.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

L'autorité principale en charge des décisions concernant le séjour des étrangers est le Ministère de l'intérieur, et plus particulièrement sa Direction «migration» ainsi que ses bureaux régionaux. Le Ministère de l'emploi et des affaires sociales, via son Agence nationale pour l'emploi, est responsable des décisions relatives aux demandes de titre de travail, d'autorisation de travail aux fins d'exercice d'une activité salariée ou indépendante et de l'enregistrement des étrangers exemptés de titres de travail.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

A son entrée sur le territoire national, l'étranger doit présenter une demande de titre de séjour à la Direction migration du Ministère de l'intérieur ou ses bureaux régionaux.

L'article 24(2) de la loi sur les étrangers prévoit trois conditions auxquelles doivent satisfaire les demandeurs d'un titre de séjour : posséder un logement dans le pays ; disposer de ressources suffisantes[248] et être en possession d'une assurance santé[249]. Il n'existe aucune condition de connaissance de la culture ou de la langue bulgare.

Il est impossible de modifier la nature du titre de séjour ni ses motifs sans retourner dans le pays d'origine[250].

Les frais de demande et de renouvellement d'un titre de séjour temporaire sont de 5 BGN (2,5 EUR). Pour un renouvellement de six mois maximum les frais sont de 200 BGN (100 EUR) et de 500 BGN (250 EUR) pour une année. Les frais de demande d'un titre de séjour permanent sont de 5 BNG (2,5 EUR) et la délivrance du titre est soumise au paiement de 1000 BGN (500 EUR). En cas de délivrance d'un titre de séjour au conjoint d'un citoyen bulgare, les frais sont réduits à 150 BGN (75 EUR). Les frais sont également réduits pour les étrangers d'origine bulgare ou en cas d'accord bilatéral. Les frais de délivrance d'une carte de séjour temporaire ou permanent à un étranger sont de 10 BGN (5 EUR), ou plus en cas de procédure accélérée.

Les demandes de titre de séjour continu sont présentées à la Direction «migration» du Ministère de l'intérieur ou ses bureaux régionaux. La décision doit être rendue dans les

248 Le montant des ressources quotidiennes doit être équivalant à un minimum de 50 EUR, à l'exception des situations prévues par les accords bilatéraux en matière d'échange éducatif, scientifique ou culturel mais aussi selon certaines décisions du Conseil des ministres (Règlement relatif à la loi sur les étrangers, art. 8(b)). Le regroupant peut également se porter caution via une déclaration certifiée par un notaire et accompagnée des documents justificatifs de la viabilité financière du regroupant.

249 Bien que les demandeurs soient le plus souvent exemptés d'examen médical, la possession d'un certificat médical est explicitement mentionnée dans les documents requis pour la délivrance d'un titre aux fins d'exercice d'une activité salariée ou indépendante ou d'activités non lucratives.

250 Il est impossible de changer le motif du séjour une fois sur le territoire ou de renouveler un titre de séjour pour un motif différent, sauf lorsque l'intérêt de l'État l'exige ou dans des circonstances exceptionnelles (Loi sur les étrangers, art. 2(1)).

sept jours à compter du dépôt de la demande. Les demandes de titre de séjour permanent sont présentées à la Direction «migration» du Ministère de l'intérieur ou ses bureaux régionaux, ou auprès de la représentation diplomatique ou consulaire dans le pays d'origine du demandeur. Dans le premier cas, les délais d'instructions sont fixés à 60 jours et dans le second cas à 180 jours. En cas de demande de titre de séjour de longue durée présentée par des étrangers titulaires d'un titre de séjour de longue durée-CE, la demande est soumise à la Direction «migration» du Ministère de l'intérieur et instruite dans un délai de quatre mois à compter du dépôt de la demande.

2.3.1.3 Voies de recours

Une décision de rejet d'une demande de titre de séjour ou de titre de travail peut faire l'objet d'un recours administratif auprès de l'autorité hiérarchiquement supérieure. L'intéressé peut contester les irrégularités de fond et de forme de l'acte administratif.

Un recours contentieux peut être présenté aux cours administratives. Les décisions des ministres peuvent être directement contestées devant la Cour administrative suprême.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Un titre de séjour basé sur des visas de long séjour type «D» peut être délivré pour une durée de 180 ou 360 jours, selon les motifs de délivrance du visa[251]. Un visa de long séjour est valide pour une période allant jusqu'à un an.

Un titre de séjour temporaire est délivré par le Ministère de l'intérieur pour une période d'un an maximum. La délivrance de ce titre est soumise aux conditions suivantes : un formulaire de demande standard ; un document attestant le paiement des frais exigés ; une copie du passeport du demandeur, du visa et du cachet de la dernière entrée ; et un justificatif de logement dans le pays. En fonction du statut d'immigration considéré, d'autres documents peuvent être exigés.

2.3.2.2 Séjour permanent

Les étrangers pouvant prétendre à un titre de séjour permanent doivent soumettre, outre les documents mentionnés ci-dessus : les documents établissant les raisons pour lesquelles le demandeur est habilité à solliciter la délivrance d'un titre de séjour permanent ; les documents confirmant, le cas échéant, le statut de résident permanent du regroupant ; les documents confirmant l'existence de ressources suffisantes ; une déclaration attestant du consentement des deux parents (lorsque les demandeurs ne sont pas mariés ou sont les enfants mineurs d'un résident permanent) ; un certificat de naissance (lorsque les

[251] Le visa autorisant un séjour de 360 jours maximum est valide pour une période d'un an maximum et peut être accordé à : des étrangers effectuant des recherches scientifiques ou des étudiants participant à un programme scolaire sur un an ; des étudiants post-universitaires ou en formation ; des étrangers en déplacement afin d'accomplir une tâche spécifique afférente au contrôle et à la coordination de la réalisation d'un contrat pour des services touristiques ; ainsi qu'à des étrangers en déplacement afin de réaliser des investissements conformes aux procédures de la loi pour l'encouragement de l'investissement.

demandeurs sont les parents d'un citoyen bulgare) ; et la preuve que le demandeur a résidé légalement en Bulgarie pendant une période ininterrompue d'au moins cinq ans (lorsqu'il s'agit du motif d'acquisition du statut de résident permanent). Le titre de séjour permanent est valable pour une période correspondant à la durée de validité du passeport national avec lequel l'étranger est entré en Bulgarie.

Les titres suivants peuvent également être mentionnés : la carte de résident temporaire d'un membre de la famille d'un citoyen communautaire d'une validité maximale de cinq ans ; et la carte de résident permanent d'un membre de la famille d'un citoyen communautaire d'une validité maximale de dix ans (Loi sur les documents d'identité, art. 59(1)).

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

Le regroupement familial est prévu pour les catégories suivantes de regroupants : les ressortissants bulgares ; les citoyens communautaires, les ressortissants de l'EEE et de la Confédération helvétique ; et les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de séjour temporaire ou permanent. La notion de «membre de la famille» diffère selon la catégorie à laquelle appartient le regroupant.

Lorsque le regroupant est un ressortissant bulgare, le regroupement familial est ouvert aux membres de la famille suivants : le conjoint ou le cohabitant du regroupant ; les membres de la famille en ligne descendante, y compris les descendants du conjoint étranger âgés de moins de 21 ans et non mariés ; les membres de la famille en ligne descendante y compris les descendants du conjoint étranger uniquement, de plus de 21 ans à charge du regroupant ou de son conjoint, ou lorsque des raisons de santé sérieuses obligent le regroupant à s'occuper personnellement d'eux ; les membres de la famille en ligne ascendante, y compris des membres de la famille en ligne ascendante du conjoint étranger, à qui le regroupant ou son conjoint fournit une assistance financière ; d'autres membres de la famille ayant été entièrement pris en charge par le regroupant dans le pays d'origine et dont l'état de santé contraint le citoyen bulgare à prendre soin d'eux personnellement (Loi sur les étrangers, art. 2(2)).

Lorsque le regroupant est un ressortissant d'un Etat membre de l'Union, de l'EEE ou de la Confédération helvétique, le regroupement familial est ouvert aux membres de la famille suivants : le conjoint ou le cohabitant du regroupant ; les membres de la famille en ligne descendante du regroupant de moins de 21 ans ou à charge du regroupant ou de son conjoint ; et les membres de la famille en ligne ascendante placés sous la garde du regroupant ou de son conjoint. Les catégories suivantes peuvent également obtenir un droit d'entrée et de séjour : les membres de la famille qui ne répondent pas à la définition ci-dessus et dépendant d'un soutien financier dans le pays d'origine ; les membres de la famille d'un regroupant bénéficiant d'un droit de libre circulation et qui ont besoin de soins personnels de la part du regroupant pour des raisons médicales sérieuses ; et les personnes dont la cohabitation avec le regroupant peut être prouvée.

Si le regroupant est un ressortissant d'un pays tiers détenteur d'un titre de séjour temporaire ou permanent en Bulgarie ou un ressortissant d'un pays tiers détenteur d'un titre de séjour de longue durée-CE délivré par un autre État membre de l'Union, le regroupement familial est ouvert au conjoint et aux enfants âgés de moins de 18 ans non mariés (Loi sur les étrangers, dispositions supplémentaires (1)).

Il existe plusieurs catégories de membres de la famille pouvant solliciter un titre de séjour permanent : le conjoint d'un étranger ayant résidé de façon permanente sur le territoire durant cinq années de mariage ; les enfants mineurs non mariés d'un résident permanent ; les parents d'un ressortissant bulgare lorsqu'ils fournissent le soutien établi par la loi et, en cas de reconnaissance d'adoption, à l'échéance des trois années après la reconnaissance d'adoption ; les personnes qui, en date du 27 décembre 1998, sont entrées, séjournent ou sont nées sur le territoire bulgare et dont un des parents a épousé un Bulgare ; les membres de la famille d'un ressortissant bulgare, s'ils ont résidé de façon ininterrompue sur le territoire bulgare au cours des cinq dernières années (Loi sur les étrangers, art. 25(1)).

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

Il est de principe qu'un étranger doive posséder un titre de travail pour exercer une activité professionnelle en Bulgarie[252]. Le titre de travail est un document personnel établissant le droit d'un étranger à exercer un emploi sur le territoire bulgare pour une entité juridique, morale ou physique, spécifique et pour un lieu, une fonction, un type et une durée de travail particuliers (Ordonnance sur les permis de travail, art. 2(1)). La durée maximale d'un titre de travail est d'un an renouvelable, la durée totale d'emploi ne pouvant excéder trois ans sans au moins un mois d'interruption[253].

[252] Les titres de travail ne sont pas nécessaires pour les étrangers qui : ont une résidence permanente en Bulgarie ou qui jouissent de droits équivalents parce qu'ils ont bénéficié du droit d'asile, été reconnus comme réfugiés ou sont entrés sur le territoire pour des raisons humanitaires ; sont employés ou en poste en vertu d'un accord bilatéral prévoyant la délivrance du titre ; sont envoyés dans le pays en vertu d'un accord bilatéral et d'un programme d'assistance juridique, financière, d'expertise, humanitaire et autre auprès d'organisations bulgares qui ne l'emploieront pas ; sont des cadres de sociétés commerciales ou de filiales d'entités juridiques étrangères ; font partie de la direction et du conseil d'administration de sociétés commerciales, à condition de ne pas être liés par des contrats d'embauche ; sont des représentants de sociétés commerciales étrangères, enregistrées auprès de la chambre de commerce et de l'industrie bulgare ; sont officiellement accrédités en tant que membres du corps diplomatique et consulaire et en tant que représentants commerciaux ou que représentants d'organisations internationales ; sont officiellement accrédités auprès du ministère des Affaires étrangères en tant que correspondants de presse et de média étrangers ; conservent leur résidence actuelle à l'étranger et participent à des manifestations scientifiques, culturelles ou sportives de moins de trois mois ; ont demandé un statut de réfugié, un droit l'asile ou d'accueil pour des raisons humanitaires – pour travailler dans les centres créés par l'Agence nationale pour les réfugiés ; sont membres de la famille de ressortissants d'Etats membres de l'Union, de l'EEE ou de la Confédération helvétique bénéficiant d'une libre circulation en application d'accords internationaux ; ou entrent sur le territoire en tant que chercheurs afin de mettre en œuvre des projets de recherche.

[253] Cette limite de temps ne s'applique pas aux cadres de sociétés ou de filiales étrangères, aux professeurs et aux enseignants dans des écoles secondaires ou des universités, aux sportifs ou aux entraîneurs professionnels, et aux spécialistes du contrôle et de la réception de biens de sociétés étrangères.

La demande de titre de travail est présentée par l'employeur avant l'arrivée du ressortissant étranger sur le territoire bulgare. Le titre de travail est délivré par l'Agence nationale pour l'emploi.

Un examen du marché du travail est réalisé (Ordonnance sur les permis de travail, art. 6(1)). L'employeur doit avoir cherché activement une personne adaptée au poste pendant au moins 15 jours, notamment par le biais des agences locales de l'Agence nationale pour l'emploi et par des annonces dans la presse nationale et locale. Il doit établir qu'il n'y a pas de ressortissants bulgares, de résidents étrangers permanents ou d'autres étrangers jouissant des mêmes droits et possédant les connaissances, la spécialisation et les qualifications nécessaires et qu'il n'est pas possible de former le personnel nécessaire.

Les étrangers sont également tenus d'avoir un niveau d'instruction minimum et avoir obtenu un diplôme d'enseignement secondaire technique ou supérieur ou posséder une formation professionnelle et une expérience correspondant aux exigences de l'activité professionnelle considérée.

Les personnes suivantes n'ont pas le droit de travailler sur le territoire bulgare et aucun titre de travail ne pourra leur être délivré : les titulaires d'un visa de court séjour et les titulaires d'un titre de séjour temporaire délivrés pour certains motifs spécifiques visés par l'article 24(1) de la loi sur les étrangers[254].

Les étrangers résidant légalement en Bulgarie et qui ne relèvent pas des motifs mentionnés ci-dessus peuvent obtenir un permis de travail. Ce groupe comprend notamment les membres de la famille d'un étranger en possession d'un titre de séjour pour un séjour continu ou permanent et les personnes d'origine bulgare. Les permis de travail ne sont pas requis pour les résidents permanents ou les membres de la famille d'un ressortissant bulgare, de l'Union, de l'EEE ou de la Confédération helvétique.

Les frais de délivrance et de renouvellement d'un permis de travail s'élèvent à 600 BGN (300 EUR).

Les documents nécessaires pour la délivrance d'un permis de travail doivent être soumis par l'employeur à la Direction «Bureau de l'emploi» de l'Agence nationale pour l'emploi. La Direction présente son avis au directeur exécutif dans les trois jours. Le directeur exécutif décide de la délivrance du permis de travail et notifie le demandeur dans les délais impartis par la loi. Toute décision de rejet peut faire l'objet d'un recours conformément à la procédure du Code de procédure administrative.

Travail indépendant

Le séjour aux fins d'exercice d'une activité professionnelle indépendante est soumis à la délivrance d'un permis par le Ministère de l'emploi et des affaires sociales. En général,

[254] Exercice d'une activité commerciale ; étudiants ; représentants d'une société étrangère ; parents de résidents permanents ou de ressortissants bulgares financièrement viables ; étrangers entrés sur le territoire aux fins de traitement médical ; étrangers retraités et indépendants financièrement ; étrangers exerçant des activités en vertu de la loi sur l'incitation des investissements ; étrangers souhaitant exercer une activité indépendante ou voulant accomplir des activités non lucratives.

ce statut ne peut être octroyé que sur la base d'une demande soumise depuis le pays d'origine et requiert la présentation d'un plan d'activité (Loi sur les étrangers, art. 24(1)).

Le titre de séjour aux fins d'exercice d'une activité indépendante est délivré par l'Agence nationale pour l'emploi pour une période d'un an. En fonction des conditions du marché du travail ou des conditions économiques générales, le Ministère de l'emploi et des affaires sociales peut introduire des limites de temps pour les activités professionnelles indépendantes au niveau national ou dans une région spécifique. L'Agence nationale pour l'emploi dispose d'un mois pour se prononcer sur la demande. Lorsque la décision est favorable, un visa de long séjour de type D peut être délivré pour ensuite faire place, dès l'arrivée en Bulgarie, à un titre de séjour temporaire renouvelable chaque année.

En pratique la procédure décrite n'est pas utilisée ; en 2005, aucun titre n'a été délivré pour ce type d'activité et, en 2006, aucune demande n'a été présentée (Etat de la migration 2005 ; 2006). Ceci s'explique sans doute par le fait que la majorité des personnes désireuses de créer une entreprise en font la demande en vertu des dispositions applicables aux activités commerciales et d'investissement, qui ne requièrent pas d'autorisation de travail.

Les catégories d'étrangers exerçant des activités économiques et commerciales éligibles à l'obtention d'un titre de séjour de longue durée dès leur enregistrement sont les suivantes : les étrangers exerçant une activité commerciale dans le pays conformément aux dispositions légales en la matière et qui ont créé au moins dix emplois pour les nationaux, (sauf disposition contraire dans un accord international conclu par la République de Bulgarie) ; les étrangers représentant des sociétés commerciales étrangères enregistrées auprès de la Chambre de commerce et de l'industrie bulgare ; et les étrangers créant des activités en vertu de la loi sur l'incitation des investissements (Loi sur les étrangers, art. 24(1)). Les étrangers ayant investi légalement plus de 341 000 EUR dans le pays conformément à la loi sont éligibles à un titre de séjour permanent (Loi sur les étrangers, art. 24(1)).

Un étranger enregistré et actif selon le droit commercial doit présenter : une copie certifiée de la décision de l'enregistrement au registre du commerce ; une copie certifiée du document d'enregistrement destiné aux autorités fiscales ; une copie certifiée du document pour l'enregistrement auprès de l'Agence nationale des recettes et un document confirmant que dix citoyens bulgares sont employés dans l'activité commerciale considérée (lorsque la demande est fondée sur ce motif) ; les documents confirmant la présence de ressources suffisantes.

Emploi saisonnier

Le travail saisonnier requiert un permis de travail (Loi pour la promotion de l'emploi, art. 72(5)) délivré pour six mois maximum sur une année civile. Des frais réduits de 300 BGN (150 EUR) sont exigés pour ce type de titre. La loi sur les étrangers ne comporte aucune disposition particulière concernant les personnes engagées dans des activités salariées temporaires.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Les principales catégories d'étudiants et de personnes en formation admises sont les suivantes : les étudiants suivant un enseignement régulier dans des établissements d'enseignement agréés ; les étudiants inscrits dans un programme d'enseignement d'un an ; les étudiants diplômés et les personnes en formation. Ces trois dernières catégories peuvent solliciter la délivrance d'un visa de long séjour autorisant un séjour d'une année (Loi sur les étrangers, art. 15).

Les études sont par ailleurs le motif le plus fréquent de délivrance d'un titre de séjour temporaire et représentent environ 40 % de l'ensemble des titres de séjour délivrés annuellement. Un certificat d'un établissement d'enseignement où le demandeur est inscrit dans un programme à temps plein pour l'année scolaire et des documents justificatifs des ressources du demandeur font partie des documents nécessaires lors d'une demande de titre de séjour (Règlement relatif à la loi sur les étrangers, art. 17). Les étrangers d'origine bulgare ne sont pas soumis à la condition de ressources.

Un emploi de courte durée peut être exercé sans exigence de permis de travail sous condition d'enregistrement auprès de l'Agence nationale pour l'emploi dans les trois jours à compter du début de l'activité (Règlement sur les permis de travail, art. 4(2)). La plupart des activités salariées exercées par les étudiants étrangers lors de leur séjour sont limitées à 20 heures par semaine durant l'année scolaire ou à trois mois sur une année civile pendant les vacances.

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

S'agissant de la conformité à la CEDH, la principale critique formulée à l'égard de la législation bulgare en matière d'immigration concerne la sanction administrative d'expulsion des étrangers pour raison de sécurité nationale. Dans un arrêt du 14 juin 2007, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'en expulsant deux étrangers mariés à des ressortissants bulgares, la Bulgarie avait violé plusieurs dispositions de la Convention, notamment l'article 8 et l'article 13. La décision était fondée sur la disposition de l'article 42 de la loi sur les étrangers stipulant qu'un étranger peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion si sa présence dans le pays constitue une menace sérieuse à la sécurité nationale ou à la politique publique. En outre, conformément à l'article 47 de la même loi, les ordonnances imposant des mesures coercitives liées à la sécurité nationale ne peuvent être contestées auprès d'une juridiction.

Les activités législatives intervenues récemment dans le domaine de la migration se sont focalisées sur la transposition du droit communautaire. L'on peut donc affirmer que, pour l'heure, la législation bulgare dans ce domaine se conforme aux normes européennes. Des dispositions spécifiques ont été introduites pour les citoyens communautaires et les membres de leur famille (eux-mêmes ressortissants communautaires ou de pays tiers). Des règles ont également été introduites afin de faciliter l'établissement des ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour d'un autre État membre de l'Union.

La Constitution et la loi sur les étrangers prévoient pour les ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour de longue durée des droits individuels identiques à ceux des ressortissants bulgares, hormis les droits pour l'exercice desquels la nationalité bulgare est exigée. Les résidents permanents en Bulgarie ont le droit d'exercer une activité professionnelle sans titre de travail et disposent des mêmes droits en matière d'assurance maladie et de sécurité sociale.

Les étrangers bénéficiant d'un statut de résident temporaire ou permanent sont éligibles au regroupement familial. La notion de «membre de la famille» est identique à celle de la Directive et même plus étendue dans certains cas. Certaines incohérences subsistent, notamment concernant l'âge des enfants pouvant être considérés comme membres de la famille. En effet, dans certaines dispositions, la loi utilise le terme «enfants mineurs» ce qui, dans la législation nationale, vise un enfant âgé de moins de 18 ans, tandis que d'autres dispositions parlent de 21 ans. Aucun test linguistique ou d'intégration n'est prévu dans le cadre des demandes de séjour permanent. Quiconque ayant résidé légalement dans le pays pour une période de cinq ans peut prétendre à un titre de séjour permanent.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

La législation de l'immigration a été mise en œuvre de façon satisfaisante compte tenu du contexte, notamment l'absence de réelle politique nationale en matière de migration, la diversité des institutions impliquées et les changements constants apportés aux lois.

L'absence d'une politique migratoire nationale clairement formulée reste un problème majeur. Malgré une situation démographique problématique et l'insistance de certains dirigeants d'entreprise, l'absence de consensus politique sur la nécessité de promouvoir et de gérer la migration subsiste. Tous les changements apportés à la législation bulgare en matière de migration ont été motivés par l'adhésion de la Bulgarie à l'Union et ne correspondent pas nécessairement aux conditions économiques et sociales spécifiques du pays.

Les principales difficultés dans le domaine législatif sont causées par les amendements incessants. Au cours des quatre dernières années, la loi sur les étrangers a été amendée en moyenne trois fois par an et la plupart des amendements ont entraîné des changements pour d'autres lois et règlements. Dans certains cas, les règlements d'application n'ont pas été amendés dans un délai suffisant, créant ainsi une certaine confusion quant aux dispositions applicables et aux dispositions abrogées.

Le Comité Helsinki de Bulgarie (BHC) a fait état, en 2006, de cas d'application discriminatoire de la loi sur les étrangers à l'égard des conjoints étrangers de ressortissants bulgares. La disposition générale permettant le séjour de ces étrangers, même sans visa de long séjour de type «D» (Loi sur les étrangers, art. 27(1)) n'a été appliquée qu'à l'égard de ressortissants de l'Union, de l'EEE et d'Amérique du Nord. Pour toutes les autres catégories d'étrangers, en particulier ceux d'origine africaine ou arabe, les séjours ont été refusés en raison de l'absence de détention du visa. Néanmoins, les amendements apportés à l'article 27(1) de la loi sur les étrangers de 2007 envisagent de rendre

obligatoire la possession d'un visa de type «D» pour la délivrance du titre de séjour à toutes les catégories d'étrangers, faisant ainsi échec aux discriminations existant juqu'ici.

5. Coopération avec les pays tiers

En raison de la faible proportion d'étrangers en Bulgarie et de la diversité de leurs origines, il n'existe ni accord bilatéral ni discussion en matière de mobilité des cerveaux et de transferts de fonds.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Ministère de l'intérieur et Ministère des affaires étrangères, *Report on the migratory situation in the Republic of Bulgaria for the period 1 January 2003 – 31 March 2004* (2004)

Ministère de l'intérieur et Ministère des affaires étrangères, *Report on the migratory situation in the Republic of Bulgaria in 2004* (2004)

Ministère de l'intérieur et Ministère des affaires étrangères, *Report on the migratory situation in the Republic of Bulgaria in 2005* (2005) (Etat de la migration 2005).

Ministère de l'intérieur et Ministère des affaires étrangères, *Report on the migratory situation in the Republic of Bulgaria in 2006* (2006) (Etat de la migration 2006).

Autres sources

Loi du 11 août 1998 sur les documents d'identité bulgares, prom. SG 93/11 août 1998, telle qu'amendée en juin 2007 G. 52/29 (Loi sur les documents d'identité).

Loi de 1998 sur les étrangers, prom. SG 153/23, décembre 1998 telle qu'amendée en juin 2007, SG 52/29 (Loi sur les étrangers).

Loi de 2001 pour la promotion de l'emploi, prom. SG 112/29 en décembre 2001 telle qu'amendée en juin 2007, SG. 46/12 (Loi pour la promotion de l'emploi).

Loi de 2006 sur l'entrée, le séjour et le départ des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, prom. SG 80/3, octobre 2006.

Ordonnance d'avril 2002 sur les conditions et les procédures de délivrance, de refus et de confiscation des titres de travail pour les étrangers, promulgation SG 39/16, telle qu'amendée en juillet 2007, SG 56/10 (Ordonnance sur les permis de travail).

Ordonnance de mai 2002 sur les conditions et les procédures de délivrance des visas, promulgation SG 49/17, telle qu'amendée en novembre 2005, SG 96/30 (Ordonnance sur les visas).

Ordonnance n°2 du 10 septembre 2002 sur les conditions et les procédures de délivrance d'un permis pour l'exercice d'une activité indépendante par les étrangers en République bulgare, promulgation SG 90/24 en septembre 2002.

Règlement SG 43/26 de mai 2000 relatif à l'exécution de la loi sur les étrangers, à jour de l'amendement SG 49/19 de juin 2007 (Règlement relatif à la loi sur les étrangers).

CHYPRE

1. Politique et tendances générales d'immigration 198

2. Régime juridique de l'immigration 199
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 199
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 199
2.2.1 Autorités compétentes 199
2.2.2 Conditions et procédures applicables 199
2.2.3 Voies de recours 200
2.3 Régime du séjour 200
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 200
2.3.1.1 Autorités compétentes 200
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 200
2.3.1.3 Voies de recours 201
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 201
2.3.2.1 Séjour temporaire 201
2.3.2.2 Séjour permanent 201
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 203
2.3.3.1 Regroupement familial 203
2.3.3.2 Travail 204
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 207

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 208

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 208

5. Coopération avec les pays tiers 209

Bibliographie sélective 210

1. Politique et tendances générales d'immigration

La présence d'immigrants à Chypre est étroitement liée à la croissance rapide de l'économie du pays, à compter du milieu des années 1970. Pendant de nombreuses années, la politique gouvernementale en matière d'emploi des immigrants est toutefois demeurée restrictive. Depuis le début de la décennie 1990, le ralentissement du taux de croissance de l'économie, la hausse de l'inflation, la pression exercée par les employeurs pour réduire les coûts de la main-d'œuvre et la crainte de pressions inflationnistes supplémentaires ont conduit à l'introduction d'une force de travail étrangère. Un autre facteur décisif a été le faible taux de chômage, conjugué à un taux d'emploi stable des travailleurs chypriotes.

En 2001, le nombre total de migrants vivant et travaillant légalement à Chypre était estimé à 29 730 personnes, soit 6,8 % de la main-d'œuvre totale. Par comparaison, en 1990, la proportion des travailleurs étrangers était de 2,5 %[255].

Les travailleurs immigrants sont le plus souvent employés dans des activités manuelles non qualifiées, sous-payées et sans prestige, peu prisées par les ressortissants chypriotes. En outre, un nombre important d'immigrants exercent des emplois «atypiques», principalement de nature saisonnière, et les immigrants sont souvent employés dans des conditions particulièrement précaires. Ils sont ainsi parfois contraints de vivre dans des conditions d'isolement et leur activité se voit restreinte à certains secteurs, comme c'est le cas pour les employés de maison.

Les principaux pays d'origine des travailleurs immigrants sont la Moldavie, la Roumanie, la Bulgarie, le Liban, la Syrie, la Jordanie, l'Égypte, le Sri Lanka, l'Inde et les Philippines. À l'exception des ressortissants libanais, et dans une moindre mesure des ressortissants jordaniens dont une grande partie occupe des emplois hautement qualifiés, la plupart des immigrants des pays du Moyen-Orient travaillent en qualité d'employés spécialisés ou non spécialisés dans les services, l'agriculture et l'industrie (Trimikliniotis 2003).

La politique d'emploi des immigrants est principalement caractérisée par la recherche de la flexibilité. Certains commentateurs n'hésitent pas à affirmer que le séjour des immigrants à Chypre est géré comme un phénomène temporaire et qu'aucun effort n'est véritablement consenti pour favoriser leur participation et leur intégration au sein du marché du travail et, plus largement, au sein de la société chypriote.

Le régime juridique de l'immigration à Chypre est organisé par la loi relative aux étrangers et à l'immigration, chapitre 105, et ses amendements. Cette loi vise principalement à prévenir l'entrée et le séjour irréguliers sur le territoire national. Elle est complétée par le règlement relatif aux étrangers et à l'immigration de 1972 ainsi que par le règlement relatif aux étrangers et à l'immigration (en matière de visas) de 2004.

[255] Ces chiffres ne prennent pas en compte les immigrants grecs, les immigrants d'origine grecque descendants de la région de la Mer noire, les employés de maison, les artistes de scène, les immigrants irréguliers ou les visiteurs de longue durée (principalement des retraités européens). Ces données ne sont pas disponibles ou ne sont qu'approximatives. Selon N. Trimikliniotis, le nombre total de travailleurs immigrés réguliers et irréguliers se situerait entre 35 000 et 40 000 (Trimikliniotis 2006).

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

La législation chypriote prévoit différents types de statuts d'immigration, établissant une première distinction entre les ressortissants de pays tiers et les ressortissants de pays tiers qui font partie de la famille d'un citoyen européen. Au sein de la première catégorie, la législation chypriote opère une distinction supplémentaire entre le regroupement familial, l'immigration aux fins d'exercice d'une activité professionnelle salariée ou indépendante et l'immigration aux fins d'études.

Il convient de noter que la politique nationale d'immigration vise à dissuader les ressortissants de pays tiers de s'installer de façon permanente à Chypre. Les permis sont délivrés pour des séjours de courte durée, la durée dépendant du type de profession ; à l'heure actuelle, ils ne peuvent être renouvelés que pour quatre années au total (jusque récemment, les permis expiraient après six ans).

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

La délivrance des visas relève de la compétence des autorités consulaires chypriotes à l'étranger. A titre exceptionnel toutefois, la section 9A de la loi relative aux étrangers et à l'immigration prévoit la délivrance de visas aux frontières.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

Hormis certaines exceptions[256], les étrangers souhaitant entrer et séjourner sur le territoire national pour un séjour d'une durée maximale de 90 jours doivent être munis d'un visa. Les demandes de visas doivent être présentées auprès des autorités consulaires et doivent être accompagnées d'un passeport valide. Les catégories suivantes de visas sont délivrées par les autorités chypriotes : visa autorisant une ou plusieurs entrées sur le territoire national pour une durée de séjour n'excédant pas trois mois par semestre ; visa autorisant une ou plusieurs entrées à des fins de transit vers un autre État membre de l'Union, le visa ne pouvant excéder cinq jours à chaque fois ; visa de transit aéroportuaire. La République de Chypre ne délivre pas de visas de long séjour.

Le règlement relatif aux étrangers et à l'immigration définit la procédure pour la délivrance de visas et prévoit à ce titre la fourniture d'informations correspondant au type de visa sollicité ; l'établissement de garanties de rapatriement et de justificatifs des moyens de subsistance du demandeur ; l'organisation d'entretiens personnels avec le demandeur ; l'examen de la demande de visa et les critères correspondants.

[256] Pour les séjours allant jusqu'à 90 jours, les ressortissants des pays suivants sont exemptés de l'obligation de visa : Australie, Canada, Japon, États-Unis d'Amérique, Andorre, Argentine, Bolivie, Brésil, Brunei, Chili, Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, Hong Kong (RAS), Israël, République de Corée, Liechtenstein, Macao (RAS), Malaisie, Mexique, Monaco, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Norvège, Panama, Paraguay, Saint Marin, Singapour, Suisse, Uruguay, Cité du Vatican et Venezuela.

L'accès au territoire chypriote est généralement interdit aux personnes suivantes : les personnes ne disposant pas de ressources suffisantes[257] ; les personnes aliénées ; toute personne souffrant d'une maladie contagieuse pouvant présenter une menace pour la santé publique ; toute personne reconnue coupable d'un meurtre ou d'un crime passible d'une peine d'emprisonnement ; toute personne tirant ses revenus de la prostitution et toute personne considérée par le Conseil des ministres comme étant une personne indésirable.

Enfin, aucun visa ne pourra être octroyé à un étranger susceptible de troubler l'ordre public, porter atteinte à la sécurité nationale ou aux relations internationales de la République, à moins que les autorités compétentes ne considèrent que le séjour soit justifié par des raisons humanitaires ou d'intérêt national ou encore par les obligations internationales de la République.

2.2.3 Voies de recours

En règle générale, les actes administratifs, y compris les décisions des autorités consulaires, peuvent faire l'objet d'un recours contentieux devant la Cour suprême de Chypre, conformément à l'article 146 de la Constitution.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

Dans la plupart des cas, les permis de séjour sont délivrés par le Département de l'état civil et de la migration du Ministère de l'intérieur. La procédure de délivrance des permis de séjour et de résidence suppose également la participation d'autres autorités administratives. Le règlement relatif aux étrangers et à l'immigration envisage l'existence d'un Comité de contrôle de l'immigration nommé par le Conseil des ministres. Aucun immigrant classé dans les catégories A à F (voir section 2.3.2.2) ne peut obtenir un permis de séjour à Chypre sans obtenir un avis positif de ce comité. Le règlement relatif aux étrangers et à l'immigration contient également des dispositions relatives au Comité consultatif relatif aux questions relatives aux étrangers. Ce comité rend des avis consultatifs au Ministre de l'intérieur quant à la délivrance des titres de séjour, notamment aux fins d'exercice d'une activité salariée ou indépendante ou encore aux fins d'études.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

Dans la plupart des cas, une demande de titre de séjour doit être présentée dans le pays d'origine, auprès des autorités consulaires. La documentation requise dépend du type de permis demandé.

Les autorités compétentes peuvent exiger que le demandeur se soumette à un examen médical lorsque l'existence d'une maladie infectieuse susceptible de présenter une menace

[257] En vertu de la section 2 de la loi relative aux étrangers et à l'immigration, une «personne pauvre» est ou risque d'être incapable de subvenir à ses besoins ou à ceux des personnes à sa charge et constitue ou risque de constituer un fardeau pour le système d'aide sociale.

pour la santé publique peut être suspectée. En pratique, les autorités administratives imposent à tous les immigrants de se soumettre à cet examen.

Aux termes de la section 33 de la loi relative aux étrangers et à l'immigration, les étrangers entrant sur le territoire chypriote doivent, dans les sept jours de leur arrivée, se présenter au bureau de l'immigration de la localité dans laquelle ils résident afin de procéder aux formalités d'enregistrement et de communication des informations relatives à leur identité (à savoir passeports, photos, nationalité et date de naissance) aux autorités administratives.

2.3.1.3 Voies de recours

En application de la section 18LH de la loi relative aux étrangers et à l'immigration, toute décision de rejet d'une demande de statut d'immigration peut faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême de Chypre, conformément à l'article 146 de la Constitution. Le recours doit être introduit dans les 75 jours de la notification de la décision. Le recours n'emporte pas suspension de l'exécution de la décision. Le demandeur peut toutefois solliciter l'adoption d'une ordonnance provisoire prononçant le sursis à exécution de la décision. La demande d'ordonnance provisoire doit être accompagnée d'une déclaration présentant par écrit et sous serment les faits pertinents. L'audience provisoire se tient habituellement dans les deux ou trois mois suivant la demande.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

La délivrance d'un permis de séjour temporaire est soumise à la discrétion de l'agent d'immigration au point d'entrée sur le territoire et peut être soumise à des conditions telles que la fourniture de justificatifs de ressources couvrant les frais de rapatriement. Le permis de séjour temporaire cesse d'être valide si le titulaire du permis quitte le pays pendant une durée supérieure ou égale à trois mois.

Les frais de délivrance d'un permis de séjour temporaire sont de 50 CYP (85 EUR).

2.3.2.2 Séjour permanent

La législation chypriote prévoit la délivrance de permis de séjour permanents nationaux et de permis de séjour de longue durée-CE. Le permis de séjour de longue durée-CE a toutefois la même valeur juridique qu'un permis de séjour permanent national.

Un ressortissant étranger ayant séjourné dans la République pendant une période continue de 15 ans avant le 16 août 1960 peut obtenir le statut de résident permanent. Un permis de séjour permanent peut également être délivré aux personnes suivantes :

- Catégorie A : personnes souhaitant exercer une activité professionnelle indépendante dans le secteur de l'agriculture ou de l'élevage ;

- Catégorie B : personnes souhaitant exercer une activité professionnelle indépendante dans le secteur de l'exploitation minière ;

- Catégorie C : personnes souhaitant exercer une activité professionnelle indépendante commerciale ;

- Catégorie D : personnes souhaitant exercer une activité professionnelle indépendante commerciale (dans des conditions différentes de la Catégorie C);

- Catégorie E : personnes pouvant justifier d'une offre de travail non temporaire, à condition de posséder un document délivré par les autorités de l'immigration certifiant que l'exercice de l'activité ne constitue pas une concurrence injustifiée dans le secteur d'activité considéré ;

- Catégorie F : personnes percevant un revenu annuel de 3800 CYP (6485 EUR), son conjoint 1800 CYP (3072 EUR) et chacune des personnes à sa charge, 1800 CYP (3072 EUR).

Le Ministre de l'intérieur peut, par ailleurs, délivrer de manière discrétionnaire un permis de séjour permanent aux personnes ne correspondant pas à l'une des catégories précitées, pour autant que les intérêts publics ne soient pas mis en péril.

Le permis de séjour permanent cesse d'être valide si l'intéressé ne s'est pas établi de manière permanente sur le territoire national dans l'année suivant sa délivrance. Il en va de même lorsque l'intéressé n'exerce pas ou cesse d'exercer l'activité ayant justifié la délivrance du permis. Enfin, le permis de séjour permanent cesse d'être valide lorsque son titulaire quitte le territoire national pendant une durée supérieure ou égale à deux ans.

En vertu de section 18H de la loi relative aux étrangers et à l'immigration, le Comité de contrôle de l'immigration accorde le statut de résident de longue durée-CE aux ressortissants de pays tiers ayant séjourné légalement et de manière ininterrompue dans la République pendant une durée de cinq ans précédant le dépôt de la demande. Le principe connaît plusieurs exceptions, notamment lorsque le demandeur réside dans la République pour suivre des études ou une formation professionnelle, lorsqu'il réside en qualité de travailleur saisonnier ou au pair ou lorsqu'il est autorisé à résider dans un État membre de l'Union sur le fondement d'un statut de protection. Les périodes d'absence du territoire national n'interrompent pas la période de cinq ans susmentionnée et sont prises en compte dans le calcul lorsqu'elles sont inférieures à six mois consécutifs et n'excèdent pas un total de dix mois au cours des cinq années. Le demandeur doit par ailleurs remplir l'ensemble des conditions suivantes : disposer de ressources financières stables et régulières suffisantes pour subvenir à ses besoins et à ceux des membres de sa famille ; être couvert par une assurance santé ; ne pas constituer une menace pour l'ordre public et la sécurité publique ; et ne pas avoir tenté d'obtenir un permis de séjour au moyen de fausses déclarations (Loi sur l'immigration et les étrangers, section 18I). La délivrance du premier permis de séjour de longue durée-CE est soumise au paiement de 250 CYP (427 EUR) ; son renouvellement suppose l'acquittement de frais s'élevant à 100 CYP (171 EUR).

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

Les membres de la famille d'un citoyen européen ont le droit de l'accompagner ou de le rejoindre lorsque celui-ci bénéficie d'un droit de séjour sur le territoire de Chypre pour une durée supérieure à trois mois et satisfait aux conditions suivantes : exercice d'une activité professionnelle dans la République ou inscription dans un établissement d'enseignement privé ou public, agréé ou financé par la République, dans le but principal de suivre un enseignement ou une formation professionnelle ; possession de ressources suffisantes pour subvenir à ses besoins et à ceux des membres de sa famille ; possession d'une assurance maladie complète.

Dans cette première hypothèse, le regroupement familial est ouvert aux personnes suivantes : le conjoint ; le partenaire avec lequel le regroupant a contracté un partenariat enregistré ; les enfants âgés de moins de 21 ans ou qui sont à la charge du regroupant, ainsi que ceux de son conjoint ou de son partenaire enregistré ; et les ascendants en ligne directe à la charge du regroupant, ainsi que ceux de son conjoint ou de son partenaire enregistré[258]. Par dérogation, seul le conjoint, le partenaire enregistré et les enfants à charge ont le droit de séjourner en qualité de membres de la famille d'un étudiant.

En application de la section 13 de la loi relative aux étrangers et à l'immigration, la carte de séjour est valable pour une période de cinq ans, ou pour la période de séjour envisagée par le citoyen européen, si cette période est inférieure à cinq ans. Le conjoint et les enfants à charge peuvent exercer une activité salariée ou indépendante. Les frais de délivrance du titre de séjour délivré aux membres de la famille d'un citoyen européen s'élèvent à 20 CYP (34 EUR).

En application de la section 14 de la loi relative aux étrangers et à l'immigration, les membres de la famille d'un citoyen européen qui ont séjourné légalement avec lui sur le territoire national pendant une période continue de cinq ans bénéficient d'un droit de séjour permanent. Une carte de séjour permanent renouvelable de plein droit tous les dix ans moyennant le paiement de 20 CYP (34 EUR) leur est délivrée.

Le droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers est soumis aux conditions suivantes : le regroupant doit avoir résidé de façon légale dans la République pendant une période d'au moins deux ans ; il doit posséder un logement considéré comme étant normal pour une famille comparable dans la même région et qui satisfait aux normes générales de santé et de sécurité ; il doit posséder une assurance maladie pour lui-même et les membres de sa famille et doit disposer de revenus stables et réguliers suffisants pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille, sans avoir recours au système d'aide sociale chypriote.

[258] En application de la loi relative aux étrangers et à l'immigration, l'entrée et le séjour des personnes suivantes peuvent être facilités : les membres de la famille non compris dans la notion de «membre de la famille» telle que définie dans la section 2 de la loi qui sont à charge du regroupant dans leur pays d'origine ou dont l'état de santé nécessite les soins du regroupant. Le partenaire dont la relation durable avec le regroupant peut être prouvée peut également bénéficier de ces dispositions.

Lorsque le regroupant est titulaire d'un permis de séjour valable pour une période d'un an ou plus et qu'il existe des probabilités raisonnables qu'il obtienne le statut de résident permanent, le regroupement familial est ouvert au conjoint (à condition que le mariage ait été contracté au moins un an avant le dépôt de la demande) et aux enfants mineurs du regroupant et de son conjoint.

Lorsque le regroupant bénéficie du statut de résident permanent ou de longue durée-CE, le regroupement est ouvert au conjoint (à condition que le mariage ait été contracté au moins un an avant le dépôt de la demande), aux enfants mineurs du regroupant et de son conjoint et aux parents du regroupant s'ils sont à sa charge. Dans cette hypothèse, les membres de la famille bénéficient du même droit à d'exercice d'une activité professionnelle que le regroupant.

Le regroupement familial n'est pas ouvert au partenaire non marié avec lequel un ressortissant d'un pays tiers entretient une relation à long terme stable et établie, ni au partenaire enregistré. Le droit au regroupement familial n'est pas non plus reconnu aux enfants de cette catégorie de personnes.

La demande d'entrée et de séjour aux fins de regroupement familial doit être assortie du paiement de frais s'élevant à 100 CYP (171 EUR) et d'éléments justificatifs du lien de parenté.

Le titre de séjour délivré aux membres de la famille du regroupant est initialement valide pour un an et peut faire l'objet d'un renouvellement. En tout état de cause, sa durée ne saurait excéder la durée du permis de séjour du regroupant.

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

Les membres de la famille de citoyens européens et de titulaires du statut de résident permanent ou de longue durée-CE ont le droit d'exercer une activité salariée sans solliciter un permis de travail. Ces deux statuts, décrits ci-dessus, ne seront pas discutés plus avant.

Selon le régime de droit commun du recrutement des travailleurs étrangers, l'employeur doit au préalable chercher un salarié sur le marché national de l'emploi. Ce n'est qu'à condition qu'aucun ressortissant chypriote ne soit disponible pour le poste considéré dans la région concernée que le permis de travail peut être délivré.

En règle générale, les demandes de permis de séjour et de travail sont soumises au Département du registre civil et de la migration par l'employeur potentiel. La demande doit être accompagnée d'un contrat de travail visé par le Département du travail du Ministère du travail et de la sécurité sociale. Le Département du travail se charge de réaliser l'examen du marché de l'emploi et de formuler un avis sur l'emploi d'un travailleur étranger. La demande est ensuite transmise au Département du registre civil et de la migration qui délivre, le cas échéant, le permis de séjour et de travail.

Afin de protéger les intérêts économiques du pays, seules les entreprises nationales cotées en bourse, les sociétés pouvant justifier de la transparence de leur direction et des sources

de leurs capitaux et bénéficiant, par ailleurs, de l'approbation de leurs actionnaires par le Département du registre civil et de la migration, peuvent embaucher des ressortissants de pays tiers. Elles peuvent alors employer jusqu'à trois cadres étrangers sauf si la Direction du Département de l'état civil et de la migration estime qu'un nombre supérieur est justifié[259]. A moins que la situation n'exige un examen approfondi, la demande est instruite par le Département de l'état civil et de la migration dans un délai d'un mois.

La délivrance d'un permis de travail est soumise à la présentation des documents suivants : formulaires de demande adéquats : photocopie du passeport du travailleur étranger ; extrait de casier judiciaire ; certificats médicaux ; dépôt bancaire d'un montant compris entre 200 et 500 CYP (342-856 EUR) selon le pays d'origine du ressortissant, garantissant les frais de rapatriement valable pour une période de six mois après expiration du permis ; et paiement de frais administratifs de 20 CYP (34 EUR).

Un permis de séjour temporaire aux fins d'exercice d'une activité salariée est délivré pour une durée maximum de quatre ans renouvelable. Le permis de travail est lié à une activité et à un employeur particuliers.

Activité professionnelle indépendante

Le droit chypriote établit une distinction entre activité indépendante et profession libérale ; l'activité indépendante est associée à un séjour permanent tandis que la profession libérale implique un séjour temporaire.

Un étranger a le droit de séjourner sur le territoire national afin d'exercer une profession libérale, soit toute activité individuelle ou artistique. Le règlement relatif aux étrangers et à l'immigration, section 12, précise que la notion d'activité individuelle inclut les activités d'une société qui ne dépend pas d'un employeur. Les activités artistiques comprennent quant à elles la rédaction d'œuvres littéraires, la composition musicale et la création d'œuvres d'art.

La demande de titre de séjour est présentée auprès du poste consulaire ou diplomatique dans le pays d'origine ou auprès du Directeur de l'autorité de l'immigration ; elle comprend les documents suivants :

- formulaire de demande, mentionnant l'identité complète du demandeur, ainsi que le type, l'étendue la durée et le lieu d'exercice de l'activité envisagée, les besoins en personnel et une description des locaux ;

- extrait de casier judiciaire ;

- copie du passeport ;

- certificat d'enregistrement auprès d'une association commerciale, le cas échéant ;

- déclaration personnelle, dûment certifiée, de la somme que le demandeur se propose d'investir dans la République, le cas échéant ;

[259] Les entreprises doivent recruter leur personnel non cadre au sein de l'île. Elles peuvent employer des ressortissants de pays tiers à des postes non cadres après s'être assurées qu'aucun employé chypriote équivalent n'était disponible.

- licence d'exercice de la profession considérée, lorsque les lois de la République l'imposent ;

- dans le cas d'une société, les statuts, la preuve de l'enregistrement, l'identité des directeurs et des actionnaires ;

- dans le cas d'une activité artistique, des justificatifs de l'activité, tels que des publications, des spectacles ou des expositions des œuvres ;

- tout autre document justifiant la demande.

Le permis de séjour temporaire aux fins d'exercice d'une profession libérale est délivré pour une période d'un an et peut être renouvelé pour des durées plus longues (Règlement sur les étrangers et l'immigration, section 12(9)).

S'agissant de l'exercice d'une activité indépendante, la section 5 du règlement relatif aux étrangers et à l'immigration envisage quatre catégories soumises aux conditions suivantes :

- Catégorie A : les personnes souhaitant exercer une activité indépendante dans le secteur de l'agriculture ou de l'élevage doivent démontrer qu'elles détiennent un capital non grevé de 200 000 CYP (342 000 EUR) ;

- Catégorie B **:** les personnes souhaitant exercer une activité indépendante dans le secteur de l'exploitation minière doivent démontrer qu'elles détiennent un capital de 200 000 CYP (342 000 EUR) ;

- Catégorie C : les personnes souhaitant exercer une activité indépendante commerciale doivent démontrer qu'elles détiennent un capital de 150 000 CYP (256 000 EUR) et que l'activité n'affectera pas l'économie générale de la République ;

- Catégorie D : les personnes souhaitant exercer une activité indépendante dans un domaine professionnel spécifique ou dans un domaine scientifique doivent démontrer qu'elles possèdent les qualifications requises, qu'elles perçoivent un revenu suffisant et que leur activité est nécessaire pour la République[260].

Le statut accordé est permanent à moins que l'intéressé ne séjourne pas de façon permanente dans la République dans l'année suivant la délivrance du permis ; qu'il ne parvienne pas à exercer ou à poursuivre l'exercice de l'activité ; qu'il ait obtenu un titre de séjour permanent dans un pays tiers ou qu'il ait résidé à l'étranger pendant plus de deux ans.

Emploi saisonnier

La loi relative aux étrangers et à l'immigration fait référence au travail saisonnier sans toutefois préciser les conditions d'exercice de l'activité. En tout état de cause, les

[260] Il semble que les besoins de l'économie nationale s'agissant de la catégorie C sont satisfaits alors qu'il existe des besoins non comblés en ce qui concerne la catégorie D. Pour cette raison, les demandeurs de cette dernière catégorie n'ont pas à démontrer l'existence d'un capital de 150 000 CYP (256 000 EUR).

étrangers peuvent être employés à Chypre pour une durée inférieure à trois mois selon les dispositions applicables en matière d'emploi temporaire.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

La délivrance d'un permis de séjour temporaire aux fins d'études est soumise aux conditions suivantes :

- le demandeur a été sélectionné par un établissement d'enseignement supérieur reconnu, un institut public ou privé afin de présenter un diplôme universitaire, un diplôme post-universitaire, un doctorat ou tout autre diplôme de l'enseignement supérieur ;

- il est muni d'un document de voyage valide et le cas échéant, d'un visa ;

- il possède des ressources suffisantes pour couvrir les frais relatifs à la première année d'études ainsi que les frais de subsistance pour les trois premiers mois de son séjour dans la République ;

- son casier judiciaire est vierge.

Dans les 15 jours de l'entrée sur le territoire, l'étudiant doit se présenter au bureau de migration régional de son lieu de résidence et soumettre différents documents afin d'obtenir un permis de séjour temporaire[261]. Le permis de séjour est délivré par le Département de l'état civil et de la migration.

La validité du permis est liée à l'établissement d'enseignement fréquenté ; tout changement d'établissement suppose la présentation d'une nouvelle demande de permis de séjour. La présence aux cours est obligatoire.

En application de la section 13B(9) du règlement relatif aux étrangers et à l'immigration, un étudiant étranger qui étudie ou suit une formation dans la République n'est pas autorisé à exercer une activité professionnelle indépendante ou salariée, à moins d'être détenteur d'un permis de travail délivré spécifiquement pour la formation professionnelle faisant partie du programme d'études.

[261] En application du Règlement relatif aux étrangers et à l'immigration, un étudiant étranger doit présenter les documents suivants :
- Une demande de titre de séjour aux fins d'études dûment complétée ;
- Une copie de ses documents de voyage ;
- La confirmation d'une inscription auprès d'un établissement d'enseignement aux fins d'obtention d'un diplôme ;
- Un document bancaire certifiant qu'il est en mesure de payer les frais nécessaires et de subvenir à ses besoins, en tenant compte des bourses éventuelles ;
- Une preuve d'une assurance santé couvrant les frais d'hospitalisation et les dépenses médicales ;
- La copie certifiée d'un contrat de bail ou une copie de la confirmation remise par le directeur d'une résidence d'étudiants attestant de l'existence d'un logement pour le demandeur, ou la confirmation d'un logement dans un hôtel ou une résidence privée ;
- Un certificat médical prouvant l'absence de toute maladie contagieuse ainsi qu'une radiographie du thorax;
- Quatre photos d'identité ; et
- La somme de 20 CYP (34 EUR).

Le permis de séjour est valable pour une année et peut être renouvelé. Pour les études de premier cycle, la durée maximale de renouvellement du permis correspond à la durée des études ou, lorsque celles-ci ne sont pas achevées, la durée des études plus deux années supplémentaires. Pour un diplôme post-universitaire, la durée maximale est de trois ans et, pour un doctorat, de cinq ans. Un changement d'établissement ou de spécialisation ne peut être autorisé qu'une seule fois.

Il n'est en principe pas possible de changer la finalité du permis afin d'obtenir la délivrance d'un permis de travail.

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

Chypre a transposé la Directive 2003/86/CE du Conseil relative au droit au regroupement familial et la Directive 2003/109/CE du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Elle n'a pas transposé la Directive 2004/114/CE du Conseil relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers aux fins d'études, d'échange, de formation non rémunérée ou de volontariat et la Directive 2005/71/CE du Conseil relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

D'aucuns affirment que le séjour des étrangers à Chypre est géré comme un phénomène temporaire et qu'aucun effort n'est véritablement mis en œuvre pour favoriser leur participation au marché du travail et à la vie sociale du pays. En résumé, trois problèmes fondamentaux peuvent être identifiés :

- absence de politique d'immigration à long terme, les autorités ayant le sentiment erroné que le séjour des travailleurs immigrants n'est que de courte durée ;

- lacunes aux niveaux législatif et institutionnel et absence de mécanismes de contrôle de la mise en œuvre et du respect des conditions d'emploi, ce qui entraîne une discrimination systématique à l'encontre des immigrants, dans le travail et plus généralement dans la société ;

- défaut de volonté politique en matière d'intégration des étrangers à la société chypriote, afin d'assurer une égalité de traitement avec les ressortissants chypriotes et de prendre en compte les principes de diversité, de multiculturalisme et de solidarité sociale.

En pratique, le Département de l'immigration est perçu comme peu amical vis-à-vis des ressortissants de pays tiers. La politique générale tend à ralentir la délivrance des permis de séjour ou autres permis et à ne pas délivrer de permis de séjour aux ressortissants de pays tiers pour une durée supérieure à quatre ans, de crainte qu'ils ne sollicitent un statut de résident permanent ou la nationalité chypriote. En outre, l'objectif explicite du gouvernement est de donner la priorité aux ressortissants de l'Union.

La législation en matière d'immigration est assez complexe compte tenu de différents facteurs : la complexité de la langue utilisée (le grec) rend la compréhension malaisée

pour des personnes ayant un niveau d'instruction moyen et n'ayant aucune expérience dans le domaine juridique ; l'usage de plusieurs termes pour définir des statuts juridiques identiques prête à confusion (par exemple, le séjour de longue durée-CE a le même statut que le séjour permanent) ; et enfin les lacunes et imprécisions de la législation. Par exemple, la loi ne prévoit pas de durée maximale d'instruction des demandes de permis de séjour permanent et ne spécifie pas systématiquement la durée de validité d'un permis. Les autorités administratives sont, par suite, investies de pouvoirs discrétionnaires considérables, source d'incertitudes pour les demandeurs, ainsi que dans certains cas d'inégalités de traitement manifestes par manque d'orientation législative claire.

5. Coopération avec les pays tiers

Les prestations et les cotisations sociales concernant les étrangers sont couvertes par la loi de 1980 relative à la sécurité sociale, amendée en 2006, qui a introduit un système de sécurité sociale proportionnel aux revenus de l'assuré. Les cotisations versées au titre de ce système sont obligatoires, à quelques exceptions près, et couvrent tous les travailleurs salariés et indépendants de la République. La législation en matière de sécurité sociale prévoit un traitement équitable entre les ressortissants chypriotes et les ressortissants étrangers. Si un ressortissant d'un pays tiers n'est pas couvert par les dispositions du droit communautaire (et, dans certaines circonstances très limitées, même lorsqu'un ressortissant d'un pays tiers est couvert par ces dispositions), il peut obtenir des prestations en espèces en application d'accords de réciprocité en matière de sécurité sociale conclus par Chypre avec certains pays tiers (Egypte, Canada et Québec, Australie et Suisse).

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Philelefttheros, «Immigration policy in crisis» (2007). Disponible en ligne sur : http://www.philelefttheros.com/main/main.asp?gid=553&id=512198

Trimikliniotis, N., «Migrant workers and industrial relations», *European Industrial Relations Observatory on-lin*e (2003) (Trimikliniotis 2003). Disponible en ligne : http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/11/feature/cy0311103f.htm

Trimikliniotis, N., «Unemployment and migrant workers in Cyprus: an analysis of the figures and the existing knowledge» *Cyprus Labour Institute* (2006) (Trimikliniotis 2006). Disponible en ligne : http://www.inek.org.cy

Autres sources

Loi sur l'immigration et les étrangers, telle que modifiée par les lois 2/72, 54/76, 50/88, 197/89, 100(I)/96, 43(I)/97, 14(I)/98, 22(I)/2001, 164(I)/2001, 88(I)/2002, 220(I)/2002, 66(I)/2003, 178(I)/2004, 8(I) 2007 (Loi sur l'immigration et les étrangers).

Loi n° 7(I)/2007 du 9 février 2007 sur le droit des citoyens de l'Union et de leur famille de circuler et de séjourner librement dans la République.

Règlement sur l'immigration et les étrangers du 12 décembre 1972, modifié par les règlements P.I. 242/72, 318/84, 285/86, 19/87, 94/90, 146/91, 321/91, 88/94, 373/96, 216/2000, 257/2000, 498/2001 et 499/2004 (Règlement sur l'immigration et les étrangers).

Ministère du travail et de la sécurité sociale, *Social Insurance Services: Bilateral Agreements* (2003 - 2007). Disponible en ligne : http://www.mlsi.gov.cy/mlsi/sid/sid.nsf/dmlbilateral_en/dmlbilateral_en?OpenDocument

DANEMARK

1. Politique et tendances générales d'immigration 212

2. Régime juridique de l'immigration 212
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 212
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 213
2.2.1 Autorités compétentes 213
2.2.2 Conditions et procédures applicables 213
2.2.3 Voies de recours 214
2.3 Régime du séjour 214
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 214
2.3.1.1 Autorités compétentes 214
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 214
2.3.1.3 Voies de recours 215
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 216
2.3.2.1 Séjour temporaire 216
2.3.2.2 Séjour permanent 216
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 217
2.3.3.1 Regroupement familial 217
2.3.3.2 Travail 218
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 220

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 221

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 221

5. Coopération avec les pays tiers 222

Bibliographie sélective 223

1. Politique et tendances générales d'immigration

Depuis la fin de la décennie 1970, les politiques d'immigration danoises successives se fondent sur le principe d'égalité de traitement des immigrés et des ressortissants danois[262].

Les premiers travailleurs étrangers sont arrivés au Danemark en 1967, principalement de Turquie, de Yougoslavie et du Pakistan. En 1973, la hausse du chômage a provoqué l'arrêt quasi-complet de l'immigration et, à la fin de la décennie 1970, le discours politique avait abandonné le thème de l'immigration temporaire de travail pour se concentrer sur les immigrés voués à s'installer durablement sur le territoire national, tels que les réfugiés et les étrangers bénéficiant de la procédure de regroupement familial.

Un vif débat politique portant sur le rôle de l'État dans la promotion de la cohésion sociale s'est poursuivi pendant les deux décennies suivantes. Au début de la décennie 1980, le discours s'est centré sur la discrimination positive plutôt que sur l'égalité formelle et c'est également à cette époque que l'accent a été mis sur les cours de danois pour les étrangers (Holm 2007).

L'adoption en 2006 de la loi sur l'intégration et l'adoption d'un programme d'introduction en faveur des immigrés ont permis un développement du rôle de l'Etat en la matière. Un temps abandonné, le régime d'aide réduite accordé aux primo-arrivants a été réintroduit sous une forme légèrement différente en 2002. Désormais, toute personne n'ayant pas résidé au Danemark au cours des sept dernières années reçoit une aide réduite. Cette politique s'applique en tout état de cause de manière prioritaire aux étrangers (Holm 2007). Le discours politique actuel porte essentiellement sur le durcissement de la politique migratoire, la limitation de l'asile et la promotion de l'intégration. Le régime danois d'immigration est pour l'essentiel organisé par la loi sur les étrangers de 2006, telle qu'amendée en 2007.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

La politique danoise en matière d'immigration vise principalement les étrangers susceptibles de répondre à la demande du marché national de l'emploi, à l'exception des personnes admises aux fins de regroupement familial, d'études et de formation. En 2006, 28 449 permis de séjour ont été délivrés à des fins professionnelles ou d'études, soit une augmentation importante par comparaison à l'année 2004 au cours de laquelle 19 881 titres de séjour avaient été délivrés. Sur ces 28 449 permis de séjour, 10 360 ont été accordés à des ressortissants des nouveaux États membres de l'Union en vue d'exercer une activité professionnelle salariée. En outre, 5 032 permis ont été accordés à des fins d'études, la majorité à des étudiants chinois ou américains, et 1 352 permis de séjour ont été accordés pour l'exercice d'une activité professionnelle spécifique, en majorité à des ressortissants indiens.

[262] La définition de ce principe a progressivement évolué, et les partis politiques ont eu de plus en plus de difficultés à se mettre d'accord sur les moyens de promouvoir une intégration effective. Des divergences profondes sont apparues en ce qui concerne la responsabilité de l'individu et de l'État au cours du processus d'intégration, ainsi que la place des «nouveaux Danois» dans la société.

Compte tenu des restrictions imposées au regroupement familial, le nombre de permis de séjour accordés à ce titre a été réduit de 11 250 en 2002 à 5 508 en 2006. La majorité des permis de séjour aux fins de regroupement familial ont été accordés à des ressortissants turcs et thaïlandais.

Selon les estimations les plus récentes, 6,3 % de la population totale est d'origine immigrée, dont 4,3 % en provenance de pays non occidentaux (Ministère pour les réfugiés, les immigrés et l'intégration).

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

Les visas sont principalement délivrés par les postes diplomatiques et consulaires du Danemark à l'étranger mais peuvent également être délivrés par les postes diplomatiques et consulaires d'autres pays de l'espace Schengen. Les autorités danoises traitent environ 70 000 demandes de visa par an. Dans près de 50 000 cas, la demande est directement traitée par la représentation danoise à l'étranger ; les 20 000 demandes restantes sont traitées par le Service de l'immigration au Danemark (Informations sur les visas).

2.2.2 Conditions et procédures applicables

La délivrance d'un visa est soumise aux conditions suivantes: le demandeur doit être muni d'un passeport valide trois mois après la date d'expiration du visa ; il doit posséder des ressources couvrant les frais de séjour et de retour ; il doit habituellement apporter la preuve d'une assurance voyage couvrant les frais médicaux durant le séjour[263] ; il ne doit pas faire l'objet d'un signalement au SIS ; il ne doit pas constituer une menace à la paix et à l'ordre public dans les pays de l'espace Schengen ; il peut enfin être tenu d'apporter la preuve des motifs et des circonstances spécifiques de son séjour (Ordonnance sur les étrangers, art. 15)[264].

Le Danemark délivre uniquement des visas de courte durée (visas Schengen), valables pour une période ne dépassant pas trois mois par semestre (Loi sur les étrangers, art. 2(b); art. 4). La délivrance d'un visa d'affaires suppose l'existence d'une relation entre le demandeur et l'entreprise ou l'organisation au Danemark préalable à l'arrivée sur le territoire, et les motifs du séjour doivent avoir un lien avec l'activité du demandeur dans le pays d'origine. La demande de visa d'affaires est rejetée lorsque le demandeur est soumis au régime juridique du permis de travail (Information sur les visas). Trois catégories de visas non professionnels peuvent être distinguées : une catégorie asile, une catégorie immigration et une catégorie touriste.

[263] L'assurance doit couvrir l'individu sur l'ensemble de l'espace Schengen pour un montant minimum de 224 000 DKK (30 000 EUR) (Ordonnance sur les étrangers, art. 15(iii)).

[264] Sont exemptés de l'exigence générale de visa les catégories suivantes : les titulaires d'un permis de séjour délivré par un autre pays de l'espace Schengen ; les étrangers dispensés de visa en application des règles communautaires ; les ressortissants d'un pays avec lequel le Danemark a conclu un accord d'exemption de visa ; les étrangers appartenant à un groupe spécial exempté de visa par décision du Ministère pour les réfugiés, les immigrés et l'intégration.

Les pays classés dans la catégorie «pays d'immigration» sont divisés en deux groupes : les pays dont les ressortissants sont tenus d'avoir un lien familial avec la personne à laquelle ils souhaitent rendre visite et les pays non soumis à cette exigence.

Le Service de l'immigration peut soumettre la délivrance du visa à une garantie financière de 50 000 DKK (6 700 EUR) à la charge de la personne à laquelle le demandeur a l'intention de rendre visite. La demande de visa est rejetée s'il y a des raisons suffisantes de penser que le demandeur a l'intention de prolonger son séjour au Danemark ou dans un autre pays de l'espace Schengen.

Les demandes de visa sont habituellement traitées en quelques jours par les autorités consulaires ou diplomatiques. Les demandes traitées par le Service de l'immigration, notamment en cas de visite de famille, font l'objet d'une durée moyenne d'instruction comprise entre cinq et sept semaines.

2.2.3 Voies de recours

Les postes diplomatiques et consulaires conseillent aux demandeurs déboutés de présenter un recours contre la décision de rejet auprès des instances spécifiées dans la lettre de notification du rejet de la demande. Des frais de 100 DKK (13 EUR) sont imputés au demandeur si celui-ci souhaite bénéficier de l'assistance des autorités diplomatiques ou consulaires pour introduire le recours.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

La première demande de permis de séjour et/ou de travail est présentée au poste diplomatique ou consulaire compétent dans le pays d'origine du demandeur. La demande est ensuite transmise au Service de l'immigration (Loi sur les étrangers, art. 46). Lorsque le demandeur est autorisé à soumettre une demande au Danemark, le Service de l'immigration détermine s'il convient ou non d'examiner sa demande[265]. L'avis du Conseil local peut être sollicité dans certains cas, et les services de police, les responsables régionaux, le Ministère des affaires étrangères et le Ministère des réfugiés, de l'immigration et de l'intégration peuvent être appelés à participer à l'instruction de la demande (Loi sur les étrangers, art. 46(b)). Le responsable des conseils locaux en matière de logement accompagnant l'intégration du ressortissant étranger peut également émettre un avis (Loi sur les étrangers, art. 42; art. 46).

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

Le séjour des ressortissants extracommunautaires et non nordiques pour des raisons autres que celles couvertes par le régime des visas de court séjour est soumis à l'obtention

[265] En cas d'examen de la demande, l'intéressé est autorisé à séjourner sur le territoire national pendant la durée d'instruction.

d'un permis de séjour (Loi sur les étrangers, art. 5)[266]. La demande de permis de séjour est généralement présentée avant l'arrivée au Danemark auprès des autorités consulaires ou diplomatiques danoises dans le pays d'origine. En règle générale, les titulaires d'un permis de séjour au Danemark peuvent soumettre une demande de renouvellement ou une demande de titre de séjour permanent sur le territoire national. La demande peut être rejetée si le demandeur constitue une menace pour la sécurité nationale ou une menace sérieuse pour l'ordre public ou la santé publique[267].

Les motifs du séjour peuvent être modifiés à condition qu'un nouveau permis soit accordé (par exemple un permis aux fins d'études peut être converti en permis de travail, un permis aux fins d'exercice d'une activité indépendante peut être converti en permis aux fins d'exercice d'une activité salariée). Dans cette hypothèse, la demande de permis de séjour peut être présentée sur le territoire national.

Une fois le permis de séjour accordé, un programme d'introduction, d'une durée minimale de 37 heures est proposé aux ressortissants étrangers âgés de plus de 18 ans (Loi sur l'intégration, art. 16; art. 17 ; art. 21; art. 22; art. 23)[268]. Le programme n'est pas obligatoire; toutefois, les personnes en bénéficiant sont obligées de participer aux différents modules proposés. La durée et le contenu des modules sont déterminés dans un contrat d'intégration conclu entre le ressortissant étranger et le Conseil local, conformément à l'article 19 de la loi sur l'intégration.

Les ressortissants étrangers âgés de 18 à 25 ans sont invités à s'inscrire à un ou plusieurs programmes pédagogiques. Ces programmes acceptent les candidats : qui souhaitent bénéficier ou bénéficient déjà d'un programme d'introduction ; qui ne disposent pas de qualifications pertinentes ; et qui sont considérés comme étant capables de suivre le programme (Loi sur l'intégration, art. 16(a)). Si le ressortissant étranger est accepté, il est obligé de participer à la formation.

Les personnes sollicitant la délivrance d'un permis de séjour et/ou de travail, y compris aux fins de regroupement familial, se voient facturer un tarif horaire dans la limite de deux heures et selon un maximum de 1460 DKK (196 EUR).

2.3.1.3 Voies de recours

La décision de rejet d'une demande de permis de séjour peut faire l'objet d'un recours auprès du Ministère pour les réfugiés, les immigrés et l'intégration[269], habituellement dans un délai de 14 jours (Loi sur les étrangers, art. 52). Les décisions de rejet prévoient un délai minimum de 15 jours au cours duquel le candidat débouté doit quitter le Danemark (Loi sur les étrangers, art. 33). L'exercice d'un recours emporte toutefois suspension de la décision contestée.

[266] Les enfants de moins de 18 ans peuvent être exemptés de cette condition s'ils résident avec le détenteur de l'autorité parentale ; cette décision relève de la compétence du Ministère pour les réfugiés, les immigrés et l'intégration. (Loi sur les étrangers, art. 5(2)).

[267] Aucun examen médical n'est cependant exigé.

[268] Dans certains cas, les ressortissants étrangers peuvent bénéficier d'une aide prévue par d'autres lois, telles que la loi d'assistance sociale ou la loi relative à la recherche active d'une activité professionnelle, qui remplace le programme d'introduction.

[269] S'agissant du rôle des postes consulaires et diplomatiques danois, voir section 2.1.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Un permis de séjour aux fins d'exercice d'une activité professionnelle, d'études ou de regroupement familial peut être délivré pour une durée déterminée avec possibilité d'obtenir un statut de résident permanent, ou pour un séjour temporaire uniquement. Le type de permis délivré dépend des motifs du séjour (Ordonnance sur les étrangers, art. 28 ; art. 29; art. 30). Un permis de séjour délivré aux fins de regroupement familial offre généralement la possibilité d'obtenir un statut de résident (Loi sur les étrangers, art. 9(1) ; art. 11). Dans le même ordre d'idées, le titulaire d'un contrat de travail à durée indéterminée obtiendra plus facilement un permis de séjour à durée limitée avec possibilité d'obtenir un permis de séjour permanent, alors qu'un étudiant recevra normalement un permis de séjour limité à la durée de ses études.

Un permis de séjour temporaire peut être délivré et renouvelé une première fois pour une période n'excédant pas deux ans ; les renouvellements suivants peuvent être accordés pour des périodes de trois ans (Loi sur les étrangers, art. 7 ; art. 8 ; art. 9(1(i))). Dans certains cas, le premier permis de séjour peut être accordé pour une période allant jusqu'à trois ans[270]. En pratique, le premier permis de séjour est le plus souvent délivré pour une période d'un an maximum. Dans tous les cas, la durée de validité d'un permis de séjour temporaire ne saurait excéder la durée du contrat de travail ou des études.

2.3.2.2 Séjour permanent

Un permis de séjour permanent peut être délivré à un ressortissant étranger ayant vécu légalement au Danemark au cours des sept années précédant la demande selon un motif de séjour unique, à moins qu'il n'y ait des raisons de retirer le permis de séjour considéré (Loi sur les étrangers, art. 11)[271]. Un permis de séjour permanent peut également être délivré à un ressortissant étranger ayant séjourné légalement au Danemark au cours des cinq années précédant le dépôt de la demande et ayant développé au cours des trois dernières années des liens importants avec le marché de l'emploi en tant que travailleur salarié ou indépendant[272]. Le demandeur doit, le cas échéant, prouver qu'il poursuit son activité professionnelle au moment de la demande de permis de séjour permanent et qu'il continuera à exercer son activité après délivrance du permis. Le demandeur ne doit pas avoir bénéficié d'une aide sociale au cours des trois années précédant le dépôt de la demande. Le ressortissant étranger doit en outre avoir développé un «attachement fondamental» à la société danoise (Loi sur les étrangers, art. 11(4))[273]. La délivrance d'un permis de séjour permanent dépend ainsi de l'intégration du demandeur au sein de la société danoise. Dans le cas des ressortissants étrangers relevant de la loi sur l'intégration, un permis de séjour

[270] Voir par exemple les dispositions relatives au système de carte de travail, section 2.3.3.2.

[271] Le titulaire d'un permis de séjour en qualité de mineur (Loi sur les étrangers art. 9) ne peut se voir délivrer de permis de séjour permanent avant l'âge de 18 ans (Loi sur les étrangers, art. 11(3)).

[272] Ces liens doivent être «conséquents» : l'intéressé doit exercer une activité indépendante ou salariée non limitée par la durée et les entreprises concernées ne doivent pas être en faillite ou en liquidation (Règlement sur les résidents de longue durée, art. 2).

[273] Par l'existence d'»attaches fondamentales» on entend le développement de nombreux contacts au sein de la société danoise, la multiplication des activités en vue d'une intégration totale ou une longue période d'études au Danemark (Règlement sur les résidents de longue durée, art. 3).

permanent ne peut être accordé qu'à condition que le programme d'intégration ait été mené à son terme et que l'épreuve linguistique ait été réussie (Règlement sur les résidents de longue durée, art. 4; art. 5). Un ressortissant étranger ne relevant pas de la loi sur l'intégration ne peut se voir accorder un permis de séjour permanent que s'il a réussi l'examen linguistique conformément à la loi sur l'enseignement du danois aux étrangers.

Le Conseil local peut soumettre un avis au Service de l'immigration et présenter des informations, notamment sur la participation de l'intéressé au programme d'intégration. Le Service de l'immigration consulte, sous réserve du consentement de l'intéressé, les informations le concernant lui et son conjoint dans le registre criminel et dans le registre central des créances et vérifie enfin si le demandeur a sollicité une aide financière au cours des trois dernières années (Règlement sur les résidents de longue durée, art. 10; art. 11; art. 12; art. 13)[274].

La durée maximale d'instruction de la demande est de quatre mois à compter du jour du dépôt de la demande pour des cas simples (lorsque la documentation complète est fournie) et de sept mois maximum lorsque la documentation est incomplète[275].

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

La notion de membre de la famille, entendue au sens du regroupement familial, comprend le conjoint, le partenaire enregistré ou le cohabitant et les enfants. Le regroupement familial n'est pas ouvert aux membres de la famille en ligne ascendante (Loi sur les étrangers, art. 9). Les permis de séjour sont initialement délivrés pour une période limitée avec possibilité de renouvellement. Pour obtenir le regroupement du conjoint ou du partenaire, le regroupant doit être titulaire d'un permis de séjour permanent depuis au moins trois ans, et le mariage ou le partenariat enregistré doit être reconnu par la loi danoise[276]. Le regroupement des conjoints et partenaires est par ailleurs soumis à une série de conditions parmi lesquelles une exigence d'âge (24 ans accomplis)[277], d'attachement[278], de soutien[279]

[274] Un ressortissant étranger ne peut se voir délivrer un permis de séjour permanent s'il a été condamné à une peine d'emprisonnement supérieure à deux ans (Loi sur les étrangers, art. 11(7)). Certaines dettes font également obstacle à la délivrance d'un permis de séjour permanent (Règlement sur les résidents de longue durée, art. 8).

[275] Informations fournies par le responsable des contacts avec la presse des Services danois de l'immigration, juillet 2007.

[276] Le mariage doit être volontaire et ne doit pas avoir été contracté uniquement dans le but d'obtenir un permis de séjour.

[277] Les conjoints ou partenaires doivent être âgés de 24 ans ou plus et leur relation doit être de longue durée. La notion de «longue durée» est définie en fonction de la situation globale du couple. Une période de 12 à 18 mois de vie commune est normalement exigée, bien que la loi sur les étrangers et l'ordonnance sur les étrangers ne prévoient aucune disposition en la matière.

[278] L'attachement des conjoints ou partenaires au Danemark doit être supérieur à leur attachement à tout autre pays. Après l'introduction de cette exigence en 2002, il est rapidement apparu qu'elle s'appliquait à de nombreux ressortissants danois ayant vécu et ayant été mariés pendant des années à l'étranger. Afin d'éviter l'application du principe d'attachement à de telles situations, la règle des 28 ans a été introduite, selon laquelle le fait de posséder la nationalité danoise depuis plus de 28 ans «neutralise» cette exigence (Loi sur les étrangers, art. 9).

[279] Le regroupant doit être en mesure de prendre en charge financièrement les membres de la famille concernée (Loi sur les étrangers, art. 9(3)). Cette exigence est généralement remplie lorsque le regroupant n'a reçu aucune aide publique au cours des douze derniers mois précédant la demande (Loi sur les étrangers, art.

ainsi qu'une condition selon laquelle le regroupant ne doit pas avoir reçu certains types d'aide publique au cours des 12 derniers mois[280]. Des exceptions à la condition d'âge et à l'exigence d'attachement peuvent être accordées lorsque le regroupant est employé dans le cadre du programme de carte de travail (voir *infra*). Le regroupant doit en outre justifier d'un logement décent dans les trois mois à compter de la demande (Loi sur les étrangers, art. 9(6))[281]. Après délivrance du permis de séjour, les conjoints ou partenaires doivent vivre ensemble au Danemark.

S'agissant du regroupement ouvert aux enfants, ceux-ci doivent en premier lieu être âgés de moins de 15 ans lors du dépôt de la demande. Par ailleurs, le regroupant ou son conjoint doit être titulaire d'un permis de séjour permettant l'obtention d'un permis de séjour permanent. Les critères suivants doivent également être remplis : après le regroupement, l'enfant doit vivre avec son (ses) parent(s) ; l'enfant ne doit pas être marié ni avoir conclu un partenariat enregistré ; et le parent vivant au Danemark, ou son conjoint ou partenaire, ne doit pas avoir été condamné pour abus commis sur mineur de 15 ans au cours des dix années précédant la décision. Le regroupant doit par ailleurs remplir des conditions relatives aux ressources et au logement. Il convient enfin de noter que le potentiel d'intégration de l'enfant au Danemark est évalué. Lorsque le demandeur et l'un de ses parents séjournent dans leur pays d'origine ou dans un autre pays, la demande de regroupement ne sera acceptée que si le demandeur peut justifier d'un attachement réel et une intégration fructueuse au Danemark. En décembre 2006, 80 % des demandes de regroupement familial ont fait l'objet d'une décision dans les 137 jours.

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

En règle générale, la délivrance des permis de travail et de séjour est soumise au principe d'opposabilité de la situation de l'emploi[282]. La demande de permis de travail est présentée

9(5)). Des garanties financières supplémentaires peuvent également être exigées du regroupant afin d'éviter qu'une aide publique soit versée au membre de la famille, en application de la loi sur la politique sociale active ou la loi sur l'intégration des étrangers (Loi sur les étrangers, art. 9(4)). Le montant exigé est de 50 DKK (6 700 EUR) ; il peut être inférieur lorsque le regroupant a réussi un examen de langue danoise (Loi sur l'enseignement du danois).

280 Le regroupant ne doit pas avoir été condamné à une infraction passible d'une peine d'emprisonnement ou avoir été condamné pour violence conjugale au cours des dix dernières années (Loi sur les étrangers, art. 9(10)).

281 Un logement décent suppose un maximum de deux personnes par pièce habitable et un minimum de 20m^2 par personne en dehors des installations sanitaires. (Ordonnance sur les conditions de logement, art. 7).

282 Les catégories suivantes de ressortissants étrangers sont exemptées de l'exigence d'obtention d'un permis de travail pour une période de séjour de trois mois : (i) les scientifiques et les conférenciers invités à participer à des activités d'enseignement ; (ii) les artistes d'importance majeure invités à participer à un événement artistique ; (iii) les représentants en voyage d'affaires d'entreprises ou de sociétés étrangères n'ayant pas de filiale au Danemark ; (iv) le personnel spécialisé séjournant sur le territoire national pour installer, ajuster, vérifier ou réparer des installations ou pour informer la clientèle sur leur utilisation, si l'entreprise avec laquelle le ressortissant étranger est lié les a fournies ou, sous réserve d'un accord avec cette entreprise, si elle a mis en place, ajusté, vérifié ou réparé les installations; (v) les employés de maison de ressortissants étrangers séjournant au Danemark pour moins de trois mois; (vi) les athlètes et entraîneurs séjournant dans un cadre professionnel.

par le ressortissant étranger et non par l'employeur potentiel[283]. Dans tous les cas, il est indispensable que les conditions salariales et d'emploi correspondent aux standards danois. La demande doit être présentée dans le pays d'origine et doit être assortie d'un contrat de travail précisant la fonction envisagée, le salaire, le lieu et les horaires de travail[284]. La délivrance d'un permis de séjour en vue d'exercer une activité professionnelle est accompagnée de la délivrance d'un permis de travail[285]. Le permis de travail est délivré pour une fonction spécifique. Tout changement de fonction ou d'employeur requiert la délivrance d'un nouveau permis. Le permis de travail est valide pour la même période que le permis de séjour du ressortissant étranger, sauf disposition contraire contenue dans le permis (Ordonnance sur les étrangers, art. 31; art. 33). Les ministres du culte peuvent obtenir la délivrance d'un permis de travail et de séjour[286].

En 2002, des règles spécifiques ont été introduites pour certains secteurs connaissant une pénurie de main d'œuvre[287]. Ce régime est connu sous le nom de Système de carte de travail. En application de ce système, le Service de l'immigration ne sollicite aucune déclaration du secteur concerné et délivre immédiatement un permis, à condition que le demandeur dispose d'une offre d'emploi concrète et que les conditions salariales et de travail soient conformes aux normes danoises. La durée de traitement de ces demandes ne doit pas excéder 30 jours dans les cas simples.

Les ressortissants étrangers exerçant les professions identifiées dans le cadre du Système de carte de travail obtiennent un permis de séjour d'une durée maximale de trois ans renouvelable. En cas de perte de l'emploi, les conditions de possession du permis de séjour cessent d'être remplies. Tout ressortissant étranger ayant obtenu un permis de séjour en vertu du Système de carte de travail peut entrer et séjourner au Danemark avec son conjoint, son cohabitant et ses enfants mineurs.

L'obligation de solliciter le permis dans le pays d'origine permet aux autorités danoises d'exercer un contrôle *a priori* de l'immigration de travail et de limiter l'entrée et le séjour aux ressortissants étrangers qui correspondent aux besoins du marché de l'emploi. En conséquence, les migrants non qualifiés ont beaucoup plus de mal à obtenir des permis de séjour.

283 En cas d'exercice d'une activité professionnelle de manière illégale, l'employé peut être soumis à une mesure d'éloignement et est passible, tout comme l'employeur, d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement.

284 Certaines professions exigent des documents justificatifs spécifiques, tels que la description du parcours scolaire et universitaire, ainsi que la description des qualifications professionnelles du demandeur. Les spécialistes en informatique doivent présenter les documents justifiant un minimum de trois ans d'études d'informatique de niveau supérieur, traduits en anglais ou en danois. En cas d'annulation du permis de séjour initial, des documents relatifs aux conditions d'emploi sont exigés, tels que le contrat de travail, les certificats de travail correspondants, etc.

285 Dans la mesure où l'exercice d'une activité salariée est par principe soumis à l'obtention d'un permis de travail, la délivrance du permis de séjour et du permis de travail est habituellement conjointe.

286 Une déclaration écrite de l'organisation religieuse attestant du message religieux ou de la religion diffusée par le demandeur ou de son travail au sein d'une congrégation précise ainsi que des liens qui l'unissent à l'organisation d'accueil sera exigée ainsi que tout document justificatif de son parcours professionnel. L'organisation religieuse ou le demandeur doivent établir que le demandeur pourra subvenir à ses besoins et à ceux des personnes l'accompagnant sans avoir recours à l'aide sociale. Enfin, une déclaration de la part du demandeur précisant qu'il ne constitue pas une menace pour la sûreté publique, l'ordre public, la santé publique, la décence, les droits et devoirs d'autrui est exigée.

287 Parmi ces règles on retrouve une «liste» des travailleurs hautement qualifiés, régulièrement mise à jour en consultation avec les différents acteurs du marché de l'emploi (comme les organisations d'employeurs).

Activité professionnelle indépendante

L'exercice d'une activité indépendante et l'exploitation d'une société indépendante par un ressortissant étranger sont soumis à la délivrance d'un permis de séjour et de travail. Lors de l'examen des demandes de permis, le Service de l'immigration accorde une attention particulière à l'impact de l'activité envisagée sur les intérêts commerciaux danois. Un relevé annuel des comptes et/ou un budget certifié par un comptable doit être produit. Il est également nécessaire de présenter les documents relatifs à tout droit de propriété partagé et, le cas échéant, le plan d'activité comprenant le nombre d'emplois prévus et la structure de la comptabilité. Il convient également d'ajouter la description de toute éventuelle co-entreprise avec des sociétés danoises, ainsi que des copies des accords et partenariats conclus. Les informations personnelles du demandeur, notamment les documents relatifs à la formation et au parcours professionnel, au capital personnel et aux compétences linguistiques sont également examinés.

La présence et l'engagement du demandeur doivent être indispensables à la création de la société. Le demandeur doit participer activement au fonctionnement journalier de la société et les demandes présentées par un ressortissant étranger n'ayant que des intérêts économiques et financiers dans l'entreprise ne sont pas prises en compte. En règle générale, un ressortissant étranger ne peut prétendre à un permis de séjour et de travail dans le but d'ouvrir un restaurant ou un commerce de détail au Danemark. L'entrepreneur étranger obtient un permis de séjour pour des périodes successives d'un an. Le droit à l'entrée et au séjour des membres de la famille n'est pas automatique.

Emploi saisonnier

Le travail saisonnier ne fait pas l'objet d'un régime juridique particulier.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Un permis de séjour peut être accordé aux étudiants étrangers inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur, une école publique, un programme d'échange ou une école secondaire traditionnelle (Loi sur les étrangers, art. 9(c)). Les conditions d'obtention du permis sont les suivantes : le demandeur doit être admis dans un programme d'enseignement dans une institution d'éducation accréditée ; il doit disposer de ressources suffisantes à son séjour au Danemark ; il doit avoir une connaissance suffisante de la langue dans laquelle est dispensée la formation ainsi que de l'une des langues suivantes : danois, suédois, norvégien, anglais ou allemand. Le permis de séjour aux fins d'études est délivré pour la durée de la formation ou pour un an maximum, la période la plus courte étant retenue (Ordonnance sur les permis de séjour accordés aux étudiants, art. 10). Un permis de travail peut être accordé aux étudiants étrangers pour l'exercice d'un emploi à temps partiel, à raison de 15 heures par semaine au maximum. En outre, un permis de travail peut être délivré à certaines catégories d'étudiants étrangers afin de travailler à temps plein durant les mois de juin, juillet et août (Ordonnance sur les permis de séjour accordés aux étudiants, art. 15).

Un permis de séjour temporaire en qualité de stagiaire peut également être délivré aux étudiants étrangers. L'âge du demandeur doit être compris entre 18 et 35 ans. Le

stage doit compléter un programme d'enseignement en cours ou terminé et doit être en mesure de fournir une expérience adéquate. Le salaire et les conditions d'emploi doivent correspondre aux standards danois. Une description des responsabilités du stagiaire et des objectifs du stage, ainsi qu'une description de la manière dont le stage complètera la formation du demandeur dans le pays d'origine doivent accompagner la demande[288]. Les intéressés obtiennent un permis de séjour pour la durée du stage, dans la limite de 18 mois. En décembre 2006, 80 % des demandes de permis de séjour aux fins d'études et de stages ont fait l'objet d'une décision dans les 40 jours.

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

La politique danoise en matière de regroupement familial est, à plusieurs égards, plus restrictive que le régime prévu par la Directive 2003/86/CE du Conseil relative au droit au regroupement familial. Par exemple, l'exigence d'attachement et la condition selon laquelle le regroupant doit avoir séjourné au Danemark de manière permanente pendant au moins trois ans sont absentes de la directive communautaire. Par ailleurs, le regroupement avec les enfants n'est possible que si aucun des parents ne réside dans le pays d'origine et que des liens suffisamment importants avec le Danemark peuvent être prouvés. Les enfants ne peuvent être âgés de plus de 15 ans au moment de la demande de regroupement familial alors que la définition de l'enfant établie par la Convention relative aux droits de l'enfant fixe cette limite à 18 ans.

L'on peut également déplorer que les critères d'attachement et les exigences de documentation pour obtenir les permis de séjour, notamment aux fins d'études, de stages et de travail au pair, ne soient pas spécifiés dans la loi sur les étrangers ou l'ordonnance sur les étrangers. L'information est disponible sur le site internet du Ministère, mais n'a aucune valeur légale et ne peut servir de fondement à un recours administratif ou juridictionnel. L'exigence d'un partenariat de longue durée dans le cadre de la «règle des 24 ans» est également peu claire et laisse une grande place à l'interprétation discrétionnaire des autorités compétentes.

Il convient de souligner que, conformément au protocole sur la position du Danemark, annexé au Traité sur l'Union européenne, le Danemark n'est pas lié par les mesures fondées sur le titre IV du Traité instituant la Communauté européenne. Le Danemark doit en revanche se conformer aux dispositions de l'acquis Schengen.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

La politique danoise en matière de migration aux fins de travail, en particulier s'agissant des ressortissants de pays d'Europe de l'Est a eu un impact significatif. En 2005, 4 932 permis de séjour ont été délivrés à des demandeurs originaires d'Europe de l'Est contre 10 360 en 2006. Cette même année, près de 90 % des permis étaient délivrés à des fins de formation ou d'activité professionnelle ou à des citoyens européens et des ressortissants

[288] Les stagiaires dans le domaine agricole, sylvicole et horticole, ainsi que l'organisation d'accueil, doivent compléter et signer un formulaire descriptif des missions du stage. Par ailleurs une déclaration attestant de l'état de santé du stagiaire doit être déposée auprès du Service de l'immigration.

des pays membres de l'EEE. Entre 2004 et 2006 le nombre de permis délivrés à des fins d'activité professionnelle ou d'études est passé de 20 773 à 25 807, contre moins de 10 000 au début de la décennie 1990. Cette augmentation s'explique par une multiplication des demandes en provenance d'Europe de l'Est (Ministère pour les réfugiés, les immigrés et l'intégration). La mise en place du Système des cartes de travail a eu un impact très relatif avec 902 permis de ce type délivrés en 2006 contre 609 en 2005 (Statistiques de l'immigration 2007). Les demande des permis aux fins de regroupement familial ont quant à elles connu une forte baisse, passant de 15 370 demandes en 2001 à seulement 5 508 en 2006, soit une diminution de près d'un tiers (Statistiques de l'immigration 2007). Les objectifs envisagés par les politiques migratoires récentes paraissent donc avoir été remplis.

En 2004, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a constaté des cas de mauvais traitements, en particulier envers des femmes immigrées, infligés par leurs conjoints ou partenaires. Ces incidents sont rarement rapportés aux autorités par crainte d'expulsion ou pour des raisons de dépendance financière. La situation s'est aggravée suite à l'amendement de 2002 à la loi sur les étrangers, qui a porté à sept le nombre d'années de séjour nécessaires avant la délivrance d'un permis de séjour permanent au conjoint du regroupant. Cette situation a également été soulignée par Amnesty International Danemark.

5. Coopération avec les pays tiers

Traditionnellement, l'aide internationale danoise n'est pas axée sur la coopération liée à la migration (à l'exception des réfugiés), mais sur le développement. De nouvelles orientations peuvent toutefois être constatées: le Ministère danois des affaires étrangères a ainsi récemment publié un plan d'aide au développement pour la période 2008 à 2012 intitulé «Un monde pour tous» (Ministère des affaires étrangères 2007). Le plan vise notamment les questions de migration et de développement en soutenant par exemple des initiatives internationales (notamment des initiatives d'autres États membres de l'Union) favorisant la contribution des migrants au financement du développement de leur pays d'origine.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Baek Simonsen, J., «Globalisation in reverse and the challenge of integration: Muslims in Denmark» in Beck Haddad, Y. (ed.), *Muslims in the West – from sojourners to citizens* (2002) Oxford University Press.

Holm, L., *Folketinget og udlændingepolitikken – diskurser om naturaliserede, indvandrere og flygtninge 1973-2002* (*Le Parlement et la politique étrangère – discours sur les personnes naturalisées, les immigrants et les réfugiés de 1973 à 2002*) (2007) Aalborg Universitet (Holm 2007).

Autres sources

Loi du 1er janvier 2006 sur les étrangers, LBK n° 945 (Loi sur les étrangers).

Loi du 31 juillet 2006 sur l'intégration, LBK n° 902 (Loi sur l'intégration).

Loi du 28 mai 2003 sur l'enseignement du danois aux adultes étrangers, LBK n° 375 (Loi sur l'enseignement du danois).

Amendement du 30 janvier 2007 à la loi sur les étrangers, LOV n° 89.

Règlement du 9 janvier 2006 sur les résidents de longue durée, BEK n° 8 (Règlement sur les résidents de longue durée).

Ordonnance du 20 juillet 2004 sur les conditions de logement en matière de regroupement familial et sur l'opinion des conseils locaux sur les logements, BEK n° 814 (Ordonnance sur les conditions de logement).

Ordonnance du 28 février 2006 sur l'élaboration d'un contrat d'intégration et sur le programme d'accueil fondé sur la loi sur l'intégration, BEK n° 252.

Ordonnance du 20 juin 2007 sur les étrangers, BEK n° 810 (Ordonnance sur les étrangers).

Ordonnance du 4 juillet 2007 sur les permis de séjour accordés aux étudiants, BEK n° 904 (Ordonnance sur les permis de séjour accordés aux étudiants).

Circulaire du 12 janvier 2006 sur la naturalisation, CIS n° 9.

Ministère des affaires étrangères, *The government's new development assistance plan for the period 2008 to 2012 «A world for all»* (*Le nouveau plan gouvernemental d'assistance pour la période 2008 à 2012 «Un monde pour tous»*) (2007) (Ministère des affaires étrangères 2007). Disponible en ligne : http://www.um.dk/NR/rdonlyres/0290D748-D013-4365-95F3-A6CC92FD6E93/0/a_world_for_all.pdf

Ministère pour les réfugiés, les immigrés et l'intégration, services d'immigration, *Immigration Statistics* (*Statistiques de l'immigration*) (Janvier 2007) (Statistiques de l'immigration 2007).

Ministère pour les réfugiés, les immigrés et l'intégration, *Base de données sur les étrangers* (Ministère pour les réfugiés, les immigrés et l'intégration). Disponible en ligne : www.statistikbanken.dk

Ministère pour les réfugiés, les immigrés et l'intégration, *Tal og Fakta paa udlaendingeomraadet* (*Chiffres et données sur les étrangers*) (2005).

New to Denmark, DK (Informations sur les visas). Disponible en ligne : http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/visa/when_is_visa_granted/business_visits.htm

New to Denmark, DK (Informations sur le regroupement familial). Disponible en ligne : http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/familyreunification/spouses/

ESPAGNE

1. Politique et tendances générales d'immigration 226

2. Régime juridique de l'immigration 226
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 226
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 226
2.2.1 Autorités compétentes 226
2.2.2 Conditions et procédures applicables 227
2.2.3 Voies de recours 228
2.3 Régime du séjour 228
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 228
2.3.1.1 Autorités compétentes 228
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 228
2.3.1.3 Voies de recours 228
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 228
2.3.2.1 Séjour temporaire 228
2.3.2.2 Séjour permanent 229
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 229
2.3.3.1 Regroupement familial 229
2.3.3.2 Travail 230
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 232

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 233

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 234

5. Coopération avec les pays tiers 235

Bibliographie sélective 237

1. Politique et tendances générales d'immigration

L'immigration vers l'Espagne s'est considérablement développée au cours des dernières décennies. Il ressort des archives municipales que le pays ne comptait que 500 000 étrangers sur son territoire en 1995, soit environ 2 % de sa population totale. Au début de l'année 2007, plus de 4,48 millions d'étrangers résidaient en Espagne, soit 9,9 % de la population totale (Institut national des statistiques).

Les politiques d'immigration conduites au cours des dix dernières années peuvent être considérées comme des tentatives successives de régulation des flux migratoires en vue de répondre aux besoins de main-d'œuvre du pays, menant à l'établissement d'un régime de quotas. Les services de police des frontières, chargés de la lutte contre l'immigration illégale et la traite des personnes, ont également fait partie des priorités de ces dix dernières années. La politique récente de l'Espagne en matière d'immigration est également caractérisée par un processus de régularisation continue des immigrés clandestins.

L'instabilité législative, l'insécurité juridique ainsi que l'adoption de politiques d'immigration contradictoires, ont mené à la présence d'environ 1 300 000 immigrés en situation irrégulière en Espagne. Le défaut d'intégration de la population immigrée a par ailleurs provoqué des tensions entre la société d'accueil et les nouveaux arrivants.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

La législation espagnole distingue deux principaux statuts d'immigration : les visiteurs et les résidents. La visite est définie comme étant la présence d'un ressortissant étranger sur le territoire espagnol pour une durée n'excédant pas 90 jours, exception faite des étudiants, qui peuvent séjourner sur le territoire pour une durée égale à celle du programme d'études auquel ils sont inscrits. Les résidents quant à eux sont des étrangers vivant en Espagne et titulaires d'une autorisation de résidence valide. Ils peuvent avoir un statut de résident temporaire ou de résident permanent. La loi envisage également plusieurs catégories subsidiaires : le régime spécial pour les étudiants, les apatrides, les sans-papiers, les réfugiés et les mineurs.

Au sein de ce cadre juridique principal, composé du statut de résidence temporaire ou permanente et de régimes spéciaux, la législation envisage l'entrée et le séjour des membres de la famille, des personnes exerçant une activité salariée ou indépendante.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

La délivrance des visas relève de la compétence des postes consulaires et diplomatiques à l'étranger.

Il convient néanmoins de noter qu'en ce qui concerne les visas de résidence, les représentations consulaires et diplomatiques sont tenues (lorsque la demande n'est pas jugée irrecevable) de transférer la demande au Ministère des affaires étrangères et de

la coopération, ainsi qu'à la Délégation ou la sous-délégation du gouvernement de la province dans laquelle le demandeur souhaite s'établir. La Délégation ou la sous-délégation est, dans cette hypothèse, l'autorité chargée d'accorder l'autorisation de résidence incorporée au visa.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

Un ressortissant de pays tiers doit être muni d'un visa pour entrer en Espagne, sauf disposition contraire prévue par un traité international[289]. La demande de visa est présentée auprès de l'ambassade ou du consulat d'Espagne dans le pays d'origine, et le visa peut être délivré aux fins de transit, de séjour temporaire, de résidence ou d'études.

Un visa de séjour temporaire permet un séjour en Espagne d'une durée maximale de 90 jours sur un même semestre[290]. Un visa de résidence autorise l'étranger à résider en Espagne. Ce visa est accordé pour une durée n'excédant pas trois mois mais il incorpore l'autorisation de résidence initiale. La législation espagnole prévoit la délivrance de plusieurs types de visas de résidence.

Un premier type de visa de résidence autorise son titulaire à résider en Espagne sans exercer une activité professionnelle. La demande de visa doit être accompagnée des documents suivants : un passeport valide ; un extrait de casier judiciaire ou un document équivalent ; un certificat médical et des documents établissant l'existence de ressources suffisantes. Ce type de visa se subdivise en plusieurs catégories.

Un visa de résidence aux fins du regroupement familial est délivré aux membres de la famille d'étrangers résidant légalement en Espagne, afin de garantir le droit à la vie de famille et à la vie privée. Lorsque la famille est regroupée et qu'elle réside légalement en Espagne, le conjoint du regroupant et son ou ses enfants de plus de 16 ans peuvent solliciter la délivrance d'un permis de travail afin d'exercer une activité professionnelle.

Pour obtenir un visa de résidence aux fins d'exercer une activité professionnelle ne requérant pas de permis de travail, le demandeur doit d'abord obtenir un certificat officiel délivré par les autorités espagnoles attestant qu'un permis de travail n'est effectivement pas requis.

Un visa de travail et de résidence permet à l'étranger d'exercer une activité professionnelle et de résider en Espagne. La demande de visa doit être accompagnée des documents suivants : un passeport, un extrait de casier judiciaire ou un document équivalent ; un certificat médical ; et une copie de l'autorisation de résidence et de travail.

Enfin, il convient de mentionner les visas d'études, permettant à l'étranger de séjourner en Espagne pour y poursuivre des études, des travaux de recherche ou une formation professionnelle.

[289] La liste des pays dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa pour les courts séjours se fonde sur celle du Règlement 539/2001 du Conseil (Loi organique, art. 18 ; Règlement d'application, art. 42 ; art. 44 ; art. 159 ; art. 160 ; art. 161 ; art. 162).

[290] Les ressortissants de pays spécifiques peuvent faire une demande de prolongation de séjour durant les trois premiers mois de leur séjour, prolongation qui ne sera accordée qu'en cas exceptionnel.

2.2.3 Voies de recours

En règle générale, les décisions administratives peuvent faire l'objet d'un recours. La procédure applicable est semblable à celle de droit commun, à l'exception de quelques cas spécifiques impliquant une mesure d'expulsion. Les décisions sont assorties d'informations concernant les voies de recours possibles, les organes compétents et le délai d'appel.

Le refus de visa doit être motivé si la demande de visa concerne une résidence aux fins de regroupement familial ou d'exercice d'une activité rémunérée. Si le refus de visa est fondé sur le signalement du demandeur au SIS, ce motif lui sera communiqué, conformément aux dispositions des accords Schengen.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

Les autorisations de résidence sont accordées sur le territoire national par le Ministère de l'intérieur et le Ministère du travail et des affaires sociales, agissant par l'intermédiaire du Bureau des étrangers de la sous-délégation du gouvernement de chaque province autonome (Loi organique, art. 67(2) ; Règlement d'application, art. 159 ; art. 160 ; art. 161 ; art. 162).

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

Un étranger souhaitant résider en Espagne (c'est-à-dire pour une durée supérieure à trois mois) est tenu de posséder une autorisation de résidence. Une distinction principale existe entre la résidence temporaire (de trois mois à cinq ans) et la résidence permanente. Les conditions et exigences dépendant fortement du type de statut demandé, elles seront analysées dans les sections correspondantes.

2.3.1.3 Voies de recours

En règle générale, les décisions administratives peuvent faire l'objet d'un recours. La procédure applicable est semblable à celle de droit commun, à l'exception de quelques cas spécifiques impliquant une mesure d'expulsion.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Une autorisation de résidence temporaire est accordée pour une durée supérieure à 90 jours et inférieure à cinq ans. Elle peut être accordée pour divers motifs tels qu'un séjour excluant l'exercice d'une activité professionnelle, un séjour aux fins de regroupement familial ou d'exercice d'une activité professionnelle (activité salariée ou indépendante). Les conditions et exigences relatives à l'octroi et au renouvellement de ces autorisations dépendent du statut spécifique sollicité.

Il convient de souligner que la première autorisation de résidence est incorporée dans le visa de résidence (voir section 2.2.2.). Cette autorisation est donc sollicitée auprès de la mission diplomatique ou consulaire dans le pays d'origine. En règle générale, l'autorisation de résidence temporaire initiale est accordée pour une durée d'un an. L'autorisation peut être renouvelée pour une période de deux ans supplémentaires, en tenant compte des circonstances motivant la demande de renouvellement, dans une limite de cinq ans au total.

2.3.2.2 Séjour permanent

L'obtention du statut de résident permanent autorise l'intéressé à résider indéfiniment en Espagne et à y exercer une activité professionnelle. Les individus ayant bénéficié d'un droit de résidence temporaire pendant au moins cinq années consécutives ont le droit de solliciter l'octroi du statut de résident permanent (Loi organique, art. 32 ; Règlement d'application, art. 71 ; art. 72). D'autres catégories d'individus bénéficient également du droit de résidence permanente sans cette exigence de cinq années. Il s'agit notamment des résidents retraités bénéficiant du système espagnol de sécurité sociale ; des étrangers nés en Espagne et qui à l'âge de la majorité ont résidé légalement au moins trois années consécutives sur le territoire ; les individus ayant perdu la nationalité espagnole; et les étrangers qui ont contribué au développement économique, scientifique ou culturel de l'Espagne.

Lorsque le demandeur obtient le statut de résident permanent, il dispose d'un mois pour solliciter une carte d'identité pour étrangers. Cette carte est renouvelable tous les cinq ans.

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

La mise en œuvre de la procédure de regroupement familial peut être sollicitée lorsque le regroupant vit en Espagne depuis un an et qu'il est titulaire d'une autorisation de séjour d'au moins une année supplémentaire (Loi organique, art. 16 ; Règlement d'application, art. 38).

Le regroupement familial est accordé au conjoint, aux enfants du regroupant ou de son conjoint âgés de moins de 18 ans non mariés ou de plus de 18 ans à charge, aux enfants adoptés compris, ainsi qu'aux ascendants du regroupant ou de son conjoint s'ils sont à la charge du regroupant ou de son conjoint (Loi organique, art. 17(1) ; Règlement d'application, art. 39).

Le regroupant doit présenter : les documents attestant du lien de parenté ; une copie de son passeport ; une copie de son titre de résidence ; une attestation d'emploi et/ou une attestation certifiant qu'il dispose des moyens financiers suffisants pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille ; une attestation de logement suffisant. En outre, dans le cas du regroupement familial avec un conjoint, le regroupant doit pouvoir établir qu'il ne réside pas en Espagne avec un autre conjoint.

Lorsque le regroupement familial est accordé, les membres de la famille doivent solliciter la délivrance d'un visa de résidence auprès de la mission diplomatique ou consulaire dans le pays d'origine. Ce visa est accordé pour une durée n'excédant pas trois mois, durant laquelle les membres de la famille doivent entrer en Espagne et solliciter la délivrance d'une carte d'identité pour étrangers.

La durée de l'autorisation de résidence accordée aux membres de la famille dépend du statut du regroupant. Si celui-ci est titulaire d'une autorisation de résidence temporaire, le titre de résidence des membres de la famille expire à la même date que celui du regroupant. S'il s'agit d'un résident permanent, le premier titre de résidence accordé expirera à la même date que la carte d'identité pour étranger du regroupant. L'autorisation de résidence suivante sera alors permanente.

Les conjoints et ascendants regroupés peuvent obtenir une autorisation de résidence indépendante s'ils obtiennent un permis de travail. Les enfants ayant bénéficié de la procédure de regroupement familial obtiennent une autorisation de résidence indépendante à leur majorité et obtiennent à cette occasion un permis de travail. Dans tous les cas, l'autorisation de résidence indépendante peut être obtenue après cinq ans de résidence pour les conjoints et, pour les enfants, lorsque ceux-ci ont atteint la majorité, à condition qu'ils aient séjourné au moins cinq ans en Espagne.

Le conjoint et les enfants du regroupant peuvent obtenir un permis de travail sans avoir le statut de résident indépendant si le contrat de travail proposé est à temps partiel ou s'il porte sur l'exécution de services et ne donne pas lieu à une rémunération supérieure au salaire minimum d'un emploi à temps plein.

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

La législation espagnole envisage deux situations dans lesquelles un employeur peut engager un étranger non résident. Premièrement lorsque la situation de l'emploi au niveau national permet d'engager de la main-d'œuvre étrangère pour des emplois difficiles à pourvoir. Dans cette hypothèse, l'employeur doit fournir la preuve de son incapacité à trouver sur le marché de l'emploi un candidat pour occuper ledit poste. La deuxième situation est celle du recrutement planifié de travailleurs étrangers conformément à un système de quotas approuvé annuellement par le gouvernement espagnol (Navarro 2004).

S'agissant du premier cas, chaque province, y compris Ceuta et Melilla, compile tous les trois mois un catalogue des postes à pourvoir contenant des informations sur les offres d'emploi soumises par les employeurs aux agences nationales pour l'emploi.

S'agissant de la deuxième situation, le gouvernement peut approuver un quota annuel de travailleurs étrangers après examen de la situation nationale de l'emploi et consultation des communautés autonomes et des syndicats et organisations d'employeurs les plus représentatifs (Loi organique, art. 39 ; Règlement d'application, art. 77 ; art. 80). L'objectif du quota est de faciliter le recrutement planifié de travailleurs étrangers en établissant un nombre provisoire d'offres d'emploi stables et en définissant leurs caractéristiques.

Le nombre d'offres d'emploi peut être corrigé en cours d'année afin de répondre aux évolutions de la situation de l'emploi.

Un quota annuel de visas peut également être spécifiquement défini en faveur des chercheurs d'emploi (Règlement d'application, art. 81) et des membres de la famille de ressortissants espagnols (Règlement d'application, art. 82). D'autres visas peuvent être réservés à certains secteurs d'activité ou professions dans une zone géographique spécifique (Règlement d'application, art. 83). Le système de quotas ne s'applique pas aux immigrants résidant déjà en Espagne. Les travailleurs doivent être sélectionnés dans leur pays d'origine sur la base de propositions de contrat faites par les employeurs, la priorité étant accordée aux pays avec lesquels l'Espagne a signé un accord sur la régulation et la gestion des flux migratoires, par exemple la Colombie, la République dominicaine, l'Equateur, le Maroc et le Pérou (Carulla 2004).

En règle générale, les étrangers souhaitant exercer une activité salariée sont tenus d'obtenir une autorisation de résidence temporaire et un permis de travail[291]. Cette autorisation est accordée à la demande de l'employeur par le Ministère du travail et des affaires sociales, par l'intermédiaire du Bureau de province ou du Bureau des étrangers de la province de l'employeur. L'autorisation initiale est accordée pour une année et peut être limitée à une région ou à un secteur professionnel spécifique.

La délivrance d'une autorisation de résidence temporaire et d'un permis de travail est soumise aux conditions suivantes : la situation du marché national du travail doit permettre le recrutement d'étrangers ; le travail proposé doit être continu ; l'employeur doit avoir inscrit l'employé dans le système de sécurité sociale ; les conditions de l'offre d'emploi doivent correspondre aux normes applicables à l'activité professionnelle et à la région.

Le système de délivrance des permis de travail se fonde sur l'hypothèse que le demandeur d'emploi reçoit une offre d'emploi d'un employeur pendant qu'il est à l'étranger. L'autorité diplomatique ou consulaire demande alors aux agences espagnoles pour l'emploi qu'elles vérifient que l'emploi en question ne peut être pourvu par un travailleur espagnol (examen du marché du travail). Le cas échéant, un contrat de travail est conclu. La relation de travail est cependant une relation personnelle et il est difficile de concevoir que l'employeur espagnol engage un travailleur étranger sans connaître directement sa formation, ses compétences et ses aptitudes personnelles. Paradoxalement, un employeur ne peut légalement engager un immigrant qui est déjà en Espagne et qu'il connaît personnellement à moins que l'immigrant en question ne soit titulaire d'un permis de séjour obtenu suite à un contrat de travail conclu précédemment.

[291] Il existe néanmoins de nombreuses exemptions à l'obligation de posséder un permis de travail, applicables aux catégories de personnes suivantes : les techniciens et les scientifiques, invités ou engagés par l'État ou les provinces autonomes ; les professeurs invités ou engagés par une université espagnole ; le personnel dirigeant et enseignant d'institutions culturelles prestigieuses, publiques ou privées ; les employés civils ou militaires d'un État étranger séjournant en Espagne en application d'un accord de coopération ; les journalistes ; les artistes venant pour une manifestation spécifique ; les ministres du culte ou le personnel affilié à une organisation religieuse, à condition que leur activité soit limitée à des fonctions religieuses ; et les personnes nées en Espagne et qui ont perdu la nationalité espagnole (Loi organique, art. 41; Règlement d'application, art. 68).

Il existe plusieurs exceptions au principe d'opposabilité de la situation de l'emploi (Loi organique, art. 40) applicables par exemple au conjoint ou aux enfants de résidents étrangers ayant renouvelé leur autorisation de résidence ; au tuteur légal étranger d'un ascendant ou descendant espagnol ;à un étranger ayant obtenu une autorisation de résidence pour des raisons humanitaires ou pour avoir collaboré avec les forces de l'ordre ; aux étrangers ayant été autorisés à travailler comme travailleurs saisonniers pour une durée de quatre ans et qui sont retournés dans leur pays d'origine.

L'obtention d'un permis de travail suppose généralement que l'individu passe un examen médical et fournisse une déclaration attestant qu'il n'est pas atteint d'une maladie contagieuse. En fonction du type d'emploi qu'il est appelé à exercer, l'étranger peut être tenu de présenter des documents attestant qu'il a obtenu les certificats et diplômes correspondants. La connaissance de l'espagnol est souvent nécessaire pour être engagé et peut être obligatoire pour certains types d'emplois.

Activité professionnelle indépendante

Le ressortissant étranger souhaitant exercer une activité professionnelle indépendante en Espagne est soumis aux dispositions de droit commun applicables aux ressortissants espagnols pour la création et le développement d'une activité indépendante. Il doit présenter un niveau suffisant d'investissement et prouver le potentiel de création d'emplois de l'activité envisagée (Loi organique, art. 37 ; Règlement d'application, art. 58 ; art. 59 ; art. 60 ; art. 61 ; art. 62).

L'autorisation de résidence initiale est accordée pour une durée d'un an et peut être renouvelée pour une période de deux ans.

Emploi saisonnier

Le permis de travail accordé à un ressortissant étranger aux fins d'exercice d'un travail saisonnier ou une activité de récolte peut avoir une durée égale à celle du contrat de travail, selon une limite de neuf mois au cours d'une année civile. Aucun examen du marché du travail n'est réalisé en matière de travail saisonnier.

Les demandes présentées par les ressortissants des pays avec lesquels l'Espagne a conclu des accords de régulation des flux migratoires bénéficient d'un traitement privilégié (Règlement d'application, art. 55).

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Les étrangers désirant étudier en Espagne doivent obtenir un visa d'études. La demande doit être assortie des documents suivants : un passeport ; la preuve de l'admission de l'étranger dans un établissement d'enseignement public ou privé officiellement reconnu ; une copie du contenu du programme d'études, de la formation ou de la recherche que l'étudiant souhaite entreprendre ; la preuve qu'il dispose d'une assurance santé ; la preuve qu'il dispose de ressources financières suffisantes et d'un logement ; et, si l'étudiant est mineur, l'autorisation des parents ou des tuteurs. Lorsque la durée des études ou de la recherche dépasse six mois, le demandeur est également tenu de fournir un certificat médical et un extrait de casier judiciaire.

Les étudiants étrangers sont considérés en situation de visite plutôt que de résidence sur le territoire espagnol. La durée de l'autorisation est égale à celle des programmes de cours auxquels ils sont inscrits. Elle peut toutefois être renouvelée annuellement si le titulaire établit qu'il continue de remplir les conditions de délivrance de l'autorisation initiale et qu'il répond aux exigences de l'établissement d'enseignement fréquenté.

Les étrangers titulaires d'un visa aux fins d'études peuvent être autorisés à travailler dans des institutions publiques ou des organisations privées, à condition que l'employeur présente une demande de permis de travail et que l'ensemble des conditions applicables soient réunies. Ces activités doivent être compatibles avec la formation suivie et la rémunération perçue ne doit pas constituer une ressource nécessaire pour subvenir aux besoins de l'intéressé durant son séjour. Lorsque l'emploi est exercé à temps plein, sa durée ne peut excéder trois mois.

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

En premier lieu, il semble que la législation espagnole ne respecte pas pleinement les dispositions du droit communautaire en matière de protection des résidents permanents contre d'éventuelles mesures d'expulsion.

Le régime de délivrance des autorisations de résidence temporaire est plus problématique, puisque l'article 49 du règlement d'application requiert, dans la plupart des cas, que la première demande soit assortie d'un visa de résidence valide. Certaines catégories de ressortissants étrangers, telles que les titulaires d'une autorisation de résidence en vigueur et les étudiants, bénéficient d'une exemption en la matière. Dans tous les autres cas, l'étranger doit quitter le territoire espagnol et demander un visa de résidence depuis l'étranger.

S'agissant du droit au regroupement familial, la loi organique 4/2000 telle qu'amendée par la loi organique 8/2000 reconnaît l'existence de ce droit au bénéfice de la famille nucléaire. Par ailleurs, la loi organique 8/2000 a éliminé deux catégories de membres de la famille qui pouvaient auparavant bénéficier de la procédure de regroupement familial en application de la loi organique 4/2000 : les membres de la famille de ressortissants espagnols n'entrant pas dans la définition communautaire (c'est-à-dire les membres de la famille autres que le conjoint, les enfants de moins de 21 ans et les ascendants financièrement dépendants du regroupant) ; et tous les autres membres de la famille du regroupant pour des raisons humanitaires. Par ailleurs, la loi espagnole ne reconnaît pas le droit au regroupement familial des partenaires non mariés contrairement aux dispositions de la Directive 2003/86/CE du Conseil relative au droit au regroupement familial.

S'agissant de l'immigration économique, les approches pratiques et théoriques développées par l'Union révèlent certaines lignes d'action communes auxquelles les dispositions légales espagnoles se conforment. La législation espagnole établit une distinction entre le régime général et certaines situations spécifiques, telles que les emplois à durée déterminée et les services transnationaux. Les procédures introduites pour l'admission légale des travailleurs sont basées sur des besoins économiques, déterminés par la

situation nationale du marché du travail ainsi que par les systèmes de quotas. Par ailleurs, et en raison d'appels répétés en ce sens, le législateur espagnol a introduit un régime de visa spécifique aux demandeurs d'emploi en tant que complément à leur recherche d'emploi dans le pays d'origine. Enfin, la loi a simplifié les formalités en établissant une procédure unique pour la demande d'autorisation de résidence et de permis de travail et a impliqué l'employeur dans le processus en lui permettant de présenter un formulaire de demande au nom du travailleur étranger.

Les dernières réformes juridiques adoptées au cours de l'année 2003 n'envisage pas l'extension du principe de «préférence communautaire» aux travailleurs étrangers ayant travaillé plusieurs années sur le territoire national avant de retourner dans leur pays d'origine. Seules les personnes ayant travaillé au service d'une institution publique espagnole ne sont pas tenues de solliciter un permis de travail pour pouvoir continuer à travailler en Espagne.

Ainsi peut-on dire que les amendements de la loi sur les étrangers adoptés au cours de ces dernières années sont globalement conformes aux exigences internationales et européennes. Toutefois, certaines différences subsistent par rapport au droit communautaire. Certaines restrictions imposées aux droits fondamentaux, tels que le respect de la vie privée et de la vie de famille, la liberté de réunion et d'association, la liberté de manifestation et le droit de grève, contenues dans la loi organique 4/2000 amendée par la loi organique 8/2000, affectent la portée générale de ces droits, tels que définis dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la CEDH.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

Faute d'informations précises, il est difficile d'évaluer l'impact et les conséquences pratiques de l'application de la législation en matière d'immigration. En principe, il n'y a pas de grande différence entre les conditions légales de l'immigration à l'échelon national, régional et local puisque, conformément à la Constitution espagnole, la politique et la législation relatives aux étrangers et à l'immigration relèvent de la compétence exclusive du gouvernement central. Il convient tout de même de remarquer que l'action des provinces autonomes est susceptible d'affecter les conditions de vie des étrangers dans la mesure où celles-ci ont reçu une compétence exclusive dans des secteurs tels que la santé, l'éducation et l'aide sociale.

De fait, il existe des disparités entre les provinces espagnoles en matière de conditions de vie des étrangers. Par exemple, les conditions de vie à Ceuta et Melilla, aux îles Canaries ou en Andalousie, points d'arrivée pour les immigrants irréguliers, sont très différentes les unes des autres, ainsi que du reste du pays. D'autre part, les grandes villes telles que Barcelone, Madrid ou Valence, attirent la majorité de la population étrangère. Disposant de conditions économiques supérieures et de meilleures infrastructures, ces zones urbaines peuvent souvent offrir de meilleures conditions de vie. Toutefois, il n'en est pas moins vrai que dans ces villes, les problèmes d'intégration, le racisme et la xénophobie qui en découlent, sont plus apparents que dans les petites villes. El Egido à Almeria représente un cas particulier dans la mesure où une importante population de travailleurs immigrés y réside et y rencontre des difficultés d'intégration sociale particulièrement inquiétantes.

S'agissant des quotas de travailleurs immigrés, il convient de remarquer que le nombre d'offres d'emploi publiées au cours de ces 15 dernières années est remarquablement faible. Il existe un écart significatif entre la demande officielle et la demande réelle qui est satisfaite dans la pratique par l'emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière.

5. Coopération avec les pays tiers

La régulation des flux migratoires en coopération avec les pays d'origine prend la forme d'accords bilatéraux portant sur les travailleurs étrangers. Ces accords peuvent par ailleurs contribuer au développement d'une politique nationale globale en matière d'immigration (Carulla 2004). Le gouvernement espagnol a signé des accords de ce type avec la Colombie, l'Équateur, le Maroc, la République dominicaine et le Pérou.

Ces accords bilatéraux réglementent les questions suivantes : notification des offres d'emploi ; sélection des candidats ; conditions et signature des contrats de travail ; délivrance de permis de séjour et de travail en Espagne ; voyage et accueil en Espagne ; conditions d'emploi et conditions sociales des travailleurs en Espagne ; droits des travailleurs immigrés durant leur séjour en Espagne ainsi qu'avant et pendant leur voyage en Espagne ; retour des travailleurs immigrés dans le pays d'origine. Ces accords adoptent une approche globale et coordonnée de l'ensemble des aspects du phénomène de la migration en Espagne. Ils couvrent la coopération en matière de développement et de lutte contre l'immigration irrégulière, l'exploitation, la violation des droits sociaux ainsi que la traite des personnes.

Il est intéressant de noter que ces accords bilatéraux offrent certains droits subjectifs aux travailleurs immigrants, tels que le droit au regroupement familial.

Les travailleurs ayant acquis une formation et une expérience professionnelle à l'étranger peuvent être des vecteurs importants du développement du pays d'origine. Les accords bilatéraux conclus par l'Espagne se fondent sur le principe d'un développement conjoint des pays développés et des pays en développement. À cette fin, l'accord conclu avec la Colombie établit que des mesures seront mises en place pour encourager la réintégration des travailleurs immigrants en Colombie, la valeur ajoutée de l'expérience acquise à l'étranger constituant un facteur de développement économique, social et technologique. De même, l'accord conclu avec l'Équateur stipule que les parties devront stimuler le développement de projets favorisant la formation professionnelle des immigrants et la reconnaissance de l'expérience professionnelle obtenue en Espagne, la promotion de la création de petites et moyennes entreprises par des immigrants de retour en Équateur ainsi que la création d'entreprises binationales associant employeurs et travailleurs.

Certains accords bilatéraux conclus par l'Espagne ne traitent pas du cycle complet de la migration. Dans le cas du Maroc, par exemple, le cycle de migration ne commence pas toujours sur le territoire marocain mais souvent en Afrique subsaharienne, le Maroc n'étant alors qu'un pays de transit. Ces accords négligent cet aspect puisque leur champ d'application est limité aux ressortissants nationaux des deux pays et non à toutes les personnes qui y séjournent.

Afin de tenir compte du cycle complet de la migration, de nouveaux accords bilatéraux ont été conclu l'année passée avec des États d'Afrique subsaharienne (notamment la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau et la Mauritanie). Ces accords prévoient le rapatriement des ressortissants arrivant en Espagne par des moyens illégaux ou qui séjournent en Espagne dans une situation irrégulière.

Les immigrés peuvent avoir droit à la sécurité sociale et au paiement des pensions pour lesquelles ils ont cotisé en Espagne lorsqu'ils retournent dans leur pays d'origine. L'Espagne a signé plusieurs accords bilatéraux avec certains pays tiers afin de garantir les transferts des droits acquis dans l'un ou l'autre pays, en tenant compte de l'ancienneté, du lieu d'exercice de l'activité, de la sécurité sociale et de la fiscalité. Les immigrés peuvent également transférer des sommes d'argent vers leurs pays d'origine en utilisant les services postaux, le système bancaire et toute autre entreprise privée en Espagne.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Boelaert-Suominen, S., «Non-EU Nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third-country nationals who are long-term residents: five paces forward and possibly three paces back», 42 *Common Market Law Review* (2005) pp. 1011-1052.

Crespo Navarro, E., «The incipient immigration policy of the European Union and regularisation of aliens in Spain», *X Spanish Yearbook of International Law* (2004) pp. 97-122 (Navarro 2004).

Garcia Rodriguez, I., «The Right to Family Reunification in the Spanish Law System», *VII Spanish Yearbook of International Law* (1999-2000) pp. 1-37.

Gavidia Sanchez, J.V., «Españoles/extranjeros», *Revista Española de Derecho Internacional* (2006) pp. 61-117.

Nieto Delgado, C., «Reforms and counter-reforms in Spanish Law on aliens», *VII Spanish Yearbook of International Law* (1999-2000), pp. 51-70.

Ripoll Carulla, S., «Spain's bilateral agreements on foreign workers: a new instrument of Spanish immigration and development policy» *VII Spanish Yearbook of International Law* (1999-2000) pp. 39-49 (Carulla 2004).

Rojo Torrecilla, E. (ed.), *Inmigración y mercado de trabajo en la era de la globalización: Estudio de la normativa internacional, comunitaria y española* (*Immigration et marché du travail à l'ère de la mondialisation : étude des normes internationales, communautaires et espagnoles*) (2006) Valladolid, Editorial Lex Nova.

Sagarra Trias, E., «La legislación sobre extranjería e inmigración: Una lectura -Los derechos fundamentales y libertades públicas de los extranjeros en España» («La législation relative aux étrangers et à l'immigration : une lecture – Les droits fondamentaux et les libertés publiques des étrangers en Espagne»), Université de Barcelone, 2002.

Sagarra Trias, E., «Un nuevo status de extranjero en España: El Inmigrante, irregular, empadronado, residente trabajando y con orden de expulsión» («Un nouveau statut pour les étrangers en Espagne : L'immigrant, irrégulier, enregistré, exerçant une activité professionnelle et sous un ordre d'expulsion»), *Revista de Derecho Migratorio y Extranjeria* (2002) pp. 89- 97.

Autres sources

Loi organique 4/2000 du 11 janvier 2000 relative aux droits et libertés des ressortissants étrangers vivant en Espagne et leur intégration sociale, amendée par les lois organiques 8/2000, 11/2003 et 14/2003 (Loi organique).

Règlement d'application de la loi organique 4/2000 (Journal officiel nº 174 du 21 juillet 2001) (Règlement d'application).

Accord conclu le 21 mai 2001 entre l'Espagne et la Colombie sur la régulation et la gestion des flux migratoires à des fins d'activité professionnelle (Journal officiel n° 159 du 4 juillet 2001).

Accord conclu le 26 novembre 2002 entre l'Espagne et la France (Journal officiel n° 309 du 26 décembre 2003).

Accord conclu le 6 février 2006 entre l'Espagne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine (Journal officiel n° 280 du 23 novembre 2006).

Accord conclu le 17 décembre 2001 entre l'Espagne et la République dominicaine sur la régulation et la gestion des flux migratoires à des fins d'activité professionnelle (Journal officiel n°31 du 5 février 2002).

Accord conclu le 25 juillet 2001 entre l'Espagne et le Maroc sur le travail (journal officiel n° 226 du 20 septembre 2001).

Accord conclu le 1er juillet 2003 entre l'Espagne et la Mauritanie sur les questions d'immigration (Journal officiel n° 185 du 4 août 2003).

Accord conclu le 29 mai 2001 entre l'Espagne et l'Equateur sur la régulation et la gestion des flux migratoires (Journal officiel n° 164 du 10 juillet 2001).

Accord conclu le 6 juillet 2004 entre l'Espagne et le Pérou sur les questions d'immigration (Journal officiel n° 159 du 5 juillet 2005).

Accord cadre conclu le 9 octobre 2006 entre l'Espagne et la Gambie sur la coopération en matière d'immigration (Journal officiel n° 310 du 28 décembre 2006).

Accord conclu le 7 février 2003 entre l'Espagne et la Guinée-Bissau sur les questions d'immigration (Journal officiel n° 74 du 27 mars 2003).

Accord conclu le 9 octobre 2006 entre l'Espagne et la Guinée sur la coopération en matière d'immigration (Journal officiel n° 26 du 30 janvier 2007).

Accord conclu le 17 novembre 2003 entre l'Espagne et la Suisse (Journal officiel n° 17 du 20 janvier 2005).

Institut national des statistiques, 11 juin 2007. Disponible en ligne : http://www.ine.es/prensa/np457.pdf

ESTONIE

1. Politique et tendances générales d'immigration 240

2. Régime juridique de l'immigration 241
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 241
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 242
2.2.1 Autorités compétentes 242
2.2.2 Conditions et procédures applicables 242
2.2.3 Voies de recours 242
2.3 Régime du séjour 243
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 243
2.3.1.1 Autorités compétentes 243
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 243
2.3.1.3 Voies de recours 244
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 244
2.3.2.1 Séjour temporaire 244
2.3.2.2 Séjour permanent 245
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 246
2.3.3.1 Regroupement familial 246
2.3.3.2 Travail 247
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 250

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 250

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 252

5. Coopération avec les pays tiers 252

Bibliographie sélective 254

1. Politique et tendances générales d'immigration

L'Estonie a connu une longue histoire d'émigration et d'immigration, laquelle est étroitement liée aux périodes de colonisation, d'indépendance et d'occupation du pays. Durant la période d'indépendance, de 1918 à 1940, l'Estonie était déjà un pays pluriethnique comprenant des minorités reconnues telles que la minorité russe, suédoise, juive, allemande et lettonne, la plupart ayant pratiquement disparu depuis 1945 du fait des régimes d'occupation (Demuth 2000 ; Commission d'Etat estonienne d'examen des politiques de répression 2005 ; Commission internationale estonienne pour l'examen des crimes contre l'humanité 2006). La Seconde Guerre mondiale, l'occupation soviétique (1940-1941) suivie de l'occupation allemande (1941-1944) et d'une nouvelle occupation soviétique (1944-1991) ont eu un effet dévastateur sur la démographie estonienne (Rahi-Tamm 2005; Rand 2006 ; Mälksoo 2006). Les pertes de population ont été compensées par l'occupant soviétique à travers une industrialisation forcée ainsi que par l'autorisation et l'encouragement des migrations en provenance de différentes régions d'Union soviétique, telles que la Russie, la Biélorussie, l'Ukraine, la Moldavie, le Caucase et l'Asie centrale (Mettam, Williams 2001 ; Kukk 2005). Depuis cette époque, quatre périodes d'immigration peuvent être distinguées : 1) de 1945 au milieu des années 1960, lorsque les migrations étaient les plus intenses, les plus idéologiques et les plus dirigées par le pouvoir politique ; 2) du milieu des années 1960 à la fin des années 1970, quand la migration, gérée moins directement, était principalement motivée par des facteurs économiques et d'industrialisation ; 3) de la fin des années 1970 à la fin des années 1980 quand la migration a commencé à diminuer et que le regroupement familial est devenu un motif majeur d'immigration ; et 4) de la fin des années 1980 à nos jours, avec la déclaration d'indépendance du pays et l'interruption presque totale de l'immigration (Tammaru 1999).

Selon les données du recensement de 1989 et par comparaison avec les chiffres de 1945, la population estonienne avait pratiquement doublé (1,8 fois), jusqu'à 1 565 662 personnes, incluant 963 000 estoniens (61,5 % de la population) et 602 381 personnes de diverses origines ethniques (38,5 % de la population). De plus, fait quasi unique en Europe, 26 % de la population estonienne était née à l'étranger (36 % si l'on inclut la seconde génération de migrants) alors que la population née en Estonie était quant à elle toujours inférieure de 10 % à la population de l'entre-deux-guerres (Katus ; Puur 2006).

Ces informations permettent une mise en perspective de la politique restrictive d'immigration mise en œuvre depuis les années 1990 et de la politique relativement conservatrice en matière de naturalisation. La politique d'immigration a toutefois récemment fait l'objet d'assouplissements facilités par le relatif succès de l'intégration des migrants dans la société estonienne[292] ; ainsi que par des raisons démographiques (population âgée et déclin démographique), une croissance économique rapide et, par suite, l'anticipation d'un déficit de main d'œuvre.

Exception faite de la législation en matière de migration forcée et de circulation des ressortissants de l'Union, de l'AELE et de l'EEE, le droit estonien de l'immigration

[292] Environ 130 000 naturalisations ont été effectuées entre 1992 et 2003 (soit 10 % de la population totale).

est pour l'essentiel composé des textes suivants : la loi sur les ressortissants étrangers, qui organise le régime de l'admission, du séjour et du travail des étrangers ainsi que les fondements de leur responsabilité ; la loi sur l'obligation de quitter le territoire et l'interdiction d'entrer sur le territoire adoptée le 21 octobre 1998 ; la loi sur les documents d'identité adoptée le 1er janvier 2000 ; et la loi sur la citoyenneté adoptée en 1995. S'appuyant sur une jurisprudence constante de la Cour suprême, la Constitution estonienne ne prévoit pas de droit général à l'admission des ressortissants de pays tiers et ne fait pas explicitement mention du droit d'asile et des procédures de naturalisation.

Il est important de souligner qu'en raison des circonstances historiques décrites ci-dessus, la gestion de la migration s'est longtemps concentrée sur le traitement des demandes des migrants déjà installés dans le pays. Ce n'est que récemment, après stabilisation du statut des migrants, pour la plupart naturalisés ou bénéficiant du statut de résident permanent, que l'attention s'est portée sur l'action des missions diplomatiques et consulaires et sur la gestion du séjour des nouveaux arrivants.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

La loi sur les ressortissants étrangers prévoit plusieurs motifs de séjour en Estonie : exercice d'une activité professionnelle (salariée, indépendante, admission pour des motifs d'affaires) ; regroupement familial ; études, formation professionnelle et recherche ; séjour sur le fondement d'un accord international (ce motif n'a jamais été détaillé) ; séjour temporaire exceptionnel (victimes et témoins de l'infraction de traite des personnes) ; et résidence à long terme ou permanente.

La section 6(1) de la loi sur les ressortissants étrangers fixe un quota annuel d'immigration : «le quota annuel d'immigration ne doit pas excéder 0,05 % du total de la population estonienne permanente». Le régime des quotas estonien se distingue de la plupart des systèmes mis en œuvre au sein de l'Union dans la mesure où il s'agit ici de fixer un maximum annuel d'entrées à ne pas dépasser et non pas un «quota désirable» basé sur des besoins estimés par le pays. Le quota annuel d'immigration est fixé et déterminé de façon centralisée, sans intervention des collectivités locales, des partenaires sociaux ou encore d'autres représentants de la société civile.

Aux termes de la loi sur les ressortissants étrangers, le système des quotas est toutefois écarté s'agissant notamment des catégories suivantes : personnes d'origine estonienne ; étrangers bénéficiant de la procédure de regroupement familial ; citoyens des Etats-Unis d'Amérique et du Japon (cette catégorie incluait auparavant les ressortissants canadiens et européens) ; étrangers dont la présence est favorable au développement économique, éducatif, scientifique ou culturel du pays ; demandeurs d'un titre de séjour aux fins d'études ; titulaires d'un titre de séjour de longue durée-CE.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

Aux termes de la loi sur les ressortissants étrangers, les demandes de visa sont en principe adressées aux représentations estoniennes à l'étranger (à l'exception de la procédure frontalière) et ce sont les autorités consulaires – sous la direction du Ministère des affaires étrangères - qui sont compétentes en matière d'octroi de visa. Cette situation portant à controverse, des mesures ont été prises afin de limiter leur pouvoir discrétionnaire à travers la création d'un système obligatoire et automatisé de consultation numérique (auquel participent la Commission de citoyenneté et de migration, la Commission de surveillance des frontières, le Service central de police chargé de la criminalité et la Section de police chargée de la sécurité). En pratique il s'agit d'un élément additionnel au système actuel de visas, lui-même étant une composante nationale du futur Système d'information sur les visas de l'Union (SIV).

2.2.2 Conditions et procédures applicables

La loi sur les ressortissants étrangers prévoit plusieurs catégories de visas : visas aéroportuaires (catégorie A) ; visas de transit (catégorie B) ; visas de court séjour (catégorie C, pour les séjours de 90 jours maximum) ; visas de long séjour (catégorie D, pour les séjours de six mois maximum).

L'Estonie délivre les catégories de visas prévues par les instructions consulaires communes de Schengen (ICC). L'obtention d'un visa est soumise aux conditions suivantes : possession de documents de voyage valides ; motifs de séjour conformes aux dispositions de la loi relative au séjour temporaire des étrangers en Estonie ; frais de logement couverts ; engagement du demandeur à quitter l'Estonie à la fin du séjour ; frais de retour couverts ; et existence d'une police d'assurance santé garantissant la prise en charge des frais médicaux engagés lors du séjour (Loi sur les ressortissants étrangers, section 10(9)).

La loi sur les ressortissants étrangers envisage différents motifs de refus d'octroi de visa (Loi sur les ressortissants étrangers, section 10(10)). Dans sept hypothèses, la demande de visa est obligatoirement rejetée (par exemple, lorsque les conditions d'obtention du visa ne sont pas remplies, lorsque le demandeur est interdit de séjour, ou présente une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale). Dans dix autres cas, les autorités compétentes disposent d'un pouvoir discrétionnaire quant au rejet d'une demande (lorsque par exemple le demandeur s'est soustrait au paiement d'une amende, ou lorsque l'une des autorités consultées a émis un avis négatif).

L'arrêté n°150 du 27 avril 2004 soumet la procédure de décision en matière de visas à un délai de 30 jours à compter du dépôt de la demande (le délai est prolongé de 30 jours lorsque la demande de visa est fondée sur une invitation).

2.2.3 Voies de recours

En dépit d'une réglementation détaillée de la procédure de délivrance des visas, celle-ci demeure par essence une compétence discrétionnaire des autorités administratives. Ainsi,

la loi sur les procédures administratives ne s'applique pas en la matière. La décision de rejet d'une demande de visa n'a pas à être motivée (Loi sur les ressortissants étrangers, section 10(10)(3)). Un recours juridictionnel, dont l'efficacité demeure toutefois discutable, peut être présenté dans un délai de 10 jours.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

La Commission de citoyenneté et de migration (CCM) est la principale autorité compétente en matière de migration. La CCM est dotée de départements centraux, de quatre départements régionaux ainsi que diverses antennes locales. Les procédures d'immigration supposent l'intervention de différentes autorités administratives telles que le Ministère des affaires étrangères, compétent pour traiter les demandes de titre de séjour présentées à l'étranger ; la Commission en charge du marché du travail compétente pour traiter les demandes de permis de travail et de manière générale les questions d'immigration de travail ; la Commission de contrôle des frontières et la Commission de la police, compétentes en matière de mise en œuvre de la législation de l'immigration. La gestion de la migration est centralisée. Les questions tenant à l'admission et au séjour des étrangers sont avant tout traitées par les autorités gouvernementales, les autorités locales ayant une simple compétence subsidiaire en la matière.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

Les demandes de titre de séjour peuvent être rédigées en estonien, en russe et en anglais. Elles doivent être adressées en personne à la représentation diplomatique compétente (Loi sur les ressortissants étrangers, section 11(4)). La portée de ce principe est toutefois résiduelle et son application est pour l'essentiel réduite aux premières demandes de permis. Par ailleurs, les ressortissants d'un pays bénéficiant d'une exemption de visa ainsi que les membres de leur famille sont dispensés de cette obligation. Enfin, une longue liste d'exceptions est prévue (notamment une exception prévoyant la possibilité pour la CCM d'autoriser la soumission d'une demande de titre de séjour une fois sur le territoire estonien).

La demande de titre de séjour est accompagnée des documents justificatifs requis et du paiement des frais administratifs correspondants. Dans de nombreux cas, le demandeur doit justifier de l'existence de ressources suffisantes et de revenus réguliers. La section 4(3) de la loi sur les ressortissants étrangers précise que la notion de «revenu régulier» correspond à la rémunération perçue à l'occasion de l'exercice d'une activité salariée, des revenus provenant de l'exercice d'une activité indépendante, d'une propriété, d'une pension, d'une bourse d'enseignement, d'une allocation versée par un Etat étranger ou de la prise en charge financière de l'intéressé par les membres de la famille percevant eux-mêmes un salaire régulier. Les demandes doivent également comporter des éléments justificatifs relatifs au logement (taille du logement, nombre de personnes y résidant, etc.) et à l'assurance santé.

En règle générale, le délai d'instruction est de six mois maximum en cas d'application du système de quota ; il est de trois mois en l'absence de quota (il convient de préciser l'existence de procédures préalables telles que l'exigence d'une autorisation de travail en cas d'exercice d'une activité salariée, ou la confirmation de l'inscription dans un établissement d'enseignement en cas de séjour aux fins d'études). Le délai de traitement de la demande est réduit à deux mois en cas de renouvellement du titre de séjour et à un mois en cas de présentation d'une demande de permis de travail. Une réduction significative des délais d'instruction est prévue, en particulier en ce qui concerne les demandes tenant à l'exercice d'une activité professionnelle. Il s'agit davantage d'aligner la législation sur les pratiques administratives plutôt que de réformer les procédures en vue d'une meilleure efficacité[293].

2.3.1.3 Voies de recours

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un recours à proprement parler, il convient de remarquer qu'avant de rejeter une demande de délivrance (et de renouvellement) d'un titre de séjour ou d'un permis de travail, les autorités compétentes doivent accorder au demandeur le droit d'être entendu. A cet effet, l'intéressé est informé des motifs d'une possible décision de rejet de sa demande, laquelle pourra être contestée avant même son adoption définitive.

Aux termes de la jurisprudence de la Cour suprême, le droit constitutionnel d'appel (Constitution, section 13-15) emporte non seulement le droit de présenter un recours mais également l'obligation à la charge de l'Etat d'organiser une protection effective des droits constitutionnels (RT III 2003, 13, 125). En matière migratoire, le demandeur a le droit de présenter un recours administratif avant d'intenter une action devant le Tribunal administratif. Dans la mesure où le recours n'emporte pas d'effet suspensif, l'intéressé doit à cet effet présenter une demande de suspension de l'exécution de la décision administrative auprès de la juridiction administrative (Loi sur les procédures du tribunal administratif, section 12(1) et 12(2))[294].

Il n'existe pas de procédures garantissant un droit de recours effectif lorsque l'intéressé réside dans un pays tiers. Par suite, la question de la protection juridictionnelle contre l'arbitraire des décisions administratives demeure posée.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Un visa de long séjour (catégorie D), pour une ou plusieurs entrées, valable pour un séjour de six mois maximum sur une durée de 12 mois peut être délivré au travailleur étranger employé à court terme sur le territoire national, à son conjoint, ses enfants mineurs et ses enfants majeurs à charge en raison de leur état de santé (Loi sur les ressortissants étrangers, section 10(7)).

[293] Des dates limites plus longues ont été fixées dans les règlements afin d'obtenir une plus grande flexibilité procédurale lorsque le nombre de demandes est au plus haut, le flux de demandes étant fluctuant.

[294] La Cour peut décider d'office de la suspension de l'application d'une décision à tout moment de la procédure. La situation est identique s'agissant des recours administratifs qui n'ont pas d'effet suspensif.

Un permis de séjour temporaire peut être délivré pour une durée maximale de cinq ans ; renouvelable sous réserve du maintien des conditions de délivrance. La section 12(4) de la loi sur les ressortissants étrangers dresse une liste non exhaustive des motifs de refus de délivrance d'un titre de séjour temporaire : falsification d'informations ; non observation des normes constitutionnelles et des lois nationales; exercice d'activités dirigées contre l'Etat et menaçant la sécurité publique ; incitation à la haine ou à la violence raciale, religieuse ou politique ; condamnation pénale supérieure à un an de prison. Par ailleurs, une demande de titre de séjour sera rejetée lorsque les quotas d'immigration sont atteints (à condition naturellement que le demandeur y soit assujetti) (voir ci-dessus, section 2.1.). On remarquera en revanche que la législation ne fait pas mention de conditions relatives à la santé publique (à moins qu'il ne s'agisse d'une condition exigée pour l'exercice de l'activité professionnelle considérée).

La liste des motifs de rejet prévoit que certains actes sont automatiquement considérés comme constitutifs d'une menace à la sécurité de l'Etat, obligeant ainsi les autorités administratives à rejeter la demande de titre de séjour sans possibilité de prendre en considération les circonstances spécifiques de celle-ci. Il s'agit là d'un aspect particulièrement critiquable du droit estonien de l'immigration, qui a par ailleurs fait l'objet de décisions de la Cour suprême sanctionnant le gouvernement.

Par ailleurs, la loi sur les ressortissants étrangers énumère huit cas dans lesquels les autorités compétentes peuvent décider de rejeter une demande, par exemple l'existence d'une menace pour l'ordre public et la politique publique de l'Etat (Loi sur les ressortissants étrangers, section 12(10)).

Enfin, il convient de noter qu'avant l'octroi d'un statut de résident permanent ou de longue durée, la loi sur les ressortissants étrangers ne confère pas d'autonomie au droit de séjour dont bénéficient les membres de la famille et les employés. Ce droit dérive du regroupant ou de l'employeur. Cette situation juridique entraîne un risque d'abus de la part du regroupant ou de l'employeur.

2.3.2.2 Séjour permanent

Suite à la transposition en droit interne de la Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, le statut des résidents de longue durée fait l'objet d'une classification tripartite (avant cela, un seul statut était prévu) : séjour de longue durée des ressortissants de l'Union et de l'EEE ; séjour des résidents de longue durée-CE ; statut permanent national. La particularité du statut permanent national est qu'il n'emporte pas un droit de circulation au sein de l'Union, à la différence du titre de résident longue durée-CE.

L'obtention d'un titre de séjour de longue durée est soumise à une condition de séjour ininterrompu de cinq ans sur le territoire national[295]. Par ailleurs, une condition d'intégration, prenant la forme d'une exigence de connaissance minimale de la langue,

[295] Le séjour en qualité d'étudiant compte pour moitié dans le calcul de la période de cinq ans. Il convient par ailleurs de remarquer que la législation estonienne prévoyait par le passé des conditions plus favorables que la Directive : l'exigence prévue était celle d'un séjour ininterrompu de trois ans sur une période de cinq ans.

est requise pour l'obtention d'un statut de résident de longue durée, qu'il s'agisse du titre de résident de longue durée-CE ou du titre permanent national. Le demandeur doit être en possession d'un titre de séjour valide, il doit être régulièrement enregistré auprès des autorités, justifier de ressources suffisantes et d'une couverture médicale. Les catégories suivantes d'étrangers ne peuvent obtenir un titre de séjour de longue durée : les titulaires d'un titre de séjour aux fins d'études, les titulaires d'un titre de séjour autorisant l'exercice d'une activité professionnelle de courte durée et les titulaires d'un titre de séjour temporaire exceptionnel.

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

La loi sur les ressortissants étrangers prévoit deux possibilités principales de regroupement familial : l'admission du conjoint[296] (section 12(1)), et l'admission de parents proches (section 12(3)). Une troisième possibilité, subsidiaire, permet un regroupement familial fondé sur l'existence de ressources suffisantes.

Un titre de séjour temporaire peut être accordé à l'étranger qui rejoint son conjoint, à condition soit que celui-ci soit de nationalité estonienne et réside sur le territoire national de manière permanente[297] ; soit qu'il s'agisse d'un ressortissant étranger résidant en Estonie depuis au minimum deux ans[298], sous réserve que l'union ne soit pas fictive, qu'il existe de véritables liens psychologiques et économiques entre les conjoints et que la famille soit stable (Loi sur les ressortissants étrangers, section 12(1)). En règle générale l'Estonie fait usage de la période maximale de résidence (deux ans) préalable à l'exercice du droit au regroupement familial tel qu'envisagé par l'article 8 de la Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial. Certaines catégories d'étrangers tels que les doctorants, les titulaires d'un titre de séjour aux fins d'exercice d'une activité d'entrepreneur ainsi qu'un nombre limité de salariés bénéficient d'une dérogation à la règle des deux ans de séjour préalable[299]. Il convient par ailleurs de préciser qu'à l'exception des doctorants, les étudiants ne bénéficient pas du droit au regroupement familial.

Aux termes de la sous-section 12(1)(7) de la loi sur les ressortissants étrangers, une demande de regroupement familial pour un conjoint est déclarée manifestement infondée lorsque les intéressés ne peuvent établir qu'ils sont dans l'incapacité de résider dans leur pays d'origine (ou, le cas échéant, dans le pays d'origine de l'un des époux).

---

296 Il convient de remarquer que le droit estonien ne reconnaît ni les mariages homosexuels ni aucune forme de cohabitation autre que le mariage.

297 Au moins 183 jours par an.

298 A la différence des conditions imposées aux ressortissants estoniens, il n'y a pas dans ce cas d'obligation de résidence permanente.

299 Les activités envisagées sont les suivantes : une activité d'enseignement dans un établissement d'enseignement reconnu par l'Etat ; des activités artistiques ou de recherche ; une activité de direction au sein d'une société enregistrée en Estonie ; une activité d'investissement direct, la création d'une filiale d'une société étrangère en Estonie ; des activités en qualité de sportif de haut niveau, d'entraîneur, d'arbitre ou de responsable sportif ; emploi en qualité d'expert, de conseiller, de consultant, d'installateur d'équipements ou de travailleur hautement qualifié ; une activité dans le cadre d'un programme de coopération internationale comprenant des organismes auxquels participent des autorités publiques ; et les activités des travailleurs détachés.

Aux termes de la section 12(3) de la loi sur les ressortissants étrangers, sont éligibles au regroupement familial les parents proches suivants : l'enfant mineur et l'enfant majeur à charge pour des raisons de santé d'un ressortissant estonien résidant de manière permanente sur le territoire ; l'ascendant d'un ressortissant estonien résidant de manière permanente sur le territoire, lorsque celui-ci nécessite des soins et qu'il est dans l'impossibilité de rester dans le pays d'origine ou un pays tiers ; et l'étranger sous la garde d'un ressortissant estonien résidant de manière permanente sur le territoire. La sous-section 12(1)(1) de la loi sur les ressortissants étrangers accorde aux regroupants ressortissants de pays tiers les mêmes droits au regroupement familial à cette exception près que les ascendants sont dans ce cas exclus du regroupement familial. Les bénéficiaires du regroupement familial obtiennent également dans cette hypothèse un permis de séjour temporaire.

L'exercice du regroupement familial (tant pour les conjoints que pour les proches parents) est soumis aux conditions suivantes : le regroupant doit justifier de l'existence de ressources suffisantes ou le cumul des ressources des deux conjoints doit être suffisant ; les membres de la famille doivent être couverts par un contrat d'assurance couvrant tout traitement médical au cours de la période de validité du titre de séjour considéré ; la famille doit enfin posséder un logement approprié en Estonie.

Le droit estonien de l'immigration ne confère pas à l'enfant majeur et à l'ascendant du regroupant le droit d'exercer une activité professionnelle. En d'autres termes, ces catégories de ressortissants étrangers ne sauraient présenter une demande de permis de travail. Ceci étant, un Mémorandum gouvernemental adopté en mars 2007 propose d'abandonner cette restriction d'accès au marché du travail.

Il convient de noter que la demande de titre de séjour peut être rejetée lorsque les intérêts de l'enfant s'y opposent ou, plus précisément, lorsque la situation économique et sociale de l'enfant pourrait se détériorer à l'occasion du séjour en Estonie. Enfin, le consentement des deux parents est requis lorsque la garde de l'enfant est partagée.

2.3.3.2 Travail

S'agissant de l'exercice d'une activité professionnelle en Estonie, plusieurs situations doivent être distinguées, telles que le séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée (le régime de droit commun en la matière), l'exercice d'un emploi de courte durée (le travail saisonnier par exemple), le régime du permis de travail (applicable essentiellement aux étrangers admis pour une raison autre que l'exercice d'une activité professionnelle, par exemple le regroupement familial) et la faculté d'exercer une activité professionnelle non soumise à autorisation[300].

[300] Les personnes séjournant sur le territoire dans l'intérêt public sont exemptées de l'obligation de posséder un titre (section 14^2). Cette exemption concerne les personnes ayant coopéré dans des affaires criminelles relatives à la traite des personnes, les titulaires d'un titre de séjour de longue durée, les prisonniers accomplissant leur peine, les employés dans le domaine des transports (les cheminots, les camionneurs, etc.) (Loi sur les ressortissants étrangers, section 13^1 (4)), les travailleurs enregistrés (l'enregistrement pouvant être considéré comme un permis de travail) ainsi que les demandeurs d'asile selon les conditions prévues par la loi de promotion de la protection internationale des étrangers. De plus, un étranger séjournant légalement sur le territoire national peut exercer une activité professionnelle sans permis de travail ou sans être inscrit sur la liste des emplois de courte durée du Comité de citoyenneté et de migration, pour une période de six mois maximum en tant que responsable d'une société enregistrée en Estonie s'il exerce des

Activité professionnelle salariée

Le régime estonien de l'emploi des étrangers est une combinaison d'un système de quota, du principe d'opposabilité de la situation de l'emploi et d'un processus de sélection par les employeurs sous le contrôle des autorités administratives. A l'exception des emplois de courte durée et du régime du permis de travail, le séjour d'un étranger aux fins d'exercice d'une activité salariée est soumis à un examen du marché de l'emploi, réalisé par la Commission du marché du travail (CMT)[301]. Les bureaux régionaux de la CMT délivrent les autorisations de travail, dans un délai de 15 jours, et après examen des conditions suivantes : l'employeur a cherché une personne qualifiée pour le poste (un national ou un résident étranger) pendant une durée de deux mois ; une offre d'emploi a été publiée dans un journal national ou un site Internet d'offres d'emploi ; aucun demandeur d'emploi correspondant à l'offre ne s'est présenté ; les qualifications du travailleur étranger sont conformes aux standards professionnels exigés pour exercer l'emploi considéré et, enfin, le travailleur étranger remplit les conditions pouvant être exigées en matière de santé et de connaissance de la langue. Au titre des exigences complémentaires il convient de mentionner la condition d'enregistrement et de ressources suffisantes.

La délivrance de l'autorisation de travail doit être motivée ; elle suppose l'absence de tout motif de refus de la demande y compris en matière du système de quotas. Le renouvellement du permis de travail est soumis à la même procédure.

S'agissant des développements envisagés du droit de l'immigration, le Mémorandum gouvernemental de mars 2007 envisage l'introduction d'une condition de ressources indexées en fonction du secteur d'activité, prévoit d'exempter certaines catégories de salariés de la condition de ressources et de l'examen du marché de l'emploi et enfin, envisage une réduction des délais de procédure à trois mois (actuellement le traitement des demandes peut atteindre neuf mois).

Les ressortissants des Etats-Unis d'Amérique et du Japon, qui ne sont pas soumis au système de quotas, bénéficient d'un régime plus favorable. Par ailleurs, les catégories suivantes ne sont pas soumises au principe d'opposabilité de la situation de l'emploi (Loi sur les ressortissants étrangers, section 13(3)) : les ministres du culte autorisés par le Ministère de l'intérieur ; les journalistes accrédités par le Ministère des affaires étrangères ; les employés détachés en Estonie et les titulaires d'un permis de séjour de longue durée-CE. Un titre de séjour est délivré pour une activité professionnelle spécifique avec un employeur donné (Loi sur les ressortissants étrangers, section 13(3)(6)). En d'autres termes, l'employé étranger ne peut circuler au sein même d'un secteur professionnel donné, y compris après un certain délai.

activités d'administration ou de supervision.

[301] A l'exception des dispositions basiques figurant dans la loi sur les ressortissants étrangers et le règlement 364 (documents et informations exigées, délais d'instruction), il n'existe aucune procédure ou méthode gouvernementale ; l'examen du marché du travail est ainsi effectué selon les règles internes (et par conséquent non publiques) du Bureau du marché du travail. Compte tenu de l'importance centrale de cette étape de la procédure, une méthode plus appropriée et transparente devrait être adoptée afin d'éviter tout risque d'arbitraire.

A la différence des titulaires de titres de séjour aux fins d'exercice d'une activité professionnelle, les étrangers bénéficiant du régime du permis de travail n'entrent pas sur le territoire national dans l'objectif principal d'exercer une activité professionnelle (par exemple, les étrangers admis au titre du regroupement familial). Par suite, ces personnes ne sont pas liées à un employeur donné ni à un secteur professionnel spécifique. Ainsi peuvent-elles changer librement d'emploi et d'employeur. Le Mémorandum gouvernemental de mars 2007 propose d'éliminer l'exigence du permis de travail pour les résidents temporaires.

Activité professionnelle indépendante

Un titre de séjour aux fins d'exercice d'une activité d'entrepreneur peut être délivré à l'étranger qui possède une entreprise ou qui agit comme principal propriétaire, à condition que l'entreprise ou le propriétaire unique soient inscris au registre du commerce estonien, que l'activité envisagée contribue effectivement au développement économique du pays et que le séjour de l'intéressé soit nécessaire au fonctionnement de l'entreprise.

Par ailleurs, l'étranger doit posséder les ressources suffisantes à la création d'une entreprise en Estonie, à savoir une somme de 1 000 000 EEK (63 900 EUR), de même qu'un investissement sur le territoire national s'élevant au minimum à 250 000 EEK (1600 EUR). Il doit par ailleurs présenter un plan d'activité détaillant les activités envisagées ainsi que le nombre de salariés prévus ; posséder les qualifications requises et ne pas être employé par une autre personne en Estonie. Des critères additionnels s'appliquent, tels que la possession d'une assurance santé et une condition d'enregistrement. Le renouvellement du titre de séjour est soumis aux mêmes conditions que celles de la première demande, auxquelles s'ajoute l'exigence d'un logement adéquat. Le titre de séjour peut être refusé lorsque l'intéressé, son plan d'activité, ses sources de financement ou ses associés ne sont pas jugés fiables. Il n'existe aucune mesure spécifique destinée à favoriser certains types d'investissement telles que la création de procédures simplifiées dans certains secteurs d'investissement (par exemple, favoriser l'investissement dans les hautes technologies ou les domaines nécessitant des qualifications élevées au détriment du travail manuel, de la sous-traitance et plus généralement des activités peu qualifiées), la promotion de la mobilité entre secteurs d'activité, la coopération entre recherche et industrie et, enfin, l'admission d'étrangers possédant des qualifications professionnelles peu habituelles. Par ailleurs, aucun régime préférentiel n'existe dans le domaine de la mobilité intra-professionnelle.

Emploi saisonnier

Les conditions d'entrée aux fins d'exercice d'un travail saisonnier ou à court terme sont détaillées dans la section 13(2) de la loi sur les ressortissants étrangers. Le régime correspondant s'applique aux étrangers admis sur la base d'un visa et aux bénéficiaires d'une exemption de visa. La durée maximale de l'emploi saisonnier est de six mois au cours d'une année. Les titulaires d'un visa de long séjour (catégorie D) bénéficient d'un régime plus favorable, sous réserve de la conclusion d'un contrat de travail préalablement à la présentation de la demande de visa. Dans cette hypothèse, l'intéressé peut bénéficier

d'un visa d'une validité de 12 mois autorisant un séjour de six mois consécutifs sur le territoire national. Il convient de noter que l'introduction d'un tel régime en 2003 n'a pas été justifiée par la nécessité de réguler certains besoins spécifiques d'emploi, mais plutôt par le besoin de régulariser l'emploi de courte durée, jusque là exercé en l'absence de base légale. L'assouplissement des procédures d'introduction, la dérogation au régime de l'examen du marché du travail et du système de quota peuvent être interprétés comme l'introduction de nouvelles possibilités de contourner le régime de droit commun d'emploi des travailleurs étrangers.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Un titre de séjour aux fins d'études peut être délivré à un étranger dans le but de poursuivre des études au sein de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, au sein d'un établissement d'enseignement technique, dans le but de participer à des travaux de recherche au sein d'un établissement d'enseignement supérieur ou à des stages de formation professionnelle non rémunérés dans le cadre des études. La délivrance du titre de séjour est soumise aux conditions suivantes : paiement d'une taxe spécifique, justification de moyens d'existence suffisants[302], possession d'une assurance santé et d'un logement[303].

Le projet de loi modifiant la loi sur les ressortissants étrangers prévoit une condition de connaissance suffisante de la langue ainsi que, le cas échéant, la conclusion d'une convention de stage.

Les étudiants peuvent exercer librement une activité professionnelle non rémunérée ou faisant partie intégrante du programme d'études. En dehors de ces deux hypothèses, l'exercice d'une activité professionnelle, salariée ou indépendante, suppose l'obtention d'un permis de travail, doit par ailleurs se faire en dehors des heures consacrées aux études et ne doit pas interférer avec celles-ci.

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

L'adhésion de l'Estonie à l'Union a entraîné des modifications significatives de la législation relative aux visas, au contrôle aux frontières, aux procédures d'asile, d'immigration et de naturalisation. S'agissant du séjour des étrangers, l'Estonie a transposé les Directives européennes applicables, à l'exception toutefois des deux Directives relatives aux études et à la recherche (Directives 2004/114/CE et 2005/71/CE). Dans la majorité des cas, l'Estonie s'est contentée de mettre en œuvre le minimum normatif imposé par les Directives plutôt que de prévoir des conditions plus favorables (exception faite toutefois de la procédure de regroupement familial plus favorable que les exigences européennes). L'harmonisation a cependant entraîné des modifications législatives non négligeables et a permis l'ouverture d'un débat national sur certains aspects de la politique d'immigration.

302 Bien que l'article 7 (1) (b) prévoit la «justification de moyens d'existence suffisants», les ressources exigées (1800 EEK (115 EUR) par mois au 1er janvier 2007) sont largement supérieures au seuil minimum (900 EEK (58 EUR) par mois au 1er janvier 2007) envisagé par la Directive 2004/114/CE.

303 Aucune condition de logement n'est envisagée par la Directive 2004/114/CE ; l'article 7 prévoit seulement des «ressources suffisantes pour couvrir les frais de subsistance, d'études et de retour».

S'agissant de la conformité avec la Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, il convient de remarquer que le droit estonien ne prévoit aucune disposition relative à la mobilité des étudiants (ainsi que le requiert l'article 8 de la Directive) et n'envisage pas de régime spécifique au volontariat. Le projet de loi modifiant la loi sur les ressortissants étrangers propose d'ajouter une condition relative au logement qui ne figure pas dans l'article 7 de la Directive. Par ailleurs, la loi sur les ressortissants étrangers n'exige pas d'autorisation parentale pour le séjour des mineurs (art. 6(1)(b)). La loi sur les ressortissants étrangers, qui certes soumet l'exercice d'une activité professionnelle à l'absence d'interférences avec les études, mais ne précise pas la durée maximale de travail, crée un espace d'arbitraire administratif défavorable aux étudiants étrangers et par suite probablement incompatible avec les dispositions de l'article 17 de la Directive.

Par ailleurs, l'Estonie n'a pas transposé les dispositions de la Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique. Alors que la loi régit le statut des étudiants étrangers, il n'existe à présent aucun régime juridique applicable aux chercheurs. Le projet de loi modifiant la loi sur les ressortissants étrangers propose un régime correspondant mais retient toutefois une conception étroite de la notion d'organisme de recherche (Directive 2005/71/CE, art. 2(c)). Seuls les organismes dont l'activité principale est consacrée à la recherche bénéficieront du régime envisagé (pour le moment aucun organisme privé n'a reçu un agrément correspondant)[304]. Par ailleurs, aucun régime juridique n'est prévu pour attirer les migrants les plus compétents en Estonie.

S'agissant de la procédure de regroupement familial, la loi sur les ressortissants étrangers impose le rejet de la demande lorsque les conjoints ne peuvent établir qu'ils sont dans l'incapacité de rejoindre leur pays d'origine (ou, le cas échéant, le pays d'origine de l'un des conjoints). Ce principe du premier pays tiers déroge aux dispositions de la Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, ainsi qu'aux dispositions de la Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Par ailleurs, le droit estonien ne contient aucune disposition relative aux enfants adoptés, posant ainsi la question de sa compatibilité avec l'article 4(1) de la Directive 2003/86/CE. Enfin, la loi sur les ressortissants étrangers ne reconnaît pas le droit des étudiants (à l'exception des doctorants) au regroupement familial, en dérogation aux articles 3(1) et 3(2) de la Directive 2003/86/CE.

S'agissant de la transposition de la Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, le principal écueil du droit estonien concerne la circulation et le séjour d'étrangers bénéficiant du statut de résident de longue-durée dans un autre Etat membre de l'Union (Directive 2003/109/CE, Chap. III et IV). A l'exception d'une disposition garantissant «au titulaire

[304] Une importance particulière a été accordée au secteur privé afin de mettre en place les objectifs de Lisbonne (3 % du PIB consacré à l'innovation et au recrutement de 700 000 nouveaux chercheurs).

d'un permis de résident longue durée-CE les droits visés au Chapitre III de la Directive 2003/109/CE», cette question ne fait l'objet d'aucune réglementation spécifique en droit national.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

Aucune étude générale ne semble avoir été conduite. Toutefois, une récente thèse de doctorat consacrée aux services sociaux dans la région d'Ida-Virumaa (région du nord est de l'Estonie où la concentration de migrants est la plus importante) établit qu'il n'existe pas de différence marquante dans la vie quotidienne des Estoniens et des Russes. Il existe toutefois certains difficultés spécifiques telles que des séparations familiales causées par la migration, la perte d'un emploi ou d'un logement, des problèmes liés à la résidence alternée des enfants entre l'Estonie et un pays tiers. Aucune plainte pour des faits de discrimination ne semble avoir été déposée. Toutefois, la thèse doctorale précitée souligne l'existence d'inégalités d'accès aux informations relatives aux services sociaux ainsi qu'aux procédures de renouvellement de titres de séjour et de naturalisation.

En l'absence d'une étude de fond consacrée tant à la nécessité et l'effectivité du système de quota qu'aux besoins réels d'immigration provenant des dynamiques démographiques et économiques, il existe une tendance à la « sacralisation « des quotas d'immigration. En raison de nombreuses lacunes du droit de l'immigration, notamment quant à la régulation de l'immigration économique, la question de l'utilité même des quotas se pose. Ainsi, toute réforme d'importance devrait se fonder sur une étude préalable des besoins de la société estonienne. Du point de vue institutionnel, la gestion des quotas devrait être placée sous la responsabilité du Ministère de l'économie et des communications ou du Ministère des affaires sociales, qui sont responsables de la gestion de l'économie nationale et du marché du travail, plutôt que d'en laisser la charge au Ministère de l'intérieur, lequel devrait concentrer son action sur les questions de contrôle direct de l'immigration. Il serait par ailleurs bénéfique d'associer plus étroitement les autorités locales et les partenaires sociaux à la gestion de l'immigration.

5. Coopération avec les pays tiers

L'Estonie, qui a connu un développement rapide et a rejoint la majorité des institutions internationales majeures au cours des dernières années, demeure toutefois un pays en transition placé dans la situation du receveur au sein du cycle économique. Ce n'est que très récemment, grâce à une croissance économique soutenue, que l'Estonie a pu commencer à mettre en œuvre une politique d'aide au développement. Dans la mesure où l'Estonie a réussi à moderniser son droit de l'immigration et à développer sa propre capacité de gestion des migrations comportant un recours aux traitement internet des demandes (cartes d'identité électroniques, bases de données numériques, système de demande en ligne, passeports biométriques, etc.), le pays est bien placé pour partager son savoir-faire avec les pays en développement et en transition.

L'Estonie a conclu avec l'Australie et la Nouvelle Zélande un Mémorandum d'accord relatif aux visas applicables en matière de travail estival (respectivement entrés en vigueur le 26 mai 2005 et le 2 avril 2007). Avant son adhésion à l'Union (le 1er mai

2004) et le transfert de compétence subséquent, L'Estonie a également conclu plusieurs accords relatifs aux exemptions et facilitations de visas ainsi que plusieurs accords de réadmission (pour la plupart avec des Etats membres de l'Union). En plus des accords de l'Union relatifs au régime transfrontalier de sécurité sociale, l'Estonie a conclu des accords bilatéraux dans ce domaine (avec la Finlande, la Lettonie, la Lituanie, l'Ukraine, la Russie et le Canada) qui ne prévoient pas le transfert des retraites, mais qui envisagent un système de réciprocité de paiement des pensions et des aides sociales selon lequel le pays d'origine continue de verser les sommes dues en cas d'établissement sur le territoire de la partie contractante.

L'Estonie n'a conclu aucun accord bilatéral en matière de recrutement, d'immigration économique (qu'il s'agisse de travailleurs saisonniers, travailleurs invités ou frontaliers, de personnes travaillant sur un projet spécifique ou de stagiaires) ou de fourniture de services (à l'exemple de l'AGSC Mode-4 ou Mode-3).

Alors que certaines analyses établissent que la part des rapatriements de fonds dans l'économie estonienne est relativement élevée (2,5 % du PIB en 2004), aucune politique spécifique d'encadrement des rapatriements de fonds dans un but de développement n'a été envisagée jusqu'à présent (Mansoor, Quillin 2006).

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Demuth, A., *Politics, Migration and Minorities in Independent and Soviet Estonia, 1918-1998*, Dissertation im Fach Geschichte zur Erlangung des Grades Dr. phil. graduiertenkolleg migration in modernen Europa, Institut für Migrations forchung und Interkulturelle Studien (IMIS), Fachbereich Kultur- und Geo wissen schaften, Universität Osnabrück (2000) pp. 60-68 (Demuth 2000).

Commission d'Etat estonienne d'examen des politiques de répression, *The White Book. Losses inflicted on the Estonian nation by occupation regimes 1940-1991* (2005) Tallinn, Estonian Encyclopedia Publisher (Commission d'Etat estonienne d'examen des politiques de répression 2005).

Commission internationale estonienne pour l'examen des crimes contre l'humanité *Estonia 1940-1945. Reports of the Estonian International Commission for the Investigation of Crimes Against Humanity* (2006) Tallinn (Commission internationale estonienne pour l'examen des crimes contre l'humanité 2006).

Katus, K. ; Puur, A., «Eesti rahvastikuarengu pöördepunktid II» («La population d'origine estonienne et population immigrée») , *Akadeemia* (2006) pp. 259-522 (Katus ; Puur 2006).

Katus, K., Kupiszewski, M., Rees, P., Sakkeus, L., Herm, A. ; Powell, D., «Internal migration and regional population dynamics in Europe: Estonia case study», Rapport préparé pour le Conseil de l'Europe (Direction des affaires économiques et sociales, division population et migration) et pour la Commission européenne (DG V, emploi, relations industrielles et affaires sociales, unité E1, analyses et recherches sur la situation sociale) (1998).

Kukk, K., «Economic damage», in *Estonian State Commission on Examination of the Policies of Repression. The White Book. Losses inflicted on the Estonian nation by occupation regimes 1940-1991* (2005) Tallinn, Estonian Encyclopedia Publishers, pp. 141-171 (Kukk 2005).

Mälksoo, L., *Estonian International Commission for the Investigation of Crimes Against Humanity. International status of Estonia in 1941-1944: a legal appraisal* (2006).

Mansoor, A. ; Quillin, B., *Migration et rapatriements de fonds. Europe de l'est et ex-URSS. Europe et Asie centrale* (2006) Banque Mondiale (Maansor ; Quillin 2006).

Memorandum valitsuskabineti liikmetele. Välismaalaste töötamisega seotud menetlusprotseduuride lihtsustamiseks. Esitatud 05. märtsi 2007. valitsuskabineti nõupidamisele. Aucune publication, l'auteur en possède une copie (référencée dans son étude sous le libellé «Cabinet Memorandum»).

Mettam, W.C. ; Williams, S.W., «A colonial perspective on population migration in Soviet Estonia», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, pp. 133-150.

Rahi-Tamm, A., «Human losses», in *The White Book. Losses inflicted on the Estonian nation by occupation regimes 1940-1991* (2005), pp. 25-46 (Rahi-Tamm 2005).

Rand, L., *Reports of the Estonian International Commission for the Investigation of Crimes Against Humanity, resettlement of German minority from Estonia in 1939-1941* (2006) Tallinn, pp. 33-43 (Rand 2006).

Tammaru, T., «Venelased Eestis: ränne ja kohanemine», *Sisekaitseakadeemia* (1999) Tallinn, pp. 15-20 (Tammaru 1999).

Tööturuamet. Tööturuameti luba välismaalase töölevõtmiseks. Approuvé en mars 2006 et entré en vigueur le 1er avril 2006. Aucune publication, l'auteur en possède une copie.

Autres sources

Eesti Vabariigi immigratsiooniseadus. 26.06.1990. (RT 1990, 2, 25).

Eesti Vabariigi haridusseadus. 23.03.1992. (RT 1992, 12, 192).

Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. (RT 1992, 26, 349).

Kohalike omavalitsuste korralduse seadus. 02.06.1993. (RT I 1993, 37, 558).

Välismaalaste seadus. 08.07.1993. (RT I 1993, 44, 637).

Palgaseadus. 26.01.1994. (RT I 1994, 11, 154).

Perekonnaseadus. 24.10.1994. (RT I 1994, 75, 1326).

Kodakondsuse seadus. 19.01.1995. (RT I 1995, 12, 122).

Keeleseadus. 21.02.1995. (RT I 1995, 23, 334).

Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus 26.03.1997. (RT I 1997, 30, 471).

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. 21.10.1998. (RT I 1998, 98/99, 1575).

Isikut tõendavate dokumentide seadus 15.02.1999. (RT I 1999, 25, 365).

Halduskohtumenetluse seadustik. 25.02.1999. (RT I 1999, 31, 425).

Välisriigis omandatud kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus. 15.03.2000. (RT I 2000, 29, 168).

Rahvastikuregistri seadus 31.05.2000. (RT I 2000, 50, 317).

Kutseseadus. 19.12.2000. (RT I 2001, 3, 7).

Haldusmenetluse seadus 06.06.2001. (RT I 2001, 58, 354).

Tsiviilseadustiku Üldosa seadus 27.03.2002. (RT I 2002, 35, 216).

Ravikindlustuse seadus. 19.06.2002. (RT I 2002, 62, 377).

Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. 14.09.2003. (RT I 2003, 64, 429).

Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seadus. 17.03.2004. (RTI 2004, 19, 134).

Riigi õigusabi seadus. 28.06.2004. (RT I 2004, 56, 403).

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. 14.12.2005. (RT I 2006, 2, 3).

Euroopa Liidu kodaniku seadus. 17.05.2006. (RT I 2006, 26, 191).

Vabariigi Valitsuse 30.08.2000. a määrus nr 281. Viisaregistri asutamine ja viisaregistri pidamise põhimäärus (RT I 2000, 71, 444).

Vabariigi Valitsuse 30.11.2000. a määrus nr 394. Riikliku elamis- ja töölubade registri pidamise põhimäärus (RT I 2000, 91, 594).

Vabariigi Valitsuse 16.05.2001. määrus nr 164. Kohustusliku eesti keele oskuse tasemed äriühingute, mittetulundusühingute ja sihtasutuste töötajatele ning füüsilisest isikust ettevõtjatele (RT I 2001, 48, 269).

Siseministri 12.12.2001. a määrus nr 99. Dokumendi taotleja isiku tuvastamise kord (RTL 2001, 137, 2017).

Vabariigi Valitsuse 26.11.2002. a määrus nr 364 «Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord». 26.11.2002. (RT I 2002, 98, 574).

Riigikogu 15. jaanuari 2003. a otsus. Eesti arengukoostöö põhimõtete heakskiitmine (RTI 2003, 7, 33).

Sotsiaalministri 31.03.2003. a määrus nr 51. Tööinspektsiooni põhimäärus (RTL 2003,45,663).

Siseministri 8.04.2003.a määrus nr 44. Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kord (RTL 2003, 49, 730).

Vabariigi Valitsuse 22. aprilli 2003. a määrusega nr 126. «Välismaalaste seaduses» sätestatud legaalse sissetuleku määrade kehtestamine (RT I 2003, 37, 250).

Siseministri 23.12.2003. a määrusega nr 117 kinnitatud Kodakondsus- ja Migratsiooniameti põhimäärus. (RTL 2004, 1, 10).

Välisministri 22.04.2004. a määrus nr 5. Riikide nimekiri, kelle väljastatud reisidokumentide kasutajate suhtes kehtib lennujaama transiitviisa nõue (RTL, 28.04.2004, 48, 835).

Vabariigi Valitsuse 27.04.2004. a määrus nr 150. Viisa andmise, viisakutse kinnitamise ja viibimisaja pikendamise taotlemisel esitatavate dokumentide ja andmete loetelu ning viisa andmise ja andmisest keeldumise, viisakutse kinnitamise ja kinnitamisest keeldumise, viibimisaja pikendamise ja pikendamisest keeldumise ning viibimisaja ennetähtaegse

lõpetamise ja viisa kehtetuks tunnistamise tähtajad ning piisavate rahaliste vahendite määra ja tervisekindlustuslepingu kindlustussumma määra kehtestamine (RT I 2004, 35, 244).

Vabariigi Valitsuse 30.07.2004. a määrus nr 259. Teadus- ja arendustegevuse evalveerimise tingimused ja kord (RTI 2004, 60, 428).

Siseministri 02.02.2005. a määrus nr 32. Siseministeeriumi valitsemisala asutuste määramine (RTL 2005, 19, 213).

Vabariigi Valitsuse 11.04.2005. a määrus nr 74. Viisa andmise otsustamisel kooskõlastuse andmise kord ja tähtajad (RT I 2005, 21, 138).

Valitsuse 27.01.2006. a määrus nr 27. Töötuna ja tööotsijana arvel olevate isikute ning tööturuteenuste osutamise registri pidamise põhimäärus (RTI 2006, 6, 39).

Vabariigi Valitsuse 06.02.2006. a määrus nr 31. Reguleeritud ametikohtade ja kutsealaste tegevuste loetelu, millele ei kohaldata »Välisriigis omandatud kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadust» (RTI 2006, 9, 48).

Vabariigi Valitsuse 06.04.2006. a määrus nr 89. Välisriigi haridust tõendavate dokumentide hindamise ja akadeemilise tunnustamise ning välisriigi haridussüsteemis antud kvalifikatsiooni nimetuse kasutamise tingimused ja kord (RTI, 13.04.2006, 16, 130).

Vabariigi Valitsuse 07.04.2006. a määrus nr 92. Eesti Teadusinfosüsteemi asutamine ja selle pidamise põhimäärus (RTI 2006, 16, 133).

Vabariigi Valitsuse 18.05.2006. a määrus nr 114. Pikaajalise elaniku elamisloa andmise, taastamise ning kehtetuks tunnistamise kord (RT I 2006, 24, 175).

Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kord. Kodakondsus- ja Migratsiooniameti peadirektori 29.09.2006. käskkiri nr 221. Not published.

Vabariigi Valitsuse 21.09.2006. a määrus nr 273 Palga alammäära kehtestamine (RTI 2006, 60, 455).

Vabariigi Valitsuse 22.09.2006. a määrus nr 209 «Dokumendi väljaandmise taotlemisel fotole esitatavad nõuded ja nendega seonduvate Vabariigi Valitsuse määruste muutmine (RT I 2006, 41, 316).

Décisions de la Cour suprême

Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr 3-3-1-5-97 Vabariigi Valitsuse esindaja kassatsioonkaebuse läbivaatamine 1938. a. kodakondsuse seaduse alusel naturalisatsiooni korras kodakondsuse mitteandmise motiveerimise asjas (RT III 1997,12,36).

Riigikohtu halduskolleegiumi 06.06.1997.määrus asjas nr 3-3-1-16-97 S. Lotkovi kassatsioonkaebuse läbivaatamine Välismaalaste seaduse rikkumise asjas (RTIII 1997, 21/22, 236).

Riigikohtu halduskolleegiumi 18.05.2000. a kohtuotsus asjas nr 3-3-1-11-00 Valentina UÖakova kassatsioonkaebuse läbivaatamine elamisloa taotlemisel sisserände piirarvu kohaldamise asjas (RT III 2000, 14, 149).

Riigikohtu halduskolleegiumi 19.06.2000. kohtuotsus asjas nr 3-3-1-16-00 Kodakondsus- ja Migratsiooniameti kassatsioonkaebuse läbivaatamine Eestist lahkumise ettekirjutuse tegemise asjas (RTIII, 13.07.2000,18,189).

Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kohtukolleegiumi 05.03.2001. kohtuotsus 3-4-1-2-01 Tallinna Halduskohtu taotluse tunnistada kehtetuks välismaalaste seaduse § 12 lg 5 ja lg 6 läbivaatamises (RTIII, 16.03.2001, 7, 75).

Riigikohtu halduskolleegiumi 04.05.2001. otsus nr 3-3-1-21-01 I. Popovi ja N. Popova kassatsioonkaebuse läbivaatamine välisriigi endisele kaadrisõjaväelasele ja tema abikaasale elamisloa andmisest keeldumise asjas (RTIII, 28.05.2001, 16, 170).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14.04.2003. otsus asjas nr 3-4-1-4-03 (RT III 2003, 13, 125).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 17.02.2003. otsus nr 1 Vabariigi Valitsuse 6. novembri 1996. a määrusega nr 268 kinnitatud »Maa enampakkumisega erastamise korra» punkti 47 põhiseadusele vastavuse kontrollimises (RT III 2003, 5, 48).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14. aprilli 2003. a otsus asjas nr 3-4-1-4-03 (RT III 2003, 13, 125).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21.04.2004. otsus asjas 3-4-1-7-03 (RT III 2004,5,45).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalvekolleegiumi 21.06.2004. kohtuotsus Tallinna Halduskohtu taotlus kontrollida välismaalaste seaduse § 12 lg 4 p 1 ja § 12 lg 5 vastavust põhiseadusele (RTIII 2004, 20, 224).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 09.05.2006. määrus asjas nr 3-4-1-4-06 (RT III 2006,19,174).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi kolleegiumi arvamus põhiseaduse § 111 tõlgendamise kohta asjas nr 3-4-1-3-06 (RTIII, 2006, 19, 176).

Riigikohtu halduskolleegiumi 16. oktoobri 2006 kohtuotsus otsus A. A. kaebus siseministri 6. juuli 2004. a käskkirja nr 292 tühistamiseks (2006, 37, 317).

Riigikohtu halduskolleegiumi 13.11.2006. a kohtuotsus asjas nr 3-3-1-45-06 Kodakondsus- ja Migratsiooniameti taotluses T. D. väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaja pikendamiseks (RT III 2006, 42, 358).

Riigikohtu halduskolleegiumi 22.03.2007. a kohtuotsus asjas 3-3-1-2-07 Vasily Beskovi kaebuses Kodakondsus- ja Migratsiooniameti Lääne regionaalosakonna Pärnu migratsioonibüroo 05.04.2006. a ettekirjutuse nr 1010577926 tühistamise nõudes (RTIII 2007, 14, 112).

Accord relatif à la protection sociale du personnel des forces armées de la Fédération de Russie sur le territoire de la République d'Estonie (RT II 1995, 46, 203).

Office de la citoyenneté et de l'immigration (2002) Tallinn. Annuaire disponible en ligne : www.mig.ee

Office de la citoyenneté et de l'immigration (2003) Tallinn. Annuaire disponible en ligne : www.mig.ee

Office de la citoyenneté et de l'immigration (2006) Tallinn. Annuaire disponible en ligne : www.mig.ee

Entretiens

Mme. Nele Labi, Office estonien du marché du travail.

M. Martin Karro, responsable du Bureau des documents des étrangers au sein de l'Office de la citoyenneté et de l'immigration.

Mme Margit Ratnik, responsable des visas et de l'immigration illégale au sein de l'Office de la citoyenneté et de l'immigration.

FINLANDE

1. Politique et tendances générales d'immigration 262

2. Régime juridique de l'immigration 263
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 263
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 263
2.2.1 Autorités compétentes 263
2.2.2 Conditions et procédures applicables 264
2.2.3 Voies de recours 265
2.3 Régime du séjour 265
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 265
2.3.1.1 Autorités compétentes 265
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 265
2.3.1.3 Voies de recours 266
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 266
2.3.2.1 Séjour temporaire 266
2.3.2.2 Séjour permanent 266
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 267
2.3.3.1 Regroupement familial 267
2.3.3.2 Travail 268
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 270

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 270

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 270

5. Coopération avec les pays tiers 272

Bibliographie sélective 273

1. Politique et tendances générales d'immigration

La Finlande a longtemps été un pays d'émigration. Actuellement, près de 1,3 millions de Finlandais vivent à l'étranger (Forsander 2002). Un taux d'immigration traditionnellement faible conjugué à une politique d'immigration restrictive explique la faible présence de migrants dans le pays (Sandlund 2004, p.5).

Fin 2006, 121 739 étrangers vivaient en Finlande, soit 2,3 % de la population (Institut national de statistique 2006). En 2006, un nombre important d'immigrants a demandé à entrer en Finlande en vue d'un regroupement familial, 5 440 demandes ayant été déposées à la Direction de l'immigration, avec un taux de réussite de 80 % (Direction de l'immigration 2006, p.28). La Direction a reçu 15 900 demandes de permis de séjour, le nombre de permis de séjour aux fins d'exercice d'une activité professionnelle étant d'environ 5 000 (Direction de l'immigration 2006, p.28).

Sur environ 20 000 personnes entrant sur le territoire finlandais en tant que travailleurs saisonniers, près de 85 % sont d'origine russe ou estonienne et travaillent dans des exploitations agricoles et sylvicoles (Direction de l'immigration 2006). La Finlande cherche activement à attirer les immigrants, mais elle n'a pas été en mesure de surmonter les restrictions à la mobilité imposées par un marché du travail protégé, structuré et contrôlé par les organisations d'employés et d'employeurs (Ristikari 2006).

La loi finlandaise sur les étrangers, complètement révisée en 2004, a remplacé l'ancienne loi sur les étrangers de 1991 et vise à aborder tous les aspects problématiques des droits et devoirs des étrangers. Selon la section 1, l'objectif de cette loi est de promouvoir et de mettre en œuvre une gestion ordonnée de l'immigration, d'assurer le respect des droits de l'homme et la protection internationale des étrangers, conformément aux accords internationaux conclus par la Finlande. La loi sur les étrangers a été amendée plusieurs fois depuis le printemps dernier, les derniers changements pris en considération par ce rapport étant entrés en vigueur le 1er septembre 2007.

Récemment, le gouvernement finlandais a approuvé le premier Programme gouvernemental concernant la politique migratoire (Programme gouvernemental 2006), la Finlande étant à la recherche d'une immigration pouvant combler ses besoins en main-d'œuvre. Le programme envisage des procédures simplifiées pour la délivrance de permis de séjour en faveur des personnes exerçant une activité professionnelle dans le pays et pour les membres de leur famille, ainsi qu'un traitement facilité pour les étudiants souhaitant obtenir un permis de séjour après la fin de leurs études en Finlande. La Finlande a également commencé à élaborer des stratégies pour amener les experts et les professionnels étrangers hautement qualifiés à venir s'installer dans le pays (Raunio 2005, p.28). L'objectif de la Finlande est d'accroître la coopération dans l'espace Schengen afin que la demande d'autorisation de séjour pour une personne employée dans le pays puisse, à l'avenir, être déposée dans n'importe quel consulat ou ambassade de l'espace Schengen (Programme gouvernemental 2007, p. 22). Le nouveau gouvernement a également transféré les responsabilités de l'immigration – en particulier les questions relatives à l'asile, au statut de réfugié ainsi qu'à l'intégration – du Ministère du travail au

Ministère de l'intérieur afin d'éviter le chevauchement des compétences entre les deux ministères. Une nouvelle fonction de Ministre de la migration a été créée au sein du Ministère de l'intérieur à cette fin (Programme gouvernemental 2007, p. 70).

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

Le droit finlandais prévoit différent types de statuts d'immigration : le regroupement familial, les études ou formation professionnelle, le travail saisonnier et le travail salarié ou indépendant. Un statut spécial est également accordé aux victimes de la traite des personnes et aux ressortissants de l'ancienne Union soviétique d'origine finlandaise, qui leur permet d'obtenir des permis de séjour continus. Ces deux dernières catégories, qui dépassent la portée de cette étude, ne seront pas traitées plus avant.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

En Finlande, les questions relatives à l'immigration sont de la compétence de plusieurs autorités. Les ambassades et consulats, sous l'autorité du Ministère des affaires étrangères, ont un rôle important à jouer dans les décisions concernant les visas et sont par ailleurs les premières autorités à recevoir les demandes de permis de séjour. Le Ministère du travail prend part aux décisions concernant les permis de travail en évaluant les besoins nationaux du marché du travail et se charge également de la mise en œuvre de certaines mesures d'intégration. Le nouveau programme du gouvernement prévoit des changements radicaux : «une unité responsable de la migration et de l'intégration sera établie au sein du Ministère de l'intérieur. Elle inclura l'Office national de l'immigration et la Direction de l'immigration travaillant sous son égide. Parmi les autres unités transférées depuis le Ministère du travail, citons le Service de la politique d'immigration du Département politique, le Service de l'immigration et des permis de travail du Département de la mise en œuvre de la politique du marché du travail, le Conseil consultatif pour les relations ethniques, les Centres de réception, le Bureau du médiateur pour les minorités et le Conseil national contre la discrimination. Une unité spéciale pour l'intégration sera créée au sein de la future entité du Ministère de l'intérieur qui, dans l'exercice de ses fonctions, travaillera en étroite collaboration avec le Ministère de l'éducation, le Ministère des affaires sociales et de la santé, le futur Ministère du travail et de l'industrie et le Ministère de l'environnement. L'unité secondera le Ministère en endossant la responsabilité générale pour les questions d'intégration et la coordination afférente. Une coopération souple entre ministères est primordiale dans la mise en œuvre de la réforme en vue de développer une immigration à même de combler les besoins de main-d'œuvre […]».

L'Office national de l'immigration, les services de police et des gardes-frontière s'occupent également des questions touchant les étrangers. L'Office est chargé d'élaborer les politiques et la législation sur les étrangers, d'assurer la coordination entre les différents secteurs administratifs et de représenter la Finlande à l'étranger sur les questions relatives à l'immigration. L'Office dirige et développe les questions administratives et

supervise la Direction de l'immigration qui, à son tour, se prononce sur les autorisations individuelles, l'asile, les mesures d'éloignement et la naturalisation. Les services de police se chargent de l'octroi des différents permis et établissent la régularité du séjour d'un étranger dans le pays. Cette fonction couvre différents domaines tels que les services relatifs aux autorisations de séjour (renouvellement des visas, permis de séjour, réception des demandes d'asile et enregistrement des citoyens communautaires), les mesures d'éloignement, la prévention de l'immigration irrégulière et de la traite des personnes. La principale responsabilité du Service des gardes frontière est le contrôle de la validité des documents de voyage et des titres de séjour aux frontières internationales.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

Les types de visas Schengen sont le visa à simple entrée, le visa à multiples entrées, le visa de transit, le visa de transit aéroportuaire et le visa de retour (Loi sur les étrangers, section 20). Le visa à simple entrée a une durée de validité de trois mois maximum, tandis que le visa à multiples entrées permet plusieurs entrées sur le territoire pendant une période de six mois, avec un séjour maximum de trois mois (Loi sur les étrangers, section 20(1)).

Les ressortissants des pays ayant une obligation de visa pour la Finlande doivent en faire la demande à l'ambassade finlandaise la plus proche avant d'arriver en Finlande. Les étrangers peuvent entrer sur le territoire finlandais s'ils sont munis d'un document de voyage valide leur permettant de traverser la frontière ; s'ils sont titulaires d'un visa valide, d'un permis de séjour ; s'ils disposent de ressources suffisantes ou s'ils établissent pouvoir régulièrement subvenir à leurs besoins ; s'ils peuvent (si nécessaire) produire des documents indiquant le but de leur séjour et prouver que les exigences susmentionnées sont satisfaites ; s'ils n'ont pas été interdits d'entrée dans le pays ; et s'ils ne sont pas considérés comme présentant un menace à l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique, ou les relations internationales de la Finlande (Loi sur les étrangers, section 11).

Bien que le visa soit délivré par l'ambassade compétente lorsque toutes les conditions sont remplies, les conditions d'entrée sont réévaluées à l'arrivée à la frontière finlandaise. Si la personne ne satisfait pas aux exigences mentionnées ci-dessus, elle peut se voir refuser l'entrée dans le pays. Les ressortissants venant de pays ayant une obligation de visa et séjournant de manière non permanente doivent prouver qu'ils disposent de 30 EUR par jour pour subvenir à leurs besoins ainsi que d'un billet retour. L'étranger peut également se voir refuser l'entrée s'il y a des raisons de suspecter qu'il envisage d'entreprendre des activités illégales sur le territoire national ou d'offrir des services sexuels (Loi sur les étrangers, section 148(1)). Les mêmes conditions s'appliquent à l'octroi ou au refus d'un visa.

La durée de la procédure est de sept à quinze jours, en fonction de la nationalité du demandeur (Ministère des affaires étrangères, visas et permis de séjour 2007). Les frais d'obtention d'un visa s'élèvent à 60 EUR[305].

[305] Les ressortissants de Russie, Ukraine, Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Macédoine (ARYM), Monténégro, Serbie et Moldavie bénéficient encore du tarif de 35 EUR (conformément à la décision du Conseil de l'Union du 1er juin 2006, art. 2).

2.2.3 Voies de recours

Les décisions en matière de visa ne peuvent faire l'objet d'une procédure d'appel (Loi sur les étrangers, section 191(1)).

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

Voir section 2.2.1 pour un développement sur ce sujet.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

Un étranger sollicitant un permis de séjour (temporaire ou permanent) doit prouver sa capacité à subvenir à ses besoins et à ceux des personnes à sa charge. En principe, une personne adulte doit prouver qu'elle dispose de 900 EUR par mois ; pour un étudiant cette exigence s'élève à 500 EUR par mois (exigence de revenu minimum de l'Office national de l'immigration). D'autres documents peuvent être réclamés en fonction de la nationalité du demandeur, par exemple un certificat ou un passeport valide.

Actuellement, une connaissance de base de la Finlande et de sa langue n'est pas requise. L'on remarquera toutefois que la connaissance du pays et de la langue est requise dans le cadre de la procédure accélérée de naturalisation dont bénéficient les Finlandais ingriens. En outre, les étudiants présentant leur candidature aux programmes internationaux peuvent être soumis à un examen de leur connaissance de la langue anglaise. Les municipalités et le Ministère du travail proposent une variété de cours d'intégration comprenant des cours de langues.

L'immigrant a la responsabilité d'assurer que tous les documents pertinents ont été traduits avant son arrivée en Finlande. Parmi ces documents, citons les documents de travail (détaillant la dernière fonction occupée et la raison de la fin de l'emploi), les actes de naissance et de mariage.

Un permis de séjour peut être refusé si le demandeur présente une menace à l'ordre public, la sécurité publique ou les relations internationales du pays (Loi sur les étrangers, section 11(1)-(2)) ou si l'on peut raisonnablement suspecter qu'il envisage de contrevenir à la législation de l'entrée et du séjour en Finlande (Loi sur les étrangers, section 148).

Les tarifs vont de 55 EUR pour un premier permis de séjour délivré aux étudiants et aux mineurs jusqu'à 200 EUR pour un permis de séjour standard.

La Direction de l'immigration spécifie les délais moyens de traitement pour les différents types de permis. Par exemple, un permis de séjour pour un travailleur salarié prend environ 1,7 mois de traitement, un permis de séjour pour un travailleur indépendant prend en moyenne 2,4 mois, un permis de séjour pour un étudiant prend 0,7 mois, et un permis de séjour basé sur des liens familiaux prend en moyenne 4,4 mois. En pratique,

toutefois, la demande d'un permis de séjour pour une personne ayant un contrat de travail en Finlande est traitée selon une moyenne de trois mois, en fonction de la complexité du dossier (Entretien Forsander). L'exercice du droit au regroupement familial par un étranger bénéficiant du statut de résident permanent ne doit pas excéder neuf mois (Loi sur les étrangers, section 69a). En moyenne, en 2006, cette procédure a pris 3,5 mois (Direction de l'immigration 2006, p.28).

2.3.1.3 Voies de recours

Il est possible de présenter un recours contre les décisions de la Direction de l'immigration devant le Tribunal administratif et, par la suite, devant la Cour administrative suprême (Loi sur les étrangers, section 191 (1)).

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Les permis de séjour sont soit accordés pour une durée déterminée soit offrent un statut de résident permanent[306]. La catégorie des permis de séjour à durée déterminée se subdivise elle-même en un titre de séjour offrant un statut «temporaire» (indiqué par la lettre B) et un titre de séjour offrant un statut «continu» (indiqué par la lettre A).

Le premier type de permis à durée déterminée (permis B) est en principe valable un an. Il est délivré aux fins d'exercice d'une activité professionnelle temporaire (salariée ou indépendante), d'études ou pour toute autre raison particulière telle que le regroupement familial avec une personne titulaire d'un permis A (Loi sur les étrangers, section 45(1)).

Un permis de séjour de type A est accordé pour une durée maximale de quatre ans (Loi sur les étrangers, section 55(1)) lorsque le séjour est de nature continue (emploi de longue durée, existence de liens familiaux, etc.) mais également lorsque un permis de type B n'est pas adapté et qu'un permis permanent ne peut être accordé (par exemple, les étrangers d'ascendance finlandaise sollicitant la citoyenneté finlandaise mais vivant à l'étranger de manière permanente et membres de leur famille). Après un séjour en Finlande d'une période au moins égale à deux ans le titulaire d'un permis B peut présenter une demande de délivrance de permis de séjour A (Loi sur les étrangers, section 54(3)).

2.3.2.2 Séjour permanent

Une personne ayant vécu en Finlande pendant quatre ans avec un permis de séjour offrant un statut «continu» (permis A), remplissant encore les conditions de délivrance dudit permis et à la candidature de laquelle ne s'oppose aucun autre obstacle, se verra octroyer un permis de séjour permanent (permis P). Une personne ayant reçu un permis B à durée déterminée fondé sur des liens familiaux pourra se voir octroyer un permis P, même si le regroupant ne satisfait pas aux conditions d'un permis P (Loi sur les étrangers, section 56(1)).

[306] Les citoyens des pays nordiques et leurs familles n'ont pas besoin d'un permis de séjour.

Un permis de séjour résident de longue durée-CE est délivré à un ressortissant tiers qui, après s'être vu octroyer un permis A, a résidé régulièrement dans le pays pendant les cinq années précédant sa demande (Loi sur les étrangers, section 56a(1)). Un tel permis de séjour est considéré équivalent à un permis de séjour permanent en termes de durée de validité (Loi sur les étrangers, section 33(3)).

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

Les personnes détentrices d'un permis de séjour, bénéficient du droit au regroupement familial, à condition de prouver qu'ils disposent des ressources nécessaires pour subvenir aux besoins de leur famille. Le membre de la famille de du regroupant ou le regroupant lui même peut présenter une demande de titre de séjour auprès des services de police locaux (Loi sur les étrangers, section 62(1)). Le membre de la famille et le regroupant auront tous deux l'occasion d'être entendus (Loi sur les étrangers, section 62(2)). La Direction de l'immigration et les services de police locaux peuvent solliciter un avis auprès des services sociaux et des autorités de la santé. La situation sociale peut être examinée si le regroupant est un mineur non accompagné (Loi sur les étrangers, section 63(1)). Le lien biologique peut, en l'absence de preuve suffisante du lien familial, être prouvé par un test ADN payé par l'État (Loi sur les étrangers, sections 65-66).

Le conjoint, les enfants ou les enfants adoptés de moins de 18 ans, les partenaires enregistrés et les concubins ayant vécu ensemble pendant au moins deux ans avant d'arriver en Finlande, ont droit au bénéfice de la procédure de regroupement familial. Les parents du regroupant, toutefois, ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire finlandais au titre du système de regroupement familial (Loi sur les étrangers, section 37(1)).

Si la personne résidant en Finlande est mineure, la personne exerçant l'autorité parentale sera considéré comme un membre de sa famille (Loi sur les étrangers, section 37(1)). Toute décision prise en vertu de la loi sur les étrangers concernant un enfant âgé de moins de 18 ans devra se faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. L'enfant a le droit d'être entendu et l'affaire devra être traitée dans les plus brefs délais (Loi sur les étrangers, section 6(1)-(3)). Si des mineurs accompagnés se voient octroyer un permis de séjour, leurs frères et sœurs mineurs vivant à l'étranger se verront également octroyer un permis de séjour s'ils ont vécu ensemble, que leurs parents sont décédés (ou si l'on ignore où ceux-ci se trouvent) et qu'il en va de l'intérêt supérieur de l'enfant (Loi sur les étrangers, section 52(4)).

Les membres de la famille reçoivent généralement un permis de séjour identique à celui dont bénéficient le regroupant, y compris d'agissant du droit de travailler (Loi sur les étrangers, section 45(3) ; section 47(3)). Normalement, les membres de la famille doivent attendre la décision dans le pays de résidence, mais des exceptions peuvent être accordées dans des circonstances exceptionnelles. La décision doit être notifiée au demandeur au plus tard neuf mois après le dépôt de sa demande (Loi sur les étrangers, section 69a).

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

Généralement, il n'est pas possible d'entrer en Finlande en tant que demandeur d'emploi ; seuls les citoyens des pays nordiques et les citoyens communautaires peuvent rester jusqu'à trois mois sur le territoire pour chercher du travail.

Afin de pouvoir exercer une activité rémunérée, les étrangers doivent obtenir un permis de séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée. Qu'il s'agisse d'individus soumis à l'obligation de visa ou non, ce permis de séjour peut être accordé sur la base d'un travail temporaire ou continu.

La demande d'un permis de séjour pour un travailleur salarié peut être déposée par l'étranger ou en son nom par son employeur, auprès de la mission diplomatique finlandaise compétente, de l'Agence pour l'emploi ou des services de police locaux (Loi sur les étrangers, section 2(1)). L'employeur devra solliciter l'autorisation de l'Agence pour l'emploi et devra fournir des informations écrites relatives aux principales conditions de l'emploi proposé (Loi sur les étrangers, section 73(1)). L'Agence pour l'emploi évalue les besoins de main-d'œuvre et la suffisance des moyens de subsistance de l'étranger (Loi sur les étrangers, section 72) (voir section 2.3.1.3). Si la décision préliminaire de l'Agence pour l'emploi est positive, la Direction de l'immigration pourra octroyer un premier permis de séjour à l'employé (Loi sur les étrangers, section 83(2)).

Le permis de séjour de travailleur salarié est octroyé pour un ou plusieurs secteurs professionnels particuliers ; il n'est pas interdit au salarié de changer d'emploi dans le secteur pour lequel un permis lui a été accordé (Loi sur les étrangers, section 77). En cas de renouvellement du permis de séjour pour la même profession, l'Agence pour l'emploi n'engagera pas un nouvel examen des du marché de l'emploi (Loi sur les étrangers, section 83(3)). Les demandes de renouvellement de ces permis de séjour sont traitées par les services de police locaux.

Un étranger est autorisé à travailler en Finlande sans restriction s'il est titulaire d'un permis de séjour permanent (P) ou a obtenu un permis de séjour offrant un statut «continu» (B) pour une autre raison que l'exercice d'une activité professionnelle; un permis de séjour à durée déterminée (A) pour travailler en qualité de sportif ou entraîneur professionnel ; pour exercer des fonctions au sein d'une association religieuse ou sans but lucratif ou dans le domaine scientifique, culturel ou artistique ; pour être employé comme cadre dans une entreprise ; ou encore dans le but d'exercer des fonctions d'expert nécessitant des compétences particulières ou comme employé dans les médias (Loi sur les étrangers, section 79).

Un étranger a un droit limité de travailler en Finlande (une moyenne de 25 heures par semaine) : s'il a obtenu un permis de séjour pour les études, s'il a obtenu un permis de séjour pour enseigner, pour donner des conférences et pour des activités de recherche ; s'il est arrivé en Finlande pour effectuer par exemple un travail lié à un contrat de livraison d'un appareil ou d'installation et que ce travail dure au maximum six mois ; s'il participe

à une activité résultant d'un accord international, à un programme d'études organisé par des établissements d'enseignement et des associations d'étudiants subventionnées par l'Union, à un chantier international de jeunes ou à un autre travail ou stage d'au maximum un an, ou s'il effectue un séjour au pair (Loi sur les étrangers, section 80(1)).

Les étrangers ont le droit d'exercer une activité rémunérée sans permis de séjour s'ils arrivent sur le territoire suite à une invitation ou un contrat de travail en tant qu'interprètes, enseignants, artistes professionnels, arbitres, experts, etc. pour une durée maximale de trois mois, ou pour effectuer un stage dans le cadre d'un programme d'échange pour une durée maximale de 18 mois (Loi sur les étrangers, section 80(1)). Parmi les autres exceptions à l'exigence de permis de séjour pour une personne employée citons : les artistes ou sportifs professionnels, les marins qui travaillent sur un navire inscrit au registre des navires de commerce effectuant des transports internationaux ou naviguant principalement entre des ports étrangers, et les employés permanents d'une entreprise établie dans un autre pays de l'Union ou dans un Etat membre de l'EEE qui font en Finlande des acquisitions ou y travaillent en sous-traitance, à condition de posséder les titres de séjour et de travail exigés dans cet autre pays (Loi sur les étrangers, section 81(1)-(3)).

Activité professionnelle indépendante

Les ressortissants de pays tiers doivent obtenir un permis de séjour pour travailleur indépendant afin de pouvoir exercer leurs activités en Finlande. La demande d'un permis de séjour pour travailleur indépendant peut être déposée auprès de la mission diplomatique finlandaise compétente ou auprès des services de police locaux (Loi sur les étrangers, section 82(2)). L'activité exercée doit être rentable pour qu'une telle demande soit reçue. La rentabilité est évaluée par l'Agence pour l'emploi et le développement économique sur la base de plusieurs rapports obtenus à l'avance, tels que le plan d'activité, les contrats préliminaires et les accords de financement (Loi sur les étrangers, section 84(1)). Le travailleur indépendant doit disposer de ressources nécessaires et doit en outre percevoir un revenu régulier supérieur au revenu minimum au cours de la durée de validité du permis. Si l'étranger dispose déjà d'un permis de séjour, les services de police locaux pourront lui octroyer un permis de séjour pour travailleur indépendant ; dans le cas contraire, la Direction de l'immigration est compétente (Loi sur les étrangers, section 84(3)).

Emploi saisonnier

Les étrangers arrivant sur le territoire finlandais pour une durée maximale de trois mois pour cueillir ou récolter des baies, des fruits, des cultures spéciales, des légumes à racine ou d'autres légumes, ou pour travailler dans des centres d'élevage d'animaux à fourrure, sont exemptés de l'obligation de permis de séjour.

Holiday Agreement

La Finlande a conclu des accords bilatéraux avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande appelés *Holiday Agreement* (accord de vacances), aux termes desquels les ressortissants

de ces pays peuvent solliciter des visas d'un an, essentiellement dans le but de passer des vacances dans un des pays considérés.

Le demandeur de ce type de visa doit : envisager principalement de passer ses vacances en Finlande ; être âgé de 18 à 30 ans au moment de la demande ; ne pas être accompagné par des enfants à charge ; ne pas avoir préalablement bénéficié d'un congé sabbatique ; posséder un passeport valide et un billet retour (ou des ressources suffisantes pour acheter un billet) ; posséder des ressources suffisantes pour subvenir à ses besoins durant son séjour en Finlande ; remplir certaines conditions relatives à la santé et présenter un extrait de casier judiciaire (Mémorandum d'accord avec la Nouvelle-Zélande 2004 ; Mémorandum d'accord avec l'Australie 2002).

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Les ressortissants de pays tiers peuvent entrer sur le territoire finlandais en tant qu'étudiants que ce soit par des programmes d'échange ou en présentant directement leur candidature auprès d'une université finlandaise. Les intéressés doivent être possession de tous les documents nécessaires à leur arrivée. S'agissant de l'admission dans une université, un examen d'entrée à réaliser sur le territoire national peut être exigé (un visa de courte durée peut être délivré à cette fin). Les demandeurs doivent également prouver qu'ils disposent de ressources suffisantes (voir section 2.3.1.3) et d'une assurance maladie valable pour la durée du séjour en Finlande ; ils doivent par ailleurs solliciter un permis de séjour à l'ambassade ou consulat de Finlande le plus proche. Aucun permis n'est requis pour les programmes d'étude inférieurs à trois mois.

Les étudiants disposent d'un droit de travail limité, en vertu duquel ils peuvent être employés si le travail fait partie d'un stage requis dans le cadre de leur formation et si le temps de travail ne dépasse pas 25 heures par semaine, ou encore si l'emploi (que ce soit à temps partiel ou à temps plein) est exercé en dehors des jours d'enseignement (emploi de vacances par exemple) (Loi sur les étrangers, section 80(1)). Après obtention d'un diplôme dans un établissement d'enseignement finlandais, l'étranger a le droit d'obtenir un permis de séjour temporaire pour une période de six mois afin de lui permettre de chercher un emploi (Loi sur les étrangers, section 54(4) ; section 55(4)).

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

Contrairement à certains autres États membres de l'Union, la définition de la famille en Finlande ne couvre que le conjoint (ainsi que le partenaire et le concubin), les enfants et les enfants adoptés, ou les enfants du conjoint ou partenaire, mais pas les parents du regroupant.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

La Direction de l'immigration a été fortement critiquée pour sa gestion à la fois stricte et confuse des questions liées à l'immigration. Cette confusion s'explique, dans bien des cas, par le large pouvoir discrétionnaire dont dispose la Direction en application de la loi

sur les étrangers ; une situation encore aggravée par le manque de personnel au sein de la Direction.

Même si la Direction a pu engager du personnel au cours des dernières réformes, cela ne s'est pas avéré suffisant pour traiter les demandes dans des délais raisonnables. Il semble que l'origine de ce problème se situe dans l'absence de dispositions législatives concernant les durées maximales d'instruction des demandes. Les seuls délais imposés sont ceux, relativement longs, des Directives de l'Union européenne.

La politique de consensus finlandaise est également en partie responsable de la lenteur et des limites des mesures d'immigration, étant donné que toutes les parties – le gouvernement et les organisations d'employeurs et de travailleurs – doivent approuver l'élargissement et la restructuration des marchés, y compris dans les secteurs professionnels requérant un apport urgent de main-d'œuvre en provenance de l'étranger. Une autre raison expliquant pourquoi attirer la main-d'œuvre qualifiée peut s'avérer problématique est la politique limitant le droit des travailleurs à automatiquement amener leur famille avec eux. La loi sur les étrangers a déjà été, en partie, corrigée à cet égard.

Par ailleurs, alors que la Finlande a besoin d'un afflux de main-d'œuvre hautement qualifiée, une approche complète de l'immigration et une étude approfondie de ses effets sur l'économie nationale font défaut. Le système a été critiqué comme étant trop complexe et peu compréhensible. Les employeurs se sont plaints de la difficulté à engager des travailleurs étrangers et ont demandé à la Direction de l'immigration de simplifier le processus. Plusieurs commentateurs ont conclu qu'il était nécessaire de rédiger une nouvelle loi venant remplacer la loi sur les étrangers, plutôt que simplement l'amender. Cette tendance visant à simplifier le processus et à le rendre plus compréhensible se retrouve également dans certains documents d'orientation du gouvernement. La quatrième recommandation, présentée dans le cadre du Programme gouvernemental en matière de politique de migration, fait état de la nécessité de simplifier le système des permis aux fins d'immigration économique; tandis que la cinquième recommandation souligne la nécessité d'améliorer la possibilité pour les travailleurs étrangers d'entrer sur le territoire en qualité de demandeur d'emploi.

Certains commentateurs estiment que l'enregistrement de tous les salariés devrait être rendu obligatoire afin d'éviter des contrats en sous-traitance susceptibles de contrevenir à la législation finlandaise. Actuellement, plusieurs petites entreprises choisissent d'employer des personnes pour de courtes durées sans informer les travailleurs de leurs droits ; les travailleurs voyagent entre la Finlande et leur pays d'origine comme des résidents de fait de la Finlande mais sans jouir d'aucun droit (Entretien Tuomainen ; Entretien Forsander ; Entretien Marius).

Il n'y a pas de pratique discriminatoire à proprement parler mais, en fonction de la nationalité du demandeur certaines candidatures sont vérifiées plus rigoureusement que d'autres. Certains responsables ont déclaré que les cas les plus célèbres ont trait aux ressortissants turcs, dont certains ont par le passé contourné la loi afin de faire faire venir leur famille de Turquie en Finlande.

La Finlande a transposé les directives antiracisme de l'Union européenne en droit finlandais par la Loi de non-discrimination de 2004. Le champ de la loi est plus vaste que celui des directives et fournit une bonne base juridique pour combattre la discrimination aussi bien dans le domaine de l'emploi que des services. Toutefois, un récent sondage organisé par le journal Helsingin Sanomat a révélé qu'environ 40 % des personnes interrogées estimaient que la Finlande ne devrait pas accueillir d'étrangers supplémentaires (Mashaire 2007). Cette attitude pose un défi considérable à la mise en œuvre d'une politique efficace d'immigration économique.

5. Coopération avec les pays tiers

Il existe deux systèmes de retraite en Finlande : d'une part, le régime statutaire qui se base sur tous les emplois rémunérés, le nombre d'années de travail et de la rémunération perçue, et d'autre part, le régime national. Il est de la responsabilité de l'employeur de garantir la couverture de l'employé au titre du régime statutaire.

Lorsque le bénéficiaire de la pension vit à l'étranger, la perception de cette pension dépendra du pays dans lequel il réside. Les pensions touchées en application du régime statutaire sont versées quelque soit la nationalité et le pays de résidence de la personne, tandis que l'assurance chômage et la pension à temps partiel ne sont payés qu'aux résidents des pays de l'Union et de l'EEE.

Enfin, «la Finlande estime que les ressortissants de pays tiers qui ont temporairement quitté le marché du travail de l'Union doivent bénéficier d'une préférence de réadmission sur le marché du travail. L'opportunité pour les travailleurs de pays tiers de circuler entre le pays d'origine et le pays dans lequel ils travaillent encourage non seulement la «mobilité des cerveaux» mais contribue également aux efforts visant à éviter les effets adverses que leur migration vers l'Union peut avoir sur les pays d'origine» (Réponses de la Finlande au livre vert 2005).

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Gouvernement finlandais, *Government Programme of the Prime Minister Matti Vanhanen's second cabinet* (2007) (Programme gouvernemental 2007). Disponible en ligne : http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/en.pdf

Ligue finlandaise des droits de l'homme, *Analytical Report on Legislation* (2004).

Ministère du travail finlandais, *Réponses de la Finlande sur les questions posées par le Livre Vert sur une approche communautaire sur la gestion des migrations économiques du 11 janvier 2005* (2005) (Réponses de la Finlande au lire vert 2005).

Forsander, A., *Luottamuksen ehdot – maahanmuuttajat 1990 - luvun suomalaisilla työmarkkinoilla* (*Conditions de croissance – les immigrants sur le marché du travail finlandais dans les années 1990*) (2002) Helsinki, Väestöliitto (Forsander 2002).

Jaakkola, M., Salonen, A. ; Villa, S. (dirs.), *Rasimi ja etinen syrijintä Suomessa, 2005 (Racisme et discriminations ethniques en Finlande, 2005)* (2006) Helsinki, Ihmisoikeusliitto.

Mashaire, P., »Maahanmuuton vastustus on tabu» (»L'opposition à l'immigration est un tabou»), 2 *Monitori* (2007) (Mashaire 2007).

Raunio, M., *Aivovuodosta verenkiertoon. Huippuosaajat talouden voimavarana (De la fuite des cerveaux à une migration cirulaire. Des experts au service de l'économie)* (2005) Helsinki, EVA-julkaisuja, Yliopistopaino (Raunio 2005).

Ristikari, T., »Immigration and European Trade Unions: a comparative analysis of the British and Finnish trade union response to immigration and immigrant workers», Rapport n° 20 *Siirtolaisinstituutti* (2006) (Ristikari 2006).

Sandlund, T., «Introduction», in Sandlund, T. (ed.), *GLOCALMIG: minorities, migrants belonging and citizenship: the case of Finland* (2004) Bergen, aux éditions BRIC (Sandlund 2004).

Autres sources

Constitution finlandaise 731/1999 du 11 juin1999, entrée en vigueur le 1er mars 2000. Disponible en ligne : http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf

Loi sur les procédures judiciaires et administratives 586/1996, à jour de l'amendement 435/2003.

Loi n° 493/1999 du 9 avril 1999 sur l'intégration des étrangers et sur l'accueil des demandeurs d'asile, entrée en vigueur le 22 avril 1999, telle qu'amendée le 22 décembre 2006.

Loi n° 21/2004 du 1er février 2004 sur la non-discrimination, telle qu'amendée par la loi 50/2006.

Loi n° 301/2004 sur les étrangers entrée en vigueur le 1er mai 2004, à jour de l'amendement 619/2007 du 1er septembre 2007 (Loi sur les étrangers).

Mémorandum d'accord du 29 avril 2002 conclu entre les gouvernements finlandais et australien sur l'organisation du travail saisonnier (Mémorandum d'accord avec l'Australie 2002). Disponible en ligne : http://formin.finland.fi/public/?contentid=56902&contentlan=2&culture=en-US

Mémorandum d'accord du 29 avril 2004 conclu entre les gouvernements finlandais et néo-zélandais sur l'organisation du travail saisonnier (Mémorandum d'accord avec la Nouvelle-Zélande 2004). Disponible en ligne : http://formin.finland.fi/public/?contentid=50905&contentlan=2&culture=en-US

Direction de l'immigration, *Conditions de revenus* (2007). Disponible en ligne : http://www.uvi.fi/netcomm/content.asp?path=8,2472,2612

Direction de l'immigration, *Durée de traitement des demandes par la Direction de l'immigration* (2006). Disponible en ligne : http://www.uvi.fi/netcomm/content.asp?article=2588

Direction de l'immigration, *Rapport annuel 2006* (2006) (Direction de l'immigration 2006).

Gouvernement finlandais, *Programme concernant la politique migratoire* (2006) (Programme gouvernemental 2006). Disponible en ligne : http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/10_muut/mamu_ohjelma19102006.pdf

Ministère des affaires étrangères, *Visas et permis de séjour en Finlande* (2007) (Ministère des affaires étrangères, visas et permis de séjour 2007). Disponible en ligne : http://www.finland.or.tz/public/default.aspx?nodeid=31645&contentlan=2&culture=en-US

Institut national de statistique, *la population finlandaise en 2006* (2006) (Institut national de statistique 2006). Disponible en ligne : http://www.stat.fi/til//vaerak/2006/vaerak_2006_2007-03-23_tie_001_en.html

Entretiens

Forsander, A., Bureau de l'immigration d'Helsinki, mai 2007 (Entretien Forsander).

KELA (Organisme de sécurité sociale finlandais), discussion anonyme avec un spécialiste de la question des retraites, août 2007.

Marius, M., entrepreneur du bâtiment, août 2007 (Entretien Marius).

Tuomainen, T., Direction de l'immigration, mai 2007 (Entretien Tuomainen).

FRANCE

1. Politique et tendances générales d'immigration 276

2. Régime juridique de l'immigration 277
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 277
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 277
2.2.1 Autorités compétentes 277
2.2.2 Conditions et procédures applicables 277
2.2.3 Voies de recours 278
2.3 Régime du séjour 278
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 278
2.3.1.1 Autorités compétentes 278
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 279
2.3.1.3 Voies de recours 279
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 280
2.3.2.1 Séjour temporaire 280
2.3.2.2 Séjour permanent 280
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 281
2.3.3.1 Regroupement familial 281
2.3.3.2 Travail 283
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 285

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 286

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 287

5. Coopération avec les pays tiers 287

Bibliographie sélective 289

1. Politique et tendances générales d'immigration

Selon les dernières statistiques disponibles, 4,3 millions d'immigrés, dont 2,9 millions de nationalité étrangère[307], étaient recensés à la fin de l'année 2004. Les flux migratoires des années 1950 et 1960 étaient pour l'essentiel composés de ressortissants d'Europe du sud et du Maghreb. Le premier groupe a connu une diminution constante depuis 1975 tandis que le second est en progression depuis les années 1950 (bien que celle-ci ait ralenti depuis 1990). Des flux migratoires plus récents, souvent provoqués par des évènements politiques, proviennent de pays historiquement liés à la France, tels que la Côte d'Ivoire et le Congo. La France connaît peu d'immigration en provenance de pays fortement développés et la présence de ressortissants d'Europe de l'est est encore faible (Barou 2006, pp. 107-112).

L'ordonnance du 2 novembre 1945 peut être considérée comme le point de départ de l'histoire récente du droit français des étrangers. L'objectif était alors d'organiser des flux d'immigration dont la nécessité apparaissait évidente à tous après la Seconde Guerre mondiale. A compter du début des années 1970, la politique d'immigration a évolué en direction d'un contrôle administratif plus strict et en 1974, la décision de suspendre l'immigration de travail a été prise. Les décennies 1980 et 1990 ont été marquées par une tendance générale au durcissement de la législation applicable aux étrangers.

En 2004, l'ordonnance du 2 novembre 1945 est remplacée par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Deux ans plus tard, un texte ambitieux, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, est adopté. Il s'agit désormais de rouvrir les frontières à l'immigration de travail selon une distinction conceptuelle opposant immigration choisie et immigration subie. En d'autres termes, l'objet de la nouvelle législation est de favoriser une immigration qui profite à l'économie française et de restreindre les autres types de flux migratoires comme le regroupement familial.

Suite aux élections présidentielles du 6 mai 2007, un Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement a été créé en vue de regrouper l'ensemble des services administratifs compétents en matière d'immigration. Cette nouvelle structure devrait être opérationnelle à compter du début de l'année 2008 (Mariani 2007, p. 630). Les objectifs du nouveau Ministère sont organisés autour de six priorités : l'établissement de quotas d'immigration annuels selon les différents types d'installation afin d'atteindre un objectif d'immigration économique représentant 50 % des flux migratoires ; le contrôle du regroupement familial ; le développement de dispositifs d'intégration plus efficaces et contraignants ; la simplification des procédures administratives ; la lutte contre l'immigration irrégulière ; et le co-développement (Lettre de mission 2007).

La mise en œuvre de ce programme est en premier lieu organisée par l'application des dispositions de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

[307] Voir Borrel 2006. Il convient de préciser que selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), un immigré est une personne résidant en France, née étrangère dans un pays étranger. Ainsi, tous les immigrés ne sont pas étrangers et inversement, tous les étrangers ne sont pas des immigrés.

S'agissant des mesures restrictives en matière de regroupement familial et d'intégration, une nouvelle loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a été adoptée le 20 novembre 2007 (Loi sur l'immigration 2007). Cette dernière innovation législative s'inscrit dans la continuité de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

Aussi complexe soit-il, le système juridique français est tout de même organisé selon deux grands types de permis de séjour : une carte de séjour temporaire, en principe délivrée pour une durée maximale d'un an et portant mention du statut spécifique de l'étranger concerné ; et une carte de résident, valable dix ans et renouvelable de plein droit. La gestion des différents types de flux migratoires (immigration familiale, travailleurs, étudiants, etc.) est organisée au travers de ce système dual. Par ailleurs, le contrôle de l'entrée des étrangers fait partie intégrante de la politique française d'immigration dans la mesure où l'immigration régulière est par principe soumise à l'octroi d'un visa de long séjour.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

La délivrance des visas relève de la compétence du consul dont l'action est soumise aux instructions du Ministre des affaires étrangères (Décret du 13 janvier 1947, art. 4).

2.2.2 Conditions et procédures applicables

Le droit français prévoit plusieurs types de visas et opère une distinction principale entre visa de court séjour et visa de long séjour. Au sens strict le premier type de visa ne relève pas de la régulation de l'immigration ; il s'agit pour l'essentiel des visas uniformes Schengen.

Les visas de long séjour, appelés également visas d'immigration ou visas d'établissement sont délivrés aux étrangers souhaitant séjourner plus de trois mois sur le territoire français (C. étrangers, art. L 311-7).

La délivrance d'un visa de long séjour est une condition de principe à l'immigration en France. Il existe plusieurs types de visas de long séjour auxquels s'applique un régime juridique distinct : visa en qualité de visiteur[308] ; visa en qualité d'étudiant[309] ; visa justifié

[308] La délivrance d'un visa en qualité de visiteur est soumise à la preuve de l'existence de ressources financières suffisantes ; l'engagement de n'exercer aucune activité professionnelle soumise à autorisation ; et la présentation de justificatifs relatifs à l'hébergement et à la couverture médicale (C. étrangers, art. L 313-6).

[309] La délivrance d'un visa en qualité d'étudiant est soumise à la présentation d'une inscription dans un établissement d'enseignement et de justificatifs de ressources financières suffisantes (C. étrangers, art. L 313-7 ; Circulaire du 26 mars 2002).

par des raisons familiales[310] ; visa en vue d'exercer une activité professionnelle[311].

Les autorités consulaires se chargent de vérifier les motifs du séjour et l'identité du demandeur afin de s'assurer que celui-ci ne présente pas un risque migratoire ou une menace pour la sécurité publique.

En tant qu'acte de souveraineté, le refus de visa n'a pas à être motivé (C. étrangers, art. L 211-2), en dérogation avec le droit commun (Loi sur les actes administratifs 1979) et contrairement avec les souhaits exprimés par la Commission européenne. S'il existe de nombreuses exceptions au principe, les motifs de refus demeurent en tout état de cause très larges[312].

A l'exception de la délivrance des visas en qualité de conjoint de ressortissant français, au sujet desquels la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration prévoit le traitement dans les meilleurs délais, le droit français ne prévoit aucune obligation quant à la célérité de la procédure de décision.

2.2.3 Voies de recours

Le recours direct devant une juridiction administrative n'est pas autorisé (Décret du 10 novembre 2000). Ce recours est soumis à la saisine préalable de la Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée. La décision de la Commission peut être contestée devant le Conseil d'Etat. Un recours hiérarchique peut également être présenté au Ministre des affaires étrangères.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

La délivrance du permis de séjour relève de la compétence du préfet (C. étrangers, art. R 311-10). La procédure de délivrance du permis de séjour suppose par ailleurs l'intervention d'autres autorités administratives[313].

---

310 S'agissant des visas justifiés par des raisons familiales, plusieurs situations doivent être distinguées selon que le visa est accordé dans le cadre du regroupement familial ; aux parents d'enfants français ; aux enfants étrangers, mineurs ou à charge, de ressortissants français ; aux conjoints de ressortissants français.

311 La délivrance d'un visa en vue d'exercer une activité professionnelle est soumise à l'octroi d'une autorisation de travailler par l'Office des migrations internationales, à la présentation d'un certificat médical et d'un contrat de travail visé par l'autorité administrative compétente (Code du travail, art. 341-2 ; art. 341-4 ; Circulaire du 16 janvier 2002).

312 La motivation de la décision de refus est obligatoire s'agissant des membres de la famille de ressortissants des pays membres de l'Union et de l'EEE ; des conjoints, enfants de moins de 21 ans ou à charge et ascendants de ressortissants français ; des enfants mineurs ayant fait l'objet d'une adoption internationale ; des bénéficiaires d'une autorisation de regroupement familial ; des travailleurs autorisés à exercer une activité professionnelle en France ; des personnes ayant fait l'objet d'un signalement au SIS.

313 L'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) se charge notamment de l'accueil des nouveaux arrivants. En fonction du type de statut sollicité, différentes autorités administratives interviennent dans la procédure, telles que l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), la Direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, les missions consulaires.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

Par principe, tout étranger âgé de plus de 18 ans souhaitant séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois doit posséder un titre de séjour (C. étranger, art. L 311-1). La première demande de permis doit être présentée dans les deux mois de l'entrée en France (C. étrangers, art. R 311-2).

Quelque soit le type de statut d'immigration sollicité, le demandeur d'un titre de séjour doit présenter des informations relatives à son état civil ainsi que des documents justifiant de son domicile, des photographies d'identité ainsi qu'un passeport. Les étrangers présentant une première demande de titre de séjour sont soumis à un examen médical effectué par l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)[314]. La délivrance du titre de séjour est par ailleurs soumise à l'absence de menace à l'ordre public, notion interprétée de manière large par les autorités administratives[315].

Un contrat d'accueil et d'intégration est conclu par le nouvel arrivant d'âge adulte, ainsi que par l'étranger qui entre régulièrement en France entre l'âge de seize et dix-huit ans, et qui souhaite s'y maintenir durablement (C. étrangers, art. L 311-9)[316]. Dans le cadre de ce contrat, le nouvel arrivant suit une formation civique et, le cas échéant, linguistique. Il s'agit ainsi d'établir un lien étroit entre intégration et établissement.

La nouvelle loi relative à l'immigration complète le mécanisme du contrat d'accueil et d'intégration par une évaluation de connaissance de la langue française et des valeurs de la République réalisée dans le pays d'origine. En cas d'échec au test, une formation linguistique et civique d'une durée maximale de deux mois est prescrite à l'intéressé. La délivrance du visa d'établissement est liée à la participation à ladite formation (Loi sur l'immigration 2007, art. 1).

2.3.1.3 Voies de recours

Les motifs de fait et de droit ayant servi de fondement à la décision doivent figurer dans ladite décision. Un recours direct est susceptible d'être intenté devant les tribunaux administratifs. Un recours administratif peut également être présenté au préfet ainsi qu'un recours hiérarchique au Ministre de l'intérieur.

---

314 L'examen médical comporte un examen clinique général, un examen radiographique des poumons. Un examen urinaire est parfois requis. L'examen médical peut entraîner le rejet de la demande de titre de séjour lorsque l'intéressé est atteint d'une des maladies mentionnées au titre V du règlement sanitaire international, d'une tuberculose contagieuse évolutive, lorsqu'il présente des troubles mentaux graves ou un problème de santé incompatible avec les raisons du séjour en France. Il convient de préciser que le rejet d'une demande sur le fondement d'une raison médicale est rare en pratique.

315 L'évaluation de la menace pour l'ordre public comprend l'ensemble des éléments factuels et normatifs caractérisant le comportement de l'intéressé. Il convient de noter qu'une condamnation pénale n'est ni nécessaire ni suffisante pour qualifier le comportement de l'intéressé de menace à l'ordre public.

316 Les étrangers qui n'ont pas l'intention de s'établir en France, tels que les étudiants et les travailleurs saisonniers, de même que les étrangers qui ont étudié dans un établissement français d'enseignement secondaire pour une durée au moins égale à trois ans ne sont pas soumis à l'obligation de conclure un contrat d'accueil et d'intégration.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

La carte de séjour temporaire ne peut en principe être délivrée pour une période supérieure à un an ni excéder la durée de validité des documents relatifs au séjour en France (C. étrangers, art. L 313-1)[317]. La particularité de la carte de séjour temporaire est sa spécialisation en fonction de la nature du séjour en France. Il existe plusieurs types de cartes portant les mentions suivantes : «visiteur», «étudiant», «stagiaire», «scientifique», «profession artistique et culturelle», «salarié», «vie privée et familiale», «commerçant», «artisan», «exploitant agricole», etc. (C. étrangers, art. L 313-1 – L 313-13 ; R 313-1 – R 313-36).

La délivrance d'une première carte de séjour temporaire suppose le paiement d'une taxe au profit de l'ANAEM dont le montant devrait être fixé par décret dans des limites comprises entre 160 EUR et 200 EUR (50 à 70 EUR pour les étudiants).

Certaines conditions de délivrance d'une carte de séjour sont communes ; d'autres sont fonction de la mention portée sur la carte. Les conditions communes sont les suivantes : entrée régulière sur le territoire national, attestée par la production des documents de voyage ; possession d'un visa de long séjour ; situation régulière de l'intéressé au moment du dépôt de la demande ; absence de menace à l'ordre public.

S'agissant de la procédure de délivrance, les conditions de droit commun décrites ci-dessus s'appliquent (voir section 2.3.1.2.).

Une carte portant la mention «compétences et talent» peut être délivrée pour une durée maximum de trois ans. Le régime juridique correspondant sera analysé ci-dessous (voir section 2.3.3.2.).

2.3.2.2 Séjour permanent

La carte de résident est valable 10 ans et confère à son titulaire le droit d'exercer la profession de son choix. Elle est renouvelable de plein droit. Les modalités de délivrance de la carte de résident ont fait l'objet de restrictions importantes au cours de ces dernières années[318].

Le régime de droit commun de délivrance de la carte de résident est conforme aux conditions prévues par la Directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. La carte ainsi délivrée porte la mention «résident de longue durée-CE». Afin d'obtenir la carte, l'intéressé doit

[317] Par exemple, la validité de la carte de séjour délivrée à un travailleur, un étudiant ou un stagiaire ne saurait excéder la durée de l'autorisation de travail, la durée des études ou du stage.

[318] A l'origine délivrée de plein droit à de nombreuses catégories d'étrangers ayant vocation à s'établir durablement sur le territoire français et leur garantissant ainsi un droit à un séjour stable, le système s'est progressivement inversé jusqu'à ce que la loi du 24 juillet 2006 achève de consacrer le caractère résiduel de la délivrance de plein droit de la carte de résident (Contre-rapport sur immigration et droit d'asile 2006, pp. 25-26). La délivrance de la carte de résident est désormais dans la majorité des cas subordonnée à une série de conditions qui laissent au préfet un pouvoir d'appréciation étendu (Dictionnaire permanent, p. 333).

justifier de cinq années de résidence régulière et ininterrompue en France (les séjours en qualité d'étudiant ou de travailleur saisonnier ne sont pas pris en compte). Par ailleurs le demandeur doit établir la preuve de ressources financières suffisantes et doit être en possession d'une assurance médicale. Une nouvelle exigence à la délivrance de la carte de résident est la condition d'intégration républicaine de l'intéressé dans la société française. Cette condition est notamment appréciée en fonction de la connaissance de la langue française et des principes qui régissent la République française. La conclusion et le respect du contrat d'accueil et d'intégration sont également pris en compte.

Plusieurs catégories d'étrangers ayant les liens familiaux en France bénéficient d'un régime légèrement plus favorable[319]. Dans ces hypothèses le demandeur n'a ni à établir son souhait de s'établir durablement en France ni à présenter d'éléments de preuve relatifs à ses ressources financières (Dictionnaire permanent, p. 335).

Par ailleurs, la carte de résident demeure délivrée de plein droit à plusieurs catégories d'étrangers tels que les enfants étrangers (lorsqu'ils sont âgés de moins de 21 ans où sont à charge) et les ascendants à charge de ressortissants français ou de leur conjoint (C. étrangers, art. L 314-11). Dans ce cas, la délivrance de la carte de résident est uniquement soumise à l'absence de menace à l'ordre public et à la régularité du séjour en France.

S'agissant de la procédure de délivrance, les conditions de droit commun décrites ci-dessus s'appliquent (voir section 2.3.1.2.).

La carte de résident est renouvelable de plein droit (C. étrangers, art. L 314-1). L'une des conséquences principales de ce principe est l'absence de possibilités de refuser le renouvellement de la carte même en cas de menace à l'ordre public. Dans cette hypothèse, la seule procédure envisageable est l'expulsion.

La nouvelle loi relative à l'immigration prévoit la création d'une carte de résident permanent qui peut être délivrée après expiration de la carte de résident (Loi sur l'immigration 2007, art. 17). La carte de résident de droit commun étant renouvelable de plein droit, cette nouvelle disposition ne devrait pas avoir de conséquences majeures. Selon le gouvernement, l'objet de ce nouveau titre de séjour est de «faciliter la vie des étrangers qui séjournent depuis très longtemps en France, qui respectent nos valeurs et qui, à ce titre, ont accompli un parcours d'intégration exemplaire» (Amendement n°263).

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

Regroupement familial

Le droit français définit le regroupement familial comme la procédure organisant le droit des étrangers résidant en France à l'installation de leur famille sur le territoire. Il est notable que certains étrangers, tels que les ressortissants communautaires ne sont pas soumis à cette procédure.

[319] Il s'agit des membres de la famille du titulaire d'une carte de résident, des parents étrangers d'un enfant français et des conjoints des ressortissants français.

S'agissant des conditions d'ouverture du droit au regroupement familial, le demandeur, en d'autres termes l'étranger résidant en France, doit être titulaire d'un titre de séjour d'une validité d'au moins un an (C. étrangers, art. L 411-1). Il doit par ailleurs justifier de 18 mois de présence régulière en France. Il doit disposer – ou établir qu'il sera en possession – d'un logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant dans la même région géographique. Il doit disposer de ressources stables et suffisantes et enfin doit se conformer aux principes qui régissent la République française, tels que le principe d'égalité entre hommes et femmes, de laïcité et de refus de discrimination fondé sur l'origine.

Le regroupement familial concerne le conjoint âgé d'au moins 18 ans et les enfants mineurs du couple (C. étrangers, art. L 411-1 ; art. L 411-2 ; art. L 411-3). Par principe, le regroupement doit être total[320].

Les membres de la famille du regroupant reçoivent une carte de séjour temporaire portant la mention «vie privée et familiale» qui autorise l'exercice de toute activité professionnelle (C. étrangers, art. L 431-1).

La nouvelle loi relative à l'immigration fixe le montant des ressources relativement à la taille de la famille du regroupant (Loi sur l'immigration 2007, art. 3). Par ailleurs, en addition au contrat d'accueil et d'intégration, les parents s'engagent désormais à conclure un second contrat par lequel ils s'obligent à suivre une formation sur les droits et devoirs des parents en France (Loi sur l'immigration 2007, art. 6). Enfin, le parlement français a adopté dans un contexte relativement conflictuel une disposition portant sur la possibilité d'effectuer des tests génétiques afin d'apporter un élément de preuve de la filiation du demandeur d'un visa pour raisons familiales en cas d'inexistence de l'acte d'état civil ou de doutes sérieux sur son authenticité (Loi sur l'immigration 2007, art. 13).

Admission au séjour des membres de la famille (ressortissants de pays tiers) de ressortissants communautaires[321]

Le droit d'admission concerne le conjoint, les descendants de moins de 21 ans à charge du demandeur ou de son conjoint et les ascendants à charge du demandeur ou de son conjoint.

Le demandeur doit bénéficier de ressources financières suffisantes. Les membres de la famille reçoivent une carte de séjour temporaire portant la mention «membre de la famille d'un citoyen de l'Union» valable pour une durée de 5 ans ou une durée équivalente à la durée du séjour envisagée par le ressortissant communautaire si celle-ci est inférieure à 5 ans[322]. S'agissant de l'exercice d'une activité professionnelle, le conjoint et les descendants des ressortissants communautaires sont dispensés de l'autorisation de travail, à la différence des ascendants.

320 Le regroupement partiel est exclu sauf en cas des motifs tenant à l'intérêt de l'enfant.

321 Les ressortissants des pays membres de l'AELE bénéficient du même régime juridique.

322 Les membres de la famille ayant résidé en France de manière régulière et ininterrompue pendant les cinq années précédant la demande de titre de séjour reçoivent une carte de résident.

Admission au séjour des membres étrangers de la famille de ressortissants français

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit la délivrance d'une carte de séjour temporaire portant la mention «vie privée et familiale» au conjoint d'un ressortissant français à condition que la communauté de vie n'ait pas cessée, que le conjoint ait conservé la nationalité française et que le mariage ait été inscrit sur les registres de l'état civil français s'il a été célébré à l'étranger (C. étrangers, art. L 313-11, 4)[323]. Après trois ans de mariage, le conjoint étranger peut solliciter la délivrance d'une carte de résident.

Les parents étrangers d'enfants français bénéficient de plein droit d'une carte de séjour temporaire portant la mention «vie privée et familiale», à condition qu'ils contribuent effectivement à l'éducation de l'enfant depuis au minimum deux ans (C. étrangers, art. L 313-11).

Les enfants étrangers d'un ressortissant français obtiennent de plein droit une carte de résident à condition qu'ils soient âgés de moins de 21 ans ou s'ils sont à charge.

Les ascendants étrangers d'un ressortissant français ou de son conjoint obtiennent de plein droit une carte de résident s'ils sont à charge (C. étrangers, art. L 314-11, 2).

Les nouvelles dispositions législatives relatives au processus d'intégration dans le pays d'origine s'appliquent au conjoint de ressortissants français (Loi sur l'immigration, art. 10) (voir section 2.3.1.2.).

2.3.3.2 Travail

En dépit de la décision de suspendre l'immigration de travail en 1974, celle-ci n'a pas disparu. Régie par une législation complexe et contraignante, l'immigration de travail demeure toutefois très limitée. En 2005, seules 11 400 personnes étaient entrées à ce titre, soit environ 7 % des flux migratoires en direction de la France (Mariani 2006, p. 241).

Depuis quelques années, le débat de l'ouverture encadrée de l'immigration de travail et notamment de l'instauration d'un système de quota s'est accentué. A ce titre, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration constitue une refondation, sinon normative, tout au moins idéologique. Le point de départ est le constat de l'échec de la politique menée depuis 1974, laquelle aurait pour conséquence de faire coexister un fort taux de chômage et des besoins de main d'œuvre non satisfaits dans de nombreux secteurs économiques. Se fondant sur l'opposition entre le concept d'immigration choisie à celui d'immigration subie, le gouvernement estime que l'immigration familiale ne répond pas aux besoins de l'économie française. Il s'agit par suite de lier immigration et besoins économiques. Ce projet ambitieux ne s'est toutefois pas traduit par des avancées législatives majeures[324].

[323] Il convient de constater une précarisation de la situation des conjoints étrangers de ressortissants français qui se manifeste par la fin de la délivrance de plein droit de la carte de résident et l'institution de l'obligation de détenir un visa de long séjour.

[324] Quoiqu'ambitieux, ce projet n'est toutefois pas sans poser de problèmes au regard des droits de l'homme s'agissant du droit au regroupement familial et du point de vue moral s'agissant d'étrangers considérés sous le seul angle économique (Contre-rapport sur immigration et droit d'asile 2006, pp. 73-83).

Depuis 1984, les autorisations de travail et de séjour font l'objet d'un permis unique. Les travailleurs temporaires doivent toutefois obtenir deux titres distincts : une autorisation provisoire de séjour et une autorisation provisoire de travail.

Activité professionnelle salariée

La carte de séjour portant la mention «vie privée et familiale» et la carte de résident permettent l'exercice d'une activité professionnelle sans avoir à obtenir une autorisation de travail.

En dehors de ces deux hypothèses, l'exercice d'une activité professionnelle salariée est soumis à une procédure complexe et contraignante dont le point de départ est la conclusion d'un contrat de travail entre l'intéressé et l'employeur. L'employeur doit ensuite déposer un dossier auprès de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) qui se charge de publier une offre correspondante afin de vérifier qu'il n'existe pas de candidat similaire sur le marché local de l'emploi. Les autorités administratives sont incitées à étudier avec bienveillance les demandes relatives à l'emploi de travailleurs hautement qualifiés (Dictionnaire permanent, p. 2251). Par ailleurs, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration prévoit une dérogation au principe d'opposabilité de la situation de l'emploi relativement aux activités et zones géographiques caractérisées par des difficultés de recrutement (C. étrangers, art. L 313-10, 1).

L'autorisation de travail est accordée par le préfet selon les critères suivants : situation de l'emploi, présente et à venir, dans la profession et la zone géographique concernée ; application par l'employeur de la réglementation du travail ; conditions de travail et de rémunération identiques à celles offertes aux travailleurs français ; dispositions prises par l'employeur relativement au logement du travailleur (Code du travail, art. R 341-4). Le critère principal est sans aucun doute celui de l'opposabilité de la situation de l'emploi.

Lorsque le contrat de travail porte sur une période supérieure à 12 mois, la carte de séjour temporaire porte la mention «salarié». Lorsque la durée de l'emploi est inférieure le travailleur reçoit une carte de séjour temporaire portant la mention «travailleur temporaire».

Les ressortissants de certains Etats (Algérie, Andorre, Centrafrique, Gabon, Monaco, Togo, Tunisie) bénéficient d'un régime juridique plus favorable. Il existe toutefois une tendance au rapprochement du régime de droit commun.

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration crée une nouvelle carte de séjour temporaire portant la mention «salarié en mission» dont peuvent bénéficier les salariés d'une entreprise dont le siège se trouve à l'étranger[325].

Présentée comme l'une des innovations principales de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, la carte de séjour «compétences et talents» peut être

[325] La rémunération doit être 1.5 fois supérieure au salaire minimum (SMIC). Le titre de séjour est accordé pour une durée de trois ans renouvelables. Le statut de salarié en mission présente l'avantage d'offrir à l'intéressé ayant résidé de manière ininterrompue en France pendant plus de six mois en France le droit de présenter une demande de carte de séjour temporaire portant la mention «vie privée et familiale» au bénéfice de son conjoint et de ses enfants (C. étrangers, art. L 313-10, 5).

accordée aux étrangers susceptibles de participer, du fait de leurs compétences ou de leurs talents, de façon significative et durable au développement économique ou au rayonnement, notamment intellectuel, scientifique, culturel, humanitaire ou sportif de la France et du pays d'origine (C. étrangers, art. L315-1). Ce titre de séjour est délivré pour une durée de trois ans renouvelables. Il permet l'exercice de toute activité professionnelle en relation avec le projet qui fonde la délivrance de la carte. Il convient d'ajouter que la carte de séjour «compétences et talents» n'a pas vocation à être largement délivrée.

Activité professionnelle indépendante

De manière générale, l'exercice d'une activité professionnelle indépendante est soumis à la détention par l'étranger d'une carte de séjour temporaire portant mention de l'activité exercée et d'une carte d'identité de commerçant étranger (Code du commerce, art. 122-1). Le demandeur doit être majeur ; il ne doit pas avoir été l'objet de condamnations pénales ou être sous le coup d'une interdiction spéciale prononcée par les juridictions judiciaires ; il ne doit pas exercer une profession incompatible à la qualité de commerçant et ne doit pas avoir fait l'objet d'une déclaration de faillite personnelle. Par ailleurs, le demandeur doit justifier de la viabilité de l'activité envisagée, de son séjour régulier et de documents bancaires relatifs à sa situation fiscale. Il doit également remplir l'ensemble des conditions prévues pour l'exercice de la profession considérée. La demande est instruite par les services préfectoraux dans un délai maximum de trois mois. La carte de d'identité de commerçant étranger est délivrée pour une durée équivalente à celle de la carte de séjour temporaire, soit pour un maximum d'un an.

Emploi saisonnier

S'agissant de l'exercice d'une activité saisonnière, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration crée une carte de séjour temporaire portant la mention «travailleur saisonnier» (C. étrangers, art. L 313-10, 4). Ce titre de séjour permet l'exercice d'une activité salariée pour une durée maximum de six mois par an. Il est délivré pour un maximum de trois ans renouvelables (C. étrangers, art. L 313-10, 4). L'objet de cette carte de séjour est de protéger les travailleurs saisonniers en supprimant le lien direct qui existait auparavant entre le contrat de travail et le permis de séjour (Mariani 2006, p. 97). S'agissant de la procédure de délivrance, les conditions de droit commun décrites ci-dessus s'appliquent, de même que le principe d'opposabilité de la situation de l'emploi.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Le séjour des étudiants étrangers est soumis à la délivrance d'une carte de séjour portant la mention «étudiant». Les conditions de délivrance sont les suivantes : exigence d'un visa de long séjour, inscription dans un établissement d'enseignement[326], justification de moyens d'existence suffisants (C. étrangers, art. 313-7).

[326] L'inscription d'un étranger dans un établissement d'enseignement supérieur est soumise à deux conditions: premièrement le demandeur doit justifier des titres ouvrant droit, dans le pays d'origine, aux études envisagées (Décret du 13 mai 1971) ; deuxièmement, le demandeur doit avoir une connaissance suffisante de la langue française, sanctionnée par un examen. La demande d'admission doit être présentée à l'établissement concerné qui statue librement en vertu du principe d'autonomie des universités.

Par dérogation au droit commun et en vue de recruter les meilleurs candidats, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration prévoit l'application d'un régime plus favorable à certains étudiants sélectionnés dans leur pays d'origine[327].

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration prévoit par ailleurs que le titulaire d'une carte de séjour temporaire portant la mention «étudiant» a le droit d'exercer, à titre accessoire, une activité professionnelle salariée dans la limite de 60 % de la durée de travail annuelle (C. étrangers, art. L 313-7).

S'agissant du changement de statut et plus particulièrement de l'exercice d'une activité professionnelle à l'issue des études, le principe est le suivant : l'étudiant à vocation à rentrer dans le pays d'origine au terme de sa formation[328]. Néanmoins, dans le cadre d'une politique destinée à retenir les étrangers les plus qualifiés, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration crée une voie d'accès au marché du travail pour certains étudiants étrangers[329].

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

S'agissant de la Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, non seulement la législation française se conforme au droit européen mais encore elle offre un régime plus favorable[330].

Le législateur a transposé dans la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration la Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a transposé la Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat. La Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique a quant à elle été transposée de manière partielle.

S'agissant de l'admission au séjour des membres étrangers de la famille de ressortissants communautaires, le droit français ne fait pas mention des partenaires et partenaires enregistrés. S'agissant de la deuxième catégorie, le droit national contrevient à la

[327] La sélection sera opérée par les Centres pour les études en France (qui seront progressivement installés au sein des ambassades) selon plusieurs critères : projet d'études, parcours académique, compétences linguistiques, relations et intérêts de la France et du pays d'origine. Les étudiants sélectionnés bénéficieront de plein droit d'une carte de séjour temporaire. Par suite les intéressés n'auront pas à présenter les justificatifs habituels (attestation d'inscription, justification de moyens d'existence suffisants, etc.).

[328] Par suite, l'étudiant sera traité comme n'importe quel ressortissant étranger et se verra opposer la situation de l'emploi.

[329] Après l'obtention d'un diplôme équivalant au minimum à un Master, une autorisation provisoire de séjour de six mois peut être délivrée à l'étudiant afin de compléter sa formation par une première expérience professionnelle participant directement ou indirectement au développement économique de la France et du pays d'origine. S'il trouve un emploi correspondant à sa formation il obtiendra une carte de séjour.

[330] Ceci étant, la Directive européenne a pu servir de justification à une politique plus restrictive en la matière.

Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

S'agissant du statut des conjoints de ressortissants français, l'obligation relative au visa de long séjour, qui est susceptible d'imposer le retour du conjoint au pays d'origine afin de présenter ladite demande de visa, pourrait entrer en contradiction avec la jurisprudence de la Cour européenne de justice (Weill, p. 81).

Enfin, le Conseil d'Etat interprète de manière stricte le principe de délivrance de plein droit d'une carte de séjour temporaire aux étrangers ne correspondant pas aux catégories de l'immigration familiale mais dont les liens personnels et familiaux avec la France sont tels que le refus d'autoriser leur séjour porterait à leur droit au respect de la vie privée et familiale une atteinte disproportionnée (C. étrangers, art. L 313-11, 7). Cette interprétation est susceptible de contrevenir à l'esprit et à la lettre de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

De manière générale, la politique d'immigration française menée depuis 1974 a eu pour effet de limiter l'immigration de travail au profit de l'immigration familiale.

De manière générale encore, l'on peut remarquer que le statut juridique des étrangers en France a fait l'objet d'une précarisation progressive au cours des deux dernières décennies. Ainsi, la carte de résident est devenue l'exception après avoir été la norme.

De manière plus spécifique, la mise en œuvre des textes peut être rendue délicate en raison d'un manque de moyens humains en particulier au sein des postes consulaires. Par exemple, en 2006, seuls 3 % des décisions de rejet de visas ont donné lieu à motivation. Plusieurs centaines d'agents administratifs supplémentaires seraient nécessaires pour mettre en œuvre l'obligation de motivation souhaitée par la Commission européenne.

5. Coopération avec les pays tiers

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration prévoit plusieurs mécanismes destinés au développement des pays d'origine. Premièrement, la loi prévoit la création d'un compte «épargne et développement» destiné à recevoir l'épargne des ressortissants de pays en développement qui sont titulaires d'un titre de séjour autorisant l'exercice d'une activité professionnelle. L'objet de ce compte est de financer des investissements utiles au développement du pays d'origine.

Ensuite, les mesures ayant pour objet d'attirer les travailleurs qualifiés et les meilleurs étudiants étrangers sont couplées avec des mesures destinées au développement des pays d'origine. La carte «compétences et talents» est délivrée sous réserve d'une contribution au développement économique ou au rayonnement de la France et du pays d'origine. Par ailleurs, la carte ne peut être délivrée au ressortissant d'un pays appartenant à la zone de solidarité prioritaire que si l'intéressé s'engage à retourner dans le pays d'origine après une période de six mois ou lorsque la France a conclu un accord de partenariat pour le

co-développement avec le pays d'origine et que l'intéressé apporte son concours à la mise en œuvre dudit accord. S'agissant des étudiants titulaire d'un diplôme d'une valeur au minimum égale à un Master, une autorisation provisoire de travail de six mois peut être délivrée sous réserve d'une contribution au développement économique de la France et du pays d'origine. Ainsi la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration contient-elle plusieurs dispositions visant à limiter la fuite des cerveaux. Toutefois, l'objectif principal de la loi est d'attirer les migrants les plus compétents ; les mesures destinées au développement économique des pays d'origine ne sont qu'accessoires.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Barou, J., *Europe, terre d'immigration. Flux migratoires et intégration* (2006) Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble (Barou 2006).

Borrel, C., «Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005. Près de cinq millions d'immigrés à la mi-2004», n° 1098 *INSEE première* (2006) (Borrel 2006).

Dictionnaire permanent, Droit des étrangers, Montrouge, Editions législatives (Dictionnaire permanent).

Guimezanes, N., «La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration», n° 37 *La Semaine Juridique édition générale* (2006) pp. 1695-1700.

Labayle, H., «Le droit au regroupement familial, regards croisés du droit interne et du droit européen», *Revue française de droit administratif* (2007) pp. 101-133.

Le Moigne, G. and Lebon, A., *L'immigration en France* (1999) Paris, PUF.

Lochak, D., «La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration», n° 326 *Regards sur l'actualité* (2006) pp. 45-55.

Uni-e-s contre une immigration jetable, *Contre-rapport sur immigration et droit d'asile* (2006) (Contre-rapport sur immigration et droit d'asile 2006).

Vandendriessche, X., *Le droit des étrangers* (2005) Paris, Dalloz.

Weill, P., «Lettre ouverte à Nicolas Sarkozy sur sa politique d'immigration», *Esprit* (2006), pp.19-88 (Weill 2006).

Autres sources

Code du commerce (Code du commerce).

Code du travail (Code du travail).

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (C. étrangers).

Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (Loi sur les actes administratifs 1979).

Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration (Loi sur l'immigration et l'intégration 2006).

Loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile (Loi sur l'immigration 2007).

Décret n° 47-77 du 13 janvier 1947 relatif aux attributions des consuls en matière de passeports. Devenu: relatif aux attributions des chefs de poste consulaires et des chefs de mission diplomatique en matière de passeports et de visas (Décret du 13 janvier 1947).

Décret n° 71-376 du 13 mai 1971 relatif a l'inscription des étudiants dans les universités et les établissements publics à caractère scientifique et culturel (EPCSC) indépendants des universités (Décret du 13 mai 1971).

Décret n° 2000-1093 du 10 novembre 2000 instituant une commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (Décret du 10 novembre 2000).

Circulaire n° 2002-26 du 16 janvier 2002 relative au traitement des demandes d'autorisation de travail des étrangers (Circulaire du 16 janvier 2002).

Circulaire du 26 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étudiants étrangers et aux modalités de renouvellement des cartes de séjour «étudiant» (Circulaire du 26 mars 2002).

Amendement n°263 du 17 septembre 2007 présenté par le gouvernement au projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile (Amendement n°263).

Lettre de mission du 9 juillet 2007 du Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, adressée au Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, M. Brice Hortefeux (Lettre de mission 2007).

Mariani, T., *Rapport n° 3058 présenté à l'Assemblée nationale au nom de la Commission les lois constitutionnelle, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 2986*) *relatif à l'immigration et à l'intégration*, 26 avril 2006 (Mariani 2006).

Mariani, T., *Rapport n° 160 présenté à l'Assemblée nationale au nom de la Commission les lois constitutionnelle, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 57*) *relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, 12 septembre 2007 (Mariani 2007).

GRÈCE

1. Politique et tendances générales d'immigration 292

2. Régime juridique de l'immigration 293
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 293
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 293
2.2.1 Autorités compétentes 293
2.2.2 Conditions et procédures applicables 293
2.2.3 Voies de recours 294
2.3 Régime du séjour 295
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 295
2.3.1.1 Autorités compétentes 295
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 295
2.3.1.3 Voies de recours 296
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 296
2.3.2.1 Séjour temporaire 296
2.3.2.2 Séjour permanent 296
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 297
2.3.3.1 Regroupement familial 297
2.3.3.2 Travail 298
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 300

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 301

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 301

5. Coopération avec les pays tiers 302

Bibliographie sélective 303

1. Politique et tendances générales d'immigration

La Grèce est traditionnellement un pays d'émigration, plus particulièrement d'émigration de main d'œuvre non qualifiée. Toutefois, au cours des années 1960 et au début des années 1970, en raison d'un développement économique accéléré, le pays a éprouvé un besoin important de main d'œuvre non qualifiée, comblé par un recours à l'immigration de travail, en particulier provenant des pays d'Afrique et d'Asie.

L'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes en janvier 1981 a entraîné une transformation profonde de la société. De nouvelles tendances migratoires sont apparues, telles que le recrutement d'employés de maison provenant du continent asiatique, plus particulièrement des Philippines. Au cours de la décennie 1980, le nombre de permis de travail annuellement délivrés est passé de 23 000 à 26 000. En raison des évènements politiques de l'époque, la Grèce a connu un afflux de mouvements migratoires en provenance principalement d'Albanie et d'autres pays des Balkans et d'Europe centrale (Cavounidis 2004).

Selon un recensement réalisé en 2001, la population grecque s'élevait alors à près de 11 millions d'habitants. A cette même époque, le nombre officiel d'immigrants était de 7 632 000. Certains commentateurs estimaient toutefois que c'était là une estimation trop faible de la réalité migratoire. Les quatre principaux pays d'origine des migrations en direction de la Grèce étaient l'Albanie (58 %), la Bulgarie (5 %), la Géorgie (3 %) et la Roumanie (3 %). Suivaient des pays tels que l'Ukraine, la Pologne, les Philippines, l'Irak, l'Egypte, la Syrie, etc. Le nombre d'étrangers employés dans l'économie grecque s'élevait à 691 000 personnes, ce qui correspond à environ 9,5 % de la population employée dans le pays.

L'instrument juridique principal de régulation de l'immigration en Grèce est la loi n° 3386 du 18 août 2005 relative à l'entrée, au séjour et à l'intégration sociale des ressortissants de pays tiers sur le territoire grec. Le Ministère de l'intérieur est, au premier chef responsable, de sa mise en œuvre et à ce titre, a adopté deux circulaires d'application : la circulaire n° 26 du 1er septembre 2005 et la circulaire n°38 du 23 décembre 2005. La loi n° 3386/2005 a été modifiée par la loi n° 3536 du 22 février 2007 relative à la détermination du contenu des politiques migratoires et de la compétence du Ministère de l'intérieur, de l'administration publique et la décentralisation.

Selon son rapport explicatif, la loi n° 3386/2005 poursuit principalement les objectifs suivants : (a) rationaliser l'organisation des flux migratoires en tenant compte des besoins du système économique et social grec ; (b) éviter des modifications arbitraires du statut des étrangers résidant régulièrement dans le pays ; (c) garantir l'emploi des travailleurs migrants selon des conditions conformes aux exigences de l'Etat de droit ; (d) favoriser l'intégration sociale des migrants ; (e) améliorer la mise en œuvre de la législation afin d'éviter l'entrée et la sortie non-contrôlée des étrangers ; (f) encourager les investissements étrangers en Grèce et (g) s'assurer que les ressortissants des pays tiers exercent leurs droits sans contraintes, s'épanouissent personnellement en participant à la vie économique et sociale grecque.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

Le droit grec organise différents types de statuts d'immigration, tels que le regroupement familial, le travail (emploi salarié, travail indépendant, travail saisonnier), les études et la formation professionnelle. Des permis de séjour spécifiques sont délivrés aux catégories suivantes de ressortissants étrangers : personnes financièrement indépendantes ; enfants et employés de diplomates en poste en Grèce ; journalistes et correspondants de presse étrangers ; ministres du culte ; chercheurs[331]; victimes de la traite des personnes ; étrangers admis pour des raisons humanitaires[332].

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

Les visas sont délivrés par le poste consulaire dans le ressort duquel le demandeur est domicilié ou a établi son lieu de résidence habituel.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

Les visas font l'objet d'une classification bipartite distinguant les visas de court séjour (appelés communément visas Schengen, dont la validité ne saurait excéder trois mois) et les visas de long séjour (appelés communément visas nationaux, dont la validité est supérieure à trois mois)[333]. Il est de principe que l'immigration en Grèce est soumise à la délivrance d'un visa de long séjour.

Aux termes de l'article 5 de la loi n° 3386/2005, le demandeur doit remplir les conditions suivantes :

- présentation en personne auprès du poste consulaire compétent et production d'un passeport valable pour une durée minimale de trois mois à compter de l'expiration du visa ;

- production d'une copie d'extrait de casier judiciaire délivré par les autorités compétentes du lieu de résidence ou de domicile ;

---

331 Un permis de séjour d'un an, renouvelable, est délivré aux ressortissants d'Etats tiers participants à des programmes organisés par des instituts de recherche publics ou sous l'autorité de l'Etat grec. Le candidat doit avoir conclu un accord de coopération avec l'institution concernée, qui prendra en charge ses dépenses quotidiennes et son retour au pays d'origine.

332 Les situations humanitaires couvrent cinq catégories d'individus qui peuvent bénéficier d'un permis de séjour : (i) les victimes d'un accident du travail et d'autres types d'accident, le temps du traitement médical ; (ii) les victimes de crimes qui ont fait l'objet d'un traitement judiciaire, le temps du traitement médical ; (iii) les personnes accueillies dans des établissements de charité ; (iv) les enfants mineurs dont les représentants légaux possèdent la nationalité grecque ou sont des ressortissants d'Etats-tiers possédant un droit de séjour permanent ; et (v) les personnes souffrant de problèmes médicaux graves, ainsi qu'attesté par un hôpital public.

333 Le visa n'est pas nécessaire lorsque celui-ci n'est pas exigé, en application de conventions internationales, du droit communautaire ou encore national. Les ressortissants d'Etats tiers exemptés de l'obligation de visa peuvent séjourner en Grèce pour un maximum de trois mois sans interruption ou trois mois sur une période totale de six mois à compter de la première entrée sur le territoire grec.

- production d'un certificat médical établissant l'absence de maladies susceptibles de constituer un risque de santé publique ;

- ne pas figurer sur la liste des personnes indésirables du Ministère de l'ordre public ; et

- ne pas être considéré comme une menace potentielle pour la santé publique, l'ordre ou la sécurité publique, ou encore les relations internationales de la Grèce.

Certaines conditions exigibles à la délivrance d'un visa dépendent du statut d'immigration sollicité. S'agissant de la délivrance d'un visa en matière de regroupement familial, l'intéressé (l'étranger résidant en Grèce) doit présenter une demande comprenant les documents suivants : un certificat de statut familial ; des documents établissant l'existence du revenu minimum annuel exigé ; un certificat d'assurance couvrant les membres de la famille et la preuve d'un logement suffisant pour accueillir les membres de la famille. La délivrance d'un visa aux fins d'emploi suppose la fourniture d'un contrat de travail comprenant au minimum, le nom de l'employeur, une description de la fonction ainsi que la rémunération correspondante. La délivrance d'un visa d'études est conditionnée par la présentation d'un certificat d'inscription auprès de l'université ou de l'établissement de formation technique considéré et la preuve du paiement des frais d'inscription. S'agissant des étrangers acceptés par d'autres types d'établissements d'enseignement, un certificat de connaissance suffisante de la langue dans laquelle la formation sera dispensée doit être présenté. Les ressortissants étrangers souhaitant étudier en Grèce doivent par ailleurs démontrer qu'ils possèdent les ressources financières suffisantes pour couvrir leurs dépenses quotidiennes et le retour au pays d'origine. Ils doivent enfin être couverts par une assurance médicale complète.

En principe, la décision de rejet d'une demande de visa par les autorités consulaires n'a pas à être motivée[334].

2.2.3 Voies de recours

Les tribunaux administratifs sont compétents pour connaître des décisions de rejet des demandes de visas. Le jugement des tribunaux administratifs peut faire l'objet d'un appel devant le Conseil d'Etat, la plus haute juridiction administrative grecque.

[334] Par exception, les raisons justifiant le rejet de visa dans les situations suivantes doivent être pleinement exposées lorsqu'il s'agit des personnes suivantes:
- membres de la famille d'un ressortissant grec ou d'un citoyen communautaire ;
- personnes dont la demande d'entré, de séjour, d'établissement ou d'emploi en Grèce a été demandée en application du droit communautaire ;
- personnes employées par des entreprises établies dans un autre Etat membre de l'Union européenne dans le but d'exercer une activité salariée rémunérée dans le contexte des obligations contractuelles existant avec lesdites entreprises.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

Il est de principe que les premières demandes de permis de séjour aussi bien que les demandes de renouvellement sont présentées aux autorités municipales du lieu de résidence du migrant. Les demandes sont instruites par la Direction régionale des étrangers et de la migration du lieu de résidence du demandeur. Les permis de séjour sont délivrés sur le fondement d'une décision du Secrétaire général de la région compétente (Loi 3386/2005, art. 11(1); art. 12(4), tels qu'amendés par la loi 3536/2007, art. 4(1)). Dans certaines hypothèses toutefois, les permis de séjour sont directement délivrés par le Ministre de l'intérieur. Il s'agit notamment de la situation des ressortissants de pays tiers réalisant des activités d'investissement en Grèce (Loi 3386/2005, art. 27).

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

Une fois entrés en Grèce de manière régulière, les ressortissants d'Etats tiers bénéficient d'un droit de séjour en application des raisons listées de manière exhaustive dans la loi n° 3386/2005, telle qu'amendée et complétée par la loi n° 3536/2007 (voir section 2.3.3.). Par ailleurs, les intéressés doivent se conformer à l'ensemble des conditions suivantes, établies par l'article 10 de la loi n° 3386/2005, tel qu'amendé par l'article 3 de la loi n° 3536/2007, à savoir : être en possession d'un passeport valable ou de tout autre document de voyage internationalement accepté ; ne pas constituer de menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique ; être en possession d'une assurance santé complète ; et posséder les ressources financières suffisantes pour couvrir les dépenses du séjour et le retour au pays d'origine.

Le ressortissant étranger qui a présenté une demande de délivrance de permis de séjour et a soumis l'ensemble des documents requis dans les délais impartis obtient la délivrance d'un certificat reconnaissant la régularité de son séjour pendant l'instruction de sa demande.

La décision ministérielle n° 24103/2005 précise que les premières demandes de permis de séjour doivent être accompagnées de trois photos couleurs, d'une copie certifiée d'un passeport valable contenant, le cas échéant, le visa précédemment délivré, ainsi qu'un certificat médical délivré par un hôpital public grec. Ce certificat doit attester de l'absence de toute maladie pouvant constituer un risque de santé publique au regard des standards internationaux de l'Organisation mondiale de la santé[335]. Une demande de permis de séjour suppose enfin le règlement de frais administratifs. S'agissant des permis délivrés pour une durée maximum d'un an, les frais s'élèvent à 150 EUR. Les frais sont de 300 EUR pour les permis d'une validité maximale de deux ans et de 450 EUR pour les permis

[335] Un tel certificat n'est pas exigé lorsque le demandeur est un ressortissant d'un Etat tiers appartenant à la famille d'un ressortissant grec ou d'un citoyen communautaire ou encore s'il s'agit du parent d'un enfant mineur titulaire de la nationalité grecque.

d'une validité maximale de trois ans. Les permis de séjour permanent ainsi que les permis délivrés aux étrangers bénéficiant du statut de résident de longue durée supposent le paiement d'une somme de 900 EUR[336].

2.3.1.3 Voies de recours

Par principe, les décisions et actes adoptés par les autorités publiques doivent indiquer les raisons justifiant la décision, de manière spécifique et adéquate.

Par ailleurs, la législation grecque précise que toute demande d'annulation d'une décision administrative sera traitée par un tribunal administratif composé de trois magistrats. Le jugement des tribunaux administratifs peut faire l'objet d'un appel devant le Conseil d'Etat, la plus haute juridiction administrative grecque.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

La législation grecque n'envisage pas de mesures générales applicables à l'ensemble des permis de séjour temporaire. Au contraire, les conditions de délivrance du permis dépendent du motif du séjour envisagé. Ces dispositions seront décrites et analysées dans la section 2.3.3. Il peut être dès à présent être remarqué que les permis de séjour accordés dans le cadre du regroupement familial sont délivrés pour une durée d'une année ; les permis de séjour aux fins d'exercice d'un emploi salarié sont délivrés pour une durée maximale de deux ans ; les permis de séjour aux fins d'exercice d'une activité indépendante sont accordés pour une durée de deux à trois ans ; le travail saisonnier est soumis à l'obtention d'un permis de séjour dont la durée ne saurait dépasser six mois et les permis de séjour aux fins d'études sont délivrés pour une durée d'une année.

2.3.2.2 Séjour permanent

Les ressortissants étrangers ayant résidé légalement et de manière ininterrompue sur le territoire national pendant une durée minimum de cinq ans peuvent obtenir le statut de résident de longue durée, sous réserve de remplir les conditions suivantes (Loi 3386/2005, art. 67(1) ; DP 150/2006, art. 4). L'intéressé doit établir l'existence de revenus annuels suffisants pour couvrir ses besoins. Ces revenus ne sauraient être inférieurs au revenu annuel d'un travailleur non qualifié (soit 8500 EUR par mois), augmenté de 15 % par membre de la famille à la charge du demandeur. L'intéressé doit également posséder une assurance médicale complète couvrant, le cas échéant, les membres de la famille concernés. L'intéressé doit avoir une connaissance suffisante de la langue grecque ainsi que de l'histoire et de la civilisation grecque[337]. Enfin, l'intéressé doit posséder un logement remplissant des standards d'hygiène spécifiques.

[336] Il convient de souligner que l'étranger titulaire d'un permis de séjour permanent qui sollicite la reconnaissance du statut de résident de longue durée est exempté du paiement desdits frais administratifs (Loi 3386/2005, art. 92 (1); art. 92(2)).

[337] En application de la loi n° 33863/2005, la procédure de certification de connaissances devrait être précisée dans une décision ministérielle, non encore adoptée. Le Comité consultatif sur la migration composé de cinq membres et prévu par l'article 13 de la loi n° 33863/2005 a été chargé d'évaluer les connaissances requises.

Les autorités administratives compétentes doivent se prononcer dans un délai de six mois à compter du dépôt de la demande. Ce délai peut être prolongé de trois mois supplémentaires, sous certaines conditions et sous réserve de motivation des raisons de prolongation (DP 150/2006, art. 5(4)). Quoique le statut de résident de longue durée soit permanent (DP 150/2006, art. 5(5)), le permis de séjour correspondant doit être renouvelé par tranches de cinq ans (DP 150/2006, art. 6). Les résidents de longue durée ont accès au marché de l'emploi et sont autorisés à exercer des activités professionnelles indépendantes.

Un statut de résident permanent est octroyé aux membres de la famille des ressortissants grecs et des autres citoyens européens, sous condition d'un séjour ininterrompu d'une durée minimale de cinq ans sur le territoire grec en compagnie du regroupant. Dans cette situation, il n'est pas accordé aux intéressés un permis de résident mais un «document de résident permanent» (Loi 3386/2005, art. 63).

En application de l'article 91(2) de la loi n° 3386/2005, un ressortissant d'un pays tiers qui établi la preuve d'un séjour légal et ininterrompu sur le territoire grec d'une durée minimale de dix ans à la date d'entrée en vigueur de la loi peut obtenir la délivrance d'un permis de résident permanent (il s'agit de la continuation du régime précédent établi par la loi n° 2910/2001).

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

En application de l'article 53 de la loi n° 3386/2005, tel que complété par les dispositions du DP n° 131/2006, les ressortissants de pays tiers qui ont résidé de manière légale en Grèce pendant une durée minimale de deux ans ont le droit de bénéficier de la procédure de regroupement familial et de solliciter l'entrée et le séjour des membres de leur famille sur le territoire grec. La notion de «membres de la famille» comprend le conjoint âgé d'au moins 18 ans ; les enfants du couple (y compris les enfants adoptés) ou de l'un des deux conjoints, non mariés et de moins de 18 ans. Le droit grec ne reconnait pas le droit au regroupement familial en ligne ascendante (parents et grands parents du migrant). De même, le droit de la famille grec ne reconnait pas juridiquement la situation des partenaires non mariés. S'agissant des situations de polygamie, il convient de préciser que le droit au regroupement familial est limité à une seule épouse (Loi 3386/2005, art. 54).

Afin de bénéficier du droit au regroupement familial, le demandeur doit : établir l'existence des liens familiaux allégués ; prouver que les membres de la famille résideront avec lui ; établir l'existence de revenus annuels stables et suffisants afin de subvenir aux besoins de la famille [338]; souscrire à une assurance médicale complète couvrant également les membres de la famille ; avoir un logement suffisant.

Une fois saisi d'une demande de regroupement familial dûment complétée, le Secrétaire général de la région compétente recueille l'opinion des services de police au sujet des

[338] Ces revenus ne doivent pas être inférieurs au salaire annuel d'un travailleur non qualifié, augmenté de 20 % pour le conjoint et de 15 % par enfant bénéficiant du regroupement familial et ne doivent pas inclure toute forme d'aide sociale.

implications de la demande sur l'ordre et la sécurité publique, ainsi que l'opinion du poste consulaire au sujet de l'existence des liens familiaux. Lorsque la demande de regroupement familial est approuvée, le poste consulaire délivre les visas correspondants aux membres de la famille. Une fois sur le territoire grec, et avant expiration des visas, la famille dépose une demande de permis de séjour. La demande doit être instruite par les autorités compétentes dans un délai de neuf mois, sous réserve de présentation des documents requis, à savoir : une copie certifiée du permis de séjour du regroupant (ou un certificat établissant l'existence d'une demande de renouvellement) ; un certificat établissant l'existence d'une demande de souscription d'assurance santé pour la famille du regroupant ; un certificat de naissance, en cas de naissance sur le territoire grec (Loi 3386/2005, art. 56).

Les permis de séjour délivrés aux membres de la famille sont personnels, leur validité est d'une année, ils sont renouvelables par tranches de deux ans (Loi 3386/2005, art. 57). Les membres de la famille sont autorisés à exercer une activité salariée ainsi qu'une activité économique indépendante.

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

Conformément à l'article 14(2) de la loi n° 3386/2005, chaque région dispose d'un comité composé du Secrétaire général de la région, de représentants de l'Organisme grec de l'emploi, du Conseil des inspecteurs du travail, des chambres locales de l'emploi et de l'industrie, etc. Le comité rédige un rapport annuel constatant les besoins de main-d'œuvre au niveau régional et recensant les postes vacants pouvant être occupés par des ressortissants de pays tiers.

Sur base de ces rapports, une décision interministérielle est adoptée qui fixe le nombre maximum de permis de séjour pouvant être délivrés au cours de l'année suivante aux ressortissants de pays tiers souhaitant exercer une activité professionnelle salariée ou effectuer des travaux saisonniers. La décision interministérielle en vigueur au cours de l'année 2007 (DMC 30183/2007) arrête le nombre de permis de séjour à 40 771.

La loi n° 3386/2005 ayant créé un permis unique, valable tant pour le séjour que pour le travail, il n'est désormais plus nécessaire de présenter deux demandes séparées. Il est délivré un permis de séjour aux fins d'emploi aux ressortissants de pays tiers titulaires d'un visa aux fins d'exercice d'une activité professionnelle salariée à condition qu'un contrat de travail soit signé, établissant le salaire mensuel, lequel ne saurait être inférieur à celui d'un travailleur non qualifié. Par ailleurs certains documents supplémentaires doivent être présentés aux autorités compétentes, tels qu'un certificat établissant l'existence d'une demande de souscription à une assurance santé couvrant les frais médicaux.

Pendant la période de validité du permis de séjour, le titulaire est libre de changer d'employeur, à condition qu'il n'y ait pas changement de secteur professionnel et que le changement d'employeur n'affecte pas le régime de sécurité sociale dont bénéficie le travailleur. Après un an, les ressortissants de pays tiers peuvent, sous certaines conditions, être employés dans un autre département ou une autre région.

Il convient de noter l'existence de conditions spécifiques à l'octroi et au renouvellement des permis de séjour dont bénéficient certaines catégories de ressortissants de pays tiers tels que : les membres des conseils d'administration d'entreprises étrangères exerçant une activité sur le territoire grec (Loi 3386/2005, art. 17) ; les employés d'une entreprise établie dans un autre Etat membre de l'Union ou de l'AELE qui séjournent en Grèce aux fins de fourniture de services dans le cadre du contrat de travail les liant à ladite entreprise (Loi 3386/2005, art. 18) ; le personnel technique spécialisé d'une entreprise établie dans un pays tiers qui séjournent en Grèce aux fins de fournir des services dans le cadre d'un contrat de fourniture conclu avec une entreprise active sur le territoire grec (Loi 3386/2005, art. 19) ; les sportifs et entraineurs employés dans une fondation athlétique agréée ou une société anonyme sportive (Loi 3386/2005, art. 20) ; les membres et employés de groupes artistiques (Loi 3386/2005, art. 21) ; les écrivains, réalisateurs, peintres, sculpteurs, acteurs, musiciens, etc. (Loi 3386/2005, art. 22) ; les membres d'écoles d'archéologie étrangères (Loi 3386/2005, art. 23).

Activité professionnelle indépendante

La loi n° 3386/2005 opère une distinction entre les activités économiques indépendantes et les activités d'investissement.

Les ressortissants de pays tiers titulaires d'un visa aux fins d'exercice d'une activité économique indépendante doivent présenter les documents suivants afin d'obtenir un permis de séjour (Loi 3386/2005, art. 25(1) ; DM 24103/2005) : une copie d'un compte bancaire ouvert au nom du demandeur dans une institution de crédit située en Grèce et crédité de la somme minimale requise (60 000 EUR) ; une attestation de l'existence d'une demande d'assurance santé. Le permis de séjour initial (dont la délivrance doit être notifiée au Secrétariat général au commerce du Ministère du développement) est délivré pour une période de deux ans. Le permis est renouvelable, pour deux ans supplémentaires, à condition que le comité visé à l'article 14(2) de la loi n° 3386/2005 ait rendu une recommandation conforme et que l'activité économique se poursuive sur le territoire du même département.

Les ressortissants de pays tiers peuvent requérir la délivrance d'un visa en vue de réaliser des investissements, à condition d'un investissement minimum de 300 000 EUR et que des effets positifs sur l'économie grecque soient prévisibles. La décision interministérielle n° 24530/2005 impose la présentation d'un plan d'activité incluant le nombre d'emplois à créer, les bénéfices escomptés, etc. Le permis de séjour est délivré pour trois ans par le Ministre de l'intérieur au terme d'une procédure accélérée. Le permis ainsi délivré est renouvelable pour de nouvelles périodes de trois ans, à condition que les activités d'investissement soient maintenues et que l'ensemble des obligations en matière de taxes et cotisations de sécurité sociale soient remplies. Il convient par ailleurs de signaler que le régime du permis de séjour pour activités d'investissement déroge aux règles de droit commun applicables au regroupement familial. Le titulaire du permis n'est soumis à aucun délai pour bénéficier de ce droit. Au contraire, les membres de la famille peuvent accompagner l'intéressé dès son entrée en Grèce. Ce traitement favorable se justifie par la volonté du gouvernement d'attirer des investissements étrangers.

Emploi saisonnier

Le travail saisonnier est défini comme l'emploi de ressortissants de pays tiers pour une durée maximale de six mois par an, dans un secteur économique présentant un caractère saisonnier. Les travailleurs saisonniers doivent être en possession d'un contrat de travail conclu avec un employeur spécifique. L'employeur doit obtenir l'autorisation préalable du Secrétaire général de la région concernée. A cet effet, deux conditions principales doivent être remplies : la décision interministérielle déterminant le nombre de permis de séjour à délivrer aux travailleurs migrants doit prévoir le type d'emploi considéré et le nombre maximum de permis de séjour visé par la décision ne doit pas avoir été dépassé. La demande présentée par l'employeur doit par ailleurs être accompagnée d'une garantie bancaire d'un montant équivalent au salaire mensuel d'un travailleur non qualifié.

La Grèce a par ailleurs conclu des accords bilatéraux avec certains pays tiers contenant des dispositions applicables en matière de travail saisonnier[339].

Aux termes de l'article 16(3) de la loi n° 3386/2005, il n'est pas possible de renouveler un permis de séjour aux fins d'exercice d'un emploi saisonnier.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Les ressortissants de pays tiers titulaires d'un visa d'études peuvent demander la délivrance d'un permis de séjour à cette fin. La délivrance du permis est conditionnée par la présentation d'un certificat d'inscription auprès de l'établissement concerné ; la preuve de la possession de ressources financières suffisantes pour supporter le coût des études et de la vie sur le territoire national durant la période de validité du permis de séjour ; la preuve du paiement des frais de scolarité ; la preuve d'une demande présentée auprès d'une compagnie nationale d'assurance en vue de couvrir les frais médicaux.

Aux termes de la loi n° 3386/2005, les permis de séjour aux fins d'études ont une validité d'une année. Ils sont renouvelables pour une durée équivalente, à condition que l'intéressé remplisse les conditions de délivrance du permis initial. Par ailleurs, l'établissement d'enseignement doit attester de l'assiduité de l'intéressé et ainsi que de la qualité de ses résultats universitaires. Des conditions similaires s'appliquent à la délivrance et au renouvellement des permis de séjour en vue d'effectuer une formation professionnelle en Grèce.

Pendant la durée de leurs études en Grèce, les ressortissants de pays tiers sont autorisés à travailler à temps partiel à condition d'obtenir une autorisation de la part des autorités de la région concernée. Par ailleurs les ressortissants de pays tiers séjournant en Grèce sur le fondement d'un permis de séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée ou

[339] A titre d'exemple, il peut être fait mention de l'Accord conclu entre la République Hellénique et la République Arabe d'Egypte pour la promotion de la coopération bilatérale en matière de travail (signé au Caire le 18 avril 1981) ; l'Accord relatif à l'emploi saisonnier de main-d'œuvre conclu entre le gouvernement de la République hellénique et la République de Bulgarie, laquelle ne faisait pas partie de l'Union à la date de sa signature (Athènes, 15 décembre 1995) ; l'Accord relatif à l'emploi saisonnier de main-d'œuvre conclu entre le gouvernement de la République hellénique et la République d'Albanie (signé à Athènes le 17 mai 1996).

d'une activité économique indépendante n'ont pas à solliciter la délivrance d'un permis supplémentaire s'ils souhaitent poursuivre des études.

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

La loi n° 3386/2005 a notamment pour objet d'assurer l'adaptation de la législation grecque à la politique européenne commune d'immigration. A cet effet la loi révise certaines procédures en vue de mettre en œuvre les textes suivants : Directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, Directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

De manière générale, le droit grec de l'immigration respecte l'esprit et la lettre des textes européens. Aucune dérogation majeure ne semble pouvoir être identifiée.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

Selon un rapport publié par l'OCDE un mois avant l'adoption de la loi n° 3386/2005, «la Grèce n'a pas encore trouvé les moyens d'adapter le droit de l'immigration aux réalités des phénomènes migratoires» (OCDE 2005). Le rapport recense diverses situations problématiques en matière migratoire, la plupart étant liées au défaut de mise en œuvre de la législation existante.

Par ailleurs, bien que le système législatif adopté en 2005 constitue un progrès considérable, on peut considérer que 15 ans après que la Grèce soit devenu un pays d'accueil – relativement – important, le système juridique demeure insuffisant.

Les agents des services d'immigration des autorités administratives locales admettent que les moyens humains sont insuffisants à la mise en œuvre de l'ensemble des services prévus par la législation actuelle.

Les problèmes liés au défaut fréquent de connaissance de la langue grecque par les migrants ne doit pas être sous-estimé. Le Ministère de l'intérieur a récemment publié (été 2007) des offres d'emploi destinées à des traducteurs en vue d'assister les agents d'immigration. Il paraît toutefois douteux que les besoins puissent être entièrement satisfaits.

Il semble également que la pratique administrative des «circulaires explicatives», adoptées pour assister les agents publics dans la mise en œuvre des textes législatifs et réglementaires constitue une source fréquente de confusion.

Le fait que la Grèce ait connu et continue d'être confrontée à des flux importants d'immigration irrégulière n'est certainement pas étranger au fait que le pays possède un secteur informel très important[340], ni au fait que la population grecque fasse souvent

[340] Selon certaines estimations, l'économie parallèle dépasserait de plus de 50 % le PIB de l'économie légale.

preuve de défiance vis-à-vis du paiement des taxes et cotisations sociales, ni encore au sentiment répandu que les violations de la loi n'entrainent que de rares condamnations, en particulier en cas de relations personnelles avec les dirigeants.

Compte tenu de l'ampleur des difficultés à surmonter, il est peu probable que les questions migratoires seront traitées de manière sereine et ordonnée avant de nombreuses années.

La question de la capacité de la Grèce à allier les avantages attachés aux flux migratoires et la mise en œuvre d'un régime juridique conforme aux normes internationales protégeant les droits des migrants demeure posée.

5. Coopération avec les pays tiers

Il est utile, dans le contexte de la coopération avec les pays tiers, de citer les dispositions de l'article 65(3) de la loi n° 3386/2005 : «dans le cadre des activités en faveur de l'intégration sociale [des migrants], des mesures devraient être adoptées en vue d'assister le développement du pays d'origine en cas de retour des ressortissants des pays tiers considérés». Le rapport explicatif de la loi précise qu'il est inconcevable de ne pas faire référence aux mesures d'assistance des pays d'origine, sans toutefois préciser les motifs de cette assertion. A première vue, les termes de l'article 65(3) paraissent contradictoires, dans la mesure où la question de l'intégration concerne en premier lieu les migrants qui ont décidé de résider en Grèce pour une longue période et à qui est accordé le statut de résident de longue durée. La question se pose dès lors de savoir comment associer l'aide au développement des pays d'origine et l'intégration des ressortissants de longue durée. A ce titre, l'objet de l'article 65(3) pourrait être de reconnaître – de manière indirecte tout au moins – les obligations de la Grèce d'accorder une compensation aux pays d'origine et/ou encore de convenir que la contribution des migrants à l'économie grecque est telle qu'elle impose au pays l'obligation de partager une partie de sa richesse. En tout état de cause, compte tenu du contexte économique actuel, il est improbable qu'un gouvernement grec, quel qu'il soit, mette en œuvre les dispositions de l'article 65(3).

S'il on considère que la majorité des migrants proviennent des Balkans et de l'Europe du Sud-est, il peut être noté que les entreprises privées, et, dans une moindre mesure, les entreprises publiques grecques ont une présence importante dans ces pays et contribuent ainsi à leur développement économique.

Il n'est pas inutile par ailleurs d'insister sur le fait que la Grèce est par tradition un pays d'émigration. A ce titre, les intérêts du pays résident notamment dans la conclusion d'accords favorables avec les principaux pays de destination (Etats-Unis d'Amérique, Australie, Canada, etc.) et la protection des droits de ses nationaux à l'étranger dans les domaines de la protection sociale, des transferts de retraites, etc. Ceci étant, la protection des nationaux à l'étranger n'a pas fait l'objet d'accords bilatéraux conclus par la Grèce elle-même mais plutôt d'accords signés entre la Communauté européenne et les Etats considérés.

S'agissant de la question des migrations circulaires, seul un projet pilote peut être mentionné, conclu entre la Grèce et l'Albanie dans le cadre du programme AENEAS de la Commission européenne.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Cavounidis, J., «Migration to Greece from the Balkans» («La migration de la Grèce aux Balkans»), 2 *South-Eastern Europe Journal of Economics* (2004) p. 35 (Cavounidis 2004).

Magliveras, K., «Protecting the rights of migrant workers in the Euro-Mediterranean partnership», 9 *Mediterranean Politics* (2004) p. 459.

Organisation pour la Coopération et le Développement Economique, *Etude économique de la Grèce 2005* (juillet 2005) (OCDE 2005).

Papagianni, G. ; Naskou-Perraki, P., «Greece», in Higgins, I. (ed.), *Migration and Asylum Law and Policy in the European Union – FIDE 2004 National Reports* (2005) Cambridge, Cambridge University Press, p. 135.

Sitaropoulos, N., *Immigration law and management in Greece. Towards an exodus from underdevelopment and a comprehensive immigration policy* (2003) Athènes, éditions Ant. N. Sakkoulas.

Skordas, A., «The new immigration law in Greece: modernization on the wrong track», 4 *European Journal of Migration and Law* (2002) p. 23.

Zavos, A., «Migration management as a political necessity» in Papademetriou, D. ; Cavounidis, J. (eds.), *Managing migration: the Greek, EU, and International contexts* (2006) Athènes, Institut hellénique de la politique de migration, p. 9.

Autres sources

Loi n° 3386 du 23 août 2005 (entrée, séjour et insertion sociale des ressortissants de pays tiers sur le territoire grec) (Loi 3386/2005).

Loi n° 3536 du 22 février 2007 (détermination du contenu des politiques migratoires et de la compétence du Ministère de l'intérieur, de l'administration publique et la décentralisation) (Loi 3536/2007).

Décret présidentiel n° 131/2006 du 12 juillet 2006 (harmonisation de la législation grecque avec la Directive 2003/86/EC relative au droit au regroupement familial).

Décret présidentiel n° 150/2006 du 29 juillet 2006 (harmonisation de la législation grecque à la Directive 2003/109/EC du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée) (DP 150/2006).

Décision ministérielle n° 24103/2005 du 15 décembre 2005 (détermination des documents requis pour la délivrance et le renouvellement d'un permis de séjour conformément aux dispositions de la loi n° 3386/2005), telle qu'amendée par la décision ministérielle 13073/2007 du 28 juin 2007 (DM 24103/2005).

Décision ministérielle commune n° 24530/2005 du 21 décembre 2005 (détermination des documents requis pour la délivrance d'un permis de séjour aux fins de l'exercice d'activités d'investissement).

Décision ministérielle commune n° 4415/2006 du 17 Mars 2006 (détermination du montant et des éléments justificatifs des ressources suffisantes, telles qu'établies par la loi n° 3386/2005).

Décision ministérielle commune n° 30183/2007 du 1er février 2007 (détermination du nombre maximum de titres de séjour aux fins d'exercice d'une activité professionnelle à accorder aux ressortissants de pays tiers pour l'année 2007) (DMC 30183/2007).

HONGRIE

1. Politique et tendances générales d'immigration 306

2. Régime juridique de l'immigration 307
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 307
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 307
2.2.1 Autorités compétentes 307
2.2.2 Conditions et procédures applicables 308
2.2.3 Voies de recours 309
2.3 Régime du séjour 309
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 309
2.3.1.1 Autorités compétentes 309
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 309
2.3.1.3 Voies de recours 310
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 311
2.3.2.1 Séjour temporaire 311
2.3.2.2 Séjour permanent 312
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 312
2.3.3.1 Regroupement familial 312
2.3.3.2 Travail 313
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 315

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 315

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 315

5. Coopération avec les pays tiers 316

Bibliographie sélective 317

1. Politique et tendances générales d'immigration

A la suite de la transition de 1989, la Hongrie a été exposée à des flux migratoires de transit croissants. Cette situation peut expliquer pourquoi le pays conserve aujourd'hui encore une politique passive en matière d'intégration migratoire (Hárs ; Tóth 2001). L'adhésion à l'Union européenne a pourtant fondamentalement changé les tendances migratoires du pays bien que le nombre d'immigrants en Hongrie soit resté faible et compris entre 1,5 et 2 % de la population.

D'après le Bureau de l'immigration et des naturalisations, 80 à 90 % des immigrants résidant en Hongrie sont d'origine européenne, principalement des Hongrois ethniques originaires d'Ukraine, de Roumanie et de Serbie ; 10 à 15 % des immigrants viennent quant à eux d'Asie. L'immigration en Hongrie est une immigration économique sous-régionale essentiellement dirigée par la demande et basée sur des emplois saisonniers ou temporaires. Les immigrants arrivant en Hongrie ont généralement un niveau d'instruction plus élevé que la population locale. On note pourtant une tendance croissante d'immigration aux fins de regroupement familial avec des parents plus âgés venant s'installer sur le territoire pour la retraite.

Le statut des Hongrois ethniques vivant dans les pays voisins de la Hongrie a fait l'objet de vifs débats. Entre 1990 et 2002, les gouvernements hongrois successifs avaient plutôt tendance à encourager les Hongrois ethniques à rester dans leur pays de naissance. Il n'y avait pas de programme de rapatriement actif fondé sur l'appartenance ethnique similaire à celui envisagé par l'Allemagne. Le système hongrois d'immigration et de naturalisation a souvent été critiqué pour son indifférence à leur égard, malgré l'existence de certains traitements avantageux en la matière (Tóth 2000).

Le déficit démographique et ses implications en matière d'immigration s'avèrent problématiques. En effet, la Hongrie est une société vieillissante qui affiche un taux de croissance de la population négatif. Les recommandations d'un groupe de spécialistes suggèrent d'ailleurs d'encourager et de faciliter l'immigration afin de combler les besoins en main-d'œuvre.

La politique d'immigration du pays a été fortement influencée par le processus d'harmonisation et de transposition en droit hongrois des directives communautaires, de l'acquis de Schengen et du Programme de La Haye. Deux nouveaux textes de loi sont entrés en vigueur le 1er juillet 2007 : la loi n° I de 2007 relative à l'entrée et au séjour de personnes possédant le droit de libre circulation et de séjour et la loi n° II de 2007 relative à l'entrée et au séjour des ressortissants de pays tiers. Ces deux textes de loi sont venus remplacer la loi n°XXXIX de 2001 relative à l'entrée et au séjour des étrangers, initialement adoptée dans le cadre du processus d'harmonisation. Le décret n°25 de 2007 du Ministère de la justice et de la police détaille l'application de ces deux textes de loi. En outre, les décrets d'application de la loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers contiennent des dispositions importantes concernant sa mise en œuvre.

Depuis la réorganisation des attributions gouvernementales en 2006, le Bureau de l'immigration et des naturalisations du Ministère de l'intérieur est chargé du contrôle

des étrangers, de l'asile et de la naturalisation, sous l'autorité du Ministère de la justice et de la police. En outre, à compter du 1er janvier 2008, les services hongrois des gardes frontière font partie intégrante des services de police.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

La loi relative à l'entrée et au séjour des ressortissants de pays tiers prévoit trois types de titre de séjour : les visas pour des séjours inférieurs à trois mois, les visas et permis pour des séjours supérieurs à trois mois et les autorisations d'établissement.

En règle générale, l'immigration en Hongrie se déroule en deux étapes : un visa de long séjour est délivré pour un motif spécifique et, avant son expiration, l'étranger peut solliciter un permis de séjour pour le même motif.

L'entrée et le séjour sur le territoire hongrois peuvent être autorisés aux fins de visites, de regroupement familial, d'exercice d'une activité professionnelle, d'un travail saisonnier, d'études, d'activités de recherche, de traitement médical, de visites officielles, de volontariat et dans le cadre de la reconnaissance des minorités ethniques limitrophes (dans le but de maintenir des liens ethniques et culturels). Il n'existe pas de programme de recrutement de travailleurs hautement qualifiés en Hongrie.

Les étrangers ayant le statut de Hongrois «ethniques» bénéficient d'un traitement préférentiel en vertu de la loi (Tóth ; Sik 2003). Un visa et un permis de séjour spécifiques peuvent être délivrés aux ressortissants de pays tiers en application d'accords bilatéraux si l'individu vient en Hongrie dans le but de pratiquer la langue hongroise, de préserver des traditions nationales et culturelles, de participer à des programmes non scolaires ou pour maintenir des contacts familiaux et amicaux en Hongrie (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 27). Ce permis est renouvelable, valable pendant cinq ans et vise à compenser la révocation du régime d'exemption de visas suite la transposition de l'acquis Schengen dont les dispositions devront être strictement appliquées cette année (Tóth 2003). La loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers prévoit une catégorie de permis de longue durée pour les anciens ressortissants ou les descendants d'un (ancien) ressortissant hongrois en renouvellement de la permission originelle désignée sous l'appellation «permis de longue durée national» (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 35, art. 36, art. 37). L'autre catégorie de permis de longue durée comprend le regroupement familial et des raisons additionnelles justifiant un statut de résident de longue durée.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

Les visas de court séjour (maximum trois mois) et les visas aux fins d'exercice d'une activité saisonnière sont délivrés par les représentations consulaires hongroises dans le

pays de résidence du demandeur[341]. L'unité régionale du Bureau de l'immigration et des naturalisations du lieu de résidence du demandeur est chargée du renouvellement des visas de court séjour.

La délivrance de visas de long séjour, ainsi que le retrait, l'abrogation, la modification ou le renouvellement de ces documents relèvent de la compétence du Bureau de l'immigration et des naturalisations et de ses unités régionales.

En cas de demande de visa déposée par une personne appartenant à une catégorie considérée «à haut risque», la Sûreté nationale est consultée et, en cas de signalement au SIS, le Bureau SIRENE est saisi par le Bureau de l'immigration et des naturalisations.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

La législation hongroise établit une distinction entre visas pour des séjours n'excédant pas trois mois et visas pour des séjours excédant trois mois.

La première catégorie de visas inclut les visas de transit aéroportuaire, les visas de transit (pour un maximum de cinq jours) et les visas de court séjour (pour les entrées et séjours simples ou multiples n'excédant pas trois mois sur un semestre) (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 8). Les visas sont régis par les dispositions du Code Schengen (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 9(1)). Une demande sera rejetée si les exigences des articles 5(1)a), 5(1)c) et 5(1)e) du Code Schengen ne sont pas satisfaites[342]; ou si le demandeur a présenté de faux documents ou a tenté de tromper les autorités dans le but d'entrer sur le territoire (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 9(3)).

Les visas pour des séjours de plus de trois mois comprennent les visas de long séjour (accordés pour une durée d'un an maximum), les visas aux fins d'activité saisonnière (accordés pour une durée de trois à six mois) et les visas nationaux (délivrés en vertu d'accords internationaux)[343]. Les visas de long séjour peuvent être considérés comme des visas d'immigration car leur obtention est l'une des premières étapes de la procédure d'immigration. Ils sont accordés dans un but spécifique, notamment aux fins de regroupement familial, d'activités salariées, d'études ou d'activités de recherche.

Les demandeurs de visas de long séjour doivent satisfaire aux conditions suivantes : posséder un document de voyage valide ; justifier le motif du séjour ; disposer d'un logement approprié en Hongrie ; disposer de ressources suffisantes ; et posséder une assurance santé suffisante ou, à défaut, disposer des ressources financières afin de faire

[341] Dans des cas exceptionnels, un autre bureau consulaire ou les gardes frontière peuvent délivrer des visas de court séjour.

[342] Le demandeur doit être en possession d'un document de voyage valide ; justifier le motif du séjour ; il doit disposer de ressources suffisantes ; et il ne doit pas être considéré comme une menace pour la politique publique, la sécurité internationale, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres de l'Union.

[343] Ces visas s'appliquent aux individus entrant en Hongrie en vue de pratiquer la langue hongroise, de perpétuer des traditions nationales et culturelles, de participer à des programmes non scolaires ou de formation indépendante ou pour maintenir des contacts familiaux et amicaux en Hongrie (voir section 2.1.).

face aux dépenses de santé. En outre, les demandeurs ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement ou d'expulsion, avoir été interdits d'entrée ou signalés au SIS (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 15(1)). Le non respect de l'une de ces conditions ou la présentation de faux documents par le demandeur en vue de l'obtention d'un visa entraînera le rejet de la demande (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 15(2)).

Conformément à l'arrêté du Ministère de la justice et de la police portant sur les tarifs en vigueur pour les visas et les permis de séjour, un visa de transit ou un visa de court séjour coûte entre 35 et 45 EUR, un visa de travail coûte 30 EUR et un visa de long séjour entre 50 et 72 EUR.

2.2.3 Voies de recours

Il n'y a pas de recours possible concernant la délivrance de visas pour des séjours n'excédant pas trois mois ni pour des durées plus longues (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 10(3); art. 15(3)).

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

La délivrance d'un permis de séjour, ainsi que son retrait, son abrogation, sa modification ou son renouvellement relèvent de la compétence du Bureau de l'immigration et de la naturalisation et de ses unités régionales[344]. En cas de demande d'autorisation d'établissement, la Sûreté nationale est consultée. En cas de demande de visa déposé par une personne faisant partie d'une catégorie «à haut risque», la Sûreté nationale est consultée et, en cas de signalement au SIS, le Bureau SIRENE est saisi.

La délivrance et le renouvellement des permis de travail sont des attributions de l'unité régionale de l'Agence pour l'emploi située dans la région de l'employeur du demandeur.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

Les étrangers sollicitant un permis de séjour doivent posséder un visa de long séjour ou un visa national valide délivré pour un motif particulier, sauf en cas d'exemption de l'obligation de visa. Une demande de permis de séjour peut être présentée en la Hongrie à expiration du visa ou du permis précédemment accordé.

La plupart des conditions applicables sont spécifiques au permis demandé (en d'autres termes, un permis de séjour temporaire ou un permis de séjour permanent). Toutefois, toutes les demandes sont conditionnées par les exigences suivantes : le demandeur doit

[344] À l'exception des permis pour les membres du service diplomatique, qui sont délivrés par le Ministère des affaires étrangères.

avoir un logement assuré[345]; disposer de ressources financières suffisantes[346]; posséder une assurance santé suffisante ou, à défaut, disposer de ressources suffisantes pour faire face à ses dépenses de santé.

Il n'existe aucune exigence formelle ou critère substantiel pour l'intégration des immigrés dans la société et l'économie hongroises. L'autonomie financière est un principe majeur, et bien que des mesures en faveur d'une intégration assistée soient en cours de préparation, elles ne sont pas envisagées par la loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers.

La loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers prévoit un refus automatique du permis de séjour aux demandeurs qui sont interdits d'entrée ou de séjour sur le territoire; ont été signalés au SIS ; constituent une menace potentielle pour la sécurité ou la santé publique. En ce qui concerne les permis de séjour de longue durée, les conditions de refus automatique sont plus restreintes (la principale condition d'acceptation étant un séjour minimum de trois ans sur le territoire, durée réduite en cas de regroupement familial). Ce refus n'est automatique et obligatoire que si l'installation du demandeur compromet la sécurité nationale, s'il est interdit d'entrée ou de séjour ou s'il a fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou d'expulsion.

Le tarif d'un permis de séjour temporaire est de 28 EUR. Un permis de séjour de longue durée (son renouvellement ou sa modification) coûte 20 EUR et un permis de séjour temporaire coûte 28 EUR. Un permis de séjour pour ressortissants de pays tiers (ou son renouvellement) coûte 40 EUR, tout comme un permis de longue durée-CE (ou son renouvellement). Les tarifs comprennent une visite médicale, lorsqu'elle est exigée par l'autorité sanitaire, dont le coût s'élève à 90 EUR par personne. Les tarifs pour la traduction officielle des certificats de mariage ou des documents attestant de l'autorité parentale sont déterminés par le Service des traductions assermenté (Ministère de la justice) ; en moyenne, le tarif est de 2 EUR la page.

2.3.1.3 Voies de recours

Les décisions de rejet d'une demande de titre de séjour peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Bureau de l'immigration et de la nationalité. L'Agence pour l'emploi se prononce sur les recours interjetés contre les décisions relatives aux permis de travail.

[345] Les conditions de logement requises ne sont pas clairement établies. Le logement doit évidemment être stable et légal, et assorti de la documentation nécessaire. Seuls les demandeurs de permis de séjour de longue durée devront satisfaire à des conditions précises : chaque personne vivant sous le même toit devra jouir d'une chambre d'une superficie d'au moins six mètres carrés (Décision ministérielle, section 30).

[346] La loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers ne prévoit aucun montant pour les ressources nécessaires à l'entrée, au séjour ou à l'établissement en Hongrie. La législation utilise le terme «correct» ou «correctement documenté» et délègue cette réglementation au ministre en charge de la migration. Il convient de noter que la décision ministérielle établit une exigence peu claire de 4 EUR «par entrée» mais il est difficile de dire exactement ce que cela implique (par jour, au total, etc.) et la somme est si faible qu'elle paraît peu probable. Il est donc plus simple de se référer aux conditions suivantes : la source de revenus du demandeur doit être légale et stable, elle doit être attestée par des documents authentiques et pouvoir couvrir ses besoins et ceux des membres de sa famille pendant la durée du séjour. En pratique, cela signifie un revenu mensuel supérieur au salaire minimum légal par personne dans la famille du demandeur.

Un recours juridictionnel est ouvert devant la Cour suprême conformément à la loi sur la procédure administrative.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Le titulaire d'un visa de court séjour est autorisé à séjourner dans le pays pendant une période de trois mois maximum au cours d'un même semestre. Un étranger titulaire d'un visa de séjour est autorisé à séjourner dans le pays pendant un an maximum, sauf disposition contraire prévue par un traité international (la validité d'un visa est de cinq ans maximum pour les «visas préférentiels pour les pays voisins»)[347]. Un visa de séjour est délivré dans un but précis, notamment aux travailleurs saisonniers pour une durée maximale de six mois, aux titulaires d'un permis de travail aux fins d'exercice d'une activité indépendante, de regroupement familial ou d'échange culturel.

À expiration des visas de long séjour et des visas nationaux, les intéressés peuvent solliciter un permis de séjour temporaire pour le même motif. En règle générale, le permis de séjour temporaire est accordé pour une durée maximale de deux ans renouvelable deux années supplémentaires (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 16).

Les conditions de délivrance d'un permis de séjour temporaire sont identiques à celles du visa de long séjour : le demandeur doit être muni d'un document de voyage valide ; il doit justifier la finalité de son entrée et de son séjour en Hongrie ; il doit être titulaire d'une assurance santé suffisante ou, à défaut, disposer de ressources financières permettant de faire face à ses dépenses de santé. En outre, le demandeur ne peut avoir été interdit d'entrée ou avoir été signalé au SIS.

Le permis sera refusé si ces conditions ne sont pas remplies, si le demandeur a présenté de faux documents afin d'obtenir le permis, s'il souffre d'une maladie menaçant la santé publique et s'il refuse de se soumettre au traitement médical obligatoire approprié, ou s'il contrevient à la législation hongroise en matière de santé au cours de son séjour sur le territoire (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 18).

Bien que classé en tant que permis permanent par la loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, le permis de séjour temporaire est accordé pour une durée de cinq ans avec possibilité de renouvellement. Le permis de séjour temporaire est délivré aux ressortissants de pays tiers possédant un permis de séjour de longue durée-CE délivré par un autre pays et désirant séjourner en Hongrie aux fins d'étude, d'exercice d'une activité salariée ou pour toute autre motif documenté. Il est également accordé aux membres de la famille d'un titulaire de permis de séjour de longue durée-CE résidant déjà en Hongrie (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 34).

[347] Ce visa, d'une validité de cinq ans, a été introduit par la loi sur l'entrée et le séjour de ressortissants de pays tiers en tant que mesure compensatoire pour les Hongrois ethniques vivant en Serbie et en Ukraine. Il peut être délivré aux visiteurs fréquents en vue de préserver l'identité culturelle.

2.3.2.2 Séjour permanent

La loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers envisage les catégories suivantes de titres de séjour permanent : permis de séjour permanent national ; permis de séjour de longue durée-CE et permis de séjour temporaire à vocation permanente. Contrairement aux deux premiers permis, le statut offert par le permis de séjour temporaire à vocation permanente n'est pas permanent mais accordé pour une durée de cinq ans avec possibilité de renouvellement (voir section 2.3.2.1).

Outre les exigences générales applicables à tous les types de permis de séjour, il convient de noter qu'aucun permis permanent ne sera délivré à un demandeur ayant un casier judiciaire, jusqu'à libération des conséquences civiles, pénales et administratives des infractions commises (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 33(2)).

Un permis de séjour permanent national peut être délivré lorsque le demandeur a séjourné légalement et de manière ininterrompue en Hongrie pendant au moins trois ans (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 35). Il peut également être délivré, sous certaines conditions, aux membres de la famille du titulaire d'un tel permis (voir section 2.3.3.1).

Un permis de séjour de résident de longue durée-CE peut être délivré lorsque le demandeur a séjourné légalement et de manière ininterrompue en Hongrie pendant au moins cinq ans (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 38). Un tel permis ne peut être délivré aux fins d'études, de travail saisonnier ou de volontariat. Néanmoins, la moitié de la période de séjour passée en tant qu'étudiant en Hongrie peut être incluse dans le calcul de ces cinq ans (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 38).

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

La loi sur l'entrée et au séjour de personnes possédant le droit de libre circulation et de séjour privilégie les regroupants hongrois, avec une définition de «membre de la famille» plus étendue pour les ressortissants hongrois que pour les ressortissants des autres Etats membres de l'EEE. Les deux incluent le conjoint (mais pas le partenaire) du regroupant et tous les descendants de moins de 21 ans ou les descendants à charge. Dans le cas d'un ressortissant d'un Etat membre de l'EEE (ou son conjoint), un ascendant n'est considéré comme membre de la famille que s'il est à charge du regroupant, tandis que pour un ressortissant hongrois cette dépendance n'est pas requise (Loi sur les personnes possédant le droit de libre circulation, art. 2(b)). Dans le cas d'un enfant mineur de nationalité hongroise, le parent exerçant l'autorité parentale sur ce mineur est considéré comme membre de la famille.

S'agissant des ressortissants de pays tiers, les regroupants titulaires d'un visa de long séjour, d'un permis de séjour temporaire, d'un permis de séjour permanent national

ou temporaire à vocation permanente ou d'un permis de séjour de longue durée-CE bénéficient de la procédure de regroupement familial (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 19(1)).

Sont considérés comme membres de la famille : le conjoint du regroupant, les enfants mineurs du regroupant et de son conjoint ; les enfants mineurs à charge et sous la garde du regroupant ou de son conjoint; les parents dépendants du regroupant ou de son conjoint ; et les frères et sœurs du regroupant ou de son conjoint incapables de subvenir à leurs besoins pour des raisons de santé.

Un permis de séjour aux fins de regroupement familial ne peut excéder la durée de validité du visa de long séjour ou du permis de séjour du regroupant (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 19(10)). Un permis de séjour est généralement délivré pour une durée de trois ans avec une possibilité de renouvellement.

Un permis de séjour permanent national peut être accordé : à des enfants mineurs ou à des ascendants en ligne directe à charge d'un regroupant ayant un statut de résident permanent qui ont vécu dans le même ménage au moins un an avant le dépôt de la demande ; le conjoint d'un regroupant ayant un statut de résident permanent, à condition que le mariage ait été contracté au moins deux ans avant le dépôt de la demande.

Le conjoint d'un regroupant possédant un permis de séjour permanent peut obtenir un permis de travail sans examen du marché de l'emploi s'il a vécu avec le regroupant en Hongrie au moins une année avant le dépôt de la demande. Les mêmes dispositions s'appliquent au conjoint et aux descendants d'un travailleur immigré employé en Hongrie pendant les huit dernières années, s'ils ont vécu avec le regroupant en Hongrie pendant les cinq dernières années (Loi sur la promotion de l'emploi, art. 6(g); art. 6(h)). Un examen du marché de l'emploi avant délivrance du permis de travail est exigé dans tous les autres cas (Loi sur la promotion de l'emploi, art. 1 ; art. 2).

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

L'immigration légale en Hongrie est essentiellement motivée par l'exercice d'une activité professionnelle. Selon l'art. 7 de la loi IV de 1991 (Loi sur la promotion de l'emploi), le Ministère des affaires sociales et de l'emploi, en accord avec les autres ministères concernés, peut édicter un arrêté portant réglementation des conditions préalables et de la procédure d'octroi d'un permis de travail aux ressortissants de pays tiers ; du nombre maximum d'étrangers pouvant être employés dans des fonctions particulières dans chaque région, dans la capitale et sur l'ensemble du territoire pour une période définie[348]; et des postes pour lesquels aucun étranger ne pourra être engagé compte tenu des tendances actuelles et de la structure du chômage.

La décision ministérielle sur l'autorisation d'employer des étrangers en Hongrie, modifiée à sept reprises, dispose en une section 2(1) que toutes les activités salariées exercées par

[348] Par exemple, en 2005, le nombre d'étrangers employés en Hongrie ne pouvait dépasser 87 000 (Magyar Közlöny 2005/9. FMM közleménye).

un ressortissant étranger sont soumises à autorisation, sauf disposition contraire contenue dans la loi sur la promotion de l'emploi ou la décision ministérielle n° V de 2007[349].

Un permis de travail individuel peut être délivré à la demande de l'employeur à condition d'avoir au préalable vérifié qu'aucun travailleur hongrois ou résident étranger n'est disponible pour l'emploi considéré[350]. Dans certains cas, il peut être dérogé à l'examen du marché de l'emploi[351]. Le demandeur doit satisfaire aux conditions de santé et de qualifications nécessaires à l'emploi considéré et la rémunération ne doit pas être inférieure à 80 % de la moyenne nationale dans ce secteur d'activité (et doit être supérieure au salaire minimum légal). L'employeur ne doit pas avoir fait l'objet d'une enquête ou d'une mesure de l'inspection du travail ou s'être vu infliger une amende au cours de l'année précédente. En outre, il ne doit pas avoir eu de licenciements importants dans l'établissement de l'employeur au cours de l'année précédente, ni une grève au moment du dépôt de la demande.

Après délivrance d'un permis de travail, l'étranger doit solliciter un visa de long séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée. Le permis de séjour temporaire accordé pour le même motif est délivré pour un maximum de trois ans renouvelable (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 20(4)). Dans tous les cas, la durée du visa de long séjour et le permis de séjour doivent correspondre à la durée du permis de travail (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 20(5)).

Activité professionnelle indépendante

L'intéressé doit obtenir un visa de longue durée aux fins d'exercice d'une activité rémunérée (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 20(1)) (voir section 2.2.2.). Un permis de séjour temporaire peut par la suite être octroyé sur les mêmes motifs pour une durée maximale de trois ans (voir section 2.3.2.1.).

[349] La section 7(1) de la décision ministérielle sur l'autorisation d'employer des étrangers en Hongrie précise les catégories de personnes étrangères exemptées de l'obligation de posséder un permis de travail : l'étranger venu occuper un poste de directeur d'une filiale ou d'une agence de représentation d'une entreprise étrangère ; le personnel des missions diplomatiques ou consulaires ou autres divisions de celles-ci ; les personnes en poste en exécution d'accords internationaux au sein d'organisations internationales ou d'organisations conjointes ; les ressortissants étrangers réalisant des activités de mise en service, réparation, maintenance ou garantie en exécution d'un contrat privé avec une entreprise étrangère, à condition que la période de séjour nécessaire ne dépasse pas quinze jours consécutifs. Certains étrangers liés au domaine de l'éducation sont également visés par cette dispense : le ressortissant étranger titulaire d'un titre de docteur bénéficiant d'une allocation recherche et qui vient occuper un poste de post-doctorant, ou l'étranger bénéficiant d'une allocation d'études aux fins de recherche ; le ressortissant étranger étudiant dans une institution étrangère d'enseignement supérieur dans le cadre d'un programme d'apprentissage convenu par une association internationale d'étudiants ; le ressortissant poursuivant des études dans les écoles professionnelles, secondaires, artistiques ou les institutions d'enseignement supérieur ; et le ressortissant étrangers engagé dans une institutions d'enseignement fondamental, intermédiaire et supérieur pour y enseigner dans une langue étrangère, si cette fonction s'inscrit dans un programme scolaire international signé par les ministres des pays concernés, tel que vérifié par le Ministère de l'éducation et de la culture.

[350] Cette exigence transpose le principe de préférence communautaire en droit hongrois.

[351] Il est possible de déroger à cette évaluation : lorsque l'étranger est appelé à occuper un poste clé ; lorsque l'emploi est proposé par une société à participation étrangère majoritaire, si le nombre d'étrangers employés ne dépasse pas 5 % du total des employés enregistrés au 31 décembre de l'année civile précédente ; lorsqu'il s'agit d'athlètes professionnels participant à des activités sportives en vertu d'un contrat; et lorsqu'il s'agit d'un ressortissant étranger de renommée internationale dans le domaine de l'éducation, de la science ou des arts.

Emploi saisonnier

Les travailleurs saisonniers étrangers doivent satisfaire aux conditions d'obtention du visa et du permis de travail conformément à la loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, la loi sur la promotion de l'emploi et la décision ministérielle sur l'autorisation d'employer des étrangers en Hongrie pour obtenir un visa de travailleur saisonnier. Un travailleur saisonnier peut séjourner et travailler en Hongrie entre trois et six mois par an (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 14(1) et art. 20(2)).

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Un visa de long séjour ou un permis de séjour temporaire peuvent être délivrés aux fins d'études à des ressortissants de pays tiers acceptés par un établissement d'enseignement secondaire ou supérieur agréé (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 21(1)). Le permis de séjour est délivré pour une durée maximale de deux ans renouvelable (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, art. 21(2)).

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

La législation récemment adoptée répondait à un processus d'alignement urgent, suite à une procédure d'infraction engagée par la CE contre la Hongrie pour non transposition des Directives CE pertinentes en droit national. Les Directives transposées sont : la Directive 2003/86/CE du Conseil relative au droit au regroupement familial ; la Directive 2003/109/CE du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée ; la Directive 2004/114/CE du Conseil relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange, de formation non rémunérée ou de volontariat ; et la Directive 2005/71/CE du Conseil relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

La décision ministérielle relative à l'autorisation d'employer des étrangers en Hongrie prévoit une longue procédure administrative d'instruction des demandes de permis engagée par l'employeur alors que le travailleur étranger potentiel est toujours dans son pays d'origine. En pratique, un permis non saisonnier est délivré pour un an maximum, mais ce n'est que lorsque le travailleur l'a obtenu qu'il peut déposer une demande de visa de travail (visa de séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée), dont la durée de délivrance varie de plusieurs semaines à plusieurs mois. En conséquence, le permis de travail n'est valable, en pratique, qu'une dizaine de mois. Les coûts relativement élevés de cette procédure peuvent, parmi d'autres raisons contribuant au développement d'une économie parallèle, expliquer l'augmentation du travail irrégulier parmi les étrangers.

Il n'existe pas de dialogue institutionnalisé parmi les acteurs de l'immigration économique, notamment les employeurs, les syndicats, les partenaires sociaux, les partis politiques, les associations locales et les ONG représentant les immigrés, les travailleurs sociaux, les programmes d'intégration et les commissions aux droits de l'homme. La question ne semble avoir intéressé ponctuellement que quelques études universitaires, conférences ou réseaux internationaux.

5. Coopération avec les pays tiers

Le seul instrument mis en place aux fins d'une coopération transfrontalière est celui en faveur des communautés de Hongrois ethniques vivant dans les pays voisins. Le Parlement hongrois a établi le Fonds national en 2004, couvrant de petits investissements, des prêts, le développement de l'infrastructure, l'entreprenariat et d'autres activités de formation et de coopération économique en Ukraine et en Serbie. Ce fonds est venu remplacer les instruments financiers précédents qui organisaient les relations entre l'État d'origine et les minorités ethniques ainsi que le renforcement de la communauté. L'impact économique de ce fonds n'a pas encore être évalué.

Fin 2006, le Ministère des affaires étrangères avait demandé à certaines institutions universitaires et de recherche d'élaborer une stratégie en matière de relations extérieures pour les cinq à dix prochaines années. Un des piliers de cette stratégie serait la politique pour l'emploi des ressortissants étrangers.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Hárs, Á., Sik, E. ; Tóth, J., «Hungary», in Wallace Stola (Eds.), *Patterns of Migration in Central Europe* (2001) Palgrave, pp. 252-276 (Hárs ; Tóth 2001).

Tóth, J., «Diaspora Politics: Programs and Prospects» in Kiss, I., McGovern, C. (Eds.), *New Diasporas in Hungary, Russia and Ukraine: Legal Regulations and Current Politics* (2000) Budapest, Open Society Institute/COLPI, pp. 96-141 (Tóth 2000).

Tóth, J., «Connections of Kin-minorities to the Kin-state in the Extended Schengen Zone» 5 *European Journal of Migration and Law* (2003) pp. 201-227.

Tóth, J. ; Sik, E., «Joining an EU identity. Integration of Hungary or the Hungarians?» in Spohn, W., Triandafyllidou, A. (eds.), *Europeanisation, National Identities and Migration. Changes in Boundary Constructions between Western and Eastern Europe* (2003) Routledge, Routledge Advances in Sociology, pp.223-244 (Tóth; Sik 2003).

Autres sources

Loi n° IV de 1991 relative à la promotion de l'emploi et la prise en charge des demandeurs d'emploi (Loi sur la promotion de l'emploi).

Loi n° LXXIX de 1993 relative à l'enseignement public.

Loi n° XXXIX de 2001 relative à l'entrée et le séjour des étrangers *(remplacé par les lois de 2007)*.

Loi n° XCIX de 2001 relative à la reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur.

Loi n° CXXXIX de 2005 relative aux études supérieures.

Loi n° I de 2007 relative à l'entrée et au séjour de personnes possédant le droit de libre circulation et de séjour (Loi sur les personnes possédant le droit de libre circulation).

Loi n° II de 2007 relative à l'entrée et au séjour des ressortissants de pays tiers (Loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers).

Décret gouvernemental n° IX de 2001 d'application de la loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers *(remplacé par le décret ministériel du 1er juillet)*.

Décret gouvernemental n° II de 2005 relatif aux cartes d'étudiant.

Décret gouvernemental n° VIII de 2006 relatif aux allocations accordées aux étudiants de l'enseignement supérieur.

Décision ministérielle n° XI de 1999 relative à l'autorisation de travail pour les travailleurs étrangers.

Décision ministérielle n° II de 2007 relative à l'application des lois n° I et II de 2007.

Décision ministérielle n° V de 2007 relatif aux frais de visas et aux autorisations de séjour (Décision ministérielle n° V 2007).

Entretiens

Département des affaires consulaires, Ministère des affaires étrangères, 4 août 2007.

IRLANDE

1. Politique et tendances générales d'immigration 320

2. Régime juridique de l'immigration 321
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 321
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 321
2.2.1 Autorités compétentes 321
2.2.2 Conditions et procédures applicables 321
2.2.3 Voies de recours 322
2.3 Régime du séjour 322
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 322
2.3.1.1 Autorités compétentes 322
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 323
2.3.1.3 Voies de recours 324
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 324
2.3.2.1 Séjour temporaire 324
2.3.2.2 Séjour permanent 325
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 325
2.3.3.1 Regroupement familial 325
2.3.3.2 Travail 328
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 330

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 330

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 331

5. Coopération avec les pays tiers 331

Bibliographie sélective 332

1. Politique et tendances générales d'immigration

Historiquement, l'Irlande n'est pas un pays d'immigration important, en raison notamment de sa faible demande interne de main-d'œuvre et de l'absence de passé colonial. L'amélioration de la situation économique du pays depuis le milieu des années 1990 a toutefois provoqué une évolution de cette situation. L'Irlande pratique une politique migratoire libérale, ainsi que le montre le nouveau système d'autorisations de travail adopté en 2000 et la décision de ne pas restreindre l'accès au marché de l'emploi aux Etats ayant adhéré à l'Union le 1er mai 2004. Le gouvernement irlandais semble, en effet, reconnaître l'importance de la migration de main-d'œuvre pour l'économie irlandaise. L'évolution de la politique va dans le sens d'une gestion de la migration fondée sur une ouverture des frontières aux travailleurs qualifiés accompagnée de mesures de contrôle contre la migration irrégulière. Une immigration croissante vers l'Irlande a été observée ces dernières années et cette tendance devrait se maintenir au cours des années à venir. Toutefois, on estime que l'Irlande manque actuellement d'une politique migratoire complète permettant de faire face à la proportion croissante des populations d'origine étrangère sur son territoire.

Selon les estimations officielles, la migration nette positive a atteint 376 700 personnes entre 1996 et 2006 (Estimations sur la population et la migration 2006). Le recensement de 2006 a évalué à 14,7 % la population née hors du pays, dont 8,2 % en dehors du Royaume-Uni. Selon la même source, 10,1 % de la population était composée de ressortissants étrangers, soit une augmentation de 87 % par rapport au précédent recensement en 2002. En 2006, les groupes les plus importants de ressortissants étrangers étaient originaires du Royaume-Uni, de Pologne, de Lituanie, du Nigeria, de Lettonie, des Etats-Unis d'Amérique, de Chine et d'Allemagne (Recensement 2006).

La loi sur les étrangers de 1935, ainsi que l'ordonnance sur les étrangers de 1945, sont les principaux textes règlementant l'entrée et le séjour de ressortissants non britanniques. La loi sur les étrangers a attribué des pouvoirs considérables au Ministre de la justice, de l'égalité et de la réforme législative (ci-après «le Ministre») pour prendre des mesures relatives au contrôle des ressortissants de pays tiers. Ces dix dernières années, le régime juridique de l'immigration a été contesté avec succès devant les juridictions nationales à deux reprises. Premièrement, au motif qu'une partie de la loi sur les étrangers entraînait une délégation de pouvoir inconstitutionnelle au Ministre, et ensuite, au motif que certaines dispositions de l'ordonnance prévoyant l'adoption de conditions obligatoires au séjour contrevenaient à la loi sur les étrangers. La réponse du législateur a été d'adopter des textes d'urgence préservant l'essence du régime existant, tout en résolvant ses défauts juridiques apparents. Par conséquent, le cadre juridique originaire demeure, sur base d'une prise de décision discrétionnaire au cas par cas, mais se fonde à présent sur les lois d'immigration de 1999 et de 2004. D'autres changements dans la législation migratoire concernent des domaines spécifiques, tels que la responsabilité pénale des employeurs et des employés en cas de travail irrégulier envisagée par la loi sur les permis de travail de 2003. Enfin, la loi sur les permis de travail de 2006 a introduit un régime juridique d'émission des permis de travail aux ressortissants étrangers.

Les processus récents de réforme ont débouché sur la présentation du projet de loi sur l'immigration, le séjour et la protection du 27 avril 2007. S'il est adopté, il consolidera et remplacera l'ensemble de la législation migratoire existante, à l'exception de la loi sur les permis de travail. Parmi les propositions principales du projet de loi, il convient de mentionner la création du statut de résident de longue durée, la possibilité d'exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils disposent de cartes d'identité biométriques ainsi que des procédures accélérées pour l'expulsion et des restrictions au mariage des ressortissants étrangers.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

A l'heure actuelle, aucun régime juridique ne distingue les différentes catégories de personnes autorisées à pénétrer et à demeurer en Irlande et les conditions qui leur sont applicables. En pratique les demandes de visas et de séjour[352] sont examinées par les fonctionnaires de l'immigration selon les procédures administratives adoptées par le Service irlandais de naturalisation et d'immigration (INIS), un département du Ministère de la justice, de l'égalité et de la réforme législative.

Nonobstant l'absence de textes de référence, les principales catégories d'admission sont les visiteurs, les étudiants et les membres de la famille. En plus de ces catégories, les pratiques administratives envisagent des cas exceptionnels d'admission au séjour. L'entrée peut également être accordée selon des visas d'affaires, des visas délivrés aux fins d'accès à des services (notamment des traitements médicaux privés) ou de retraite.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

Les demandes de visas sont présentées aux postes diplomatiques ou consulaires irlandais à l'étranger. A l'exception de certaines ambassades où des fonctionnaires de l'immigration ont été affectés, la majorité des demandes de visa sont traités par l'Office des visas de l'INIS.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

Trois types de visas peuvent être distingués : les visas de transit, les visas C délivrés pour un séjour de trois mois et les visas D émis pour un séjour de plus de trois mois.

La procédure de demande de visa n'est pas décrite dans la législation nationale[353]. Selon les pratiques administratives, les motifs de rejet d'une demande de visa sont notamment :

- l'absence de preuve de ressources financières, ou la présentation de preuves insuffisantes ou incomplètes ;

[352] Notons que le terme «séjour» dans ce rapport renvoie à l'autorisation de séjourner en Irlande.

[353] Il n'y a pas de procédure spécifique pour les demandes introduites par les membres de la famille de réfugiés reconnus qui nécessitent un visa. Ils doivent introduire une demande directement auprès de l'Office des visas de l'INIS, qui mènera une enquête. La procédure peut durer jusqu'à deux ans.

- l'octroi du visa peut engendrer des dépenses publiques ;

- l'absence de référent en Irlande ou de lien établi avec une telle personne et l'absence de lettre d'invitation valide ;

- l'absence de confirmation d'une réservation d'hôtel pour la durée du séjour ;

- un permis de travail est requis et n'a pas été obtenu ;

- le demandeur s'est vu refuser ses précédentes demandes de visa ;

- le profil de l'étranger souhaitant étudier en Irlande n'est pas satisfaisant, son niveau d'anglais est insuffisant, sa formation ne correspondent pas au cursus envisagé, il y a des vides dans son parcours universitaire ou professionnel qui ne sont pas justifiés ;

- le coût du voyage est disproportionné par rapport aux ressources du demandeur, les motifs du voyage ne sont pas concluants, l'intention du demandeur de quitter le territoire à l'expiration du visa n'est pas établie.

En règle générale, 60 EUR de taxe administrative doivent être acquittés pour chaque demande. Certains demandeurs, tels que les conjoints et les membres de la famille de ressortissants d'Etats membres de l'EEE, sont exemptés de cette condition. Les demandes de visas sont habituellement examinées dans un délai compris entre deux et huit semaines.

2.2.3 Voies de recours

Le fonctionnaire de l'immigration est tenu par la loi de motiver par écrit son refus d'autoriser l'entrée sur le territoire national. En revanche, il n'y a aucune obligation de ce type en cas de rejet d'une demande de visa.

En cas de décision de rejet d'une demande de visa ou de séjour, il est possible de demander, dans un délai de deux mois suivant la décision, un nouvel examen par un fonctionnaire hiérarchiquement supérieur au sein de l'l'INIS.

Les décisions de rejet ne peuvent faire l'objet d'un recours devant un tribunal indépendant. En revanche une procédure de révision est ouverte devant la Haute Cour. Le rôle de la Haute Cour se distingue cependant d'un appel, dans la mesure où les faits de l'affaire ne font pas l'objet d'un nouvel examen. En outre, la décision de la Haute Cour est finale ; aucun recours n'est possible devant la Cour suprême, à moins que la Haute Cour ne considère elle-même que sa décision comprend une question de droit d'importance exceptionnelle.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

Les dispositions législatives règlementant les demandes d'immigration en Irlande sont particulièrement lacunaires. En revanche, la loi sur l'immigration octroie aux

fonctionnaires de l'immigration un pouvoir général d'accorder ou de refuser l'accès au territoire aux ressortissants de pays tiers lors de leur arrivée à un point d'entrée. Elle octroie également au Ministre le pouvoir d'autoriser le séjour. La législation ne décrit pas la procédure ni ne limite le pouvoir discrétionnaire du Ministre dans l'examen des demandes de séjour.

En pratique, plusieurs agences gouvernementales participent à l'examen des demandes d'immigration en Irlande. Le Ministère de la justice, de l'égalité et de la réforme législative est notamment en charge des politiques d'asile, d'immigration et de citoyenneté. Dans la pratique, ces sujets sont administrés au sein du Ministère par l'INIS. Le Ministère des entreprises, de l'emploi et du commerce est responsable des politiques de migration économique et évalue les demandes de permis de travail. Le Bureau d'immigration national de la Garda (GNIB) est responsable des opérations de police relatives à l'immigration, telles que le contrôle aux frontières, l'enregistrement des étrangers, l'examen des délits liés à l'immigration et la mise en œuvre des ordres d'expulsion.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

Le régime irlandais d'immigration opère une distinction entre les ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa et ceux qui en sont exemptés. Cette distinction s'applique à tous les cas de figure, pas seulement à ceux aux ressortissants étrangers qui désirent pénétrer sur le territoire pour des visites de courte durée. En pratique, les ressortissant exemptés de visa ne peuvent solliciter une demande de séjour depuis l'étranger et doivent introduire leur demande une fois arrivés sur le territoire irlandais. Les ressortissants nécessitant un visa peuvent également introduire une demande de séjour, une fois arrivés sur le territoire national, en sollicitant la prolongation de l'autorisation initiale ou une modification de leur statut.

La plupart des demandes de séjour sont introduites par écrit auprès de l'INIS. Il n'y a pas de délai spécifique d'examen des demandes de séjour et dans certains cas la procédure peut durer plus de 12 mois. Par exemple, les demandes de séjour présentées par des membres de la famille de citoyens irlandais adultes soumis à l'obligation de visa prennent entre 18 et 20 mois. De plus, lorsque toutes les preuves justifiant une demande sont rassemblées, le séjour peut être obtenu après enregistrement auprès de la GNIB.

Dans les deux cas (demande auprès de l'INIS ou de la GNIB), la preuve de séjour prend la forme d'un timbre émis par la GNIB. Les principaux timbres sont : la permission de séjourner et de travailler avec un permis de travail ; les étudiants avec permission de travailler durant leurs études ; les étudiants sans permission de travailler ; les visiteurs à charge ou de longue durée ; la permission de séjourner et d'accéder librement au marché de l'emploi pour les réfugiés, les conjoints de citoyens irlandais, les parents de citoyens irlandais et les résidents de longue durée après cinq ans ; les citoyens à double nationalité naturalisés Irlandais (sur leur passeport non irlandais) ; et les permis de séjour à durée indéterminée (octroyés après huit ans de séjour).

Un ressortissant d'un pays tiers peut solliciter auprès de l'INIS la permission de séjourner en Irlande dans des circonstances particulières laissées à la discrétion du Ministre. Ces demandes sont généralement introduites par écrit auprès de l'INIS, accompagnées d'une

argumentation sur les raisons justifiant le renouvellement des conditions de séjour ou leur changement, en fonction des circonstances particulières.

Un fonctionnaire de l'immigration peut refuser d'accorder un visa pour l'une des raisons suivantes : l'incapacité à subvenir financièrement à ses besoins (ou à ceux des personnes à charge) ; l'intention de travailler sans autorisation ; une maladie faisant partie de la liste du Règlement sanitaire international ou stipulée dans la loi sur l'immigration ; une condamnation pour un délit passible de plus d'un an d'emprisonnement ; l'absence de visa ou de passeport valide ; l'existence d'un ordre d'expulsion ou l'existence d'autres motifs liés au bien public, à la sécurité nationale ou à l'ordre public ; l'intention de voyager irrégulièrement dans d'autres régions de la zone de voyage commune avec le Royaume-Uni (Loi sur l'immigration, section 4). En outre, même lorsque la permission d'accès est accordée, un fonctionnaire de l'immigration peut imposer des conditions spécifiques au séjour de l'immigrant.

Il convient, par ailleurs, de remarquer l'existence d'une disposition spécifique figurant dans la législation sur l'immigration pour l'entrée sur le territoire national par la frontière avec l'Irlande du Nord. En règle générale, le contrôle de l'immigration ne s'applique pas dans cette hypothèse, la législation octroyant simplement aux fonctionnaires de l'immigration une prérogative d'interrogation. Les ressortissants étrangers n'ont pas à solliciter la délivrance d'une autorisation d'accès, il leur suffit d'enregistrer leur présence dans les sept jours s'ils entrent à des fins d'emploi ou d'activités commerciales, ou dans un délai d'un mois dans les autres cas.

Le changement de statut est généralement accepté dans le système irlandais. En effet, les demandes de séjour peuvent être introduites sur le territoire après une entrée sur le territoire selon une autre catégorie. Les ressortissants soumis à l'obligation de visa admis comme visiteurs de courte durée ne sont toutefois généralement pas autorisés à changer de statut.

2.3.1.3 Voies de recours

La procédure est identique à celle applicable en cas d'un refus de visa.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Le régime irlandais d'immigration opère une distinction entre les ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa et ceux qui en sont exemptés, plutôt qu'en fonction de la durée du séjour. Les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa ne sont pas tenus d'obtenir une permission avant leur arrivée, quels que soient les motifs de leur séjour. Toutefois, s'ils désirent séjourner en Irlande plus de trois mois, ils doivent en faire la demande après leur arrivée. Les ressortissants de pays tiers qui souhaitent résider sur le territoire national pour une durée de plus de trois mois doivent faire l'objet d'un enregistrement auprès de l'office d'enregistrement local avant expiration de ce délai (ou de tout délai accordé lors de leur entrée) et doivent également faire état de tout

changement d'adresse. La taxe annuelle pour l'émission du certificat d'enregistrement est de 100 EUR.

Les demandeurs titulaires d'un permis de séjour de longue durée (valide pour cinq ans) doivent s'inscrire et obtenir un certificat d'enregistrement, pour laquelle ils devront s'acquitter de 100 EUR. Le délai d'attente pour l'examen d'une demande de séjour de longue durée est actuellement de 12 à 14 mois. Le projet de loi sur l'immigration envisage l'octroi d'un permis de séjour de longue durée aux demandeurs qui remplissent les «conditions standard d'admissibilité» (Projet de loi sur l'immigration, art. 34). Ces conditions incluent cinq ans de séjour en Irlande durant les six années précédentes et un certificat de moralité. Les autres conditions doivent être précisées dans des déclarations de politique migratoire et pourraient notamment prévoir l'introduction d'une condition de «maîtrise raisonnable des langues anglaise et irlandaise», d'»efforts raisonnables d'intégration» (aucune des deux notions n'est pour le moment définie) et l'absence de recours aux fonds publics durant les cinq années précédentes. Le Ministre conserverait un pouvoir discrétionnaire en matière de délivrance des permis. Le permis serait valide pour cinq ans et ne pourrait être retiré que pour quatre raisons : la production d'informations fausses ou mensongères pour obtenir le permis, un an d'absence du territoire irlandais, l'expulsion pour des motifs d'ordre public et une «condamnation pénale particulièrement grave» rendant l'intéressé «dangereux pour la communauté».

2.3.2.2 Séjour permanent

En ce qui concerne le séjour permanent, la condition principale est que le demandeur ait séjournée légalement en Irlande durant huit ans.

La politique d'immigration de l'Irlande ne prévoit actuellement aucune disposition relative à d'éventuels examens de langue ou d'intégration.

L'introduction d'une demande de permis de séjour permanent n'est pas soumise au paiement d'une taxe administrative.

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

Membres de la famille de ressortissants irlandais

La législation irlandaise ne régit pas l'entrée et le séjour des membres de la famille des ressortissants irlandais. La jurisprudence précise qu'une relation familiale avec un ressortissant irlandais ne crée pas systématiquement, en soi, de droit d'entrer et de séjourner en Irlande (AO et DL c. Ministre de la justice 2003). En revanche, la loi prescrit au fonctionnaire de l'immigration de tenir compte de toute relation familiale avec des personnes sur le territoire irlandais (Loi sur l'immigration, section 4).

En pratique, une distinction est faite parmi les membres de la famille adultes et mineurs. Les enfants de ressortissants irlandais qui ont eux-mêmes la nationalité irlandaise ont le droit de séjourner en Irlande sans que leurs parents doivent se porter garants. Dans

d'autres cas (en particulier la troisième génération et les suivantes nées hors d'Irlande[354]), l'entrée sera probablement accordée bien qu'il n'existe aucun texte de référence.

En ce qui concerne les conjoints, il existe une différence entre les conjoints exempts de visa et les autres. Les conjoints exempts de visa doivent, une fois entrés sur le territoire, s'inscrire auprès du fonctionnaire de l'immigration du district où ils séjournent. Ils reçoivent alors un certificat d'enregistrement qui les autorise à séjourner et à travailler en Irlande. La même procédure s'applique aux conjoints exempts de visa résidant irrégulièrement en Irlande avant le mariage. Les conjoints non exemptés de visa qui ont été mariés et ont vécu à l'étranger durant un certain temps doivent également, après obtention du visa, s'inscrire auprès du fonctionnaire de l'immigration lors de leur arrivée afin de recevoir le certificat d'enregistrement selon la procédure habituelle. Plus complexe est le cas des ressortissants nécessitant un visa qui désirent rester sur le territoire national pour se marier. Ces personnes doivent introduire leur demande auprès de l'INIS. Actuellement, la procédure prend entre 18 et 20 mois. Entre-temps, le conjoint peut demeurer sur le territoire irlandais, mais il est considéré comme personne à charge et ne peut pas travailler qu'à la condition d'obtenir un permis de travail.

En revanche, le concubin d'un ressortissant irlandais doit solliciter un permis de séjour auprès de l'INIS quel que soit le cas, qu'il soit exempté de visa ou non. En général, les partenaires hétérosexuels non mariés bénéficient d'un droit de séjour comme personnes à charge mais ne peuvent travailler sans autorisation. Les concubins de même sexe, pour lesquels il n'existe pas de statut marital ou équivalent en Irlande, peuvent obtenir la délivrance d'un permis de séjour et de travail, en fonction des circonstances. Bien qu'aucun critère n'ait été rendu public sur ce dernier cas de figure, des facteurs tels que la durée de la relation et les immigrations antérieures sont pris en compte.

Les autres membres d'une famille, tels que les parents ou les enfants mineurs du conjoint, peuvent également être admis dans certains cas. Il n'y a toutefois aucun critère officiel en la matière, ni d'informations concernant le nombre de personnes admises dans ces circonstances. Il est probable que les cas d'admission de ces personnes soient limités.

La loi sur la nationalité et la citoyenneté irlandaise de 2004, promulguée le 1er janvier 2005, a modifié les dispositions relatives à l'acquisition de la citoyenneté irlandaise, la rendant plus restrictive. Depuis cette date, les enfants nés en Irlande n'acquièrent la citoyenneté irlandaise que si au moins un de leurs parents est citoyen irlandais ou britannique, ou est titulaire d'un permis de séjour à durée indéterminée en Irlande ou en Irlande du Nord, ou a séjourné durant les trois des quatre années précédentes sur le territoire irlandais à des fins autres que des études ou d'une demande d'asile. A la suite de ces modifications du droit de citoyenneté, le gouvernement a annoncé qu'il autoriserait les parents d'enfants irlandais nés avant le 1er janvier 2005 à solliciter un permis de séjour au titre de ce que l'on appelle le régime IBS/05. Un formulaire spécifique de demande devait être complété et remis avant le 31 mars 2005. Le statut des parents d'enfants citoyens irlandais demeure

[354] Notons que le droit irlandais en matière de nationalité autorise la troisième génération et les suivantes nées en dehors d'Irlande à acquérir la citoyenneté irlandaise, mais uniquement si le parent irlandais a revendiqué ce droit avant la naissance.

en tout état de cause une question pressante. Les membres de la famille d'enfants irlandais peuvent solliciter un permis de séjour dont la délivrance est à la discrétion du Ministre.

Les conjoints et les concubins des ressortissants irlandais bénéficient généralement d'un séjour de 12 mois. Les parents d'enfants irlandais bénéficiant d'un permis de séjour au titre du régime IBC/05 sont souvent admis pour deux ans, avec une possibilité de renouvellement du statut d'immigration pour trois ans.

Membres de la famille de ressortissants de pays tiers

L'admission des membres de la famille de ressortissants de pays tiers n'est pas envisagée de façon systématique par la législation nationale. Des dispositions spécifiques ne sont envisagées que pour deux catégories : les membres de la famille des travailleurs et des réfugiés. Les autres regroupants doivent s'en remettre au pouvoir discrétionnaire du Ministre.

Le gouvernement a publié deux notes informatives sur le regroupement familial des travailleurs en 2005 et plus récemment au mois de janvier 2007 (INIS 2007). Ces notes informatives ne sont que des lignes directrices qui n'entravent en rien le pouvoir discrétionnaire des autorités compétentes.

Selon les notes informatives, le regroupant doit être titulaire d'un permis de travail valide et avoir été employé à temps plein durant une période minimum de 12 mois. Aucune durée n'est requise lorsque le regroupant est titulaire d'une carte verte. Dans les deux cas, le revenu du regroupant doit être supérieur au montant donnant droit au supplément de revenu familial en application du droit d'aide sociale. Cette condition de ressources n'est toutefois pas exigée si le regroupant est employé à temps plein au moment de la demande et ce depuis 36 mois.

Le regroupement familial est ouvert au conjoint et aux enfants non mariés âgés de moins de 18 ans du regroupant.

Les éléments exigés à l'appui de la demande sont les suivants : une preuve de la relation familiale ; dans le cas d'enfants mineurs, si les deux parents ne résideront pas en Irlande, le consentement du parent résidant à l'étranger est requis ; une copie du contrat de travail du regroupant d'une durée d'au moins un an à partir de la date d'introduction de la demande et mentionnant le salaire annuel ; une déclaration d'impôts du regroupant admissible ; une copie du passeport du regroupant admissible et de son certificat d'enregistrement en Irlande. Les conjoints séjournant légalement et à charge de titulaires de permis de travail ont le droit d'obtenir un permis de travail, dont la délivrance n'est pas soumise à l'examen du marché de l'emploi (Ministère des entreprises, du commerce et de l'emploi 2007).

Les développements précédents s'appliquent uniquement aux ressortissants nécessitant un visa. Les membres de la famille de ressortissants exemptés de l'obligation de visa peuvent solliciter un droit de séjour après leur arrivée. Il n'existe toutefois aucune disposition législative décrivant la procédure à suivre.

Les membres de la famille de ressortissants de pays tiers obtiennent généralement un permis de séjour correspondant à la durée de celui du regroupant.

2.3.3.2 Travail

Cartes vertes

Afin d'obtenir une carte verte, le demandeur doit disposer d'une offre d'embauche selon un salaire annuel de plus de 60 000 EUR, ou entre 30 000 et 59 999 EUR pour un poste d'importance stratégique (par exemple dans le domaine des technologies de l'information, des soins de santé, des sciences et de l'ingénierie, de la construction et des services financiers). Le contrat doit être d'une durée d'au moins deux ans et doit être proposé par un employeur inscrit auprès de l'administration fiscale irlandaise. Il n'y a pas de niveau de compétence minimum spécifié autre que la possession des «qualifications, compétences ou expérience requises pour l'emploi». La demande ne peut avoir pour effet d'amener à plus de 50 % la part de la main-d'œuvre de l'employeur constituée de ressortissants de pays tiers.

La demande de carte verte peut être introduite par l'employeur ou par le travailleur étranger, et la carte est délivrée à ce dernier. Elle est généralement délivrée pour une durée de deux ans. Au terme des deux premières années, les titulaires de cartes vertes peuvent solliciter l'octroi du «séjour permanent». La demande initiale d'une carte verte est soumise au paiement d'une taxe administrative de 1 000 EUR et la demande de renouvellement suppose le paiement de 1 500 EUR.

Activité professionnelle salariée

Certains étrangers qui séjournent légalement en Irlande sont exemptés d'obligation de permis de travail. «Les réfugiés reconnus et les membres de leur famille, ainsi que toute personne autorisée à séjourner par le Ministre […] et qui travaille sur le territoire, à condition que cette personne soit autorisée à travailler» sont exemptés (Loi sur les permis de travail, section 2). Cette dernière catégorie couvre principalement les personnes suivantes : les conjoints de ressortissants irlandais, les parents d'enfants irlandais nés en Irlande, les résidents de longue durée, les conjoints d'employés ressortissants de pays tiers détenteurs d'une carte verte ou d'un permis de travail et les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire ou d'un droit de séjour pour raisons humanitaires.

Le permis de travail est simplement une autorisation de travailler. Son titulaire doit également se conformer aux lois sur l'immigration, en obtenant un visa ou un permis de séjour selon les procédures décrites plus haut.

Le contrat de travail doit prévoir un salaire annuel de plus de 30 000 EUR et il ne doit pas s'agir de l'une des catégories exclues, telles que les positions cléricales et administratives, le personnel d'opération et de production, le personnel hôtelier et traiteur (à l'exception des chefs), les ouvriers artisans, les apprentis et les éducateurs. L'offre d'embauche doit être proposée par un employeur inscrit auprès de l'administration fiscale irlandaise et qui a des activités commerciales en Irlande. La délivrance du permis est soumise à un examen

du marché du travail et la demande ne peut avoir pour effet d'amener à plus de 50 % la part de la main-d'œuvre de l'employeur constituée de ressortissants e pays tiers.

Les demandes de permis de travail peuvent être introduites par l'employeur ou le travailleur étranger, et le permis est octroyé à ce dernier. Aucune disposition spécifique ne vise l'acquisition du séjour permanent par le titulaire d'un permis de travail. Les taxes pour les permis de travail sont comprises entre 500 EUR pour un permis de six mois maximum et 1 000 EUR pour un permis de deux ans maximum. Un permis de travail peut être renouvelé pour trois ans, après paiement d'une taxe de renouvellement de 1 500 EUR. Au terme de cette période, le permis de travail peut être renouvelé pour une durée indéterminée sans taxe.

Transferts intra-compagnies

Les permis délivrés à ce titre sont limités aux membres de la direction, au personnel cadre et aux employés suivant une formation. Le salaire annuel doit être équivalant à 40 000 EUR. Le ressortissant de pays tiers transféré doit avoir travaillé pour la société étrangère durant 12 mois minimum avant le transfert.

La taxe administrative s'élève à 500 EUR pour une durée de six mois, à 1 000 EUR pour une durée de six à 24 mois et à 1 500 EUR pour toute période supplémentaire jusqu'à 36 mois.

Régime des diplômés

La condition principale est que l'individu ait obtenu un diplôme (1er cycle, master ou doctorat) délivré par un établissement universitaire irlandais après le 1er janvier 2007. Selon le Ministère des entreprises, du commerce et de l'emploi, l'objectif du régime est d'offrir aux intéressés la possibilité de chercher un emploi et d'obtenir une carte verte ou un permis de travail. Une seule prolongation du permis d'étudiant pour une durée de six mois à dater de la notification des résultats des examens est envisageable. Durant cette période de six mois, la personne est autorisée à travailler pendant une durée de 40 heures par semaine maximum, mais ne peut pas exercer une activité indépendante ou gérer une entreprise. Aucune taxe administrative n'est exigée.

Activité professionnelle indépendante

Les résidents exemptés de permis de travail (voir ci-dessus) sont également exemptés d'autorisation d'exercer une activité commerciale.

Les autres demandeurs doivent prouver que l'activité proposée entraînera le transfert à l'Etat de 300 000 EUR. S'il s'agit d'un nouveau projet, l'activité proposée doit créer de l'emploi pour au moins deux ressortissants de l'EEE et doit au moins maintenir le niveau d'emploi s'il s'agit d'une entreprise existante. L'activité proposée «doit apporter une valeur ajoutée à l'activité commerciale et à la compétitivité de l'Etat» ; elle doit également être commercialement viable et générer pour le demandeur un revenu suffisant pour subvenir à ses besoins ainsi qu'à ceux des personnes à sa charge sans avoir recours à l'assistance sociale ou à un emploi salarié.

Emploi saisonnier

La législation irlandaise n'envisage pas de régime spécifique aux travailleurs saisonniers étrangers. Une demande pour ce type d'activité est soumise au régime général des permis de travail.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Les ressortissants de pays tiers souhaitant étudier en Irlande doivent produire la preuve de : l'admission dans un programme d'enseignement, comprenant au moins 15 heures par semaine de cours organisés en journée ; le paiement des frais d'inscription à l'établissement d'enseignement ; les qualifications académiques nécessaires pour suivre le programme d'études ; une maîtrise suffisante de la langue anglaise (à l'exception des cours de langue anglaise) ; des ressources financières suffisantes ; et l'intention de quitter le territoire une fois les études en Irlande achevées.

Un permis d'étudiant est octroyé pour la durée de l'année universitaire et peut être renouvelé chaque année pour la durée des études, à condition que l'étudiant présente une attestation de présence suffisante aux cours ou des examens réussis et des moyens financiers suffisants.

Les étudiants sont autorisés à exercer un «emploi occasionnel», à condition de suivre un programme d'études à plein temps pour un an au moins, débouchant sur un diplôme reconnu par le Ministre de l'éducation et des sciences, et que la charge de travail n'excède pas 20 heures par semaine, ou un emploi à plein temps durant les périodes de vacances scolaires.

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

L'Irlande n'est pas liée par les normes communautaires en matière d'immigration légale, le Traité d'Amsterdam lui donnant la possibilité de choisir de participer ou non aux mesures adoptées en vertu des articles 62 et 63 du Traité CE. L'Irlande a généralement pris la décision de ne pas participer, en coordination avec le Royaume-Uni, en raison de l'existence d'une «zone de voyage commune» entre les deux Etats. Cependant, de la même manière que le Royaume-Uni, la non-participation à l'acquis communautaire reflète également la volonté de ne pas devoir s'en remettre à L'Union s'agissant des décisions d'admission des étrangers. L'Irlande n'a pas actuellement de politique systématique de mise en œuvre des dispositions de la Directive du Conseil 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial et de la Directive du Conseil 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Il est par conséquent difficile de déterminer globalement si ses politiques respectent ou non ces normes. Un avantage de la participation de l'Irlande à ces Directives serait l'élaboration de politiques cohérentes, à tout le moins pour les catégories de ressortissants de pays tiers considérées.

L'Irlande est partie à la Convention européenne des droits de l'homme. Etant donné les limites de la politique de regroupement familial, il n'est pas surprenant que les demandeurs

invoquent souvent des dispositions de la Convention dans des affaires d'immigration, en particulier l'article 8. Les tribunaux irlandais suivent en la matière l'approche restrictive adoptée par la Cour d'appel anglaise (Cirpaci c. Ministre de la justice 2005). Cette approche repose sur le droit de l'Etat de s'en remettre au contrôle de l'immigration en tant qu'argument de politique publique, l'absence de respect du choix de lieu de séjour d'un couple et l'accent mis sur le fait que le couple était conscient de l'absence de droits à l'immigration de l'un des deux époux au moment du mariage. En négligeant notamment les difficultés objectives du conjoint irlandais de s'établir dans le pays de l'autre époux, la jurisprudence a pu être considérée comme allant à l'encontre de l'approche de l'article 8 adoptée par la Cour européenne des droits de l'homme dans des affaires telles que *Yildiz c. Autriche* (2003).

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

Les lacunes du droit irlandais de l'immigration et l'importance du pouvoir discrétionnaire du Ministre qui en découlent font qu'il est difficile de savoir quelles sont les règles applicables. Par ailleurs, même lorsque des informations en la matière sont disponibles, les conséquences pratiques n'ont pour le moment pas été étudiées.

5. Coopération avec les pays tiers

L'Irlande n'a pas conclu d'accords de coopération avec des pays tiers en matière d'immigration et des conséquences qui en découlent, telles que la fuite des cerveaux.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Cosgrave, C., *Family matters: experiences of family reunification in Ireland* (2006) Dublin, Immigration Council of Ireland.

Commission irlandaise des droits de l'homme, *Position paper on family reunification* (2005). Disponible en ligne : http://www.ihrc.ie/_fileupload/banners/FamilyReunification.doc

MacÉinrí, P. ; Walley, P., *Labour migration into Ireland: study and recommendations on employment permits, working conditions, family reunification and the integration of migrant workers in Ireland* (2003) Dublin, Immigration Council of Ireland.

Service irlandais des naturalisations et de l'immigration, *Family reunification for workers* (2007) (INIS 2007). Disponible en ligne : http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/WP07000160

Autres sources

Loi du 10 avril 1935 relative aux étrangers (n° 14 de 1935) (Loi sur les étrangers).

Loi n° 26 du 17 juillet 1956 relative à la nationalité et la citoyenneté irlandaises.

Loi n° 17 du 26 juin 1996 relative aux réfugiés.

Loi n° 22 du 7 juillet 1999 relative à l'immigration.

Loi n° 7 du 10 avril 2003 relative aux permis de travail (Loi sur les permis de travail).

Loi n° 1 du 13 février 2004 relative à l'immigration.

Loi n° 16 du 23 juin 2006 relative aux permis de travail.

Projet de loi du 27 avril 2007 relatif à l'immigration, le séjour et la protection (Projet de loi sur l'immigration).

Ordonnance du 20 avril 1999 relative aux étrangers (exemptions) (SI n° 97 de1999).

Ordonnance du 28 novembre 1946 relative aux étrangers (SRO 1946 n° 395) (Ordonnance sur les étrangers).

Ordonnance du 18 décembre 2006 (SI n° 657 de 2006) relative à la loi sur l'immigration de 2004 (Loi sur l'immigration).

AO and DL c. Ministre de la justice, de l'égalité et de la réforme des lois [2003] 1 IR 1 (AO et DL c. Ministre de la justice 2003).

Bode c. Ministre de la justice, de l'égalité et de la réforme des lois [2006] IEHC 341.

Cirpaci c. Ministre de la justice, de l'égalité et de la réforme des lois [2005] IESC 42 (Cirpaci c. Ministre de la justice 2005).

Fakih c. Ministre de la justice, de l'égalité et de la réforme des lois [1993] 2 IR 406.

Gutrani c. Ministre de la justice, de l'égalité et de la réforme des lois [1993] 2 IR 427.

Laurentiu c. Ministre de la justice, de l'égalité et de la réforme des lois [1999] 4 IR 26.

Leontjava c. Procureur général [2004] 1 IR 591.

R (Mahmood) c. Secrétaire d'Etat au département de la défense [2001] 1 WLR 840.

Office national des statistiques, *Estimations sur la population et la migration : avril 2006* (Estimations sur la population et la migration 2006).

Office central des statistiques, *Recensement de la population 2006 – principaux résultats démographiques* (2006) (Recensement 2006).

Ministère des entreprises, de l'emploi et du commerce, *Guide to Word Permits for Spouses and Dependants of Employment Permit Holders* (Ministère des entreprises, du commerce et de l'emploi 2007). Disponible en ligne : http://www.entemp.ie/publications/labour/2007/guidespousals.pdf

ITALIE

1. Politique et tendances générales d'immigration 336

2. Régime juridique de l'immigration 337
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 337
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 337
2.2.1 Autorités compétentes 337
2.2.2 Conditions et procédures applicables 337
2.2.3 Voies de recours 338
2.3 Régime du séjour 339
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 339
2.3.1.1 Autorités compétentes 339
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 339
2.3.1.3 Voies de recours 340
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 340
2.3.2.1 Séjour temporaire 340
2.3.2.2 Séjour permanent 340
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 342
2.3.3.1 Regroupement familial 342
2.3.3.2 Travail 342
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 345

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 345

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 345

5. Coopération avec les pays tiers 346

Bibliographie sélective 348

1. Politique et tendances générales d'immigration

La loi Martelli, adoptée en 1990 (L 39/1990) peut être considéré comme un premier signe incontestable démontrant que les immigrants sont, depuis une vingtaine d'années, de plus en plus sollicités pour exercer des emplois peu qualifiés sur le marché du travail italien. A cette époque, moins de 500 000 étrangers séjournaient sur le territoire national avec un permis de séjour valide. Le vice-Premier ministre Claudio Martelli décida de faire campagne pour une nouvelle loi qui serait plus tolérante dans son approche. La loi, approuvée le 28 février 1990, tentait d'établir un équilibre entre les réformes réclamées par les mouvements sociaux et l'approche plus restrictive proposée par le Parti républicain (Dossier statistique sur l'immigration 2003, pp. 145-46).

En octobre 2001, l'actuelle loi d'immigration était adoptée, la «loi Bossi-Fini», entérinant des mesures plus restrictives (L 189/2002), notamment s'agissant des conditions d'obtention de permis aux fins d'exercice d'une activité professionnelle et de regroupement familial, de la procédure d'appel des décisions de refus d'entrée et des mesures d'éloignement, et de la durée maximale de détention. Cette loi a également institué un «contrat de séjour» liant l'entrée et le séjour sur le territoire italien à l'exercice d'une activité professionnelle, en application du principe selon lequel l'entrée sur le territoire aux fins d'exercer une activité salariée dépend de l'existence d'une offre d'emploi, abrogeant ainsi la possibilité d'accorder des permis dans le but de rechercher un emploi.

Fin avril 2007, le Parlement a approuvé un *Disegno di legge* (DDL) établissant les grandes lignes qui serviront de base à la réforme de la loi actuelle L 189/2002 et du Décret présidentiel 334/2004 du 10 février 2005, modifiant le décret présidentiel 394-1999[355]. Le présent rapport se fonde sur la législation en vigueur, à savoir la loi L 189/2002 et prend également en considération le nouveau projet de loi.

Les travailleurs temporaires constituent une catégorie importante parmi les immigrants présents en Italie, en particulier dans le secteur agricole des régions du sud du pays (Dossier statistique sur l'immigration 2005, p. 304). En 2004, 983 499 visas ont été accordés, majoritairement aux fins de regroupement familial et, dans une moindre mesure aux fins d'exercer une activité professionnelle salariée. En 2005, ce nombre est passé à 1 076 080, dont 35,3 % aux fins d'exercer une activité professionnelle salariée et 40,1 % aux fins de regroupement familial. Le troisième grand groupe était constitué des visas d'études (11 %) (Dossier statistique sur l'immigration 2006, p. 80). Les migrants arrivant en Italie sont essentiellement des personnes ayant terminé une scolarité primaire (32,9 %) ou ayant achevé un cycle d'études secondaires (27,8 %) (Dossier statistique sur l'immigration 2005, p. 103). En 2005, il y avait plus de 3 millions d'étrangers résidant en Italie, comparé à 2,6 millions en 2003 (Dossier statistique sur l'immigration 2006, p. 13). Il existe une proportion importante de mineurs en Italie : 19,3 % en 2005 (comparé à 15,6 % en 2003). La majorité des étrangers résidant en Italie sont titulaires d'un permis de séjour basé sur un emploi exercé en Italie (62,6 % en 2005 et 66,1 % en 2003) et environ

[355] Le gouvernement de gauche ayant été désavoué le 24 janvier 2008, toutes les réformes législatives ont été suspendues en attente de possibles élections au printemps 2008.

un tiers d'entre eux ont un permis fondé sur le regroupement familial (Dossier statistique sur l'immigration 2006, p. 13). Le nombre total de visas accordés en vue d'un long séjour en Italie était de 224 080 (Dossier statistique sur l'immigration 2006, p. 80).

Ces chiffres peuvent être mis en perspective en considérant les flux migratoires dans les années 1990. Au cours de la période 1990-99, 217 718 permis ont été accordés aux fins d'exercer une activité professionnelle et 220 080 pour le regroupement familial. Au cours des années 1990, la population immigrée a augmenté d'environ 80 000 personnes par an et est actuellement multipliée par quatre chaque année (Dossier statistique sur l'immigration 2006, p. 85). Les flux migratoires proviennent essentiellement de Roumanie, d'Albanie, des Etats Unis d'Amérique et du Maroc (Dossier statistique sur l'immigration 2006, p. 84).

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

Les principales catégories d'immigration couvertes par la législation en matière d'immigration sont : le regroupement familial, l'exercice d'une activité professionnelle salariée ou indépendante, le travail saisonnier et les études.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

La délivrance des visas relève de la compétence des autorités consulaires ou diplomatiques italiennes à l'étranger. Les visas Schengen de court séjour (valides pour une durée n'excédant pas trois mois) peuvent être délivrés par les représentations diplomatiques d'autres Etats, sous réserve d'existence d'un accord spécifique conclu avec l'Italie.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

Trois types principaux de visa sont accordés : le visa uniforme Schengen (VSU), valide pour tous les territoires des parties contractantes[356] ; le visa à validité territoriale limitée (VTL), uniquement valide pour le pays Schengen dont le représentant a délivré le visa (ou dans des cas particuliers pour d'autres États Schengen spécifiquement mentionnés)[357] ; et le visa de long séjour également connu sous le nom de visa «national» (VN) (type D), valide pour les séjours supérieurs à 90 jours, autorisant une ou plusieurs entrées et le transit par d'autres pays de l'espace Schengen pour une période n'excédant pas cinq

[356] Ce type de visa inclut : les visas de transit aéroportuaire (type A) ; les visas de transit (type B) ; et les visas de court séjour ou de voyage (type C), valides pour une ou plusieurs entrées pour une durée n'excédant pas 90 jours. Le règlement Schengen permet à des personnes importantes ou célèbres qui font régulièrement des demandes de visa et qui remplissent les conditions nécessaires de se voir délivrer des visas de type C permettant un séjour n'excédant pas 90 jours sur un semestre valides pour un, deux, trois ou cinq ans.

[357] Ils sont délivrés uniquement pour des raisons humanitaires, dans l'intérêt national ou en vertu d'obligations internationales à titre d'exception au système VSU commun. Un ressortissant de pays tiers ne peut pas solliciter directement ces visas délivrés uniquement dans des cas spécifiques par le représentant diplomatique ou consulaire lorsqu'il l'estime opportun, même lorsque toutes les conditions ne sont pas remplies pour la délivrance d'un visa Schengen uniforme ou lorsque le demandeur n'est pas muni d'un document de voyage valable, en particulier en cas d'urgence ou en cas de besoin.

jours. Les visas Schengen uniformes sont accordés moyennant le paiement de 60 EUR et les visas nationaux pour des longs séjours sont accordés moyennant le paiement de 75 EUR.

En 2000, 21 sous-catégories de visas d'entrée ont été introduites, parmi lesquelles : les visas pour adoption, pour affaires, pour traitement médical, pour missions diplomatiques, pour accompagnants à charge, pour compétitions sportives, pour invitation, pour activité indépendante, pour activité salariée, pour des missions, pour motifs religieux, pour réadmission, pour choix de résidence, pour regroupement familial, pour études, pour transit aéroportuaire, pour transit, pour transport, pour tourisme, pour congés et pour recherche d'emploi (liste abolie depuis par la loi L 189/2002, mais son rétablissement est proposée par le DDL).

Les demandes de visa doivent être présentées par écrit et comporter les éléments requis par le formulaire de demande de visa spécifique, qui doit être signé par le demandeur et accompagné d'une photographie d'identité. En règle générale, les étrangers sollicitant la délivrance d'un visa doivent se rendre en personne à la mission diplomatique ou consulaire afin de se soumettre à un entretien concernant les motifs et les circonstances du séjour en Italie. Les demandes doivent être accompagnées d'un document de voyage valide auquel il est matériellement possible d'apposer le visa, ainsi que de tous les documents nécessaires à l'appui de la demande. En fonction du type de visa, les éléments joints à la demande doivent indiquer : le motif du séjour ; les moyens de transport, notamment pour le voyage de retour ; les moyens de subsistance pendant le voyage et le séjour ; et les conditions d'hébergement (Décret 394/1999, art. 5(5)).

En cas de rejet de la demande, la décision doit être communiquée dans une langue compréhensible par l'étranger et doit être motivée (L 189/2002, art. 4(2)), sauf lorsque le refus est fondé sur des motifs de sécurité nationale. Le DDL propose de modifier cette dernière exception.

L'article 1(3)b du DDL envisage une simplification de la procédure d'obtention des visas, en suggérant de reconsidérer les documents nécessaires lors d'une demande de visa et de prévoir l'obligation de motiver tout refus. Pour l'heure, un demandeur doit produire son billet de retour, la preuve de l'existence de ressources financières suffisantes et d'un logement approprié. En outre, un visa peut être refusé si le demandeur fait l'objet d'une interdiction d'entrée ; s'il constitue une menace à l'ordre public ; s'il a été condamné pour certains crimes [358]; ou s'il est interdit d'entrée suite à une mesure d'expulsion. Il est difficile de dire à partir du DDL si ces règles vont changer considérablement.

2.2.3 Voies de recours

Une décision de rejet d'une demande de visa peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif régional dans les 60 jours de la notification du refus.

[358] Les demandes de visa seront rejetées pour les immigrants condamnés en application de l'article 380 (cas de flagrant délit) ou l'article 444 (substitution de la peine d'origine par une peine réduite ou une amende) du code de procédure pénale pour des crimes liés à la drogue, des crimes sexuels, la traite des personnes, le recrutement de personnes pour la prostitution ou de mineurs pour des activités illégales.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

Les permis de séjour sont délivrés par les services de police, sous l'autorité du Ministère de l'intérieur. Pour toutes les questions administratives et procédurales, le Bureau de la migration également placé sous l'autorité du Ministère de l'intérieur constitue l'autorité compétente.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

La demande de permis de séjour doit être sollicitée dans les huit jours de l'entrée sur le territoire italien. Pour ce faire, il convient de produire un passeport ou tout autre document de voyage, ainsi qu'une preuve de la capacité à payer le voyage de retour, lorsque l'objectif de la demande n'est pas le regroupement familial ou l'exercice d'une activité professionnelle. Le Bureau de l'immigration peut, à tout moment au cours de la procédure exiger une preuve d'autonomie financière, une justification des motifs du permis et une attestation de garantie ou d'autres ressources financières (Décret 394/1999, art. 9(3) ; art. 9(4)).

Le permis de séjour est délivré pour la durée et le motif indiqués sur le visa (Décret 394/1999, art.11). Le décret-loi 5/2007 prévoit la délivrance d'un permis aux fins d'exercice d'une activité professionnelle, sous condition d'obtention d'un contrat de travail d'une durée supérieure ou égale à un an, ou aux fins d'exercice d'une activité indépendante non occasionnelle, pour des études, pour des motifs religieux et aux fins de regroupement familial et si le demandeur prouve également l'existence de ressources financières suffisantes pour subvenir à ses besoins sans assistance. L'étranger doit fournir la preuve qu'il est couvert par une assurance maladie adéquate, qu'il dispose d'un logement approprié et du revenu minimum légal.

Le renouvellement du permis de séjour doit être sollicité auprès des services de police de la localité de résidence du demandeur au moins 90 jours avant la date d'expiration du dernier permis lorsqu'il concerne un emploi illimité, au moins 60 jours avant pour un emploi limité et 30 jours avant dans tous les autres cas. En général, le renouvellement ne peut porter sur une durée plus longue que la durée du premier permis (L 189/2002, art. 5(4)). Le DDL envisage une modification de cette disposition.

La décision relative à la délivrance ou au renouvellement d'un permis doit être prise dans les 20 jours du dépôt de la demande (L 189/2002, art. 5(9)). Cette règle a entraîné des problèmes importants en raison des retards accumulés par l'administration italienne. La directive du 5 août 2006 du Ministère de l'intérieur permet aux intéressés de bénéficier des droits octroyés par le permis pendant l'instruction de la demande de renouvellement. Les retards administratifs pourraient expliquer la proposition du DDL qui prévoit le maintien des droits accordés par le premier permis durant la période de renouvellement.

La demande de permis est rejetée lorsque les exigences formelles de délivrance d'un contrat de travail ne sont pas remplies, soit en cas d'absence d'attestation de logement et d'attestation de possession de ressources suffisantes ; lorsqu'il y a des raisons d'estimer que l'étranger constitue une menace à l'ordre public ou à la sécurité de l'État, ou aux pays avec lesquels l'Italie a conclu des accords portant sur la suppression des contrôles aux frontières (dans l'espace Schengen) ; ou à la suite de toute condamnation pour crime lié à la drogue, crime sexuel, facilitation de l'immigration clandestine, atteinte à la liberté personnelle dans le cadre de la prostitution ou implication de mineurs dans une activité illégale.

Les frais administratifs, relativement peu élevés, sont d'un montant de 15 EUR.

2.3.1.3 Voies de recours

Les décisions de rejet d'une demande de permis peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif régional (L 189/2002, art. 9(3)). Un appel contre la décision de ce tribunal pourra ensuite être interjeté devant le Conseil d'État.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Aucune disposition générale relative au séjour temporaire ne semblant exister, les dispositions applicables aux différentes catégories d'immigration sont présentées à la section 2.3.3 ci-dessous.

2.3.2.2 Séjour permanent

Un étranger régulièrement présent en Italie pendant au moins six années et titulaire d'un permis de séjour permettant un nombre illimité de renouvellements (par conséquent ni un permis d'études ni un permis de travail saisonnier), peut solliciter une carte de séjour s'il peut prouver qu'il dispose de revenus suffisants (L 189/2002, art. 8(1)). La délivrance d'une carte de séjour peut également être sollicitée par les conjoints étrangers, les enfants mineurs et les parents de ressortissants italiens ou de citoyens communautaires résidant en Italie. La demande doit être assortie des éléments suivants : un formulaire de demande dûment complété ; une photocopie du passeport ; une déclaration d'impôts ou une déclaration de revenus délivrée par l'employeur (formulaire «CUD») ; un extrait de casier judiciaire ; et si un permis est également délivré à des enfants mineurs, la demande devra s'accompagner d'un certificat en italien attestant du lien avec le regroupant et de la preuve de l'existence d'un logement approprié (Décret 394/1999, art. 16). Lorsque le demandeur n'est pas soutien de famille, le revenu nécessaire est fixé par référence au minimum vieillesse ; il en va de même si la famille est composée de deux membres. Toutefois, si la famille est composée de trois ou quatre membres, le revenu obtenu devra être égal au double du minimum vieillesse, et si elle est composée de cinq membres ou plus, le triple du minimum vieillesse est exigé. Le statut de résident accordé par la carte n'est pas limité dans le temps mais la carte elle-même doit être renouvelée tous les cinq ans.

Un ressortissant de pays tiers peut solliciter la délivrance d'un permis de séjour illimité s'il a séjourné en Italie au cours des cinq dernières années en vertu d'un permis de séjour valide pouvant être renouvelé un nombre illimité de fois ; s'il possède des ressources financières suffisantes ; et possède un logement adéquat. Ces permis étaient auparavant soumis aux conditions applicables aux cartes de séjour malgré quelques différences notables. Les permis de séjour illimités comprennent les permis aux fins d'exercice d'une activité salariée et indépendante, les permis aux fins de regroupement familial et les cas régis par l'article 27[359]. Sont exclus les permis aux fins d'études, les permis aux fins humanitaires, les permis pour demandeurs d'asile, les autres permis temporaires et les permis diplomatiques. Un étranger dont la présence constitue une menace pour l'ordre public ou la sécurité de l'État n'obtiendra pas un permis illimité. Le conjoint, les enfants mineurs (de l'étranger ou de son conjoint), les enfants adultes à charge et les parents à charge peuvent également solliciter un permis. La décision relative à la demande de permis doit être prise dans les trois mois. Le permis peut être retiré en cas de fraude, de décision d'expulsion, lorsque les motifs justifiant l'octroi du permis ont cessé d'exister, en cas d'absence du territoire de l'Union pendant plus de 12 mois ou si un autre État membre accorde un permis de séjour de longue durée.

[359] L'article 27 de la loi L 189/2002 prévoit un régime de procédure spécifique en matière de délivrance des permis de travail, des visas d'entrée et des permis de séjour aux fins d'exercer une activité salariée pour chacune des catégories suivantes : a) les cadres ou le personnel hautement qualifié de sociétés ayant leur siège ou des filiales en Italie, ou de bureaux de représentation de sociétés étrangères ayant leur principal siège d'activité dans un État membre de l'OMC, ou encore des dirigeants de sièges principaux en Italie de sociétés italiennes ou d'un autre État membre de l'Union ; b) les maîtres de conférences participant à un programmes d'échange ou de langue universitaire ; c) les professeurs universitaires ou les chercheurs devant occuper un poste académique ou effectuer un travail de recherche rémunéré dans une université, un établissement d'enseignement ou une institution de recherche en Italie ; d) les traducteurs et les interprètes ; e) le personnel de maison ayant déjà travaillé à l'étranger depuis au moins un an pour des ressortissants italiens ou d'Etats membres de l'Union, dans le cas où les employeurs décident de déménager en Italie et aux fins de poursuite de l'activité professionnelle ; f) les personnes séjournant en Italie aux fins de formation professionnelle, effectuant des périodes de formation temporaire dans les locaux des employeurs italiens et exerçant en fin de compte des activités assimilées au travail salarié ; g) les travailleurs admis temporairement, à la demande de l'employeur, pour exercer des fonctions ou des tâches spécifiques, pour une période déterminée ou indéterminée, et qui sont tenus de quitter l'Italie lorsque ces fonctions ou ces tâches ont pris fin ; h) les travailleurs maritimes employés conformément aux procédures décrites dans les règlements d'application ; i) les travailleurs salariés, régulièrement et directement rétribués par un employeur résidant ou possédant son siège à l'étranger temporairement transférés en Italie dans le but d'y exercer des fonctions faisant l'objet d'un contrat avec un particulier ou une organisation ayant son siège en Italie, conformément aux dispositions des articles de la législation nationale et aux normes internationales et communautaires ; j) les travailleurs employés dans des cirques ou des spectacles en tournée à l'étranger ; k) le personnel artistique et technique employé dans le cadre d'un spectacle (opéra, théâtre, concert, ballet) ; l) les danseurs, artistes et musiciens embauchés dans des salles de spectacles ; m) les artistes embauchés par des organismes musicaux, de théâtre ou de cinéma, par des sociétés radiophoniques ou télévisuelles, publiques ou privées, ou par des organismes publics, dans le cadre de manifestations culturelles ou folkloriques ; n) les étrangers destinés à exercer tout type d'activité sportive professionnelle auprès de sociétés sportives italiennes ; o) les journalistes correspondants officiellement accrédités en Italie et régulièrement rétribués par des organes de la presse quotidienne ou périodique, ou par des émetteurs de radio ou de télévision étrangers ; p) les personnes qui, en vertu des dispositions d'accords internationaux en vigueur avec l'Italie, exercent des activités de recherche ou un travail occasionnel dans le cadre de programmes d'échanges de jeunes ou «au pair» ; et s) les infirmiers embauchés au sein de structures sanitaires publiques et privées.

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

Un étranger titulaire d'une carte de séjour ou d'un permis de séjour depuis plus d'un an (aux fins d'exercice d'une activité salariée ou indépendante, pour asile, aux fins d'études ou pour des motifs religieux) peut solliciter le regroupement familial avec son conjoint, ses enfants mineurs, y compris les enfants mineurs nés hors mariage si l'autre parent a donné son consentement. Les enfants âgés de plus de 18 ans à charge de leurs parents pour des raisons de santé ainsi que les parents à charge du demandeur qui ne disposent pas d'un soutien adéquat dans le pays d'origine peuvent également bénéficier de la procédure de regroupement familial. Le demandeur doit établir qu'il dispose de revenus suffisants pour subvenir aux besoins de la famille mais les revenus des membres de la famille cohabitant avec le regroupant sont également pris en considération. Au moment de se prononcer sur la demande, le Bureau de l'immigration doit tenir compte des liens familiaux, de la durée du séjour en Italie et des liens avec le pays d'origine. En l'absence de décision rendue par le Bureau de l'immigration dans les 90 jours, la demande peut être présentée auprès de la mission diplomatique du pays d'origine du demandeur.

La durée maximale d'un permis de séjour délivré aux fins de regroupement familial est de deux ans (L 182/2002, art. 5).

2.3.3.2 Travail

L'article 21 de la loi L 189/2002 prévoit que l'entrée sur le territoire aux fins d'exercice d'une activité salariée (y compris le travail saisonnier) et d'une activité indépendante, s'inscrit dans le cadre de quotas d'entrée déterminés annuellement par décret[360]. Lors de l'adoption des quotas annuels, des restrictions sont imposées aux États qui ne participent pas à la lutte contre la migration clandestine et un régime préférentiel est accordé aux travailleurs d'origine italienne. Ces décrets prévoient également des quotas préférentiels en faveur des pays avec lesquels l'Italie a conclu des accords portant sur la régulation des flux d'entrée et les procédures de réadmission.

Les permis de séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée ou aux fins de regroupement familial permettent également d'exercer d'autres activités sans conversion du permis de séjour. Par exemple, le permis de séjour aux fins d'exercer une activité salariée permet d'exercer ultérieurement une activité indépendante lorsque les permis de travail correspondants auront été obtenus ; le permis de séjour aux fins d'exercice d'une activité indépendante permet également d'exercer ultérieurement une activité salariée moyennant une communication de l'employeur à la direction provinciale du travail ; et les permis aux fins de regroupement familial ou délivrés pour des raisons humanitaires permettent également d'exercer une activité salariée (Décret 394/1999, art. 14).

[360] Les décrets annuels doivent tenir compte des indications fournies par le Ministère du travail sur les activités professionnelles et le nombre de ressortissants de pays tiers admis et doivent s'appuyer sur la demande réelle de main-d'œuvre dans les diverses régions. Les régions doivent alors présenter toute donnée pertinente pour le 30 novembre de chaque année.

Activité professionnelle salariée

Conformément à l'article 22 de la loi L 189/2002, l'employeur doit présenter au Bureau de l'immigration une demande de permis de travail ; les documents justificatifs au logement proposé au travailleur étranger ; et le «contrat de séjour» précisant notamment le salaire, la couverture financière du voyage de retour et une déclaration de l'obligation de déclarer tout changement éventuel concernant l'emploi. Le Bureau de l'immigration doit communiquer sa décision dans les 40 jours et transmettre la documentation pertinente au consulat compétent à l'étranger. Les autorités consulaires ou diplomatiques dans le pays d'origine délivrent ensuite le visa à l'étranger concerné. Dans les huit jours suivant l'entrée sur le territoire Italien, l'étranger doit alors solliciter un contrat de séjour (L 189/2002, art. 22(6)).

Un titre de séjour basé sur l'exercice d'un emploi sera délivré pour une durée correspondant à celle du contrat de séjour. Les contrats de travail à durée déterminée permettent l'obtention d'un permis de séjour d'un an. Le demandeur ayant obtenu un contrat à durée indéterminée peut solliciter la délivrance d'un permis valable deux ans. Il convient de noter que le DDL propose d'abandonner ce type de permis lié au contrat de travail et de modifier les durées. Un travailleur étranger titulaire d'un permis de séjour aux fins d'exercer une activité salariée qui perdrait son emploi pourrait s'inscrire sur les listes de demandeurs d'emploi pendant la durée résiduelle de validité de son permis de séjour ou, en tout état de cause, pendant une période non inférieure à six mois.

La loi L 189/2002 visait à assurer que le séjour du ressortissant du pays tiers en Italie soit lié à un véritable travail, abrogeant ainsi le droit d'entrer sur le territoire italien pour y chercher un emploi. Toutefois, ce dernier droit est réintroduit par l'article 1a(11) du DDL, qui suggère qu'au sein des quotas d'entrée, un certain nombre de permis soient octroyés aux ressortissants de certains Etats afin de leur permettre de chercher un emploi, à condition qu'ils soient en mesure de subvenir à leurs besoins pendant toute la durée de leur séjour sur le territoire italien ou à moins qu'un ressortissant italien ou communautaire ne garantisse subvenir à leurs besoins. Le DDL ne spécifie pas la durée de validité de ce permis. Il mentionne uniquement que sa validité dépendra de la preuve d'une «autonomie financière» pour toute la durée du permis.

Le DDL envisage également les objectifs suivants : satisfaire régulièrement à la demande et à l'offre de travail ; rendre le lien entre séjour et travail plus réaliste et plus adapté aux besoins des entreprises et des familles (par exemple les Italiens à la recherche d'employés de maison) ; créer une procédure préférentielle d'admission pour les travailleurs qualifiés ; ajuster la durée du permis de séjour aux besoins du marché du travail et simplifier les procédures de renouvellement des permis.

Ajoutons également qu'un paragraphe a été ajouté à l'article 27 de la loi L 189/2002 prévoyant une simplification des procédures d'admission de ressortissants extracommunautaires travaillant pour des entreprises de l'Union. Dans cette hypothèse, le permis est remplacé par une simple déclaration de l'employeur.

Activité professionnelle indépendante

L'exercice d'une activité professionnelle indépendante est régi par l'article 26 de la loi L 189/2002. L'entrée et le séjour à cette fin peuvent être autorisés à condition que l'exécution de ces activités ne soit pas réservée, en vertu de la loi, aux ressortissants italiens ou aux citoyens de l'Union. Dans tous les cas, les étrangers envisageant d'exercer des activités industrielles, professionnelles, artisanales ou commerciales en Italie, ou qui souhaitent créer une société anonyme, une entreprise individuelle ou occuper des fonctions de direction au sein d'une société doivent également prouver qu'ils disposent des ressources adéquates pour exercer les activités envisagées. En outre, ils doivent satisfaire aux conditions d'exercice de la profession telles que l'inscription à un ordre professionnel. Ils doivent également produire un certificat de moins de trois mois délivré par les autorités compétentes, déclarant que rien ne s'oppose à la délivrance des autorisations ou licences applicables à l'exécution de l'activité envisagée. Les activités indépendantes doivent être inscrites à la Chambre de commerce. En revanche, aucun plan d'activité n'est requis. Les travailleurs extracommunautaires doivent prouver qu'ils possèdent un logement adéquat et une rémunération supérieure au minimum prévu par la loi pour l'exemption de la participation aux frais médicaux. Une fois ces conditions remplies et les autorisations obtenues, le Ministère de l'intérieur et le ministère en charge de l'activité visée par le demandeur, les missions diplomatiques ou consulaires délivrent un visa portant mention de l'activité considérée. Le permis de séjour correspondant doit être sollicité dans les huit jours à compter de l'entrée sur le territoire italien. La durée maximale de validité de ce permis est de deux ans (L 289/2002, art. 5(3)4)).

Emploi saisonnier

Les travailleurs saisonniers bénéficient de procédures simplifiées pour l'entrée et le séjour en Italie. Le permis délivré a une durée comprise entre 20 jours et neuf mois ; il est accordé pour une durée équivalente à celle du contrat de travail (Décret 394/1999, art. 38). Un permis à multiples entrées sur une période de maximum trois ans peut être délivré à un étranger en mesure d'établir qu'il a exercé en Italie un travail saisonnier au cours des deux dernières années ; que le travail saisonnier a été répété ; et qu'il est retourné dans son pays d'origine dès la fin de son travail saisonnier. Le visa est délivré chaque année et le permis peut être retiré si l'étranger enfreint les lois de l'immigration. Les permis à multiples entrées sont accordés dans le cadre du régime de quotas (L 189/2002, art. 5(3)3)).

L'employeur ou les associations professionnelles qui entendent établir une relation de travail salariée en Italie sur une base saisonnière avec un ressortissant d'un pays tiers doivent déposer une requête au bureau d'immigration local territorialement compétent. Le Bureau d'immigration délivre le permis, selon les règles de priorité suivantes : les travailleurs saisonniers ayant déjà travaillé en Italie en vertu d'un contrat saisonnier et qui ont respecté les conditions indiquées dans leur permis de séjour, notamment le retour vers leur pays d'origine au terme du permis, bénéficient d'une priorité d'emploi. En outre, le permis de séjour aux fins d'exercice d'un travail saisonnier peut également être converti en permis de séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée pour une période déterminée ou indéterminée, dès lors que les conditions applicables à un tel permis sont réunies

(L 189/2002, art. 24(4)). Les commissions régionales pour l'emploi peuvent conclure avec les organisations syndicales et patronales représentatives à l'échelon régional, avec les gouvernements régionaux et avec les collectivités locales, des conventions destinées à favoriser l'accès aux emplois saisonniers.

Dans le cadre des accords bilatéraux relatifs à la régulation des flux d'entrée et des procédures de réadmission, des dispositions peuvent porter sur les flux de travailleurs saisonniers.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Les articles 39 et 46 de la loi L 189/2002 envisagent le séjour des étudiants étrangers en Italie[361]. Le demandeur doit être âgé de plus de 18 ans et avoir l'intention de suivre des cours dans un établissement d'enseignement ou de formation professionnelle à temps plein et pour une durée déterminée. Les cours doivent être conformes au type d'enseignement suivi dans le pays d'origine (Décret 394/1999, art. 44 *bis*). Le permis de séjour aux fins d'études est accordé pour un an. Il autorise l'étudiant à travailler 20 heures par semaine, avec une limite de 1040 heures de travail sur 52 semaines (Décret 394/1999, art. 14(4)). Les permis d'études peuvent être convertis en permis de travail en fonction des quotas disponibles (Décret 394/1999, art. 14(6)).

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

Jusqu'à présent, le droit communautaire a difficilement imprégné le droit italien de l'immigration et la plupart des directives ont été transposées avec un certain retard. En février 2007, la Directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et la Directive 2003/86/CE relative au regroupement familial ont été transposées en droit italien. La définition des personnes pouvant bénéficier du regroupement familial a été récemment étendue en droit italien et s'avère plus vaste que celle prévue par la Directive 2003/86/CE.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

Il est naturellement impossible d'évaluer l'impact qu'aura la nouvelle loi sur la migration. Toutefois, il convient de reconnaître que la législation en vigueur semble avoir échoué en matière de contrôle et de gestion des flux migratoires. Cela apparaît notamment dans les chiffres relatifs aux immigrants ayant bénéficié des grandes régularisations d'étrangers en situation irrégulière organisées tous les quatre ans, quasi jour pour jour. La dernière a eu lieu en 2003, régularisant plus de 600 000 immigrés en séjour illégal.

S'agissant de l'immigration légale, les principales modifications proposées par le DDL concernent la mise en place de listes de contrôle et de garants et la simplification des procédures. Les probabilités d'adoption d'une loi conforme au DDL restent incertaines en raison de la ferme opposition de certains partis politiques.

[361] S'agissant des étudiants (non compris dans les quotas de travail), chaque université devra déterminer, de manière autonome et en fonction de ses moyens financiers, le nombre d'étudiants étrangers pouvant être admis. (L 189/2002, art. 39(2)).

5. Coopération avec les pays tiers

L'article 1 du DDL envisage une simplification des systèmes de transferts de fonds. Pour ce faire, il conviendrait de mettre en place des mesures encourageant l'utilisation des instruments légaux de transfert et de promouvoir des accords avec des associations afin de réduire les coûts des transferts. Des mesures supplémentaires devraient être adoptées en vue de valoriser et canaliser les compétences et les ressources des migrants au profit du développement de leurs pays d'origine, tout en respectant le caractère privé de ces ressources (DDL, art. 1(2)). Enfin, le DDL stipule que des mesures devraient être adoptées pour favoriser l'utilisation des compétences acquises durant le séjour en Italie dans le pays d'origine de l'étranger, au travers d'activités de coopération au développement et d'encouragement du retour (temporaire ou permanent) du migrant dans son pays d'origine (DDL, art. 1(3)).

Citons à cet égard le projet MIDA (Migration for Development in Africa) mis en œuvre par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et l'ONG italienne CeSPI (Centro Studi Politiche Internazionali) et financé par le Ministères des affaires étrangères italien et Cooperazione Italiana. Le projet vise à apporter une plus-value aux contributions de la diaspora d'Afrique subsaharienne au développement socio-économique des pays d'origine. Il s'agit d'individualiser des méthodes de développement autosuffisant et de promouvoir une collaboration active entre les communautés dans les pays de destination et celles des pays d'origine. Le projet est en cours au Ghana et au Sénégal. L'approche adoptée par l'OIM et le CeSPI dans le cadre du projet MIDA Ghana/Sénégal porte expressément sur l'engagement des immigrants ghanéens et sénégalais dans la formulation et la mise en œuvre des activités du projet, renforçant ainsi leur capacité à créer des partenariats avec différents acteurs et à apporter une contribution active à la gestion durable de ce problème.

Un autre projet dirigé par l'OIM et le CeSPI est le projet «Développement et circuits migratoires : recherche, mise en réseau et initiatives publiques pour accroître les synergies entre la gestion migratoire et la coopération au développement». Ce projet vise à élaborer des directives stratégiques pour l'agence Cooperazione Italiana mais aussi, plus généralement, pour tous les acteurs impliqués dans ce secteur, en présentant des pratiques et moyens novateurs pour intégrer les problèmes de migration aux politiques de coopération. Le projet s'articule autour de trois grands axes. Le premier a trait au partenariat traditionnel pour le co-développement, qui s'intéresse avant tout au rôle de l'agence Cooperazione Italiana en particulier dans le contexte méditerranéen, en matière de promotion du co-développement par au moyen des transferts de fonds des migrants. Le deuxième axe, intitulé migration et bien-être transnational, a pour objectif d'entamer un débat sur de nouvelles formes de coopération visant à gérer l'impact de l'émigration féminine croissante d'un grand nombre de pays en transition et en développement. Enfin, le troisième axe, portant sur la gestion durable de la migration en Afrique, examine les migrations de transit en Afrique à travers le Sahara, dans le but d'élaborer des modèles d'intervention efficaces et d'intégrer la question des droits et des objectifs de promotion du développement au sein de la politique européenne, qui s'est essentiellement limitée jusqu'à présent à la dimension sécuritaire.

En général, lorsque les travailleurs de pays tiers retournent dans leur pays d'origine, ils conservent leurs droits de sécurité sociale, même en l'absence d'un accord de réciprocité signé entre les pays (L 189/2002, art. 22(13)).

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Caritas, *Dossier Statistico Immigrazione* (*Dossier statistique sur l''immigration*) (2003) (Dossier statistique sur l'immigration 2003).

Caritas, *Dossier Statistico Immigrazione* (*Dossier statistique sur l''immigration*) (2005) (Dossier statistique sur l'immigration 2005).

Caritas, *Dossier Statistico Immigrazione* (*Dossier statistique sur l''immigration*) (2006) (Dossier statistique sur l'immigration 2006).

Cholewinski, R., «Protecting migrant workers in a globalized World», *Migration Information Source* (2005).
Disponible en ligne : http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=293

Ministère de l'intérieur italien, *La riforma del testo unico sull'immigrazione* (*La réforme du texte unique sur l'immigration*) (2007).

Sénat – Commission chargée des affaires constitutionnelles, *Note per la riforma del testo unico dell'Immigrazione* (*Note pour la réforme du texte unique de l'immigration*) (2007).

Autres sources

Loi 39/1990 du 28 février 1990 relative à l'asile, l'entrée et le séjour des étrangers et aux apatrides déjà présents sur le territoire (Conversion législative du décret-loi 416 du 30 décembre 1989) (L 39/1990).

Décret-loi 286/1998 du 25 juillet 1998, texte unique sur l'immigration.

Décret présidentiel 394/1999 du 31 août 1999 (Décret 394/1999).

Loi du 30 juillet 2002 (Modification de la réglementation en matière d'immigration et d'asile) (L 189/2002).

Décret présidentiel 334/2004 du 10 février 2005, modifiant le décret présidentiel 394-1999.

Directive du 5 août 2006 sur les droits des étrangers pendant la procédure de renouvellement des permis de séjour.

Décret-loi 5/2007 du 8 janvier 2007 portant transposition de la Directive européenne relative au regroupement familial.

Disegno di Legge, d'avril 2007 de réforme de la loi L 189/2002 et du décret 334/2004 autorisant le gouvernement italien à faire des projets de loi (DDL).

LETTONIE

1. Politique et tendances générales d'immigration 350

2. Régime juridique de l'immigration 350
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 350
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 351
2.2.1 Autorités compétentes 351
2.2.2 Conditions et procédures applicables 351
2.2.3 Voies de recours 352
2.3 Régime du séjour 352
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 352
2.3.1.1 Autorités compétentes 352
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 352
2.3.1.3 Voies de recours 353
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 353
2.3.2.1 Séjour temporaire 353
2.3.2.2 Séjour permanent 354
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 354
2.3.3.1 Regroupement familial 354
2.3.3.2 Travail 355
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 357

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 358

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 359

5. Coopération avec les pays tiers 360

Bibliographie sélective 361

1. Politique et tendances générales d'immigration

L'immigration vers la Lettonie est un phénomème récent. Les immigrants récents représentent seulement 1,6 % de la population totale de la Lettonie, en raison notamment des politiques restrictives adoptées au cours de années 1990. Le nombre de ressortissants étrangers résidant en Lettonie est toutefois en augmentation. En 2005, 2748 ressortissants étrangers, la plupart originaires de la Fédération de Russie, d'Ukraine, de la Biélorussie et des États-Unis d'Amérique, ont obtenu des permis de séjour. Les ressortissants des pays membres de la Communauté des Etats indépendants (CEI) viennent en Lettonie car le russe y est une langue communément parlée.

Depuis son adhésion à l'Union, environ 80 000 personnes ont quitté la Lettonie pour trouver un emploi dans les États européens occidentaux. La Banque natoinale estime que 200 000 résidents économiquement actifs pourraient progressivement quitter le pays au cours des dix prochaines années. La production chuterait alors de 15 %. A cela s'ajoute le déclin démographique du pays.

Une approche à long terme et fondée sur des politiques plus souples semble nécessaire dans le domaine de l'immigration en Lettonie. À cet égard, il convient de saluer l'adoption du document d'orientation politique «Stratégie en matière de politique migratoire dans le contexte de l'emploi», préparé par un groupe de travail gouvernemental spécial. Bien que le document n'aborde pas tous les problèmes, il envisage de réduire les coûts de l'utilisation de la main-d'œuvre étrangère de 60 % et de simplifier les procédures administratives.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

La loi sur l'immigration établit une première distinction entre deux types de permis : les permis de séjour temporaire, qui sont accordés pour des durées différentes (de six mois à cinq ans) et les permis de séjour permanent. Outre ces deux types de permis de séjour, la législation reconnaît le statut de résident de longue durée-CE. Ce système de permis à trois volets englobe différents types de statuts d'immigration : regroupement familial, études, formation, recherche et exercice d'une activité professionnelle salariée ou indépendante. Le travail saisonnier ne fait en revanche l'objet d'aucun régime juridique spécifique.

Les non-citoyens représentent une catégorie particulière de résidents en Lettonie. Il s'agit des ressortissants de l'ancienne URSS qui, après 1991, ne pouvaient prétendre à la nationalité lettone et qui n'ont pas acquis une autre nationalité (Loi sur les citoyens de l'ex-URSS, art. 1). Les non-citoyens obtiennent un passeport qui leur accorde un statut spécial d'appartenance à l'État, leur permettant de bénéficier du droit constitutionnel de rentrer dans leur pays.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

Les visas sont délivrés par le Bureau pour la nationalité et les affaires migratoires, les postes frontière ou le Département consulaire[362].

2.2.2 Conditions et procédures applicables

Aux termes de la loi sur l'immigration, les visas peuvent être délivrés aux fins d'entrée, de transit ou de transit aéroportuaire.

La durée du séjour autorisée par un visa n'excède pas, en principe, 90 jours sur un semestre, à compter de la première entrée sur le territoire. Les visas peuvent toutefois être accordés pour des durées plus longues si cela est conforme aux obligations internationales de la Lettonie, si l'intérêt de l'État est en jeu, en cas de force majeure ou de circonstances de nature humanitaire (Loi sur l'immigration, art. 11(2)).

La délivrance d'un visa est soumise aux conditions suivantes : le demandeur doit présenter un document de voyage valide ; les ressources financières nécessaires pour séjourner en Lettonie et pour rentrer dans son pays d'origine ou partir vers un pays tiers ; et une invitation. Il est possible de déroger à l'obligation de l'invitation si l'intéressé, conformément aux procédures spécifiées par le Cabinet, produit d'autres documents justifiant les motifs de l'entrée et du séjour.

La délivrance d'un visa sera refusée si : le demandeur n'a pas présenté à l'appui de sa demande l'ensemble des documents spécifiés par le gouvernement ou refuse de fournir les explications nécessaires relatives à la demande de visa et à son séjour en République de Lettonie ; le demandeur a communiqué de fausses informations ; l'objectif réel de l'entrée du demandeur n'est pas conforme aux objectifs spécifiés dans les documents présentés à l'appui de la demande ; les informations fournies par le demandeur n'attestent pas un lien durable avec son pays de résidence et tout porte à croire que celui-ci présente un risque d'immigration illégale ; le demandeur n'est pas en mesure de prouver qu'il possède les ressources financières nécessaires pour séjourner en République de Lettonie et retourner vers un autre pays dans lequel il a le droit d'entrer ; le demandeur figure sur la liste des étrangers interdits d'entrée en République de Lettonie ou l'invitant a annulé l'invitation par écrit[363].

[362] Les visas peuvent également être délivrés à certains postes frontières aux marins étrangers qui, conformément aux normes du droit international, traversent la frontière et résident sur le territoire letton, ou avec une autorisation délivrée par la direction du Bureau pour la nationalité et les affaires migratoires, le responsable du Poste frontière de l'État, le directeur du département consulaire, ou tout fonctionnaire dûment autorisé. L'autorisation sera délivrée si l'entrée est bénéfique aux intérêts nationaux, lors de cas de force majeure ou d'urgence humanitaire et ce, en application des normes du droit international.

[363] Un visa peut également être refusé si le demandeur a été reconnu coupable d'une infraction (en Lettonie ou à l'étranger) passible en Lettonie d'une peine de réclusion d'au moins un an, sauf s'il y a prescription de la condamnation conformément aux dispositions législatives (par exemple un délai de cinq ans devra s'être écoulé une fois purgée une peine de réclusion). Un visa peut également être refusé si : le demandeur est incapable de prouver son séjour régulier sur le territoire dans lequel il fait sa demande ; s'il a essayé d'influencer la décision d'un fonctionnaire au sujet de la délivrance d'un visa via des menaces ou des

La décision concernant l'octroi d'un visa doit être prise dans les sept jours à compter du dépôt de la demande. Si un complément d'information s'avère nécessaire, la durée maximale de l'instruction sera de 30 jours (Loi sur l'immigration, art. 15).

2.2.3 Voies de recours

Les décisions de rejet d'une demande de visa et de retrait d'un visa ne peuvent faire l'objet d'un recours. En outre, les autorités compétentes ne sont pas tenues de motiver le refus de la demande (Loi sur l'immigration, art. 17).

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

La délivrance des permis de séjour temporaire et permanent relève de la compétence du Bureau pour la nationalité et les affaires migratoires (Loi sur l'immigration, art. 3 (22)).

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

Un ressortissant étranger ou une personne apatride souhaitant séjourner en Lettonie pendant plus de 90 jours sur un même semestre doit posséder un permis de séjour.

En règle générale, la demande doit être présentée aux autorités consulaires ou diplomatiques dans le pays d'origine. Le Conseil des ministres permet toutefois à certains groupes de personnes de présenter leur demande sur le territoire national, directement auprès du Bureau pour la nationalité et les affaires migratoires (Loi sur l'immigration, art. 32)[364].

La délivrance d'un permis de séjour est soumise aux conditions suivantes : un document de voyage valide ; un formulaire de demande ; deux photos d'identité ; les résultats d'un examen radiologique ou fluoroscopique ; une police d'assurance maladie garantissant la couverture des dépenses de soins de santé pendant le séjour ainsi que le retour de l'étranger dans son pays d'origine en cas de maladie sérieuse ou de décès ; un extrait de casier judiciaire émis par les autorités compétentes du pays de résidence (si le demandeur

promesses; si le but de son séjour est l'exercice d'une activité réservée aux ressortissants lettons ou aux non-citoyens de Lettonie, ou s'il n'a pas obtenu le permis nécessaire à l'activité visée (cette condition ne s'appliquant toutefois pas si, conformément aux dispositions réglementaires, la délivrance du permis nécessaire n'est possible qu'une fois sur le territoire letton) ; la durée de séjour est arrivée à expiration ; il a été déterminé que l'invitant est absent sans que l'on dispose d'informations sur le lieu où il se trouve, l'invitant a perdu la capacité d'agir ou est décédé ; ou les autorités compétentes ont fourni des informations justifiant une interdiction d'entrée et de séjour de l'étranger sur le territoire.

364 Sont également compris les ressortissants titulaires d'un permis de séjour, d'un visa valide ou exemptés de l'obligation de visa et dont le regroupant est : un enseignant, un scientifique, un consultant pour un projet en Lettonie, l'entraîneur d'une équipe lettone, un sportif, un parent d'un citoyen letton et un non-citoyen, un enfant mineur, un homme d'affaires ayant fondé une entreprise ou indépendant, un expert en énergie atomique ou une personne exerçant une fonction spécifique au sein d'une entité commerciale (CM Reg. 813).

est âgé de 14 ans ou plus) ; un document attestant qu'il dispose de ressources financières suffisantes[365] ; un document attestant du futur lieu de résidence sur le territoire national et un reçu confirmant le paiement des frais de la demande[366]. Il convient de noter que les trois dernières conditions ne s'appliquent pas dans le cas du regroupement familial avec un citoyen communautaire.

La loi sur l'immigration envisage 25 motifs justifiant un refus de permis de séjour. Il s'agit notamment des situation suivantes : le demandeur souffre d'une maladie pouvant constituer une menace à la sécurité et la santé publiques, excepté les cas où le Ministère de la santé confirme que l'étranger sollicite le permis en vue de traiter ladite maladie en Lettonie (Loi sur l'immigration, art. 32(1)) ; il figure sur la liste des personnes indésirables ; il a subi une condamnation pénale en Lettonie ou dans un autre État pour une infraction passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans ; il a effectué son service militaire à l'étranger ; il n'a pas de véritable lien avec l'État de résidence et présente un risque d'immigration illégale ; il est sous la garde ou sous la tutelle d'une personne interdite de séjour sur le territoire letton.

2.3.1.3 Voies de recours

Les décisions de rejet peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Direction du Bureau pour la nationalité et les affaires migratoires dans les 30 jours de la notification de la décision (Loi sur l'immigration, art. 40). Lorsque la Direction du Bureau pour la nationalité et les affaires migratoires refuse à son tour de faire droit à la demande de l'intéressé, un recours peut être présenté devant le Tribunal administratif. Le recours n'emporte pas d'effet suspensif.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Un simple visa autorise un séjour n'excédant pas 90 jours au cours d'un même semestre. Au-delà un permis de séjour est requis.

365 Ces ressources varient en fonction du motif du séjour et correspondent au double du salaire mensuel moyen avant impôts, tel que calculé annuellement par le Bureau des statistiques (le salaire mensuel moyen étant de 177 LVL (253 EUR) pour octobre 2006) pour toute demande de permis de séjour de moins de cinq ans, pour les séjours aux fins d'affaires, pour l'exercice d'une fonction spécifique au sein d'une entité commerciale ou pour une activité indépendant de moins d'un an. Des ressources correspondant au salaire mensuel moyen sont exigées lors d'une demande de permis aux fins d'activités professionnelle n'entrant pas dans le cadre délimité ci-dessus tandis que des ressources correspondant au revenu minimum de subsistance (120 LVL (71 EUR) pour octobre 2006) seront exigées lors de toute autre demande de permis de séjour. Lorsque le demandeur est mineur les ressources exigées doivent correspondre à 60 % du revenu minimum de subsistance.

366 Les tarifs peuvent varier en fonction du délai d'instruction concernant les demandes de permis de séjour temporaire pour plus de 90 jours et leur enregistrement (CM Reg. 84). Si le délai d'instruction est inférieur à 30 jours le tarif sera de 85 LVL (121 EUR). Cependant, si le délai est inférieur ou égal à dix jours ouvrés les frais seront de 140 LVL (200 EUR). En cas de décision dans les cinq jours ouvrés, le tarif applicable sera de 195 LVL (279 EUR). Des tarifs spéciaux sont appliqués lors d'un renouvellement du permis de séjour ou en cas de perte. Le règlement prévoit également un certain nombre d'exemptions aux tarifs, par exemple en cas d'accords internationaux, d'accords de réciprocité avec des pays tiers, ou lorsque l'intérêt national est en jeu.

Plusieurs types de permis de séjour temporaire peuvent être octroyés pour une durée maximale de six mois ou d'un an (tel est le cas des des premières demandes de permis aux fins de regroupement familial ou d'études). La connaissance du letton n'est pas requise pour un séjour temporaire, sauf si l'objectif du séjour est l'exercice d'une activité professionnelle pour laquelle la délivrance d'un permis de travail est conditionnée par la connaissance de la langue lettonne. La décision concernant l'octroi d'un permis de séjour temporaire est adoptée dans les 30 jours du dépôt de la demande (Loi sur l'immigration, art. 33(1)).

D'autres types de permis temporaires peuvent être délivrés pour une période maximale de quatre à cinq ans. Il s'agit le plus souvent de permis renouvelés dans le cadre du regroupement familial, de l'exercice d'une activité salariée ou indépendante, et de la coopération scientifique.

2.3.2.2 Séjour permanent

Un permis de séjour de longue durée-CE, renouvelable tous les cinq ans, peut être délivré à un étranger ayant résidé au moins cinq ans en Lettonie à condition qu'il justifie : de moyens financiers suffisants ; d'une maîtrise suffisante du letton et d'un lieu de résidence en Lettonie (Loi sur le statut des résidents de longue durée-CE, art. 3(2) ; art. 4(1))[367]. La décision d'accorder un permis de séjour de longue durée-CE est rendue dans les trois mois à compter du dépôt de la demande.

Un permis de séjour permanent national est principalement accordé aux étrangers ayant résidé légalement de manière ininterrompue en Lettonie pendant au moins cinq ans et aux enfants mineurs d'un ressortissants letton, d'un non-citoyen letton ou d'un titulaire d'un permis de séjour permanent. Dans le premier cas, le demandeur doit justifier d'une maîtrise satisfaisante de la langue nationale (CM Reg. 252)[368] et la période de cinq ans de résidence ne tient pas compte des permis de séjour temporaire accordés aux fins d'études (Loi sur l'immigration, art. 24). Il existe cependant certaines exceptions à l'exigence des cinq années de séjour. Par exemple, le Ministre de l'intérieur peut accorder un statut de résident permanent si cela est conforme aux intérêts de l'État. Il s'agit généralement de scientifiques, d'experts et de médecins. La décision portant sur l'octroi d'un permis de séjour permanent doit être adoptée dans les 90 jours du dépôt de la demande (Loi sur l'immigration, art. 33(1)).

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

La législation lettone établit, en matière de regroupement familial, une double distinction entre d'une part, les membres de la famille des ressortissants lettons, des non-citoyens et

[367] La période de cinq ans requise comprendra la durée des études, mais pas plus de la moitié de celle-ci (Loi sur le statut des résidents de longue durée-CE, art. 3 (2))

[368] Si cette exigence n'est pas satisfaite, l'étranger pourra maintenir son séjour sur le territoire letton sous le couvert d'un permis de séjour temporaire (Loi sur l'immigration, art. 24(6)). De plus cette exigence n'est pas applicable dans le cas de personnes atteintes de certaines déficiences mentales.

des titulaires d'un permis de séjour permanent et, d'autre part, les membres de la famille des citoyens communautaires. Il convient de noter que les titulaires d'un permis de séjour temporaire n'ont pas droit au bénéfice de la procédure de regroupement familial. De même, ni la loi ni les usages administratifs ne donnent pas un droit de regroupement familial aux partenaires non mariés.

Le premier type de regroupement familial est régi par la loi sur l'immigration. Dans ce cas, les membres de la famille sollicitent des permis de séjour différents en fonction des liens familiaux existants avec le regroupant. En règle générale, un permis de séjour temporaire est délivré pour une durée de six mois maximum à un ascendant en ligne directe jusqu'au troisième degré, à un parent en ligne collatérale jusqu'au troisième degré, ou encore à un parent par alliance jusqu'au troisième degré (Loi sur l'immigration, art. 23 (1)1). Les enfants mineurs du regroupant obtiennent un permis de séjour permanent. Le conjoint du regroupant reçoit tout d'abord un permis de séjour temporaire d'une durée d'un an ; au bout de cette période il obtient un permis de séjour temporaire valable quatre ans. Au terme des cinq années de séjour, un permis de séjour permanent est accordé (Loi sur l'immigration, art. 25 ; art. 26). Il n'existe aucune condition relative à l'âge du conjoint[369]. L'enfant mineur non marié du conjoint du regroupant, ainsi que les parents du regroupant ou de son conjoint ayant atteint l'âge de la retraite, reçoivent des permis identiques à celui du conjoint du regroupant.

Certains documents additionnels doivent être présentés. Le demandeur étranger doit soumettre des documents justifiant de l'existance de liens familiaux, tels qu'un certificat de mariage.

S'agissant des membres de la famille des citoyens communautaires, le regroupement familial est ouvert aux personnes suivantes : le conjoint ; les descendants en ligne directe du regroupant ou de son conjoint âgé de moins de 21 ans ou à charge ; les ascendants en ligne directe et à charge du regroupant ou de son conjoint ; les personnes à charge d'un citoyen communautaire ou de son conjoint et qui a vécu au sein du ménage du ressortissant de l'Union ou de son conjoint dans le pays d'origine (CM Reg. 586, art. 3). Les membres de la famille obtiennent un permis de séjour temporaire d'une durée de cinq ans maximum, en fonction de la durée du séjour du ressortissant de l'Union (CM Reg. 586, art. 31). Après cinq ans de séjour légal ininterrompu, les membres de la famille peuvent obtenir un permis de séjour permanent (CM Reg. 586, art. 29).

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

Les ressortissants étrangers souhaitant exercer une activité professionnelle salariée doivent obtenir un permis de travail (Loi sur l'immigration, art. 9). La politique de l'emploi des étrangers est régie par la loi sur l'immigration et par les règlements d'application du

[369] La seule exigence consiste à prouver que le mariage a été dûment enregistré. D'après le Bureau pour la nationalité et les affaires migratoires, aucune candidature n'a été introduite par des couples mariés dont l'un des conjoints avait moins de 18 ans. Cependant, si cela devait arriver, il conviendrait de se référer au droit civil letton qui établit un âge minimum pour contracter mariage (Briede 2006).

Cabinet des ministres. Une offre d'emploi peut être proposée à un ressortissant étranger à condition qu'un poste vacant ait été enregistré auprès de l'Agence nationale pour l'emploi et qu'il n'ait pu être pourvu dans un délai minimum d'un mois à compter de l'enregistrement. La délivrance d'un permis de séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée requiert, en addition des conditions générales de séjour, une offre d'emploi certifiée par l'Agence nationale pour l'emploi. L'Agence nationale pour l'emploi peut autoriser ou refuser l'offre d'emploi selon la situation du marché du travail.

Les employeurs doivent indiquer dans leur demande la raison qui motive leur souhait d'employer un étranger et établir qu'ils n'ont subi aucun redressement fiscal auprès de l'administration lettone (CM Reg. 44). Les documents établissant les qualifications professionnelles du travailleur étranger doivent également être présentés. En outre, une copie du contrat ainsi que les documents nécessaires à l'identification de l'employeur doivent être joints à la demande.

Le régime des invitations et des permis de travail a été simplifié. Les amendements au règlement n° 44 sur les permis de travail pour étrangers ont réduit le nombre de documents devant être présentés à l'appui de la demande de permis de travail et ont étendu le groupe de personnes pouvant bénéficier d'un permis de travail sans disposer d'une invitation de travail. Par ailleurs, le principe d'un guichet unique a été introduit pour le séjour et l'emploi des travailleurs étrangers en Lettonie (Fridriksone 2006). Bien que le Ministère des affaires sociales accorde toujours la priorité à la main-d'œuvre locale, il est désormais admis, s'agissant des domaines dans lesquels les experts étrangers ont été invités, que l'efficacité doit être privilégiée en réduisant les obstacles administratifs.

Le Bureau pour la nationalité et les affaires migratoires accorde un permis de travail pour une durée correspondant à celle du visa ou du permis de séjour temporaire. Les permis de séjour temporaire aux fins d'exercice d'une activité salariée sont octroyés pour une durée maximale de cinq ans. Un permis de travail est fourni pour un emploi et une entreprise spécifiques (CM Reg. 44, art. 7).

Un ressortissant étranger est dispensé d'obtenir un permis de travail lorsqu'il est titulaire d'un permis de séjour permanent ; lorsqu'il est titulaire d'un permis de séjour temporaire pour une durée n'excédant par un an et qu'il séjourne en Lettonie dans le cadre d'un programme d'échange universitaire, en tant qu'apprenti ou stagiaire et qu'il ne perçoit aucune rémunération pour le travail accompli ; lorsqu'il séjourne en Lettonie dans le cadre d'un spectacle (musicien, chanteur, danseur, acteur, artiste de cirque, etc.), en tant qu'auteur ou créateur (compositeur, chorégraphe, directeur artistique, scénographe, etc.) ou en tant que membre d'équipage d'un navire, et que la durée prévue du séjour sur le territoire national ne dépasse pas 14 jours ; lorsqu'il séjourne en Lettonie selon une invitation d'un établissement d'enseignement, d'une institution de recherche ou encore d'un scientifique individuel aux fins de participer à un projet de recherche scientifique ou à la mise en œuvre d'un programme d'enseignement et que la durée prévue du séjour ne dépasse pas 14 jours ; ou enfin lorsqu'il obtient un permis de séjour de longue durée-CE.

La Lettonie n'a introduit aucun quota officiel relatif à l'immigration économique. Une exception s'applique toutefois aux professionnels des technologies de l'information qui

reçoivent des permis de travail pour travailler à certains postes. La délivrance de ces permis n'entraîne aucun frais et il n'est pas exigé de produire une preuve de l'embauche, conformément aux dispositions applicables aux visas valables pour une durée inférieure à 90 jours sur une durée de six mois à compter de la date d'entrée sur le territoire. L'étranger doit être muni des diplômes correspondants et avoir acquis une expérience de gestion pertinente (pendant les trois dernières années). Un maximum de 100 permis de travail par an peut être délivré dans ce cadre.

Certaines exigences concernent le niveau de maîtrise de la langue lettone en fonction du secteur d'activité considéré (CM Reg. 296). Les employés des entreprises et des organisations privées et les personnes exerçant une activité indépendante doivent justifier d'une connaissance du letton lorsque leur domaine d'activité comprend une fonction sociale ou une activité publique (sécurité publique, santé publique et moralité, soins de santé, protection des consommateurs et droits des employés, sécurité sur le lieu de travail et administration publique). En outre, les employés des entreprises et des organisations privées ainsi que les personnes exerçant une activité indépendante associée au secteur public doivent posséder un niveau de langue suffisant pour exercer leur activité professionnelle, de même que les membres de la direction des entreprises étrangères travaillant en Lettonie.

Activité professionnelle indépendante

S'agissant de l'exercice d'une activité professionnelle indépendante, le principe d'opposabilité de la situation de l'emploi ne s'applique pas. Un permis de séjour peut être délivré pour une durée de cinq ans maximum, avec possibilité de recevoir un permis de séjour permanent au bout de ces cinq ans. La demande d'un tel permis de séjour et du permis de travail correspondant est traitée dans les 30 jours du dépôt de la demande.

Emploi saisonnier

L'entrée et le séjour de la main-d'œuvre saisonnière ne font l'objet d'aucun régime juridique spécifique.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Des amendements à la loi relative aux établissements d'enseignement supérieur ont été adoptés le 2 mars 2006. Ils prévoient que les étrangers peuvent être admis dans les universités et autres établissements d'enseignement supérieur sans être munis d'un permis de séjour permanent. Aucun quota n'est fixé pour l'admission des étudiants étrangers. Sauf disposition contraire prévue par les accords internationaux conclus par la Lettonie, un étudiant étranger peut être admis à condition que le diplôme étranger sanctionnant le cycle final d'études secondaires corresponde aux normes lettones ; que la formation du demandeur corresponde aux conditions d'admission de l'établissement d'enseignement considéré ; qu'il justifie d'une connaissance suffisante de la langue d'enseignement ; que les droits d'inscription soient réglés conformément à un accord avec l'établissement concerné et ne soient pas inférieurs au coût des études (les droits d'inscription pour les enfants des ressortissants de l'Union qui suivent un enseignement en Lettonie sont identiques à ceux auxquels sont soumis les citoyens lettons).

Un permis de travail peut être délivré à un étudiant étranger à condition que l'exercice de l'activité professionnelle ne dépasse pas 20 heures par semaine.

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

De manière générale, la Lettonie a transposé les directives pertinentes du droit communautaire dans son droit national. Néanmoins, certaines dispositions spécifiques de la Directive 2003/86/CE du Conseil relative au droit au regroupement familial n'ont pas été transposées et leur application est soumise au pouvoir discrétionnaire du Bureau pour la nationalité et les affaires migratoires. Les dispositions relatives au casier judiciaire du demandeur figurant dans la loi sur l'immigration ont une formulation assez stricte (Loi sur l'immigration, art. 35). Elles ne semblent pas être conformes à l'article 6, paragraphe 2 de la Directive[370]. Par ailleurs, l'article 17 de la Directive n'a pas été transposé dans la loi sur l'immigration. Bien que le Bureau pour la nationalité et les affaires migratoires et les tribunaux administratifs se réfèrent aux principes garantis par la CEDH lorsqu'ils prennent des mesures d'éloignement, cela ne constitue pas une transposition correcte de la Directive. En outre, la transposition de l'article 15 (3) de la Directive concernant le statut indépendant des membres de la famille du regroupant n'est pas claire. Généralement, les exigences sont strictes, même dans les cas où le regroupant a obtenu le statut de résident permanent ou lorsqu'il est un citoyen ou non-citoyen letton. Le conjoint divorçant du regroupant avant obtention du statut de résident permanent se voit retirer son permis de séjour temporaire (Loi sur l'immigration, art. 26). Des conséquences similaires s'appliquent en cas de décès du regroupant. Dans ce cas, le conjoint ne obtenir le renouvellement de son permis de séjour temporaire. Les conjoints ne pourront faire une demande de titre de séjour permanent que s'il y des enfants mineurs ressortissants lettons ou non-citoyens lettons. Enfin, la Lettonie ne reconnaît pas le droit des partenaires non mariés d'entrer et de séjourner dans le pays selon la procédure de regroupement familial.

Le 22 juin 2006, le parlement a adopté la loi sur le statut de résident de longue durée-CE transposant la Directive 2003/109/CE. La loi détermine les conditions d'acquisition et de perte de ce statut (Loi sur le statut des résidents de longue durée-CE, art. 2). D'autres questions, liées aux obligations de l'Etat membre lors du processus d'admission les résidents de longue durée dont le permis a été délivré par la Lettonie, sont traitées par la loi sur l'immigration, qui a également été légèrement amendée.

S'agissant de la transposition de la Directive 2004/114/CE du Conseil relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat dans les actes législatifs nationaux, des amendements au règlement n°44 du Cabinet des ministres ont été adoptés (le 12 décembre 2006) et des projets de loi amendant la loi sur l'immigration et la loi sur l'enseignement général ont été présentés.

[370] Le Bureau pour la nationalité et les affaires migratoires s'appuie uniquement sur le code de procédure administrative lors des décisions tout en tenant compte des circonstances individuelles. Il serait ainsi préférable de définir des dispositions législatives spécifiques à la prise de décision.

Pour transposer les normes définies par la Directive 2005/71/CE du Conseil relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique dans les actes législatifs nationaux, des amendements à la loi sur l'activité scientifique (28 décembre 2006) ont été adoptés.

Bien que les non-citoyens ne soient pas les ressortissants d'un autre État, ils sont traités comme des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dans l'Union européenne, selon les dispositions de la Directive 2003/109/CE[371]. L'approche a été critiquée (Rapport 2003 relatif aux droits fondamentaux).

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

Actuellement, la Lettonie ne compte pas un grand nombre d'immigrants. Cependant, dans un avenir proche, le pays devra faire appel à des immigrants pour soutenir sa croissance économique. Par ailleurs, d'autres facteurs sont susceptibles de provoquer un durcissement de la position de certains acteurs vis-à-vis de l'immigration, en particulier les préoccupations en matière d'intégration sociale et les problèmes de sécurité. Les différences culturelles sont à l'origine de tensions sous-jacentes entre les Européens de souche et les immigrants, ce qui a incité le gouvernement à promouvoir l'intégration culturelle plutôt que le multiculturalisme. La Lettonie devra répondre aux préoccupations de ses ressortissants nationaux si elle veut encourager l'immigration qui permettra au pays de rester économiquement viable. Cela pourrait encore s'avérer relativement difficile dans la mesure où le gouvernement rencontre déjà des problèmes dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'intégration sociale de la population russophone.

Compte tenu du faible niveau de rémunération, les employeurs de Lettonie sont désavantagés par rapport aux employeurs des autres États membres de l'Union quand il s'agit d'attirer des travailleurs hautement qualifiés. Les employeurs nationaux s'engagent à fixer une certaine rémunération et un salaire moyen, ce qu'ils considèrent comme une limitation majeure, bien que la demande soit raisonnable dans l'optique ou l'Etat vise à attirer une main-d'œuvre qualifiée. Le Ministère des affaires sociales admet qu'une simplification des procédures administratives et une réduction des frais serait une alternative efficace. Il a donc chargé un groupe de travail spécifique de la conception et la mise en place d'une agence unique, permettant ainsi de soumettre tous les documents pertinents à une même institution (en lieu et place des deux institutions actuelles : l'Agence nationale pour l'emploi et le Bureau pour la nationalité et les affaires migratoires) ainsi que la délivrance d'un permis combiné de séjour et de travail.

[371] Le processus d'adhésion à l'Union a évité les questions relatives au statut et aux droits des non-citoyens. La Commission de l'Union, dans son interprétation du champ d'application de la Directive 2003/109/CE du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée a déclaré que «l'expression «ressortissant d'un pays tiers» couvre «toute personne qui n'est pas un citoyen de l'Union au sens de l'article 17 paragraphe 1 du traité de la CE, c'est à dire ceux qui n'ont pas la nationalité d'un État membre de l'Union […]» (Lettre de la Direction générale «Justice et affaires intérieures» de la Commission européenne à la Délégation permanente de la Lettonie auprès des institutions de l'Union, 23 juin 2003) Les personnes sans nationalité déterminent sont ainsi comprises dans cette définition et place les non-citoyens lettons dans une situation inférieure aux ressortissants lettons.

Les employeurs se montrent de plus en plus intéressés à employer des travailleurs de Biélorussie, de Russie et d'Ukraine, en particulier dans la construction ainsi que dans d'autres secteurs requérant une main-d'œuvre peu qualifiée, puisque la majorité des résidents lettons profitant de leur droit à la libre circulation dans l'Union exercent une activité dans ces secteurs[372]. Les données officielles sur l'immigration en provenance des États tiers restent limitées car les employeurs évitent de recruter officiellement de la main-d'œuvre étrangère[373]. Ainsi, le nombre de travailleurs migrants irréguliers augmente, représentant une part estimée entre 14 et 20 % du PIB[374]. Deux raisons principales sont à la base de ce problème : une politique d'immigration stricte et un système d'aide sociale peu attrayant pour les ressortissants des pays tiers.

Le 18 janvier 2007, le document d'orientation politique intitulé «Stratégie en matière de politique migratoire dans le contexte de l'emploi» a été présenté à la réunion des secrétaires d'État. Il envisage de réduire de 60 % le coût de l'emploi de main-d'œuvre étrangère et de simplifier les procédures bureaucratiques. Cela permettrait de faciliter l'afflux de milliers de travailleurs venant essentiellement de Russie, d'Ukraine, de Biélorussie et de Moldavie. La Confédération des employeurs lettons considère cependant que la stratégie proposée ne permettra pas d'attirer plus facilement la main-d'œuvre des pays tiers et ne facilitera pas un développement économique durable à l'avenir.

Selon le Bureau pour la nationalité et les affaires migratoires, la loi sur l'immigration est régulièrement contournée dans le cadre de la procédure de regroupement familial.

Certaines des conditions imposées rendent les études en Lettonie peu attirantes aux yeux des étudiants étrangers. Tout d'abord, ils doivent satisfaire aux exigences d'admission, y compris la maîtrise de la langue lettone, conformément aux exigences de l'épreuve de langue centralisée qui est administrée après obtention du diplôme d'enseignement secondaire. Même si certaines matières peuvent être enseignées dans d'autres langues, très peu de cours sont proposés en langue étrangère.

5. Coopération avec les pays tiers

L'Université de Lettonie a conclu 49 accords de coopération bilatérale avec les universités de 22 autres pays.

[372] Environ 75 000 à 90 000 résidents lettons travaillent dans les secteurs à faible qualification à l'étranger.

[373] Le processus est onéreux : le salaire mensuel minimum est de 249 LVL (354 EUR) et un droit supplémentaire de 35 LVL (50 EUR) pour chaque travailleur invité doit être versé tous les mois.

[374] Selon le Bureau central des statistiques de Lettonie l'économie parallèle représente 16 % du PIB national tandis que le Ministère des finances l'estime aux alentours de 14 à 20 % et l'Inspection de l'emploi de l'État la situe entre 18 et 20 %.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Atlāce, Z., «Dabaspēka problēmu risina viesstrādnieki» («Les travailleurs invités, solutions aux besoins du marché de l'emploi»), *Rigas Balss* (2006).

Réseau d'experts indépendants de l'UE en matière de droits fondamentaux, *Rapport de synthèse pour l'année 2003* (2003) (Rapport de 2003 relatif aux droits fondamentaux).

Fridriksone, M., «Propositions pour faciliter l'entrée de la main d'œuvre étrangère» *Dienas Bizness* (2006) (Fridriksone 2006).

Delfi, «Vienkāršos darba atļauju saņemšanu ārzemniekiem» («Simplification des procédures d'obtention de permis de travail») (2006). Disponible en ligne : www.DELFI.lv

Autres sources

Loi du 12 avril 1995 relative au statut des citoyens de l'ex-URSS qui ne sont pas citoyens de Lettonie ou d'un autre Etat (Loi sur les citoyens de l'ex-URSS).

Loi du 9 décembre 1999 relative à la langue officielle.

Loi du 20 novembre 2002 relative à l'immigration (Loi sur l'immigration).

Amendements du 2 mars 2006 à loi relative aux établissements d'enseignement supérieur.

Loi du 22 juin 2006 relative au statut des résidents de longue durée-CE (Loi sur le statut des résidents de longue durée-CE).

Règlement n° 296 du 22 août 2000 du Conseil des ministres relatif au niveau de connaissance de la langue officielle exigé pour les personnes exerçant une activité professionnelle et aux procédures de vérification des connaissances (CM Reg. 296).

Règlement n°44 du 24 janvier 2004 du Conseil des ministres relatif aux permis de travail délivrés aux ressortissants étrangers (CM Reg. 44).

Règlement n° 515 du 12 juillet 2005 du Conseil des ministres relatif à la définition des ressources nécessaires pour les étrangers et réalité de ces ressources.

Règlement n° 652 du 30 août 2005 du Conseil des ministres relatif à la procédure de regroupement familial pour les familles de réfugiés et pour les personnes qui ont un statut alternatif.

Règlement n° 84 du 31 janvier 2006 du Conseil des ministres sur les fonctions et les services administratifs relatifs à l'examen des documents exigés à l'appui des demandes de visas ou de permis de séjour (CM Reg. 84).

Règlement n° 252 du 4 avril 2006 du Conseil des ministres relatif au niveau de connaissance de la langue officiel et aux tests linguistiques auxquels sont soumis les demandeurs de permis de séjour permanent (CM Reg. 252).

Règlement n° 586 du 18 juillet 2006 du Conseil des ministres relatif à l'entrée et au séjour des citoyens communautaires, des ressortissants des Etats membres de l'EEE, de la Confédération helvétique et les membres de leur famille (CM Reg. 586).

Règlement n° 813 du 3 octobre 2006 du Conseil des ministres relatif aux permis de séjour (CM Reg. 813).

Règlement n° 108 du 13 février 2007 du Conseil des ministres relatif aux frais applicables lors de l'examen des documents exigés lors d'une demande de visa, de permis de séjour ou de statut de résident de longue durée – CE et aux services administratifs compétents (CM Reg. 108).

Règlement n° 109 du 13 février 2007 du Conseil des ministres relatif aux fonctions des services administratifs quant aux tests linguistiques et aux frais administratifs correspondants (CM Reg. 109).

Entretiens

Ilze Briede, responsable du Département de politique des migrations, OCMA, 1er décembre 2006 (Briede 2006).

LITUANIE

1. Politique et tendances générales d'immigration 364

2. Régime juridique de l'immigration 364
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 364
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 365
2.2.1 Autorités compétentes 365
2.2.2 Conditions et procédures applicables 365
2.2.3 Voies de recours 366
2.3 Régime du séjour 366
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 366
2.3.1.1 Autorités compétentes 366
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 366
2.3.1.3 Voies de recours 367
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 367
2.3.2.1 Séjour temporaire 367
2.3.2.2 Séjour permanent 368
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 368
2.3.3.1 Regroupement familial 368
2.3.3.2 Travail 369
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 371

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 371

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 372

5. Coopération avec les pays tiers 372

Bibliographie sélective 374

1. Politique et tendances générales d'immigration

La politique migratoire lituanienne a été largement influencée par l'indépendance du pays vis-à-vis du bloc soviétique et son adhésion à l'Union européenne. En tant qu'Etat à la périphérie de l'Union, la Lituanie tend essentiellement à sécuriser ses frontières tout en laissant à la région enclavée de Kaliningrad un libre accès à la Russie via son territoire

Avec la chute de l'Union soviétique, l'immigration en Lituanie de ressortissants de l'ex-URSS a progressivement diminué, passant de 14 000 en 1990 à 2 536 en 1997. Depuis cinq ans, la quantité de primo-arrivants sur le territoire lituanien atteint une moyenne de 5 500 personnes par an. Parallèlement, le nombre de personnes ayant quitté le territoire depuis la chute de l'Union soviétique est élevé. En effet, il a été estimé qu'environ 300 000 ressortissants auraient quitté le territoire entre 1990 et 2005, entraînant ainsi des pertes démographiques conséquentes (Annuaire démographique 2005, p.12).

La première législation significative en matière de réglementation du statut des étrangers qui a suivi l'indépendance du pays est la loi de 1991 relative au statut juridique des étrangers, en vigueur jusqu'en 1999. Cette loi contenait des dispositions en matière d'arrivée, de départ et de séjour des ressortissants de pays tiers. Cette loi a permis de définir, pour la première fois, des termes tels que «étranger», «apatride», «permis de séjour» et «visa». Cette loi a également prévu des dispositions en cas de détention de ressortissants de pays tiers sur le territoire lituanien, les règles principales pour l'exercice d'une activité professionnelle par des ressortissants de pays tiers et les motifs entraînant des mesures d'éloignement. La loi de 1993 relative à l'immigration, prévoyait quant à elle l'approbation annuelle par le Parlement, sur proposition du gouvernement, d'un quota d'immigration annuel ainsi que les catégories de ressortissants éligibles à l'immigration en Lituanie.

La loi relative au statut juridique des étrangers, adoptée en décembre 1998 et entrée en vigueur en juillet 1999, a établi une nouvelle approche des questions migratoires. En effet, cette loi a aboli le régime des quotas et a mis en place de nouvelles règles pour l'arrivée et le départ communes à tous les ressortissants de pays tiers. Au cours du processus de transposition des directives communautaires, un certain nombre de faiblesses et de lacunes ont été identifiées dans cette loi. Un groupe de travail a alors été mis en place au sein du Ministère de l'intérieur, permettant la préparation d'une nouvelle loi sur le statut juridique des étrangers, avec l'aide d'experts de l'Union et d'organisations internationales (Loi sur les étrangers). Cette loi a été adoptée en avril 2004.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

Les principales catégories d'immigration couvertes par la législation lituanienne sont les suivantes : regroupement familial, études (y compris les programmes de stage, les formations internes et les formations professionnelles), l'exercice d'une activité salariée et d'une activité commerciale.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

Afin d'obtenir la délivrance d'un visa, un ressortissant de pays tiers doit produire les documents exigés auprès de la mission diplomatique ou du consulat lituanien de son pays de résidence[375].

Diverses institutions de la République participent au processus de délivrance des visas : le Ministère des affaires étrangères pour les visas de court séjour ; les missions diplomatiques et les consulats à l'étranger pour tous les types de visas ; le Service de garde-frontières pour les visas de transit et de court séjour ainsi que pour les procédures générales d'entrée des ressortissants étrangers (à l'exception des demandes d'asile) ; et le Département de la migration pour les visas de court et de long séjour (Loi sur les étrangers, art.21). Le Ministre de l'intérieur, en collaboration avec le Ministre des affaires étrangères, est quant à lui chargé de la définition des procédures en matière de dépôt des documents à l'appui des demandes de visa ; de la délivrance du visa aux postes de contrôle frontaliers ; du renouvellement du séjour et de l'annulation d'un visa.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

Conformément aux articles 17 et 18 de la loi sur les étrangers, un visa peut être délivré si le demandeur : possède un document de voyage valide ; produit les documents justifiant des motifs et des conditions du séjour ; prouve l'existence de ressources suffisantes pour la durée du séjour et pour quitter le territoire ; fournit la liste des autres pays visités ; n'a pas été interdit d'entrée sur le territoire ; ne représente pas une menace pour l'ordre public, la santé et la sécurité publiques ; possède une assurance santé ; est autorisé à retourner dans son pays d'origine, de résidence ou dont il possède la nationalité ou a le droit de se rendre dans un autre pays.

Un visa pourra par ailleurs être refusé si le demandeur a communiqué de fausses informations ; s'il y a des raisons de penser qu'il risque d'exercer une activité illicite ou s'il a été reconnu coupable de crime contre l'humanité, de crime de guerre ou de génocide ; ou si le demandeur a humilié un fonctionnaire chargé de la délivrance des visas (Loi sur les étrangers, art. 18).

Il existe plusieurs types de visas : les visas de transit aéroportuaire, les visas de transit, les visas de court séjour et les visas de long séjour. Un visa de court séjour permet l'entrée et le séjour sur le territoire pour une durée inférieure à trois mois au cours d'un semestre à compter de la date d'entrée en Lituanie. Ce visa est délivré aux fins de tourisme, de visites familiales ou autres visites personnelles, pour des raisons professionnelles ou pour tout autre séjour de courte durée et peut permettre une entrée unique ou multiple sur

[375] Dans certains cas exceptionnels spécifiés par le Ministre de l'intérieur en collaboration avec le Ministre des affaires étrangères, les visas peuvent être délivrés aux postes frontières si la demande n'a pas pu être effectuée à l'étranger et si le demandeur fournit les documents justifiant des raisons exceptionnelles nécessitant une entrée sur le territoire.

une période d'un an. Avec accord du Ministre des affaires étrangères, un visa à entrées multiples peut être délivré pour une période supérieure à un an mais n'excédant pas cinq ans (Loi sur les étrangers, art. 15). Un visa de long séjour autorise l'entrée et un séjour de plus de trois mois sur le territoire. Ce visa peut être à entrée unique (s'il est délivré en relation avec à un permis de séjour temporaire ou permanent) ou à entrées multiples (s'il est délivré à un étranger entrant régulièrement sur le territoire aux fins d'exercice d'une activité professionnelle ou de toute autre activité légale) (Loi sur les étrangers, art. 16).

Un visa de long séjour à entrées multiples (Visa D) peut être délivré à un ressortissant ayant fait une demande de permis de séjour temporaire et qui a déjà obtenu un permis de travail lorsque sa profession figure dans la liste des professions les plus demandées sur le marché de l'emploi rédigée par le Ministère du travail et des affaires sociales.

2.2.3 Voies de recours

Conformément aux procédures établies par la loi, les étrangers peuvent présenter un recours contre la décision de rejet de la demande de visa ainsi que du refus d'entrée, dans les 14 jours (Loi sur les étrangers, art. 8 ; art. 138). En revanche, aucune révision administrative n'est prévue.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

Le Département de la migration, sous l'autorité du Ministère de l'intérieur, est compétent en matière de délivrance des permis de séjour. Son organisation est centralisée, bien que des bureaux territoriaux de la migration, placés sur l'autorité du Département de la police et du Ministère de l'intérieur, peuvent toutefois exercer des tâches liées au processus de migration. D'autres institutions participent également au processus de gestion des migrations : (1) le Ministère de l'intérieur, comprenant les Département de la migration, le Service des gardes-frontières (participant à la mise en œuvre du contrôle de l'Etat sur la migration) et le Département de police (contrôlant et coordonnant les activités des services de police) ; (2) le Ministère de la sécurité sociale et du travail et ses départements, en charge de la délivrance des permis de travail et de la réglementation des questions de migration aux fins d'exercice d'une activité professionnelle ; (3) le Ministère des affaires étrangères (Département consulaire et ambassades ou représentations consulaires à l'étranger) en charge de la réception des documents exigés lors de la procédure de délivrance d'un permis de séjour ; et (4) le Ministère de l'éducation, en charge des questions liées aux études des étrangers en Lituanie.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

Afin d'obtenir un permis de séjour, l'intéressé doit introduire une demande, accompagnée de tous les documents justificatifs nécessaires, auprès d'une ambassade ou d'un bureau consulaire lituanien à l'étranger ou auprès des Services de migrations si la demande

est introduite une fois sur le territoire. Après une première vérification, la demande est transmise au Département de la migration qui doit instruire la demande dans les six mois avant de renvoyer le dossier à l'institution qui a reçu la demande. Si la demande a été faite à l'étranger et que la décision est favorable, l'intéressé obtiendra la délivrance d'un visa D de long séjour.

L'introduction d'une demande n'autorise pas l'intéressé à rester sur le territoire durant la procédure d'instruction (Loi sur les étrangers, art. 28) même si des dérogations peuvent être accordées par le Ministre de l'intérieur (en fonction de preuves relatives à la régularité de son séjour, à l'obligation de visa et à son incapacité à quitter le pays pour des raisons de santé, de minorité d'âge ou d'impossibilité d'expulsion) (Ordonnance sur les permis de séjour temporaires, art. 5).

Après son entrée sur le territoire ou en cas de renouvellement du permis de séjour, l'intéressé doit se présenter au service local des migrations. La décision est valide pendant six mois durant lesquels le demandeur doit présenter une demande de permis de séjour.

En cas de refus de délivrance ou de renouvellement d'un permis de séjour, l'intéressé peut néanmoins introduire une nouvelle demande passé après un délai d'un an à condition que les motifs de refus ne soient plus valables (Loi sur les étrangers, art.35 (2)).

Tout document produit par un ressortissant et délivré par une institution officielle doit être légalisé ou approuvé par apostille. Si une demande est introduite sans les documents permettant de prouver l'éligibilité au séjour, cette demande ne sera pas examinée (Ordonnance sur les permis de séjour temporaires, art. 12). La demande doit être introduite personnellement ou peut également être introduite par le représentant de l'étranger si celui-ci fournit un document attestant de sa qualité de représentant (Ordonnance sur les permis de séjour temporaires, art. 7).

2.3.1.3 Voies de recours

En cas de refus de délivrance de permis de séjour, l'intéressé peut présenter un recours auprès du Tribunal administratif de Vilnius dans les 14 jours suivant la notification de la décision. le Tribunal dispose alors de deux mois afin de juger l'affaire. En cas de décision négative un appel peut être présenté dans les 14 jours auprès de la Cour suprême administrative. L'appel a un effet suspensif. Une révision administrative des décisions n'est en revanche pas envisagée.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Un permis de séjour temporaire peut être délivré pour une période comprise entre six mois et cinq ans, en fonction des différents statuts d'immigration (Loi sur les étrangers, art.28). En l'absence de disposition générale relative au séjour de courte temporaire, les dispositions spécifiques aux différentes catégories d'immigration seront détaillées dans la section 2.3.3 du présent rapport.

2.3.2.2 Séjour permanent

Les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de séjour temporaire et ayant résidé de manière ininterrompue au cours des cinq dernières années sur le territoire lituanien peuvent obtenir la délivrance d'un permis de séjour permanent. En application de la loi, seul le Ministre de l'intérieur est compétent pour définir la procédure de calcul de ladite période de cinq ans[376]. De plus, l'intéressé doit se soumettre à un test linguistique et à un examen d'évaluation des connaissances de la Constitution, conformément à la procédure établie par la loi (Résolution sur l'intégration). Un permis de séjour permanent donne un droit de séjour illimité sur le territoire lituanien et le document attestant de ce droit est valable cinq ans renouvelable de plein droit (Loi sur les étrangers, art. 2(15)).

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

Un permis de séjour temporaire aux fins de regroupement familial peut être délivré selon les conditions suivantes : (1) les parents du demandeur (ou l'un des deux) sont des ressortissants lituaniens et résident en République de Lituanie ; (2) le demandeur est mineur et ses parents (ou l'un des deux), ou l'un des conjoints responsable du mineur, sont titulaires d'un permis de séjour et résident en République de Lituanie ; (3) l'enfant du demandeur est un ressortissant lituanien résidant sur le territoire ; (4) l'enfant du demandeur a bénéficié du statut de réfugié en République de Lituanie et s'est vu délivrer un permis de séjour permanent ; (5) le conjoint ou le partenaire enregistré du demandeur est un ressortissant lituanien ou un ressortissant de pays tiers titulaire d'un permis de séjour et résidant en République de Lituanie ; (6) le demandeur est un parent en ligne ascendante directe au premier degré d'un ressortissant de pays tiers titulaire d'un permis de séjour en République de Lituanie ; ou (7) les parents du demandeur, incapables de travailler en raison de leur âge ou d'un handicap, sont titulaires d'un permis de séjour et résident en République de Lituanie. Les étrangers bénéficiant d'un statut de protection subsidiaire ou temporaire en Lituanie ne sont pas éligibles à la procédure de regroupement familial (Loi sur les étrangers, art. 43 (8)).

Le statut de résident permanent est accordé aux membres de la famille d'un ressortissant lituanien, arrivés au même moment sur le territoire avec l'intention d'y séjourner. De plus, les enfants de moins de 18 ans nés en Lituanie, ou à l'étranger d'au moins un parent lituanien ou titulaire d'un permis de séjour permanent, peuvent également obtenir le statut de résident permanent (Loi sur les étrangers, art. 53 (1)).

La loi sur les étrangers opère une distinction entre les ressortissants de pays tiers membres de la famille de ressortissants communautaires d'une part, et les ressortissants de pays tiers membres de la famille de ressortissants lituaniens d'autre part. La première catégorie peut prétendre à un permis de séjour de longue durée-CE, situation plus favorable dans la mesure où ce permis est délivré plus rapidement (un mois alors que la procédure pour les autres permis peut aller jusqu'à six mois) et que la demande peut être présentée une

[376] Au moment de la rédaction de cette étude, aucune disposition de cette nature n'avait été adoptée.

fois sur le territoire lituanien (les autres étrangers, même les membres de la famille de ressortissants lituaniens, sont dans l'obligation de déposer leur demande auprès d'une ambassade ou d'un bureau consulaire à l'étranger). Les membres de la famille d'un ressortissant lituanien peuvent obtenir un permis de séjour de longue durée-CE uniquement s'ils sont entrés sur le territoire en même temps que le ressortissant lituanien ou s'ils ont bénéficié de la procédure de regroupement familial avec un ressortissant lituanien résident sur le territoire d'un autre Etat membre de l'Union.

Les étrangers sollicitant un permis de séjour aux fins de regroupement familial doivent, en plus des documents attestant du lien familial, présenter une invitation de la par du regroupant. L'invitation doit être approuvée par le service des migrations local du lieu de résidence du regroupant avant d'être envoyée au demandeur et présentée avec les autres documents exigés.

Dans certains cas[377], la loi prévoit pour les regroupants étrangers un séjour obligatoire sur le territoire lituanien d'au moins deux ans, un permis de séjour valide pendant au moins un an et une forte probabilité d'être éligible pour un permis de séjour permanent (ces exigences ne sont pas applicables en cas de regroupement familial avec un ressortissant ayant obtenu le statut de réfugié en Lituanie).

Le regroupement familial des conjoints ou partenaires enregistrés n'est possible que si les intéressés sont âgés de 21 ans et plus (Loi sur les étrangers, art. 43 (7)).

La loi prévoit également quelques exceptions afin de faciliter le regroupement familial pour : les enfants étrangers qui ont des parents résidant en Lituanie, les conjoints ou les partenaires enregistrés ; les étrangers qui ont des parents en ligne ascendante directe au premier degré qui résident en Lituanie ; et les étrangers qui ont des parents incapables de travailler en raison de leur âge ou d'un handicap. Si le regroupant déclare la prise en charge du membre de la famille, ce dernier n'aura pas à prouver qu'il possède une assurance santé, des ressources suffisantes et un logement approprié (Loi sur les étrangers, art.43 (3)).

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

Un permis de séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée peut être délivré à un ressortissant de pays tiers à condition qu'il soit en possession d'un permis de travail ou qu'il soit exempté de l'obligation d'en posséder un.

Les demandes de permis de travail et de séjour peuvent être examinées simultanément. Un permis de séjour sollicité à cette fin est délivré pour une durée d'un an (Loi sur les étrangers, art. 44) et le titulaire du permis ne pourra exercer un emploi différent de celui

[377] Notamment pour le regroupement familial avec : le(s) parent(s) d'un étranger mineur ou l'un des conjoints s'il est responsable du mineur et s'il est titulaire d'un permis de séjour valable pour la durée du séjour en Lituanie ; le conjoint ou le partenaire enregistré d'un ressortissant lituanien ou d'un ressortissant titulaire d'un permis de séjour et résidant en Lituanie ; un étranger parent en ligne ascendante directe au premier degré et résidant en Lituanie avec un permis de séjour.

pour lequel le permis a été délivré (Ordonnance sur les permis de travail).

Afin d'obtenir un permis de travail, l'intéressé doit produire une lettre de son employeur (procédure qui peut s'apparenter à l'invitation pour les membres de la famille). Selon la loi sur les étrangers, le permis de travail est délivré à un ressortissant de pays tiers uniquement en cas d'absence de main d'œuvre dont la qualification pourrait correspondre au profil recherché par l'employeur. L'employeur doit soumettre sa demande de permis de travail ainsi que tout document pertinent auprès de la Bourse du travail régionale, qui transmettra la demande à la Bourse du travail nationale accompagnée de son appréciation de la pertinence de la demande. Le délai d'instruction ne doit pas excéder deux mois (Loi sur les étrangers, art. 60).

Un ressortissant de pays tiers est exempté de l'obligation de posséder un permis de travail s'il est titulaire d'un permis de séjour permanent ou d'un permis de séjour temporaire délivré notamment aux fins suivantes : attente de naturalisation ; personnes d'ascendance lituaniennes ; regroupement familial (Loi sur les étrangers, art.58). La législation lituanienne prévoit également des exemptions à l'obligation de posséder un permis de travail pour plusieurs autres catégories de ressortissants de pays tiers[378].

Le Ministère de la sécurité sociale et du travail dresse chaque année une liste des professions les plus demandées. Après examen de la situation du marché du travail national, il a été décidé de délivrer aux ressortissants étrangers entrant dans cette liste des visas D de longue durée à entrées multiples à la condition de l'existence antérieure d'un permis de travail. Le ressortissant devra alors solliciter un permis de séjour en suivant la procédure habituelle tout en introduisant une demande auprès de son futur employeur afin de se voir délivrer un visa D.

Activité indépendante

En application de l'article 45 (1) de la loi sur les étrangers, un ressortissant de pays tiers peut séjourner sur le territoire lituanien aux fins d'exercice d'une activité régulière (y compris une activité indépendante) si : il a enregistré une entreprise, une agence ou une organisation en tant que propriétaire ou copropriétaire possédant au moins 10 % du

[378] Un ressortissant de pays tiers sera exempté de l'obligation de permis de travail si : (1) il est employé légalement dans un autre Etat membre de l'Union et est envoyé en Lituanie par l'Etat afin d'y travailler de façon temporaire sous réserve de posséder un certificat E 101 délivré par les autorités compétentes de l'Etat membre ; (2) il travaille dans une entreprise nationale ou fournit des services à un Etat qui a conclu un accord bilatéral avec l'Union ou qui participe à des accords multilatéraux dans le cadre de la disposition de l'OMC réglementant la fourniture de services par des personnes physiques, si ces accords s'appliquent à la Lituanie et si l'étranger a conclu un accord pour fournir des services en Lituanie ; (3) il envisage de travailler en vue de mettre en œuvre un programme gouvernemental conjoint avec un pays étranger ; (4) il s'agit d'un sportif professionnel ou d'un entraîneur s'il a conclu un contrat afin d'effectuer des activités sportives en vertu de l'article 30 de la loi sur la culture physique et le sport en Lituanie ; (5) il entre sur le territoire aux fins de recherche scientifique ou il est un membre d'équipage d'un navire battant pavillon lituanien ; (6) il vient effectuer un stage ou une formation pour une durée n'excédant pas trois mois sur une année ; (7) il appartient à une communauté religieuse lituanienne ou reconnue par le pays ; (8) c'est un résident de longue durée d'un Etat membre de l'Union et il a travaillé en Lituanie sous le couvert d'un permis valable pour une année et envisage de revenir travailler dans le pays ; (9) il est représentant d'œuvre de bienfaisance d'un Etat étranger sur le territoire à des fins caritatives ou il participe à un programme de volontariat soutenu par l'Union ou les Etats membre de l'EEE.

capital de la société ou du droit de vote et que sa présence sur le territoire est nécessaire à la réalisation des objectifs de l'entreprise, agence ou organisation et la poursuite d'autres activités ; il est le directeur ou le représentant autorisé de l'entreprise, agence ou organisation enregistrée en Lituanie et son principal objectif est de travailler dans le pays ; ou s'il envisage de poursuivre des activités légales pour lesquelles aucun permis de travail ou aucune autorisation n'est exigé[379].

Les ressortissants entrant dans cette catégorie sont exemptés de l'obligation de solliciter un permis de travail. A l'appui de leur demande de permis de séjour ils sont en revanche tenus de produire tout document justifiant de l'existence de l'entreprise, qu'ils en soient propriétaires ou responsables. Le permis de séjour est délivré pour une année (Loi sur les étrangers, art. 45).

Emploi saisonnier

Il n'existe actuellement aucune régime juridique relatif au statut des travailleurs saisonniers. Néanmoins, l'ordonnance sur les permis de travail prévoit la délivrance d'un permis de travail temporaire pour une durée de six mois sur une année en application du droit commun.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Un statut de résident peut être accordé à un ressortissant de pays tiers inscrit en tant qu'étudiant dans un établissement d'enseignement lituanien ou invité à participer à un programme de formation. Le permis de séjour est délivré pour la durée des études ou de la formation et ne pourra pas excéder une année renouvelable (Loi sur les étrangers, art. 46).

Toute personne désirant étudier en Lituanie, effectuer un stage ou suivre une formation devra produire les documents mentionnés dans la section 2.2.2 ci-dessus. De plus, elle devra fournir la preuve d'une inscription dans l'établissement supérieur en question (ou de sa participation au stage ou à la formation) et une lettre de l'organisation ou de l'établissement d'accueil. Elle devra quitter le territoire une fois les études ou la formation achevées.

En application de la législation lituanienne, les étudiants désirant exercer une activité professionnelle doivent obtenir un permis de travail, et ce, après la première année d'études. Ils ne pourront travailler qu'en dehors des heures de cours et pour une durée maximale de 20 heures par semaine.

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

En règle générale, la législation lituanienne en matière d'immigration est conforme aux normes européennes, allant parfois même jusqu'à accorder un traitement plus favorable aux migrants. Toutefois, certains points restent à améliorer.

379 Il n'existe aucune interprétation officielle du terme «activité légale».

En matière de migration aux fins d'exercice d'une activité professionnelle, la Lituanie devrait considérer la possibilité de délivrer des permis de séjour aux fins de recherche d'emploi en fonction des qualifications des demandeurs et de la réalité de la demande du marché national du travail, conformément aux dispositions de la Convention internationale relative à la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. De plus, une procédure administrative unique de délivrance des permis de travail et de séjour devrait être établie, la loi sur les étrangers permettant déjà de faire une demande de permis de travail et de séjour simultanée, même si les procédures de révision restent instruites par des institutions différentes et dans des délais différents. Une simplification devrait être envisagée pour certaines activités, telles que les emplois saisonniers.

D'autre part, les dispositions en matière de regroupement familial relatives aux ressortissants lituaniens devraient s'aligner sur les dispositions en matière de regroupement familial pour les ressortissants communautaires, les dispositions actuelles présentant un caractère discriminatoire. Enfin, l'exigence de forte probabilité d'être éligible pour un permis de séjour permanent n'est pas définie par la loi et manque par conséquent de transparence.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

L'on constate un déséquilibre au niveau de l'implication des autorités administratives nationales et régionales. En effet, les décisions relatives aux demandes de permis de séjour sont prises par le Département de la migration tandis que les décisions relatives au permis de travail sont rendues par la Bourse du travail nationale, en dépit du caractère régional des conditions de délivrance de permis. La Bourse du travail précise que la grande majorité des permis de travail sont délivrés dans les grandes villes lituaniennes et dans les régions ayant une base industrielle solide. Il n'est donc pas surprenant de constater que la majorité des étrangers travaillent dans le secteur de l'industrie (55 %), des transports (14 %), des services (14 %) et de la construction (14 %).

L'on remarque également que les étrangers titulaires de permis de travail occupent plus fréquemment certains types d'emploi, comme c'est le cas pour les assembleurs de coques de bateaux, les camionneurs internationaux, les soudeurs, les cuisiniers (en provenance de Chine, de Turquie, d'Arménie et des Philippines), les ingénieurs chimistes, le personnel des raffineries de pétrole et de l'aviation ainsi que les maçons, des professions très demandés sur le marché du travail lituanien.

5. Coopération avec les pays tiers

A l'heure actuelle, aucun programme en matière de coopération ou de retour dans le pays d'origine n'a été adopté par la Lituanie. Néanmoins, certains accords bilatéraux avec des pays tiers couvrent partiellement la protection sociale des immigrants et sont en vigueur dans les domaines et avec les pays suivants : avec la Biélorussie et l'Ukraine pour la sécurité sociale ; avec la Russie pour les retraites et les pensions versées aux anciens officiers de l'armée ; avec le Canada pour la protection sociale ; et avec les Etats-Unis d'Amérique pour le transfert des pensions. En application de ces accords, un quota

de travailleurs migrants doit être établi annuellement. La plus grande part de migration aux fins économiques en 2005 provenait ainsi d'Ukraine (31 %), de Biélorussie (29 %), de Russie (12 %), de Roumanie (11 %) et de Chine (7 %). Ces chiffres illustrent une coopération croissante de la Lituanie avec les pays tiers, en particulier dans le secteur industriel. Conformément à ces données, la plupart des accords conclus dans les domaines de la construction navale sont ainsi conclus avec la Russie, l'Ukraine et la Biélorussie.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Département des statistiques, *Demographic Yearbook 2005* (2005) (Annuaire démographique 2005).

Ministère de l'intérieur, *The Migration Annual 2005* (2005) (Annuaire de la migration 2005). Disponible en ligne : http://www.migracija.lt/index.php?-484440258

Ministère de l'intérieur lituanien, *The Migration Annual 2006* (2006) (Annuaire de la migration 2006). Disponible en ligne : http://www.migracija.lt/index.php?-484440258

Autres sources

Loi n° IX-2206 du 29 avril 2004 relative au statut juridique des étrangers (Loi sur les étrangers).

Ordonnance n° 1V-329 du 12 octobre 2005 du Ministre de l'intérieur relative à l'adoption des procédures réglementant la délivrance des permis de séjour temporaires et l'évaluation des entrées sur le territoire grâce à un mariage de convenance (Ordonnance sur les permis de séjour temporaires).

Ordonnance n° 1V-445 du 21 décembre 2005 du Ministre de l'intérieur relative à l'adoption des procédures réglementant la délivrance des permis de séjour de longue durée et l'évaluation des entrées grâce à un mariage de convenance (Ordonnance sur les permis de séjour de longue durée).

Ordonnance n° 46-1669 du 24 avril 2006 du Ministre de la sécurité sociale et du travail relative à l'adoption des procédures réglementant la délivrance des permis de travail pour les étrangers (Ordonnance sur les permis de travail).

Résolution gouvernementale n° 1687 du 24 décembre 2003 relative à l'adoption des procédures pour l'examen linguistique et de connaissance de la Constitution ainsi que la délivrance des certificats, à jour de la résolution n° 1148 du 15 novembre 2004 (Résolution sur l'intégration).

LUXEMBOURG

1. Politique et tendances générales d'immigration 376

2. Régime juridique de l'immigration 377
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 377
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 377
2.2.1 Autorités compétentes 377
2.2.2 Conditions et procédures applicables 377
2.2.3 Voies de recours 377
2.3 Régime du séjour 378
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 378
2.3.1.1 Autorités compétentes 378
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 378
2.3.1.3 Voies de recours 378
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 379
2.3.2.1 Séjour temporaire 379
2.3.2.2 Séjour permanent 379
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 379
2.3.3.1 Regroupement familial 379
2.3.3.2 Travail 380
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 381

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 382

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 382

5. Coopération avec les pays tiers 382

Bibliographie sélective 383

1. Politique et tendances générales d'immigration

Depuis la révolution industrielle et la naissance des industries minières et des aciéries, le développement économique du Luxembourg repose largement sur l'immigration de main d'œuvre.

A la fin du 19ème siècle, le Luxembourg a recruté des travailleurs temporaires en Allemagne et en Italie pour satisfaire les besoins des industries de l'acier. Au début du 20ème siècle, la politique implicite du gouvernement était d'accepter en priorité l'entrée de travailleurs catholiques et européens en provenance de l'Italie et du Portugal. A compter des années 1960, les gouvernements luxembourgeois ont adopté une politique d'immigration familiale destinée à accompagner une économie florissante et à faire face au déclin démographique. La politique d'immigration ne se fonde toutefois pas sur le droit national. C'est au contraire sur la base d'accords bilatéraux conclus avec les principaux pays d'origine, comme le Portugal, que le droit au regroupement familial s'est organisé.

La législation luxembourgeoise d'immigration a peu changé depuis l'adoption de la principale loi régissant la matière en mars 1972. Cette loi était originellement destinée aux ressortissants des pays tiers à la Communauté européenne (CEE), en d'autres termes, aux ressortissants de pays autres que les six membres fondateurs (Belgique, France, Allemagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas). Ainsi la loi concernait à l'origine les nombreux travailleurs portugais présents au Luxembourg. Le Portugal ayant rejoint la CEE en 1986 et la majorité des travailleurs étrangers provenant des pays voisins du Luxembourg (en particulier les travailleurs qualifiés), la loi de 1972 ne s'applique désormais qu'à un nombre réduit de travailleurs étrangers. Par ailleurs, la loi de 1972 est extrêmement incomplète dans la mesure où elle ne contient aucune disposition relative au regroupement familial et au statut des étudiants étrangers.

Ce cadre législatif fait actuellement l'objet d'une importante révision. Le 27 juin 2007, un avant-projet de loi a été présenté par le gouvernement. Les dispositions principales de ce texte seront détaillées dans le présent rapport.

En 2006, environ 181962 étrangers résidaient au Luxembourg, ce qui correspondait à 39,6 % de la population totale du pays. Près de 13 % des étrangers présents provenaient de pays tiers à l'Union européenne. Les pays d'origine de ces migrants incluaient les Etats de l'ex-Yougoslavie, Les Etats-Unis d'Amérique, ainsi que le Cap Vert.

Contrairement aux autres Etats membres de l'Union, le Luxembourg n'est pas confronté à un taux de chômage important et l'intégration économique des étrangers n'a pas été une question politique majeure dans l'histoire du pays. Toutefois, l'arrivée de nombreux demandeurs d'asile au cours de la fin des années 1990 a eu des conséquences en la matière et le Luxembourg devrait être confronté prochainement à des défis importants dans le domaine de l'immigration et de l'intégration.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

Le droit luxembourgeois de l'immigration ne distingue pas les différents types d'immigration. Les textes applicables sont particulièrement sommaires et incomplets. Un large pouvoir discrétionnaire est, par la suite, consenti aux autorités administratives.

L'avant-projet de loi relatif à l'immigration opère une distinction principale entre, d'une part séjour temporaire et, d'autre part séjour permanent. S'agissant de la première catégorie, un titre de séjour unique portant mention du statut d'immigration particulier devrait être créé (activité salariée, activité indépendante, étudiant regroupement familial, etc.).

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

Les visas sont délivrés par le poste diplomatique et/ou consulaire du Luxembourg dans le ressort duquel le demandeur est domicilié. Les postes diplomatiques belges et hollandais sont également compétents pour délivrer des visas.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

Les visas font l'objet d'une classification bipartite distinguant les visas de court séjour (appelés communément visas Schengen, dont la validité ne saurait excéder trois mois) et les visas de long séjour (appelés communément visas nationaux, dont la validité est supérieure à trois mois). En d'autres termes, l'immigration au Luxembourg est en principe soumise à la délivrance d'un visa de long séjour.

La délivrance d'un visa de long séjour suppose que le demandeur remplisse les conditions suivantes : passeport valable ; certificat de naissance ; certificat médical ; formulaire de demande dûment rempli ; photos d'identité de type passeport ; copie d'extrait de casier judiciaire ; preuve de l'existence de ressources financières suffisantes (lorsque l'exercice d'une activité salariée n'est pas envisagé) ; ainsi que, le cas échéant, permis de travail, preuve de l'admission dans un établissement d'enseignement, copie légalisée de l'acte de mariage.

2.2.3 Voies de recours

Le droit applicable consent un large pouvoir discrétionnaire aux autorités administratives dont les décisions ne peuvent habituellement pas faire l'objet d'un recours juridictionnel.

L'avant-projet de loi relatif à l'immigration prévoit la possibilité d'un recours devant le Tribunal administratif conformément à la procédure administrative contentieuse de droit commun. Les décisions rendues par la juridiction de première instance devraient être susceptibles de recours devant la Cour administrative.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

Les permis de séjour sont délivrés par le Ministère des affaires étrangères et de l'immigration, plus précisément par la Direction de l'immigration. Les permis de travail sont délivrés par le Ministère des affaires étrangères et de l'immigration après avis de la Commission d'avis spéciale, composée de représentants des différents Ministères concernés, et avis de l'Administration de l'emploi (Règlement sur l'emploi de 1972, art. 8).

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

En application de la loi de 1972 relative à l'immigration, l'entrée et le séjour d'un étranger au Luxembourg peuvent être refusés dans trois situations : premièrement lorsque le demandeur n'est pas en possession de documents d'identité et, le cas échéant, d'un visa ; deuxièmement lorsque le demandeur constitue une menace pour l'ordre public, la tranquillité, la sécurité ou la santé publique ; enfin lorsque le demandeur n'est pas en possession de ressources financières suffisantes pour couvrir les frais du voyage et du séjour au Luxembourg (Loi sur l'immigration de 1972, art. 2). Les motifs suivants sont également susceptibles de fonder une décision de rejet : intention d'exercer une activité professionnelle sans avoir l'autorisation appropriée ; procédures pénales intentées contre le demandeur ou condamnation pour une infraction grave ; présentation d'informations falsifiées ; refus du demandeur de se soumettre à un examen médical ; existence d'une décision d'expulsion à l'encontre du demandeur.

Ce régime juridique minimal sert de fondement à chacune des décisions ministérielles relatives au séjour des étrangers au Luxembourg. Lorsqu'aucune des conditions d'exclusion n'est remplie, le séjour peut être accordé. En d'autres termes, les autorités administratives disposent d'une grande liberté d'action, au point que la procédure paraisse relativement arbitraire.

L'avant-projet de loi relatif à l'immigration prévoit la création d'un titre de séjour temporaire unique et d'un permis de résident de longue durée (voir sections 2.3.2.1; 2.3.2.2).

2.3.1.3 Voies de recours

Le droit applicable consent un large pouvoir discrétionnaire aux autorités administratives dont les décisions ne peuvent habituellement pas faire l'objet d'un recours juridictionnel. Toutefois, en matière de regroupement familial, les décisions de rejet sont susceptibles d'un recours devant le Tribunal administratif (Kollwelter 2005, art. 6).

L'avant-projet de loi relatif à l'immigration prévoit la possibilité d'un appel devant le Tribunal administratif conformément à la procédure administrative contentieuse de droit

commun. Les décisions rendues par la juridiction de première instance devraient être susceptibles de recours devant la Cour administrative.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

En application de la loi relative à l'immigration de 1972, une autorisation d'établissement provisoire peut être délivrée pour une durée ne dépassant pas 12 mois. Au-delà de cette durée, le séjour d'un étranger au Luxembourg suppose la délivrance d'une carte d'identité d'étranger (Loi sur l'immigration de 1972, art. 4). La délivrance de cette carte d'identité est soumise à la présentation des documents suivants: document de voyage ; preuve de l'existence de ressources financières suffisantes ou preuve de la possibilité des les acquérir de manière légale ; certificat médical ; justificatifs d'un logement approprié ; assurance; extrait de casier judiciaire (Règlement sur l'immigration 1972, art. 4). En principe, la carte d'identité est délivrée pour une période de cinq ans (Règlement sur l'immigration 1972, art. 6).

L'avant-projet de loi relatif à l'immigration prévoit la création d'un titre de séjour temporaire unique portant mention du statut de son détenteur (activité salariée, activité indépendante, études, regroupement familial, etc.). En principe, la demande de titre de séjour devrait être présentée dans le pays d'origine. Le titre de séjour devrait être délivré au Luxembourg, sur présentation de l'autorisation de résidence et d'un certificat médical (Avant-projet de loi, résumé, p.3).

2.3.2.2 Séjour permanent

La loi relative à l'immigration de 1972 ne contient aucune disposition prévoyant l'existence d'un statut de résident permanent.

L'avant-projet de loi prévoit la transposition de la Directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Les conditions suivantes s'appliqueraient à la délivrance d'un permis correspondant : séjour régulier et ininterrompu au Luxembourg d'une durée minimale de cinq ans ; existence de ressources stables régulières et suffisantes ; logement approprié ; assurance santé ; absence de menace pour l'ordre public ou la sécurité publique. Par ailleurs, la connaissance de l'une des trois langues officielles du pays pourrait être requise (Opinion ASTI 2007, p.6). Le statut de résident de longue durée présenterait un caractère permanent. Le permis correspondant serait en revanche délivré pour une période de cinq ans et serait renouvelable de plein droit.

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

La législation luxembourgeoise ne contient aucune disposition relative au regroupement familial. Par suite, le fondement du droit au regroupement familial au Luxembourg se trouve dans l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette

situation inhabituelle s'explique par le fait que, lorsque la loi relative à l'immigration de 1972 a été adoptée, des accords bilatéraux avaient déjà été conclus avec les principaux pays d'origine, à savoir le Portugal et la Yougoslavie (Kollwelter 2005, p.5).

Les autorités administratives imposent le plus souvent au demandeur d'être détenteur d'un permis de travail B (voir section 2.3.3.2). Par conséquent, il n'existe pas de sécurité juridique en la matière et un étranger peut attendre plusieurs années avant de bénéficier du droit au regroupement familial (Communiqué CLAE 2007). On notera que cette pratique administrative a été infirmée par une décision récente du Tribunal administratif (Décision 22616 du 3 octobre 2007).

Selon l'avant-projet de loi, un ressortissant d'un pays tiers qui séjourne au Luxembourg depuis au moins un an et qui possède un titre de séjour d'une durée de validité d'au moins un an pourrait bénéficier du droit au regroupement familial lorsque les conditions suivantes sont remplies : ressources stables, régulières et suffisantes ; logement approprié pour accueillir les membres de la famille ; assurance santé couvrant le demandeur et les membres de la famille. Les membres de la famille comprendraient : le conjoint majeur du regroupant ou partenaire majeur lié au regroupant par un partenariat enregistré ; les enfants célibataires et les enfants mineurs du regroupant ou de son conjoint. Par ailleurs l'entrée et le séjour des ascendants dépendants et des enfants majeurs pourraient être autorisés par le Ministre des affaires étrangères et de l'immigration. Les membres de la famille bénéficieraient d'un permis de séjour d'une durée d'un an, renouvelable de plein droit.

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

Le travail des étrangers au Luxembourg est doublement conditionné par l'obtention d'un permis de travail et d'un titre de séjour.

Le règlement relatif à l'emploi des étrangers de 1972 prévoit trois types de permis de travail : le permis A, d'une durée maximale d'un an, valable pour une profession et un employeur déterminés ; le permis B, d'une durée de quatre ans, valable pour une profession spécifique mais non limité à un employeur déterminé ; le permis C, sans limite de durée, valable pour tout type de profession et tout employeur (Règlement sur l'emploi de 1972, art. 2). Le premier titre de séjour est accordé en relation avec un permis A. Lors du renouvellement, l'intéressé peut solliciter la délivrance d'un permis B. Le permis C peut être délivré après cinq années de résidence ininterrompue au Luxembourg (Règlement sur l'emploi de 1972, art. 3).

La demande initiale de permis de travail ainsi que la demande de renouvellement est présentée par l'employeur (Kollwelter 2005, p.4). La procédure suppose la présentation d'une déclaration d'intention au Département de l'emploi, lequel s'assure qu'il n'existe ni ressortissant luxembourgeois ni résident étranger susceptible d'être employé.

Une fois le permis de travail délivré, le travailleur migrant sollicite la délivrance d'un titre de séjour, lequel ne peut habituellement être accordé pour une durée supérieure au permis de travail.

L'avant-projet de loi relatif à l'immigration prévoit de simplifier les procédures en introduisant un titre de séjour unique incluant l'autorisation de travail. Le premier permis serait délivré pour une durée maximale d'une année et serait limité à une seule profession (pas à un seul employeur). Ce premier permis serait renouvelable pour une période maximale de deux ans. Les titres de séjour suivants seraient délivrés pour trois ans, sans restriction relative à la profession ou à l'employeur. L'avant-projet de loi contient également des dispositions spécifiques au statut des travailleurs hautement qualifiés (Avant-projet de loi, résumé, p.4).

Activité professionnelle indépendante

Le droit luxembourgeois de l'immigration ne prévoit aucune disposition spécifique à la situation des étrangers souhaitant exercer une activité indépendante. La pratique administrative habituelle est la suivante : le demandeur doit remplir les mêmes conditions professionnelles que celles applicables aux nationaux ; il doit par ailleurs solliciter la délivrance d'une autorisation d'établissement auprès du Département des classes moyennes. Dans le même temps, le demandeur doit solliciter la délivrance d'un titre de séjour auprès du Ministère des affaires étrangères et de l'immigration. Le titre de séjour est délivré pour une durée d'un an.

L'avant-projet de loi relatif à l'immigration prévoit la création d'un titre de séjour spécifique en matière d'activité professionnelle indépendante d'une durée de trois ans dont la délivrance serait soumise aux conditions suivantes : le demandeur remplit les exigences professionnelles applicables ; il établit être en possession de ressources suffisantes ; l'activité prévue est utile aux intérêts économiques, sociaux et culturels du Luxembourg ; l'activité prévue est économiquement viable.

Emploi saisonnier

Le droit luxembourgeois ne prévoit aucune disposition spécifique aux activités saisonnières. L'emploi de travailleurs étrangers saisonniers se fonde sur des pratiques administratives aménageant des procédures simplifiées en la matière (Kollwelter 2005, p.5).

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

La loi relative à l'immigration de 1972 ne contient aucune disposition en la matière. Dans la pratique, un titre de séjour peut être délivré lorsque les conditions suivantes sont remplies : preuve de l'admission dans un établissement d'enseignement ; ressources suffisantes ; assurance santé ; garantie bancaire d'un montant de 1200 EUR ; logement adéquat.

L'avant-projet de loi relatif à l'immigration prévoit la transposition en droit interne de la Directive 2004/114/CE du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat. Le titre de séjour considéré serait accordé pour une durée d'un an minimum (ou pour la durée des études en cas de durée inférieure). Les étudiants bénéficieraient sous certaines conditions d'un accès au marché de l'emploi.

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

A ce jour, les directives européennes relatives aux ressortissants des pays tiers n'ont pas été transposées en droit interne par le Luxembourg. Ainsi que précédemment mentionné, la législation luxembourgeoise applicable en la matière est sommaire et incomplète. La politique d'immigration repose ainsi essentiellement sur la pratique administrative. Cette pratique prend en compte, dans une certaine mesure, le droit communautaire. Toutefois, certaines pratiques sont incontestablement incompatibles avec celui-ci, comme la soumission du droit au regroupement familial à la détention d'un permis de travail B.

Du point de vue des droits de l'homme ce n'est pas seulement le caractère arbitraire de la situation qui doit être critiqué mais encore le contenu même des pratiques administratives considérées. L'absence de mécanismes de contrôle juridictionnel, par exemple, peut être considérée comme une atteinte au droit à un procès équitable.

L'adoption prochaine d'une législation d'immigration profondément renouvelée devrait toutefois remédier à la plupart de ces lacunes.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

Les insuffisances de la législation actuelle entraînent des conséquences telles que le défaut de transparence, de sécurité juridique et le manque d'informations fiables disponibles.

De manière paradoxale, il semble que la partie du droit de l'immigration la plus affectée par le défaut de sécurité juridique et l'arbitraire administratif est celle qui est la plus détaillée, à savoir celle relative à l'emploi des étrangers. La délivrance d'un permis de travail dépend entièrement de la volonté de l'employeur. Il existe par ailleurs en la matière des pratiques administratives critiquables, telles que le retour de titulaires de permis de travail B à un permis A ou la délivrance répétée d'un permis A au motif de s'assurer que le demandeur présente des garanties de ressources (Communiqué CLAE 2007).

Par suite, l'adoption d'une nouvelle législation relative à l'immigration est attendue avec impatience.

5. Coopération avec les pays tiers

Au sein des débats politiques officiels, la question de la coopération avec les pays tiers, et des migrations circulaires ne font pas l'objet d'une attention particulière (Kollwelter 2005 p. 12).

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI), *Premières réflexions de l'ASTI sur l'avant-projet de loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration*, juillet 2007 (Opinion ASTI 2007).

Comité de Liaison et d'Action des Etrangers (CLAE), *Une excellente décision en matière de regroupement familial* (Octobre 2007) (Communiqué CLAE 2007).

Kollwelter, S., «Luxembourg» in Niessen, J., Schibel Y., Thompson, C. (eds.), *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue* (2005) Bruxelles, Migration Policy Group (Kollwelter 2005).

Autres sources

Loi du 28 mars 1972 relative à 1. l'entrée et le séjour des étrangers, 2. le contrôle médical des étrangers, 3. l'emploi de la main-d'œuvre étrangère (Loi sur l'immigration de 1972).

Règlement grand-ducal du 28 mars 1972 relatif aux formalités à remplir par les étrangers séjournant au pays (Règlement sur l'immigration de 1972).

Règlement grand-ducal du 17 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers sur le territoire du Grand-duché du Luxembourg (Règlement sur l'emploi de 1972).

Avant-projet de loi du 7 juin 2007 relatif à la libre circulation des personnes et l'immigration.

Résumé de l'avant-projet de loi de juin 2007 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (Avant-projet de loi, résumé).

Décisions du tribunal administratif

Tribunal administrative, 3 octobre 2007, n°22616 (Décision 22616, 3 octobre 2007).

MALTE

1. Politique et tendances générales d'immigration 386

2. Régime juridique de l'immigration 386
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 386
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 386
2.2.1 Autorités compétentes 386
2.2.2 Conditions et procédures applicables 386
2.2.3 Voies de recours 387
2.3 Régime du séjour 387
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 387
2.3.1.1 Autorités compétentes 387
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 387
2.3.1.3 Voies de recours 388
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 388
2.3.2.1 Séjour temporaire 388
2.3.2.2 Séjour permanent 388
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 390
2.3.3.1 Regroupement familial 390
2.3.3.2 Travail 390
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 391

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 392

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 392

5. Coopération avec les pays tiers 393

Bibliographie sélective 394

1. Politique et tendances générales d'immigration

Historiquement, Malte est essentiellement un pays d'émigration. Depuis 1990 cependant, l'émigration n'est plus un élément caractéristique du pays (Attard 1983).

Depuis les années 1960, Malte s'est efforcé de faire entrer des devises étrangères et d'injecter des fonds étrangers dans son économie, notamment à travers une politique favorable à l'établissement des ressortissants de pays tiers au statut financier élevé. Des régimes de résidence permanente présentant des avantages fiscaux, ont été mis en place, encouragent les étrangers à choisir Malte comme lieu de retraite ou comme plateforme internationale stratégique vers le reste du monde.

L'immigration dans les îles maltaises est réglementée par le chapitre 217 des lois de Malte (Loi sur l'immigration). Les titres de séjour sont accordés en application de l'avis juridique n° 205 de 2004 (Règlement sur l'immigration), ainsi que, dans certains cas, en application des dispositions de Directives communautaires pertinentes. L'avis juridique n° 278 de 2006 (Règlement sur les résidents de longue durée) transpose les dispositions de la Directive 2003/109/EC du Conseil relative aux résidents de longue durée.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

Les permis de séjour sont accordés aux ressortissants de pays tiers pour des séjours supérieurs à une durée de trois mois, aux fins d'exercice d'une activité professionnelle, de retraite, d'études, de résidence de longue durée ou autres (Règlement sur l'immigration).

Les ressortissants de pays tiers peuvent, sous certaines conditions, obtenir un titre de séjour permanent autorisant son titulaire à résider indéfiniment à Malte, mais lui interdisant l'exercice d'une une activité salariée ou de gérer une entreprise, quelle qu'en soit la nature, sur le territoire national.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

Les visas sont délivrés par les services de police de l'immigration, placés sous l'autorité de l'Officier principal d'immigration maltais (Loi sur l'immigration, art. 6(b)). L'Officier principal d'immigration peut également prescrire des conditions d'entrée et de séjour supplémentaires lorsqu'il l'estime justifié.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

La délivrance des visas est soumise aux conditions suivantes : possession d'un passeport valide et de documents justificatifs des motifs et des conditions de séjour; existence de ressources suffisantes pour la durée du séjour; absence de refus d'entrée et de menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale (Règlement sur l'immigration, art. 11).

Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, l'Officier principal d'immigration peut tout de même autoriser l'entrée sur le territoire lorsque des motifs humanitaires ou l'existence d'une obligation internationale l'exige (Règlement sur l'immigration, art. 12).

Différentes conditions de délivrance sont applicables en fonction des types de visas (Règlement sur l'immigration, art. 11(b)). Un visa à entrée unique est en général accordé pour un mois à des fins de tourisme ou de participation à un événement particulier. Un visa à entrées multiples est en général accordé pour une période de trois, six ou 12 mois à des ressortissants étrangers séjournant fréquemment à Malte, pour l'établissement d'une entreprise par exemple. Un visa étudiant est délivré sous condition de la présentation d'une inscription dans un programme éducatif à plein temps. Le visa est délivré pour la durée de l'année scolaire.

2.2.3 Voies de recours

Les décisions de rejet des demandes de visas peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Commission d'appel des immigrants. Le recours doit être présenté auprès du greffe de la Commission dans un délai de trois jours ouvrables, à dater de la notification de la décision contestée (Loi sur l'immigration, art. 25a(7)). Le recours est ouvert aux citoyens communautaires et aux personnes à leur charge. Les décisions de cette commission ne peuvent faire l'objet d'un recours, sauf sur un point de droit devant la Cour d'appel (Loi sur l'immigration, art. 25a(8)).

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

La délivrance des permis de séjour relève de la compétence du ministre en charge de l'immigration, actuellement le Ministre de la justice et de l'intérieur (Loi sur l'immigration, art. 7).

Des dispositions spéciales énoncées à l'article 4a de la loi sur l'immigration ont confié au Département de la citoyenneté et des expatriés, placé sous l'autorité du Ministère de la justice et de l'intérieur, la responsabilité de l'uniformité des permis de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers. Le Directeur en charge des questions de citoyenneté et des expatriés peut également accorder un statut de longue durée à des ressortissants de pays tiers ayant résidé légalement et de manière ininterrompue à Malte durant cinq ans.

L'Officier principal d'immigration est compétent en matière d'octroi de titres de séjour de longue durée (valides pour une période de cinq ans et renouvelables de plein droit) aux citoyens communautaires et aux personnes à leur charge.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

La délivrance des permis de séjour uniformes est soumise aux conditions suivantes : présentation de photos d'identité, d'un certificat de mariage (le cas échéant), d'une

attestation de ressources financières et d'assurance santé, d'un passeport et d'un acte de naissance.

Un certificat médical délivré par un hôpital peut être exigé. De plus, une preuve de revenu annuel minimum de 6 000 MTL (14 000 EUR) est requise pour les demandeurs célibataires, en particulier pour les personnes financièrement autonomes, les bénéficiaires de pensions ou les retraités. Les conditions de revenu s'élèvent à 7 000 MTL (16 300 EUR) pour les demandeurs mariés et à 9 000 MTL (20 900 EUR) pour les demandeurs mariés avec deux enfants. Les critères spécifiques aux différentes catégories d'immigration sont envisagés dans les sections suivantes.

2.3.1.3 Voies de recours

La décision de rejet d'une demande permis de séjour peut faire l'objet d'un recours auprès du greffe de la Commission d'appel des immigrants dans un délai de trois jours ouvrables à dater de la décision contestée (voir conditions applicables aux recours en matière de visas).

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

S'agissant des séjours de plus de trois mois, une demande de permis de séjour doit être présentée au Directeur en charge des questions de citoyenneté et des expatriés durant les trois premiers mois du séjour. En règle générale, les permis de séjour uniformes sont délivrés pour une période d'un an, aux fins d'exercice d'une activité professionnelle, de retraite, d'études, de séjour de longue durée ou autres. Après cinq ans de séjour légal et ininterrompu, le ressortissant d'un pays tiers peut obtenir le statut de résident de longue durée ou la délivrance d'un permis de séjour permanent.

Le ressortissant d'un pays tiers ayant obtenu le statut de résident de longue durée dans un autre Etat membre de l'Union peut résider à Malte pour une période supérieure à trois mois à condition d'exercer une activité salariée ou indépendante, de poursuivre des études ou une formation continue, ou de séjourner à Malte pour une autre raison. Le demandeur doit alors être titulaire d'une assurance santé, disposer d'un logement approprié et produire la preuve de l'existence de ressources suffisantes pour lui-même et les personnes à sa charge. Le demandeur peut être tenu de suivre des cours de langue ainsi que de produire des documents attestant des raisons de son séjour. Dans cette hypothèse, les demandes de renouvellement de permis de séjour doivent être soumises au Directeur en charge des questions de citoyenneté et des expatriés au maximum trois mois après l'entrée sur le territoire national.

2.3.2.2 Séjour permanent

Les ressortissants de pays tiers ayant résidé de manière légale et ininterrompue sur le territoire national durant cinq ans peuvent solliciter la délivrance d'un permis de séjour de longue durée auprès du Directeur en charge des questions de citoyenneté et des

expatriés[380]. Le titre a une validité de cinq ans et est renouvelable de plein droit ; en d'autres termes le statut de résident de longue durée est permanent (Règlement sur les résidents de longue durée, art. 8(1)).

Les personnes qui souhaitent obtenir un titre de séjour de longue durée en font la demande par écrit auprès du Directeur en charge des questions de citoyenneté et des expatriés. Les demandeurs doivent prouver qu'ils ont résidé à Malte de manière légale et ininterrompue durant une période de cinq ans (à l'exclusion des périodes de séjour en qualité d'étudiant) et qu'ils disposent de ressources financières suffisantes pour eux-mêmes et les personnes à leur charge (définies par le Département de la citoyenneté et des expatriés comme équivalant au salaire minimum national, avec un supplément de 20 % pour chaque membre de la famille).

Par ailleurs, le demandeur doit disposer d'un logement décent et approprié, de documents de voyage valides et d'une assurance santé le couvrant lui et les personnes à sa charge. Les demandeurs doivent également présenter une lettre relatant leur histoire depuis leur arrivée à Malte, notamment leur expérience professionnelle, leur lieu de résidence actuel et antérieur, l'identité des membres de leur famille s'ils résident avec eux à Malte et toute autre information utile. Le Directeur en charge des questions de citoyenneté et des expatriés peut refuser l'octroi d'un tel titre pour des raisons de sécurité nationale et d'ordre public.

Le Directeur doit notifier sa décision par écrit dans les meilleurs délais et en tout état de cause selon un délai maximum de quatre mois à compter de la date d'enregistrement de la demande. Ce délai peut toutefois être prolongé de trois mois. Le Directeur doit, le cas échéant, notifier sa décision de rejet et informer le demandeur de son droit de recours devant la Commission d'appel des immigrants.

Les résidents de longue durée jouissent des même droits que les ressortissants maltais en ce qui concerne l'exercice d'une activité professionnelle, l'éducation, la sécurité sociale, l'assistance sociale, etc. (Règlement sur les résidents de longue durée, art. 11(1)).

En revanche, les ressortissants de pays tiers qui obtiennent un titre de séjour permanent ne peuvent travailler à Malte. Les personnes en possession d'un titre de séjour permanent ne sont pas tenues de résider physiquement à Malte. Les résidents permanents jouissent d'une liberté de circulation sans obligation de visa.

Un ressortissant d'un pays tiers peut introduire une demande de séjour permanent auprès du Directeur en charge des questions de citoyenneté et des expatriés. Les demandeurs de titre de séjour permanent doivent remplir une série de conditions liées notamment à l'acquisition de biens immeubles, à l'existence d'un revenu annuel généré à Malte, de critères de capital ou de revenu ou d'une activité professionnelle salariée ou commerciale[381].

[380] En revanche, les citoyens communautaires et les personnes à leur charge souhaitant obtenir le statut de résident de longue durée présenteront leur demande à l'Officier principal d'immigration.

[381] Voir http://www.legal-malta.com/tax (dernière visite le 10.11.2007).

Les permis de séjour permanents sont renouvelables chaque année. Le renouvellement est une formalité et, en pratique, une fois accordé, un permis de séjour ne sera pas révoqué, sauf si le résident ne répond plus aux conditions d'octroi du titre.

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

Les membres de la famille d'un citoyen communautaire ressortissants d'un pays tiers ont un droit d'entrée, de séjour et de travail sur le territoire maltais. Ils n'ont pas besoin d'un titre de séjour et jouissent des mêmes droits que les ressortissants de l'Union.

S'agissant du droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers, le regroupant doit être en possession d'un titre de séjour d'une durée de validité d'au moins un an et pouvoir raisonnablement prétendre à l'obtention d'un titre de séjour permanent (Règlement sur le regroupement familial, art. 3). En règle générale, le regroupement familial ne peut être accordé qu'après deux ans de séjour dans le pays (Règlement sur le regroupement familial, art. 13). Le regroupement familial est ouvert aux membres de la famille suivants : le conjoint (âgé d'au moins 21 ans) ; les enfants mineurs non mariés du regroupant et de son conjoint, y compris les enfants adoptés ; et les enfants mineurs non mariés sous la garde du regroupant ou de son conjoint (Règlement sur le regroupement familial, art. 4). La demande du regroupant doit inclure : les documents attestant du lien familial ; une preuve de logement approprié ; une attestation d'assurance santé couvrant le regroupant et les membres de sa famille ; et une preuve de ressources financières stables et régulières (Règlement sur le regroupement familial, art. 12). Le regroupant et les membres de sa famille peuvent être soumis à l'obligation de suivre des cours de langue maltaise et de valider leur participation (Règlement sur le regroupement familial, art. 14). En principe, les membres de la famille peuvent exercer une activité professionnelle selon les mêmes conditions que le regroupant. Cependant, l'accès total sans examen du marché de l'emploi n'est généralement possible qu'après 12 mois de séjour (Règlement sur le regroupement familial, art. 15). Le titre de séjour accordé aux membres de la famille est valable pour une période d'un an, ou pour une durée égale à celle du titre du regroupant.

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

L'emploi de ressortissants de pays tiers est soumis à une politique restrictive. Les permis de travail ne sont accordés que dans des circonstances exceptionnelles. La délivrance d'un permis de travail est soumise à un examen du marché de l'emploi. La délivrance d'un permis n'est possible que dans les cas où il est impossible de trouver de candidat maltais convenant au poste considéré. Une telle situation peut par exemple se présenter si un employeur participe à la mise en œuvre d'un projet particulier requérant un nombre de travailleurs supérieur au nombre disponible sur le marché local. Dans la pratique, ces étrangers sont le plus souvent hautement qualifiés ou sont des professionnels du tourisme, tels que des représentants de sociétés travaillant au service de touristes dont la langue est peu parlée à Malte.

Un investisseur étranger, qui a intégré une société internationale de commerce soumise à la législation maltaise et qui s'occupe de la gestion de la société, peut obtenir la délivrance d'un ou deux permis de travail aux fins de gestion de ladite société.

Les permis de travail sont en général délivrés pour un an et, suivant paiement d'une somme de 15 MTL (35 EUR). Les permis sont renouvelables à discrétion des autorités compétentes.

Activité professionnelle indépendante

Bien que les permis de travail ne soient accordés que dans des circonstances exceptionnelles, certaines catégories sont toutefois favorisées.

Un permis de travail est habituellement délivré aux personnes non résidentes qui intègrent une société à responsabilité limitée soumise à la législation maltaise exerçant des activités industrielles à Malte et dûment approuvée par la Corporation de développement maltaise. La société doit avoir son centre d'exploitation à Malte et doit exporter au moins 95 % de sa production. Un actionnaire non résident détenant au moins 40 % des parts d'une telle entreprise industrielle peut présenter une demande de permis de travail pour un autre ressortissant d'un pays tiers qu'il aura choisi. De telles industries peuvent, en outre, employer des immigrants dont l'expérience technique ou de gestion contribue au développement industriel de Malte. L'employeur sera toutefois tenu de prévoir une période de formation suffisante pour permettre aux ressortissants maltais de remplacer ces expatriés. Ces derniers sont redevables d'un taux d'impôt maximum de 30 % de leurs revenus générés à Malte, sur base d'un minimum de 1 000 MTL (2 330 EUR) par année fiscale.

Un ressortissant d'un pays tiers qui désire exercer une activité indépendante doit présenter une copie du permis de travail et de la licence commerciale appropriée.

Emploi saisonnier

La législation maltaise ne prévoit aucune disposition spécifique en matière d'emploi saisonnier des ressortissants de pays tiers.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Les ressortissants de pays tiers souhaitant étudier à Malte doivent solliciter la délivrance d'un visa au plus tard le 15 juillet précédant le début de l'année universitaire.

A leur arrivée, les étudiants doivent être en possession d'un billet d'avion de retour, de sa valeur en espèces ou en titres bancaires, ainsi qu'un relevé bancaire attestant de l'existence de ressources suffisantes pour couvrir les frais d'inscription ainsi que 2 800 MTL (6 523 EUR), montant considéré comme suffisant pour le logement et dépenses quotidiennes durant l'année universitaire. Le visa est initialement délivré pour une période d'un mois. Après arrivée et inscription à l'université, l'étudiant peut introduire une demande d'extension de visa.

Un grand nombre de diplômes étrangers sont acceptés comme satisfaisant aux conditions d'entrée. Les demandeurs doivent avant tout être titulaires de diplômes donnant accès aux universités reconnues et accréditées dans le pays d'origine. Les résultats obtenus dans les matières relatives au cursus que le demandeur entend suivre sont également pris en considération. L'université considérée peut également exiger d'autres conditions, telles que les résultats de l'examen d'entrée à l'université du pays d'origine.

Les demandeurs dont la langue maternelle n'est pas l'anglais doivent être titulaires d'un certificat de maîtrise de la langue anglaise afin d'être admis.

Les demandeurs doivent disposer des ressources nécessaires à leur subsistance. Une déclaration de ressources peut être exigée, ou encore la production auprès de l'Officier principal d'immigration de la preuve de l'existence de ces ressources. Une assurance santé peut être exigée, ainsi qu'un examen médical.

L'université peut aider les étudiants à obtenir un visa lorsqu'ils ont été admis comme étudiants à plein temps et qu'ils se sont acquittés des frais d'inscription. Les étudiants qui n'assistent pas régulièrement aux cours ou dont les progrès sont jugés insuffisants seront signalés aux services d'immigration et se verront retirer leur visa.

Les étudiants étrangers doivent s'acquitter de droits d'inscription annuels dont le montant varie entre 1 500 MTL (3 494 EUR) et 1 900 MTL (4 426 EUR).

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

Depuis son adhésion à l'Union européenne en 2002, Malte se conforme à la plupart des dispositions des directives communautaires relatives à l'immigration.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

Il convient de constater que Malte n'a pas encore adopté une politique durable d'immigration. De manière similaire à d'autres Etats membres de l'Union, Malte connaît une érosion démographique et un vieillissement de sa population. La chute du taux de natalité et les différences entre les compétences actuelles et futures des travailleurs maltais sont inquiétantes. De plus, il n'existe pas de réelle politique de migration autre que l'encouragement aux investissements les plus importants. Dans le même temps, Malte a la densité de population la plus élevée d'Europe[382] et ne peut se permettre d'encourager une immigration autre que sélective.

Dans ce contexte, l'immigration irrégulière est un problème omniprésent. Après détention, les immigrants irréguliers sont remis en liberté et entrent sur le marché du travail où ils subissent des conditions de travail abusives.

[382] En 2005, le taux était de 1 242 habitants par kilomètre carré. Il s'agit du 7e taux le plus élevé au monde. En comparaison, la Belgique a 341 habitants par kilomètre carré et le Royaume-Uni, 198. (www.answers.com/topic/population-density, dernière visite le 20.05.2007). Voir également http://209.85.129.104/search?q=cache:77_tPPCoTfwJ:www.nso.gov.mt/docs/population_table5.pdf+pop.

5. Coopération avec les pays tiers

Malte a signé deux accords bilatéraux relatifs à la réciprocité des avantages en matière de sécurité sociale avec la Libye et l'Australie. Aucune politique concernant les transferts de fonds ou la circulation des cerveaux n'est actuellement mise en œuvre.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Attard, L., *Maltese migration: A historical perspective* (1983) Valletta, Gulf (Attard 1983).

Autres sources

Chapitre 217 des lois de Malte : Loi du 21 septembre 1970 relative aux étrangers et à l'immigration (Loi sur l'immigration).

Avis juridique n° 205 de 2004 du 1er mai 2004 (Règlement sur l'immigration).

Avis juridique n° 278 de 2006 du 17 novembre 2006 relatif au statut des résidents de longue durée (Règlement sur les résidents de longue durée).

Avis juridique n° 150 de 2007 du 5 juin 2007 (Règlement sur le regroupement familial).

Bureau national des statistiques, Recensement (2005). Disponible en ligne : http://www.nso.gov.mt/statdoc/document_file.aspx?id=1916

PAYS-BAS

1. Politique et tendances générales d'immigration 396

2. Régime juridique de l'immigration 396
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 396
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 396
2.2.1 Autorités compétentes 396
2.2.2 Conditions et procédures applicables 397
2.2.3 Voies de recours 397
2.3 Régime du séjour 398
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 398
2.3.1.1 Autorités compétentes 398
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 398
2.3.1.3 Voies de recours 399
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 399
2.3.2.1 Séjour temporaire 399
2.3.2.2 Séjour permanent 400
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 400
2.3.3.1 Regroupement familial 400
2.3.3.2 Travail 403
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 406

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 408

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 409

5. Coopération avec les pays tiers 409

Bibliographie sélective 410

1. Politique et tendances générales d'immigration

En 2003, 700 000 ressortissants étrangers et 900 000 ressortissants néerlandais ayant également une autre nationalité résidaient aux Pays-Bas (Office central des statistiques). Au total, les ressortissants étrangers et les ressortissants possédant une nationalité d'origine extracommunautaire représentaient plus d'un million de personnes, la plupart résidant dans les quatre principales villes du pays : Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht.

En 2005, le nombre d'étudiants étrangers a augmenté significativement, alors que les autres catégories d'immigration ont diminué ou se sont maintenues à leur niveau antérieur. Toutefois, la plupart des immigrants sont entrés sur le territoire dans le cadre de la procédure de regroupement familial ou de constitution familiale, à tel point que l'immigration familiale est devenu l'objet d'un débat politique majeur aux Pays-Bas (REM 2006).

Sur 77 550 permis de séjour sollicités en 2006, la majorité des demandeurs étaient ressortissants de Turquie, Pologne, Etats-Unis, Allemagne, Maroc, Chine, Royaume-Uni, Inde, Japon et Suriname.

Deux assassinats politiques au début du 21ème siècle ont plongé la société néerlandaise dans un état de panique et de mécontentement généralisé face à l'incapacité du pays à intégrer les anciens travailleurs immigrés et à la radicalisation religieuse de certains de leurs enfants, souvent eux-mêmes citoyens néerlandais. C'est la raison pour laquelle les gouvernements successifs se sont efforcés de mettre en œuvre diverses mesures d'intégration et de restreindre certains flux migratoires, tels que l'immigration familiale, tout en s'efforçant d'attirer les travailleurs hautement qualifiés.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

La législation néerlandaise prévoit cinq principaux statuts d'immigration, lesquels sont subdivisés en catégories plus spécifiques. Les cinq catégories principales sont les suivantes : immigration familiale, à des fins d'études ou de formation, à des fins de travail temporaire, à des fins d'emploi et à des fins d'activité indépendante. Le droit néerlandais reconnaît également d'autres statuts d'immigration, tels que le séjour pour traitement médical, le séjour des victimes de traite des personnes, le séjour au pair, le séjour des ministres du culte et le séjour des personnes ayant perdu la nationalité néerlandaise.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

Les Pays-Bas n'ont pas de législation spécifique à l'octroi des visas et les décisions en la matière trouvent leur fondement dans un Décret royal adopté en 1813.

Aux termes du Décret de 1813, la délivrance des visas relève du Département des visas du Ministère des affaires étrangères. Une demande est introduite auprès des autorités consulaires ou diplomatiques des Pays-Bas dans le pays d'origine. Le Ministère rend alors son avis sur la demande. Le Département des visas est en fait le pendant du Service de l'immigration et des naturalisations placé sous l'autorité du Ministère de la justice.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

En fonction de leur nationalité, les étrangers qui se rendent aux Pays-Bas pour un séjour de courte durée (trois mois maximum) doivent obtenir un visa. Un visa de court séjour doit être sollicité pour les vacances, les visites d'affaires, les visites à des amis ou à la famille ainsi que pour la participation à des conférences ou des événements sportifs.

Le demandeur doit présenter aux services diplomatiques ou consulaires les documents suivants : un passeport valide, des éléments justifiant les motifs du séjour, des preuves de l'existence de ressources suffisantes, la preuve d'une assurance maladie de voyage, un billet de retour, une réservation ou d'autres documents relatifs au retour dans le pays d'origine au terme du séjour.

La loi des étrangers de 2000 vise à restreindre l'admission des immigrants. Ceux-ci ne seront admis que si leur présence constitue un avantage économique ou culturel pour les Pays-Bas, s'il y a une obligation internationale de les admettre (par exemple le regroupement familial) ou s'il existe des raisons humanitaires de le faire (traitement médical par exemple). En fonction du pays d'origine, la plupart des immigrants doivent obtenir une autorisation de séjour temporaire (AST), qu'ils sollicitent avant l'entrée sur le territoire national ainsi qu'un permis de séjour. La circulaire sur les étrangers stipule que le délai raisonnable d'examen d'une demande d'AST est de trois mois (Circulaire sur les étrangers, B1/1.1.1.3). Ce délai n'est pas toujours respecté. En ce qui concerne le régime des travailleurs migrants hautement qualifiés (voir *infra*), la demande d'AST est évaluée dans un délai de deux semaines.

2.2.3 Voies de recours

Une décision de rejet d'une demande de visa ou d'une AST peut faire l'objet d'un recours administratif dans les quatre semaines auprès du Ministère des affaires étrangères. Si le recours administratif est rejeté, un recours juridictionnel peut être présenté auprès du Tribunal d'arrondissement de La Haye. Si l'appel est rejeté, un recours peut être introduit devant le Conseil d'Etat dans les quatre semaines suivant la décision du Tribunal.

La décision du Tribunal n'a pas être rendue selon un délai particulier. En revanche, le Conseil d'Etat doit rendre une décision dans les 23 semaines de l'introduction du recours. En pratique, la procédure peut durer des années, en particulier s'il n'y a pas de motifs de statuer en référé.

Le recours n'emporte pas d'effet suspensif sur la décision. En cas d'urgence, le Tribunal peut statuer en référé.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

Le Ministère de la justice est responsable de l'octroi des permis de séjour en général et de l'élaboration des politiques relatives à la délivrance des permis. Le Service d'immigration et de naturalisation (SIN) se charge quant à lui des cas particuliers.

Le Ministère des affaires sociales et de l'emploi et le Centre emploi et revenu (CER) se chargent de l'application des politiques relatives au permis de séjour. Au niveau local, les municipalités ne sont pas seulement chargées de fournir les documents nécessaires aux migrants après leur entrée sur le territoire mais sont également responsables de l'organisation des cours et des tests d'intégration dont l'élaboration et le contenu sont laissés à leur discrétion.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

Une fois le visa d'entrée aux Pays-Bas sollicité, le demandeur devant obtenir la délivrance d'une AST doit se soumettre à un examen d'intégration dans le pays d'origine. Certains documents doivent être légalisés. La seule condition sanitaire se résume à un test de dépistage de la tuberculose lors de l'arrivée. Le refus de coopérer peut entrainer le refus du permis de séjour. Les ressortissants des Etats membres de l'Union et d'autres pays sont exemptés de cette condition, de même que les migrants titulaires d'un permis de séjour délivré par un autre Etat de l'Union ou de l'EEE.

A son arrivée, l'intéressé doit se présenter auprès du service de police de l'immigration le plus proche dans les trois jours et présenter une demande de permis de séjour. Il doit également être enregistré dans la base de données municipale et s'inscrire au cours d'intégration municipal.

La taxe d'émission d'un permis de séjour est d'environ 188 EUR. Toutefois, si l'on additionne les autres frais, tels que les frais de demande du permis, d'examen d'intégration et de vérification des documents, on obtient un total d'environ 1 600 EUR pour un permis de séjour à des fins de regroupement familial.

Les frais pour une AST varient en fonction des différents statuts d'immigration. Les frais administratifs relatifs à une AST à des fins de regroupement familial varient entre 188 et 830 EUR. En cas d'immigration aux fins d'exercice d'un emploi, les frais s'élèvent entre 250 EUR pour les travailleurs migrants hautement qualifiés bénéficiant de la procédure accélérée et 433 EUR pour les travailleurs indépendants. Les frais de permis de séjour aux fins d'études équivalent à peu près à ceux des permis aux fins d'emploi.

Les frais de renouvellement de permis de séjour sont compris entre 52 et 188 EUR pour les membres de la famille. Le renouvellement d'un permis de séjour étudiant suppose le paiement de 52 EUR.

Lorsqu'une AST n'est pas requise ou qu'un changement de statut est sollicité, les frais sont équivalents à ceux d'une AST. Les étrangers bénéficiant du Régime de travailleurs migrants hautement qualifiés paient des taxes réduites et certaines catégories de ressortissants étrangers sont exemptées de frais.

Un demandeur sollicitant une AST doit produire des documents distincts selon le statut d'immigration considéré. Les documents doivent être établis en néerlandais, en anglais, en français ou en allemand, ou traduits par un traducteur assermenté par un tribunal néerlandais, et tous les documents officiels étrangers doivent être légalisés.

A quelques exceptions près, toute personne âgée de 16 à 65 ans qui souhaite séjourner aux Pays-Bas pour une longue période et qui doit solliciter une AST a l'obligation de passer un examen d'intégration civile. Il s'agit d'un test linguistique suivi d'un questionnaire sur la société néerlandaise. Les questions peuvent porter sur le mode de vie néerlandais, la géographie, les transports, l'histoire, la Constitution, la démocratie, la législation, la langue néerlandaise et l'importance de l'apprendre, l'éducation parentale, les soins de santé, le travail et les revenus. Le test doit être passé dans une ambassade ou un consulat à l'étranger et requiert une participation de 350 EUR.

Les décisions concernant la délivrance et le renouvellement d'un permis de séjour doivent être rendues dans les six mois. Ce délai peut être prolongé de six mois supplémentaires.

2.3.1.3 Voies de recours

Un recours administratif peut être présenté contre une décision de rejet d'une demande de permis de séjour auprès du Ministère de la justice dans les quatre mois de la notification de la décision contestée. En cas d'échec du premier recours administratif, les voies de recours sont semblables à celles ouvertes en cas de rejet d'une demande de visa (voir *supra*). Les décisions du Centre emploi et revenu peuvent également faire l'objet d'un recours en annulation. L'exercice d'un recours suppose l'existence d'un intérêt à agir.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Certains permis de séjour temporaire ne peuvent être prolongés (Décret sur les étrangers, art. 3(5)). Il s'agit notamment des permis accordés aux fins de regroupement familial avec le titulaire d'un permis temporaire, de visite familiale d'une durée de six mois maximum, d'études ou de formation, de traitement médical, ainsi qu'aux personnes en attente de naturalisation, aux ressortissants de pays tiers et aux employés d'un fournisseur de services de l'Union. Cependant, les titulaires de ce type de permis temporaire peuvent en général solliciter un changement de catégorie d'immigration s'ils remplissent toutes les conditions correspondantes.

Un permis à des fins de regroupement familial est initialement octroyé pour un an, à l'issue duquel il peut être prolongé de cinq ans, à condition que le regroupant et le membre de la famille disposent de ressources suffisantes. Après trois ans, le membre de la famille peut solliciter un permis indépendamment du regroupant.

Un permis de séjour aux fins d'exercice d'une activité professionnelle est octroyé pour la durée du permis de travail, ou pour cinq ans lorsque le travailleur étranger bénéficie du régime de travailleurs migrants hautement qualifiés.

Afin de renouveler un permis de séjour, une demande doit être introduite en ce sens avant la date d'expiration du permis précédent. Cela vaut également pour un changement de statut d'immigration. De plus, si un étranger est titulaire d'un permis à des fins de regroupement familial et souhaite obtenir un permis à des fins d'emploi, il doit introduire sa demande dans un délai raisonnable après la fin de la relation familiale afin que sa demande ne soit pas considérée comme une sollicitation de nouveau permis.

2.3.2.2 Séjour permanent

Après cinq ans de séjour selon un permis de séjour non temporaire[383] (en d'autres termes, ceux qui ne sont pas considérés comme temporaires aux termes du Décret sur les étrangers, art. 3(5)), le migrant peut solliciter la délivrance d'un permis de séjour permanent et, s'il l'obtient, il n'y a aucune limitation en ce qui concerne les motifs du séjour. Les migrants qui sollicitent le statut permanent après cinq ans de séjour régulier aux Pays-Bas ne doivent passer d'examen d'intégration que s'ils ne l'ont pas fait lors de leur arrivée. Cette disposition s'applique essentiellement aux travailleurs migrants dans la mesure où ceux-ci ne sont pas tenus de passer un examen d'intégration lors de leur arrivée.

Afin d'obtenir un permis de séjour de longue durée, les conditions d'intégration imposées par la loi sur les étrangers doivent être remplies (Loi sur les étrangers, art. 21(1)(g)).

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

La législation néerlandaise distingue deux types d'immigration familiale : le regroupement familial et la constitution de famille avec un conjoint ou un partenaire (y compris les partenaires de même sexe).

Plusieurs catégories de personnes peuvent faire valoir un droit au regroupement familial. Il s'agit principalement des titulaires de permis de séjour temporaire ou permanent. Certaines catégories, telles que les jeunes gens au pair ne bénéficient pas de ce droit. Les conditions de procédure de constitution de famille sont plus strictes.

Conditions générales

Dans tous les cas, le membre de famille migrant doit posséder un passeport valide, avoir un casier judiciaire vierge, présenter la preuve qu'il n'est pas atteint de tuberculose, disposer d'une assurance santé aux Pays-Bas et prouver que le regroupant dispose de ressources suffisantes.

[383] Non temporaire signifie que le permis donne droit au permis de séjour permanent après une durée de cinq ans. Un permis temporaire ne donne pas droit à un permis de séjour permanent, bien qu'un migrant puisse passer d'un permis temporaire (permis d'étudiant) à un permis non temporaire (regroupement familial), puis à un permis permanent.

La police néerlandaise octroie les mêmes droits aux partenaires de même sexe qui vivent ensemble et dont la relation est reconnue officiellement. Le mariage n'est possible que pour les partenaires de sexe opposé, mais les conséquences juridiques en droit migratoire d'un mariage ou d'un partenariat légal sont les mêmes.

Les conditions complémentaires à la migration pour raison familiale sont la cohabitation des membres de la famille aux Pays-Bas et l'enregistrement officiel du mariage ou de la cohabitation légale auprès de l'administration civile municipale. Avant cet enregistrement, la police de l'immigration examine les intentions des partenaires et, s'ils estiment que la seule intention du mariage est l'immigration, le mariage ou l'arrangement sont déclarés frauduleux et l'enregistrement ainsi que la demande de permis de séjour peuvent être refusés. En pratique, peu de mariage ou de relations sont exclues sur ce fondement (Loi de 1994 sur la prévention des mariages blancs).

Regroupement familial

La procédure de regroupement familial suppose l'existence préalable du lien familial. La condition principale est que le regroupant dispose de ressources financière suffisantes, soit un revenu net équivalant au montant de l'aide sociale prévue pour le type de famille qu'ils constitueront (avec ou sans enfants). Le regroupement familial est possible si le regroupant et le partenaire (légal ou non) ou le conjoint ont atteint l'âge de 18 ans (Décret sur les étrangers, art. 3(14) ; art. 3(15)). Concernant la relation entre les parents et les enfants mineurs, le parent célibataire doit justifier d'un revenu net au moins équivalant à l'aide sociale (866 EUR au 1er janvier 2007). Les enfants adultes ne peuvent bénéficier du regroupement que s'ils prouvent qu'ils ont été et sont toujours à charge, par exemple dans le cas d'enfants adultes handicapés. Il n'y a pas de période d'attente (une période de séjour légal du regroupant) avant que le regroupement familial puisse être sollicité.

Les conjoints ou les partenaires légaux doivent fournir les documents suivants : une preuve du revenu du regroupant, un extrait original de l'administration municipale confirmant l'adresse de la famille et la composition de famille durant les six mois précédant directement la demande, une copie du permis de séjour ou du passeport contenant le permis de séjour, une copie du certificat de mariage ou du partenariat légal et la preuve que le conjoint ou le partenaire a passé l'examen d'intégration civique à l'étranger. Les partenaires non mariés doivent présenter les mêmes documents que les couples mariés. Toutefois, au lieu du certificat de mariage ou de partenariat, ils doivent produire une copie d'une déclaration d'état civil établissant leur statut de célibataire, émise dans leur pays d'origine ou de séjour permanent.

Pour le regroupement familial avec des enfants mineurs, les documents suivants doivent être produits : une preuve du revenu du regroupant, un document de l'administration municipale confirmant l'adresse de la famille et la composition de famille durant les six mois précédant directement la demande, des copies des documents d'identité du regroupant et de son conjoint ou partenaire et une copie du certificat de naissance de l'enfant. Dans le cas d'un enfant né d'une relation antérieure, des documents spécifiques doivent être produits pour prouver l'autorité parentale sur l'enfant. Par ailleurs, si l'enfant est âgé de 16 ans ou plus, il doit avoir passé l'examen d'intégration civique à l'étranger.

S'agissant des enfants de plus de 18 ans du regroupant (ou de son conjoint), des documents similaires doivent être produits. Ils doivent en outre produire une déclaration d'état civil établissant le statut de célibataire de l'enfant émise dans le pays d'origine ainsi que des éléments établissant que l'enfant ne saurait demeurer dans le pays d'origine sans subir un tort disproportionné. L'enfant doit passer l'examen d'intégration civique à l'étranger et produire une preuve par écrit de sa relation avec le regroupant, la preuve que ce dernier en a la garde et une preuve de contribution du regroupant aux frais de subsistance dès l'arrivée de l'enfant aux Pays-Bas.

Concernant le regroupement familial avec des parents, un parent célibataire âgé de plus de 65 ans peut être réuni avec son regroupant aux Pays-Bas si tous (ou la plupart de) ses enfants vivent aux Pays-Bas et qu'il n'a pas – à la liberté d'appréciation du Ministère de la justice néerlandais – d'enfant dans le pays d'origine pour le prendre en charge. De même, en vertu de l'article 8 de la CEDH, un parent peut obtenir un permis de séjour (ou une prolongation d'un permis de séjour) pour séjourner aux Pays-Bas afin de maintenir sa «vie de famille» avec un enfant mineur (Circulaire sur les étrangers, chapitre B2/10).

Constitution de famille

La constitution de famille n'est possible que pour les regroupants de 21 ans et plus (Circulaire sur les étrangers, chapitre B2/2.10). Les règles sur la constitution de famille ne s'appliquent que si le lien familial n'existait pas à l'étranger. Additionnement à la condition d'âge (les deux partenaires doivent être âgés de 21 ans ou plus), la condition principale est que la personne avec laquelle le migrant constituera une famille dispose de moyens financiers suffisants. Cela signifie que la personne qui séjourne déjà aux Pays-Bas doit avoir un revenu net équivalant à 120 % du salaire minimum (y compris la prime de vacances), fixé à 1 484 EUR au 1er janvier 2007.

Période d'attente de trois ans

Après trois ans de mariage ou de cohabitation légale aux Pays-Bas, la famille du migrant titulaire d'un permis de séjour peut solliciter un permis de séjour indépendant. Il existe une exception à ce principe, lorsque le regroupant est titulaire d'un permis de séjour temporaire, pour traitement médical ou pour études par exemple. Dans ce cas, les membres de la famille resteront tous titulaires de permis de séjour temporaires.

Si le mariage ou la cohabitation légale prennent fin dans les trois premières années du séjour, le permis de séjour du membre de la famille du regroupant sera annulé. Par conséquent, la personne devra quitter le pays, sauf si elle parvient à obtenir un permis de séjour sous une autre catégorie d'immigration. Cependant, une exception pour raisons humanitaires peut être invoquée si le membre de la famille du regroupant prouve que les conditions de vie en tant que femme célibataire dans le pays d'origine sont insoutenables, qu'il doit assumer des responsabilités envers un ou des enfants aux Pays-Bas, qu'il ou elle a été abusé(e) sexuellement dans le cadre de la relation.

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

La législation néerlandaise n'envisage aucun système de quotas général ou applicable à la seule catégorie des travailleurs migrants. Par ailleurs, et à la différence de nombreux pays européens, les Pays-Bas n'ont conclu aucun accord bilatéral avec des pays tiers[384].

Certaines activités et certaines catégories d'étrangers sont exemptées de l'exigence d'un permis de travail, principalement lorsque les intéressés ne sont pas supposés intégrer le marché national de l'emploi et ne séjournent sur le territoire que de manière provisoire aux fins de fourniture de service. Il s'agit notamment des installateurs et réparateurs de machines ou de logiciels livrés par un employeur étranger, des journalistes, des employés de maison, des touristes et des négociateurs commerciaux. Lorsque le travailleur migrant ne correspond à aucune des catégories susmentionnées et n'est pas un travailleur migrant hautement qualifié, il ne peut obtenir un permis de séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée qu'à la condition que l'employeur lui obtienne un permis de travail.

Un permis de travail est obligatoire durant les trois premières années de séjour. Au terme de cette période, le travailleur migrant peut prétendre à un libre accès au marché de l'emploi. Un nouveau permis devra être sollicité et un nouvel examen du marché de l'emploi sera réalisé en cas de changement d'activité.

L'examen du marché du travail implique que le permis de travail n'est octroyé que s'il n'y a pas de travailleur néerlandais ou de ressortissant de l'Union disponible pour le poste considéré. Les permis de travail sont principalement octroyés pour des postes hautement qualifiés. Toutefois, il existe des circonstances où l'examen du marché du travail n'est pas exigé (tel est le cas des transferts intra-compagnies). Il existe également des règles spécifiques applicables à certaines catégories de travailleurs migrants, telles que les athlètes, les artistes, les professionnels de la santé et les ministres du culte.

Si un employeur ou un travailleur migrant ne remplit pas les conditions correspondant au régime des travailleurs migrants hautement qualifiés ou choisit de ne pas suivre cette procédure, il peut solliciter la délivrance d'un permis de travail de droit commun. Par principe, un permis de travail ne peut être octroyé par le Ministère des affaires sociales et de l'emploi qu'à la condition qu'aucun ressortissant néerlandais (ou de l'EEE) ne corresponde au poste proposé.

Le renouvellement du permis de travail n'est en revanche pas soumis à au principe d'opposabilité de la situation de l'emploi. Un examen limité à la condition de salaire minimum, à la limite d'âge, au logement et à la résidence légale est mené en cas de transferts intra-compagnie, aux stagiaires et aux travailleurs migrants des nouveaux Etats membres de l'Union. Cette politique ne s'applique cependant pas aux ressortissants bulgares et roumains, qui demeurent soumis à l'examen du marché de l'emploi.

[384] Les accords bilatéraux relatifs l'emploi conclus dans les années 1960 ne sont plus en vigueur depuis 1995.

Aux fins de répondre à la condition d'examen du marché de l'emploi, l'employeur doit saisir les autorités compétentes de la vacance du poste au moins cinq semaines avant d'introduire la demande de permis de travail. Il doit également mener une campagne de recrutement active, proposer au moins le salaire minimum assurer des conditions de travail correspondant aux standards du secteur considéré. Si l'une de ces conditions n'est pas remplie, les autorités compétentes doivent rejeter la demande. Elles peuvent également, de manière discrétionnaire, refuser un permis de travail pour d'autres raisons.

De nombreux emplois hautement qualifiés bénéficient d'une exemption de l'examen du marché de l'emploi. Par exemple, aucune saisine des autorités d'une vacance de poste, aucun effort particulier de recrutement ni aucune condition de salaire minimum ne sont requis dans les domaines de l'éducation, de la formation, des programmes d'échange internationaux ou d'autres programmes de contacts culturels.

Les Pays-Bas n'ont pas de politique particulière d'admission des travailleurs migrants dans des secteurs en pénurie de main-d'œuvre.

Régime de travailleurs migrants hautement qualifiés

L'admission en qualité de travailleur hautement qualifié suppose que l'employeur ait signé un accord avec le Service de l'immigration et des naturalisations (SIN). Dans cette hypothèse, l'employeur n'a pas à solliciter de permis de travail. Seul le SIN est responsable de l'admission sur le territoire et sur le marché national de l'emploi (SIN 2007).

Le titre du régime est quelque part trompeur : officiellement, ce ne sont pas les compétences du migrant mais son revenu qui détermine l'octroi du permis de séjour. Depuis janvier 2007, le revenu brut annuel pour les demandeurs âgés de moins de 30 ans doit attendre au moins 34 130 EUR et, pour les demandeurs de 30 ans ou plus, d'au moins 46 541 EUR. Le salaire est administré par le registre des salariés néerlandais ou, en cas de transfert intra-compagnie, par le registre des salariés de l'entreprise étrangère responsable de la nomination ou du détachement aux Pays-Bas (Site Internet Everaert 2007). En raison de cette condition de «registre des salariés local», les travailleurs étrangers ne peuvent prétendre à ce régime s'ils sont détachés aux Pays-Bas mais reçoivent leur salaire dans le pays d'origine.

Le permis de séjour est octroyé pour une durée de cinq ans si le migrant a un contrat de travail à durée indéterminée. En cas de contrat de travail à durée déterminée, un permis de séjour est délivré pour la durée du contrat, selon une période maximale de cinq ans. Seuls les employeurs qui ont signé une déclaration standard peuvent solliciter un permis de séjour comme migrant travailleur hautement qualifié.

L'employeur remplit les conditions pour employer des travailleurs migrants hautement qualifiés lorsqu'il peut prouver qu'il a régulièrement payé les cotisations sociales et ses impôts et qu'il justifie d'un chiffre d'affaires suffisant pour rémunérer un travailleur migrant hautement qualifié. L'employeur se obtient un code de société et un code d'accès secret nécessaire à l'obtention d'un formulaire de demande en ligne (Entretien Kroes). Il

s'agit d'une demande d'avis sur les chances d'obtenir un permis et non d'une demande de permis de séjour ou d'AST.

Si le SIN estime que l'entreprise et le migrant sont éligibles (officiellement, ils le seront toujours si le salaire convenu est au moins égal aux montants mentionnés plus haut), un avis positif sera transmis dans les deux semaines à l'ambassade néerlandaise du pays de résidence de l'intéressé. Le migrant doit alors introduire une demande d'AST auprès de l'ambassade des Pays-Bas de son pays de résidence et s'acquitter de la taxe correspondante. Lorsque l'AST est apposé sur le passeport du demandeur, il peut entrer sur le territoire des aux Pays-Bas et doit solliciter la délivrance d'un permis de séjour auprès de la municipalité afin de commencer à exercer les activités considérées. Il s'agit d'une simple formalité, le SIN ayant déjà émis un avis positif et les travailleurs, hautement qualifiés ou non, seront exemptés d'examen d'intégration. Par conséquent, la procédure ne devrait pas prendre plus de quelques semaines.

Cette procédure est plutôt efficace si le SIN accepte la demande sans procéder à une instruction complémentaire. Toutefois, si le SIN considère qu'un formulaire de demande n'a pas été correctement rempli, la demande n'est pas examinée dans les deux semaines. Dans ce cas, une décision doit être rendue dans un délai de six mois. Si le SIN découvre des erreurs simples dans la demande, il peut contacter le demandeur ou lui envoyer une lettre de clarification. Dans certains cas, il peut également demander au migrant de prouver qu'il a les compétences nécessaires pour exercer l'activité envisagée.

En cas d'avis négatif émis par le SIN, aucune voie de recours n'est ouverte ; l'intéressé doit alors solliciter l'AST auprès de l'ambassade néerlandaise, puis, le cas échéant, introduire un recours administratif à l'encontre d'une décision concernant sa demande (ou si une décision n'a pas encore été rendue après environ trois semaines). Le migrant peut également solliciter une décision en référé devant le Tribunal d'arrondissement de La Haye.

Par ailleurs la décision accélérée de deux semaines ne s'applique que si le travailleur migrant a séjourné légalement aux Pays-Bas avant l'introduction de sa demande, par exemple comme étudiant. Toutefois, le SIN envisage des changements de procédures afin de pouvoir examiner dans un délai de deux semaines les changements de catégorie, par exemple d'un permis d'étudiant à un permis de travailleur hautement qualifié (SIN 2007).

Bien que les étudiants étrangers bénéficient au terme de leurs études d'une période de trois mois pour trouver du travail comme travailleurs hautement qualifiés, cette période n'est pas considérée comme un séjour légal. Par conséquent, les étudiants qui utilisent cette «période de sursis» auront un vide dans leur séjour légal et devront repartir sur une nouvelle base lors de leur demande de permis de séjour permanent en cas d'obtention d'un permis de séjour comme migrant travailleur hautement qualifié. Le SIN n'informe pas les étudiants de cette conséquence (Entretien Kroes). Cependant, ce problème pourrait être résolu par de futurs amendements au système, à savoir l'extension de la «période de sursis» à une année (SIN 2007).

Activité professionnelle indépendante

La politique d'admission des travailleurs migrants indépendants fait actuellement l'objet d'une évolution. La politique d'examen des demandes n'est pas claire.

De manière générale il est exigé que les activités du migrant soient novatrices et bénéficient à l'économie néerlandaise. Un plan d'exploitation doit être présenté montrant que le migrant pourra en tout état de cause subvenir à ses propres besoins. Le SIN est compétent pour apprécier quelles activités doivent être considérées comme novatrices.

Le futur régime devrait être fondé sur un système à points, fonctionnant selon les qualifications de l'intéressé, son plan d'exploitation et le bénéfice de ses activités pour l'économie néerlandaise. En plus des conditions générales imposées à tous les ressortissants étrangers, le demandeur devra également posséder au minimum 5 % des actifs de la société, disposer de ressources financières suffisantes pour subvenir à ses besoins, posséder une assurance santé valide et avoir un casier judiciaire vierge.

Actuellement, le nombre de permis délivrés au titre d'exercice d'une activité indépendante est extrêmement faible et montre que les Pays-Bas n'ont pas réellement ouvert leurs frontières à ce type d'immigration.

Emploi saisonnier

Les travailleurs migrants peuvent être admis à des fins de travail saisonnier pour une durée maximale de 24 semaines. Il s'agit d'un statut provisoire qui ne peut être prolongé au-delà de la période considérée. Un nouveau permis de travail à des fins de travail saisonnier ne peut être octroyé que si le travailleur migrant n'a pas été titulaire d'un titre de séjour lui permettant de travailler durant les 28 semaines précédentes. Il convient néanmoins de remarquer qu'un permis de séjour n'est requis que si le travailleur saisonnier séjourne aux Pays-Bas pour plus de trois mois, ce qui est rare car la durée des récoltes est plus courte.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

La législation néerlandaise distingue trois catégories au sein de l'immigration à des fins d'études et/ou de formation : les étudiants, les *praktikanten* et les stagiaires.

Les étudiants ne sont pas considérés comme des migrants hautement qualifiés. Ils obtiennent un permis de séjour d'un an, avec possibilité de prolongation chaque année. Une fois leur diplôme obtenu, les étudiants disposent d'une période de sursis de trois mois (qui devrait être étendue à un an) pour trouver un emploi en qualité de travailleurs migrants hautement qualifiés.

Afin d'obtenir un permis de séjour à des fins d'études, le ressortissant étranger doit produire une confirmation d'inscription ou d'admission dans un établissement d'enseignement, une preuve d'assurance santé, une déclaration dans laquelle il reconnaît le caractère temporaire de son séjour et une preuve de ressources suffisantes. Lorsqu'une tierce personne finance les études, des documents spécifiques complémentaires doivent être soumis.

S'agissant de l'admission aux fins de formation professionnelle, le demandeur doit produire une explication écrite exposant les raisons ayant motivé le choix des Pays-Bas comme pays de destination et en quoi la formation contribuera à l'économie du pays d'origine. Il doit également présenter une déclaration du Ministère de l'éducation du pays d'origine confirmant que les études ne peuvent pas être effectuées dans ledit pays d'origine.

L'étudiant étranger a le droit d'exercer une activité professionnelle durant l'année scolaire, dans une limite de dix heures par semaine. En revanche il pourra exercer une activité à plein temps durant les mois d'été. L'employeur doit obtenir un permis de travail, mais aucun examen du marché de l'emploi n'est réalisé. Si la formation professionnelle fait partie intégrante du programme d'études, celle-ci ne peut excéder 50 % du cursus. Si la formation occupe plus de 50 % du temps de l'étudiant, celui-ci doit solliciter un changement de statut de séjour de la catégorie étudiant à celle de salarié et doit remplir les conditions exigées en la matière.

Au terme des études, les étudiants étrangers bénéficient d'une période de sursis de trois mois pour trouver un emploi comme travailleurs hautement qualifiés. Si l'emploi ne correspond pas à un travail hautement qualifié, le régime de droit commun des permis de travail s'applique.

Les étudiants migrants qui ont suivi une formation professionnelle au service du développement du pays d'origine ne bénéficient d'aucune période de sursis. Cependant, s'ils trouvent un emploi, un permis de travail peut être délivré en application de l'examen du marché du travail

Un ressortissant étranger peut obtenir un permis de séjour temporaire en qualité de *praktikant* ou de stagiaire si l'employeur obtient un permis de travail correspondant. Le permis de travail autorise un *praktikant* à séjourner aux Pays-Bas pour acquérir l'expérience nécessaire à son emploi dans son pays d'origine. Un permis de travail et un permis de séjour peuvent être octroyés pour 24 semaines maximum. Aucun examen du marché du travail n'est exigé. Le ressortissant étranger doit justifier d'une formation professionnelle suffisante et son employeur doit avoir conclu un accord avec une société néerlandaise pour cette formation. Le contenu de la formation doit être soumis aux autorités compétentes, accompagné d'une déclaration de l'entreprise néerlandaise reconnaissant qu'elle ne peut utiliser le *praktikant* comme travailleur ordinaire. L'employeur étranger doit déclarer que le *praktikant* se verra proposer un emploi une fois la formation achevée.

Un permis de séjour et un permis de travail peuvent être octroyés à un stagiaire pour un maximum d'un an si la formation est nécessaire à la finalisation des études à condition que celui-ci puisse justifier d'une formation professionnelle nécessaire dans son pays d'origine. Une nouvelle fois, la condition d'examen du marché du travail n'est pas exigée dans ce cas.

Les ressortissants étrangers titulaires d'un permis de séjour d'étudiant peuvent obtenir un permis de travail de stagiaire pour une durée de plus d'un an, à condition que la formation n'occupe pas plus de 50 % de leurs études. Par ailleurs, les ressortissants de certains pays tiers peuvent obtenir un permis de travail pour une durée supérieure.

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

De nombreuses lacunes du système ne résultent pas tant de la législation que de la façon dont les agents publics, principalement au sein du SIN, l'interprètent et l'appliquent. Tant que l'approche de l'organisation visera à empêcher l'entrée des immigrants, elle ne parviendra pas à gérer la migration au bénéfice des Pays-Bas et du pays d'origine. Le Conseil d'Etat a souvent approuvé les pratiques du SIN en refusant de condamner son interprétation restrictive de la loi et l'absence de motivation des décisions. Il est possible que le Conseil d'Etat change d'orientation afin de s'aligner sur l'attitude plus libérale du nouveau gouvernement et sa volonté de mettre en œuvre un nouveau système de gestion de la migration.

Il convient également de noter que la loi nationale néerlandaise n'opère pas de distinction entre les concepts de «conditions d'intégration» et de «mesures d'intégration» (voir les articles 4(1) et 7(2) de la Directive du Conseil 2003/86/CE). La version néerlandaise des directives communautaires utilisent le terme «conditions». Le gouvernement néerlandais utilise cette possible erreur de traduction comme justification à l'introduction d'un examen d'intégration à l'étranger dans le cadre de la procédure de regroupement familial (Groenendijk 2006).

Etudes

En cas d'exercice d'un emploi au cours des études, la Circulaire sur les étrangers prévoit que le travail doit être considéré comme saisonnier durant les mois d'été. Cette disposition ne figure toutefois pas dans le règlement d'application de la loi sur l'emploi. Toute restriction à une activité saisonnière durant l'été serait contraire à l'article 17 de la Directive 2004/114/CE relative aux étudiants de pays tiers. En outre, les dispositions de la même Directive relative à l'exercice d'une activité indépendante n'ont pas été transposées dans la législation nationale.

Immigration familiale

Les conditions financières diffèrent selon le regroupement familial et la constitution de famille. Bien qu'ayant été critiquée comme étant contraire à la Directive du Conseil 2003/86/CE relative au droit de regroupement familial, cette situation (Boeles 2005) n'a fait l'objet d'aucune modification. Les taxes administratives élevées pour l'immigration familiale rendent également impossibles certains regroupements familiaux et peuvent être considérées comme des instruments de restriction de la migration aux Pays-Bas.

Concernant le regroupement familial des parents, un parent célibataire âgé de plus de 65 ans peut être accueilli dans le pays à condition que l'ensemble ou la majorité de ses enfants vivent aux Pays-Bas et qu'il n'a pas d'enfants dans le pays d'origine pour le prendre en charge. Cette mesure a pu être considérée comme étant contraire à l'article 4(2) de la Directive 2003/86/CE, qui n'envisage pas de telles conditions (Boeles 2006).

Finalement, les orientations relatives à la politique d'immigration (Circulaire sur les étrangers, chapitre B2/1) prévoient une transposition de la Directive 2003/86/CE également pour les ressortissants néerlandais alors que le Conseil d'Etat a décidé qu'en application de l'article 3(3) de la Directive 2003/86/CE, la Directive ne s'appliquerait pas aux ressortissants néerlandais.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

Le Moniteur de l'intégration de 2006 fait état d'une diminution des AST octroyées, probablement en raison de l'exigence du test d'intégration obligatoire à l'étranger. Les cours d'intégration et de langue qui doivent être suivis après l'arrivée sur le territoire national sont organisés au niveau local. Les villes peuvent donc mettre en œuvre leurs propres mesures concernant les coûts de ces programmes. Par exemple, la ville d'Amsterdam rembourse le coût des cours au ressortissant étranger ayant réussi l'examen.

5. Coopération avec les pays tiers

La loi sur les restrictions à l'exportation sur les prestations dispose que les prestations de sécurité sociale (allocations familiales et allocations résultant de la loi générale sur l'âge avancé) ne peuvent être versées qu'aux personnes résidant sur le territoire néerlandais ou dans des pays ayant conclu un accord avec les Pays-Bas.

Aucun mécanisme spécifique facilitant le transfert de fonds dans les pays d'origine n'est envisagé. Les Pays-Bas n'ont pas adopté de mesures facilitant la «circulation des cerveaux» en étendant le principe de «préférence communautaire» aux ressortissants de pays tiers qui ont déjà travaillé durant quelques années au sein de l'Union avant de retourner dans leur pays.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Andel, J. van, «Wet inburgering in het buitenland» («La loi sur l'intégration civique à l'étranger»), *Journaal Vreemdelingenrecht* (2006) pp. 179-194.

Boeles, P., Lodder, G., Guèvremont ; S., «Commentaar Europees migratierecht. Richtlijn gezinshereniging» («Commentaires sur le droit européen de la migration et la Directive 2003/86/CE sur le regroupement familial») in *Vreedelingenrecht* (2006) La Haye, SDU (Boeles 2006).

Boeles, P. «De aanval op de gezinshereniging en de rol van het internationale recht», («Atteintes au regroupement familial et rôle du droit international»), *Migrantenrecht* (2005) pp. 116-126 (Boeles 2005).

Boeles, P. ; Lodder, G. (ed.), *Integratie en Uitsluiting* (*Intégration et exclusion)* (2005) La Haye, SDU.

Groenendijk, C., «Nieuwe inburgeringsrecht strijdig met gemeenschapsrecht» («La nouvelle loi d'intégration civique en opposition avec le droit communautaire»), *Migrantenrecht* (2006) pp. 366-368 (Groenendijk 2006).

Réseau européen des migrations (REM), «Rapport 2005 d'analyse politique» (2006) (REM 2006). Disponible en ligne : http://www.ind.nl/nl/Images/EMN%20Policy%20Analysis%20Report%202005%20-%20NL%20versie_tcm5-133800.pdf

Lange, T. de, *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland* (*Etat, marché et migrants. La réglementation de la migration aux fins de travail aux Pays-Bas 1945-2006*) (2007) La Haye, Boom Juridische Uitgevers.

Lodder, G., *Vreemdelingenrecht in vogelvlucht* (*Introduction au droit des étrangers*) (2005) La Haye, SDU.

Médiateur national, *Rapport reguliere verblijfsvergunning* (*Rapport sur l'immigration légale*) (2005) La Haye.

Médiateur national, *Verzoekschriften van een vijftigtal verzoekers met een klacht over een gedraging van de IND* (*Plaintes d'environ 50 personnes relatives à leurs demandes auprès de l'IND*) (2005) La Haye.

Pahladsingh, A., «De nationale rechtspraak inzake de associatieovereenkomst EG-Turkije» («La jurisprudence nationale en application de l'accord d'association CE-Turquie»), *Journaal Vreemdelingenrecht* (2006) pp. 87-99.

Roelofs, S., «Beslistermijnen in het reguliere toelatingsproces» («Durée de procédure en matière d'immigration légale»), *Migrantenrecht* (2005) pp. 276-291 ; 274-219.

Conseil économique et social, *Arbeidsmigratie* (*Migration de travail*) (2007) La Haye, SER.

Cour des comptes hollandaise, *Beslistermijnen. Waar blijft de tijd* (*Durée de procédure. Mais où est passé le temps?*) (2004).

Cour des comptes hollandaise, *Immigratie en Naturalisatiedienst* (*Services de l'immigration*) (2005).

Vries, K. de, «Het nieuwe Nederlandse inburgeringsstelsel» («Le nouveau système d'intégration civique hollandais»), *Migrantenrecht* (2006) pp. 272-282.

Autres sources

Décret royal de 1813.

Loi du 2 juin 1994 relative à la prévention des mariages de complaisance (Loi de 1994 sur la prévention des mariages blancs).

Loi du 21 décembre 1994 sur l'emploi des travailleurs étrangers.

Loi du 23 novembre 2000 sur les étrangers (Loi sur les étrangers).

Circulaire relative à l'application de la circulaire sur la politique d'immigration des étrangers, 2000 (Circulaire sur les étrangers).

Décret sur les étrangers du 23 novembre 2000 (Décret sur les étrangers).

Décisions du Conseil d'Etat

Conseil d'Etat, 29 mars 2006, JV 2006/172.

Office central des statistiques, *Statistiques de la population* (2007) (Office central des statistiques). Disponible en ligne: http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking

Everaert, avocats spécialisés en matière d'immigration (2007) (Site Internet Everaert 2007). Disponible en ligne: http://www.everaert.nl

Service néerlandais de l'immigration et de la naturalisation (SIN 2007). Disponible en ligne : http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/wonenenwerken/kennismigranten/index.asp

Entretiens

Jelle Kroes, avocat associé au cabinet Everaert spécialisé en matière d'immigration, 10 février 2007 (Entretien Kroes).

POLOGNE

1. Politique et tendances générales d'immigration 414

2. Régime juridique de l'immigration 414
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 414
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 414
2.2.1 Autorités compétentes 414
2.2.2 Conditions et procédures applicables 415
2.2.3 Voies de recours 415
2.3 Régime du séjour 416
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 416
2.3.1.1 Autorités compétentes 416
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 416
2.3.1.3 Voies de recours 417
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 417
2.3.2.1 Séjour temporaire 417
2.3.2.2 Séjour permanent 418
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 418
2.3.3.1 Regroupement familial 418
2.3.3.2 Travail 419
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 421

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 422

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 423

5. Coopération avec les pays tiers 424

Bibliographie sélective 425

1. Politique et tendances générales d'immigration

Malgré une augmentation constante du nombre d'étrangers depuis 1989, l'immigration en Pologne reste faible. Durant de nombreuses années, la Pologne a davantage été un pays de transit qu'un pays de destination. Entre 2000 et 2002, la Pologne a connu une diminution du nombre d'arrivants étrangers. Depuis lors, les chiffres ont à nouveau augmenté de manière régulière, passant de 6 587 arrivées en 2002 à 9 364 en 2003. Le nombre total de permis de séjour accordés en 2005 a augmenté de 5 % par rapport à 2004 (SOPEMI 2006). En 2006, 22 378 permis de séjour pour une durée déterminée et 3 255 permis d'établissement ont été émis. La même année, 995 étrangers se sont vus octroyer un permis de séjour de longue durée-CE.

Plus de la moitié des immigrants permanents en Pologne entre 2001 et 2005 étaient des ressortissants allemands, américains et ukrainiens. En 2005, environ deux tiers du nombre total de permis ont été accordés aux ressortissants des six pays suivants (par ordre décroissant) : l'Ukraine, l'Allemagne, le Belarus, le Vietnam, la Fédération de Russie et l'Arménie. L'adhésion à l'Union et la mise en œuvre de l'acquis communautaire ont provoqué une augmentation des entrées de citoyens communautaires sur le sol polonais et une diminution des arrivées de ressortissants de pays tiers (Bureau de rapatriement et des étrangers).

Depuis 2003, le texte législatif principal régissant les conditions d'entrée, de séjour et d'expulsion des étrangers est la loi sur les étrangers. En 2005, cette loi a été révisée afin de mettre en œuvre la Directive du Conseil 2003/86/CE relative au droit de regroupement familial. La loi sur les étrangers a de nouveau été modifiée par la loi du 24 mai 2007, afin notamment de transposer les directives européennes relatives aux études et à la recherche scientifique. Cette loi a notamment modifié la structure des autorités d'immigration polonaises, en faisant du Chef du Bureau des étrangers l'autorité en charge des questions relatives aux étrangers pénétrant et séjournant en Pologne.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

En règle générale, les étrangers peuvent introduire une demande de permis de séjour en Pologne aux fins de regroupement familial, de travail, d'exercice d'une activité salariée ou indépendante, d'études et de formation. Des règlementations spécifiques s'appliquent aux personnes d'origine polonaise appartenant aux anciennes républiques asiatiques de l'Union soviétique.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

Le traitement des demandes de visa relèvent par principe de la compétence des autorités consulaires polonaises à l'étranger[385]. Les bureaux consulaires sont placés sous l'autorité du Ministre des affaires étrangères (Loi sur les étrangers, art. 33).

[385] Un visa peut également être émis par le responsable des gardes frontières à un point de contrôle lorsqu'un étranger démontre de la nécessité d'entrer sur le territoire polonais en raison de circonstances exceptionnelles et urgentes.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

Un visa peut être octroyé pour un séjour court (défini comme un séjour d'une durée maximale de trois mois sur une période de six mois) ou pour un séjour de longue durée (défini comme un séjour d'une durée maximale d'un an sur une période de cinq ans) (Loi sur les étrangers, art. 31)[386].

Il n'y a pas de conditions positives à l'octroi de visas, à l'exception des conditions financières[387]. Ainsi sont-elles définies négativement et l'octroi de visa sera refusé si :

- les conditions d'octroi d'un certain type de visa ne sont pas remplies ;

- le demandeur est inscrit au registre des étrangers dont le séjour sur le territoire national est indésirable ;

- le demandeur ne dispose pas de ressources financières suffisantes pour assurer son séjour en Pologne ;

- le demandeur n'a pas d'assurance santé ;

- l'émission d'un visa peut constituer une menace pour la sécurité et la défense nationales, ainsi que pour la sécurité et l'ordre publics ou va à l'encontre des intérêts de la Pologne ;

- la période de validité d'un document de voyage du demandeur est inférieure de trois mois après la date de départ supposée du territoire national ;

- moins d'une année s'est écoulée depuis la date d'un refus d'octroi de visa et aucun élément nouveau venant étayer la demande n'a été produit par l'intéressé ;

- durant la procédure de demande de visa, le demandeur a présenté une demande ou des documents contenant des données personnelles mensongères ou de fausses informations, il a effectué un faux témoignage, dissimulé la vérité, falsifié un document ou a utilisé un tel document en le faisant passer pour authentique.

2.2.3 Voies de recours

La décision d'un bureau consulaire de refuser l'octroi d'un visa est définitive ; elle ne peut faire l'objet d'un recours, à l'exception toutefois des visas délivrés à un membre de la famille d'un ressortissant d'un Etat membre de l'Union ou de l'EEE. Dans cette hypothèse, un recours peut être introduit auprès du Ministère des affaires étrangères. La

386 Les visas de séjour peuvent être octroyés aux fins de tourisme ; de visite personnelle ; participation à des événements sportifs, à une activité économique, à une activité culturelle ou à des conférences internationales ; d'exécution de missions officielles par les représentants d'autorités de pays étrangers et d'organisations internationales ; de participation à la procédure d'asile ; travail ou séjour pour raisons scientifiques, de formation ou d'enseignement (à l'exception d'un emploi) ; de protection temporaire ou comparution personnelle devant une agence ou une autorité publique polonaise (Loi sur les étrangers, art. 26(4)).

387 Un étranger pénétrant sur le sol polonais doit prouver l'existence de ressources financières suffisantes pour l'entrée, le transit, le séjour et le départ (Loi sur les étrangers, art. 15). Ces ressources peuvent être remplacées par l'invitation d'un ressortissant polonais ou d'un Etat membre de l'EEE résidant en Pologne (Loi sur les étrangers, art. 16). Ces ressources doivent permettre de couvrir les frais de logement, de nourriture, de santé, de transit et toute mesure d'expulsion (Règlement du MSWiA).

décision du Ministre peut elle même faire l'objet d'un recours contentieux devant la Cour administrative régionale (Loi de révision, art. 9 ; art. 17(6)).

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

L'autorité compétente en première instance est le *Voïvode* compétente en fonction du lieu de résidence futur du demandeur. Le *Voïvode* est une autorité territoriale de l'administration gouvernementale d'une *Voïvodie* (région). L'autorité hiérarchiquement supérieure est le Chef du Bureau des étrangers, qui à son tour est placé sous l'autorité du Ministre des affaires étrangères.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

En règle générale, les demandes doivent être assorties d'un document de voyage valide, de photos récentes, des documents attestant les éléments présentés dans la demande et les circonstances justifiant celle-ci (comme une promesse de délivrance d'un permis de travail ou un certificat de mariage) (Loi sur les étrangers, art. 60(5)). Les demandes de permis aux fins d'exercice d'activités salariées ou indépendantes, de regroupement familial, ainsi que les demandes de permis de séjour présentées par le titulaire d'un permis de séjour de longue durée accordé par un autre Etat membre de l'Union ou les membres de sa famille doivent être accompagnées d'un justificatif de domicile et des documents confirmant le coût de ce logement[388].

Un demandeur peut soit être couvert par une assurance santé conforme aux standards de sécurité sociale nationaux ou produire toute document prouvant la prise en charge des frais de santé durant le séjour (Loi sur les étrangers, art. 53(7) ; art. 65(1)). Dans la plupart des cas, la preuve de l'existence de ressources suffisantes est également requise[389].

En addition, des frais de dossier doivent être acquittés. Les frais pour un permis de séjour à durée déterminée s'élèvent à 340 PLN (92 EUR), et à 640 PLN (174 EUR) pour un permis d'établissement ou un permis de séjour de longue durée-CE. Les frais d'émission d'un titre de séjour est de 50 PLN (14 EUR). Toutefois, un montant réduit de 25 PLN (7 EUR) est exigé pour les demandeurs en situation financière difficile ou si le motif du séjour est la poursuite d'études, la participation à une formation ou un stage dans le cadre

[388] Une déclaration de prêt d'un logement au sein de la famille du demandeur (son descendant, son ascendant, son frère ou sa sœur, son conjoint ou un parent de son conjoint) peut être considérée comme une preuve de logement officielle (Loi sur les étrangers, art. 60(5)).

[389] Le demandeur doit justifier de revenus stables et réguliers suffisants pour subvenir à ses besoins et à ceux des personnes à charge. L'existence de revenus peut être également remplacée si les frais de subsistance sont pris en charge par un membre de sa famille dans l'obligation de subvenir à ses besoins et à même de remplir cette obligation (Loi sur les étrangers, art. 53(7) ; art. 53(8)). Le revenu de l'étranger, en tenant compte des personnes à charges et à l'exclusion des frais de logement, doit être supérieur au revenu minimum permettant l'octroi d'aides sociales (Loi sur l'assistance sociale).

d'un programme de l'Union ou si le demandeur est âgé de moins de 16 ans à la date d'enregistrement de la demande (Ordonnance sur les frais de carte de séjour).

Les délais d'instruction de la demande ne doivent en principe pas excéder un mois ou, dans les cas particulièrement compliqués, deux mois (Code de procédure administrative, art. 35(3)). Dans la pratique, la procédure de délivrance des permis de séjour à durée déterminée est de deux mois environ.

2.3.1.3 Voies de recours

Une décision de rejet d'une demande de permis de séjour prise par un *Voïvode* peut faire l'objet d'un recours devant l'autorité hiérarchiquement supérieure dans un délai de 14 jours (Code de procédure administrative, art. 129). Le recours a un effet suspensif. En cas de confirmation de la première décision, un recours contentieux peut être présenté devant la Cour administrative régionale à Varsovie. Ces recours doivent être introduits dans les 30 jours (Loi sur les procédures des tribunaux administratifs, art. 53(1) ; art. 177(1)). Le recours contentieux ne suspend pas l'exécution de la décision administrative, sauf décision expresse de la Cour. Indépendamment des instances administratives d'appel, l'intéressé peut faire appel auprès d'une autorité de tutelle en vertu de la procédure de plainte administrative (Code de procédure administrative, art. 221).

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Si les circonstances justifient le séjour d'un ressortissant d'un pays tiers en Pologne pour une période excédant trois mois, la personne en question peut solliciter un visa de long séjour ou un permis de séjour à durée déterminée. Un visa de long séjour autorise l'entrée et le séjour sur le territoire national pour une période d'un an, ou pour une série de séjours successifs dont la totalité n'excède pas une année et dans les limites de la durée de validité du visa. Un permis de séjour à durée déterminée est octroyé pour la période correspondant aux motifs du séjour dans une limite de deux ans.

En application de l'article 57 de la loi sur les étrangers, la demande de permis de séjour à durée déterminée est rejetée lorsque le demandeur est inscrit au registre des étrangers dont le séjour sur le territoire de la République de Pologne est indésirable ; la raison réelle de son entrée et de son séjour est différente de la raison invoquée ; le demandeur a introduit sa demande sur base d'un mariage de convenance ; le refus est justifié par des motifs de sécurité et de défense nationales, ou par la protection de la sécurité et l'ordre publics, ou l'octroi du visa va à l'encontre des intérêts de la République de Pologne ; le demandeur a présenté une demande ou des documents contenant des données mensongères ou des informations fausses ; il a effectué un faux témoignage, dissimulé la vérité, falsifié ou contrefait un document ou utilisé un tel document en le faisant passer pour authentique; ou s'il lui a été diagnostiqué une maladie ou une infection nécessitant un traitement médical obligatoire en vertu de la loi du 6 septembre 2001 sur les maladies et les infections, ou s'il existe une suspicion de maladie ou d'infection et que le demandeur refuse de suivre un traitement médical.

2.3.2.2 Séjour permanent

Les permis suivants permettent aux ressortissants de pays tiers de s'établir sur le territoire polonais : le permis de séjour de longue durée-CE et le permis d'établissement. Dans les deux cas, le statut est accordé pour une durée illimitée lorsque le titre de séjour est accordé pour une durée limitée et doit être renouvelé. Dans le cas de ressortissants de pays tiers en possession d'un permis d'établissement, le titre est valide pour dix ans ; Dans le cas de résidents de longue durée, le titre est accordé pour une durée de cinq ans.

Le permis de séjour de longue durée-CE a été introduit dans le droit polonais après transposition de la Directive du Conseil 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. La condition principale pour obtenir ce permis est un séjour légal ininterrompu sur le territoire polonais durant une période d'au moins cinq ans précédant l'enregistrement de la demande (Loi sur les étrangers, art. 65(1)). Le demandeur doit par ailleurs remplir les critères stipulés à l'art. 5(1) de la Directive, à savoir une source de revenus stable et régulière et une assurance santé.

Le permis d'établissement autorise certains groupes de ressortissants de pays tiers à s'établir en Pologne, à savoir les personnes dont le séjour en Pologne est légal et pour lesquels l'octroi d'un permis de séjour permanent en Pologne est justifié, mais qui ne remplissent pas les critères d'octroi d'un permis de séjour de longue durée-CE ou qui ne sont pas dans les conditions d'en faire la demande. Un permis d'établissement ne peut être accordé qu'aux catégories d'étrangers mentionnées explicitement dans les dispositions correspondantes de la loi sur les étrangers (Loi sur les étrangers, art. 64), qui incluent notamment certains membres de la famille dans le cadre du regroupement familial.

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

En ce qui concerne l'exercice du droit de regroupement familial, les regroupants comprennent les citoyens polonais, les citoyens de l'Union et les ressortissants de pays tiers résidant sur le territoire de la République de Pologne selon un permis d'établissement ; un permis de séjour de longue durée-CE ; un permis de séjour à durée déterminée depuis au moins deux ans ; et les personnes bénéficiant du statut de réfugié.

En application de la législation applicable en la matière, on entend par membres d'une famille : le conjoint, lorsque le mariage est reconnu par le droit polonais en vigueur ; les enfants mineurs du regroupant et de son conjoint, y compris les enfants adoptés ; les enfants mineurs du regroupant ou de son conjoint, y compris les enfants adoptés, si l'un d'entre eux exerce le contrôle parental effectif sur l'enfant.

Les conditions générales concernant le logement et les moyens financiers s'appliquent aux cas de regroupement familial, à l'exclusion des personnes suivantes : les conjoints de citoyens polonais ; les membres de la famille des étrangers détenteurs d'un permis d'établissement ; les membres de la famille des étrangers titulaires d'un permis de séjour de longue durée-CE ; et les personnes bénéficiant du statut de réfugié.

Lorsque le demandeur est un enfant mineur du regroupant ou de son conjoint, le consentement parental des personnes exerçant le contrôle parental sur l'enfant est requis avant l'octroi d'un permis de séjour (Loi sur les étrangers, art. 60(2)).

En règle générale, les membres d'une famille bénéficient d'un permis de séjour pour une période n'excédant pas la période de validité du permis du regroupant. Les permis d'établissement sont accordés dans les cas suivants : lorsque le membre de la famille est un enfant mineur, né sur le territoire de la République de Pologne, d'un regroupant titulaire d'un permis d'établissement ; lorsque le membre de la famille est marié à un citoyen polonais depuis au moins trois ans et a résidé sur le territoire de la République de Pologne selon un titre de séjour à durée déterminée pendant les deux années précédant la demande ; et lorsque le membre de la famille est un enfant mineur d'un citoyen polonais, si le parent exerce l'autorité parentale sur l'enfant (Loi sur les étrangers, art. 64).

S'agissant de l'exercice d'une activité professionnelle, les membres de la famille suivants sont exemptés de l'obligation de posséder un permis de travail : le conjoint d'un ressortissant polonais ; les descendants d'un citoyen polonais âgés de moins de 21 ans ou à sa charge ; le conjoint d'un ressortissant d'un pays tiers bénéficiant du statut de réfugié, d'un permis d'établissement ou d'un permis de séjour à durée déterminée octroyé par référence à un permis de séjour de longue durée délivré dans un autre Etat membre, ou un permis de séjour toléré.

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

L'exercice d'une activité professionnelle permet l'obtention d'un droit de séjour d'un an maximum au moyen d'un permis de séjour aux fins d'exercice d'une activité professionnelle (Loi sur les étrangers, art. 26(4(h))) ou d'un permis de séjour à durée déterminée (Loi sur les étrangers, art. 53(1)). La délivrance d'un permis de séjour est soumise à la délivrance du permis de travail ou à la garantie d'emploi par l'employeur lorsqu'un permis n'est pas nécessaire, l'employeur s'engageant à verser une contribution unique correspondant au salaire minimum avant la délivrance du permis de travail.

Une fois sur le territoire, un permis un permis de travail de travail est délivré au demandeur qui a obtenu une promesse de délivrance de permis[390] assortie d'un visa ou d'un permis de séjour à durée déterminée (Loi de promotion de l'emploi, art. 88(2)). Une connaissance de la langue polonaise peut constituer une condition d'obtention de certains emplois, par exemple pour les médecins et les dentistes, ainsi que les ambulanciers, les infirmiers et les sages-femmes[391].

Un permis de travail est accordé si le demandeur remplit les conditions mentionnées dans les dispositions législatives, après examen du marché de l'emploi (Loi sur la promotion

[390] Promesse de délivrance d'un permis de travail par le *Voïvode* responsable.

[391] En vertu des dispositions de la loi sur la profession de médecin et de dentiste, l'accès à la profession n'est autorisé qu'aux titulaires d'un diplôme de médecine en polonais ou lorsque le niveau de langue est jugé suffisant pour remplir les fonctions de médecin, niveau qui doit être homologué par un examen de langue polonaise (Loi sur la profession de médecin et de dentiste, art. 7(3)).

des institutions, art. 88(6) ; art. 88(7))[392]. Avant délivrance du permis, le fonctionnaire compétent (le *stratosa*) effectue des recherches au niveau des registres du chômage et de l'Agence pour l'emploi afin de décider de la nécessité ou non de l'octroi du permis.

L'employeur concerné doit remplir les conditions suivantes : (1) il doit fournir la preuve que le revenu annuel mentionné dans sa déclaration annuelle est supérieur à 12 salaires moyens ; (2) il doit avoir employé à temps plein, pour une période d'au moins un an avant l'introduction de la demande et pour une durée indéterminée, deux personnes ou plus ne nécessitant pas de permis de travail ; et (3) au jour de l'introduction de la demande, il doit prouver l'existence de ressources suffisantes afin de remplir les conditions déterminées aux points 1 et 2 dans les 12 mois suivant son inscription (Règlement sur les permis de travail).

De plus, un ressortissant d'un pays tiers doit prouver qu'il possède les qualifications ou les compétences nécessaires au travail visé.

L'employeur est également tenu de remplir certaines conditions. Il ne peut refuser sans justification d'employer des personnes à la recherche d'emploi recommandées par un *stratosa* au poste ouvert au ressortissant d'un pays tiers. De plus, la rémunération proposée à un étranger ne doit pas être inférieure à celle proposée à un employé polonais pour le même travail (Règlement sur les permis de travail).

Un certain nombre de catégories d'étrangers ne sont pas tenues de détenir un permis de travail (Règlement sur les étrangers exemptés de permis de travail)[393]. Un permis de travail n'est pas davantage requis pour les ressortissants de pays tiers détenteurs d'un permis d'établissement ou d'un permis de séjour à durée déterminée, d'un permis de longue durée-CE délivré en Pologne ou dans un autre Etat membre ou d'un permis de séjour toléré (Loi sur la promotion des institutions, art. 87). De plus, le conjoint, les enfants de moins de 21 ans et les ascendants à charge d'un ressortissant polonais n'ont pas l'obligation de posséder un permis de travail s'ils sont titulaires d'un titre de séjour à durée déterminée délivré aux fins de regroupement familial (Loi sur les étrangers, art. 53(1)).

[392] Il existe certaines exemptions à l'examen du marché de l'emploi pour les demandeurs qui sont : des médecins ou des dentistes participant à des stages entrant dans le cadre de leur formation ; les représentants d'une entreprise étrangère dans sa filiale ou son agence sur le territoire polonais ; des entraîneurs sportifs ou des athlètes travaillant dans des clubs sportifs ou des entités dont l'objet légal inclut la promotion du sport et de l'activité physique ; des travailleurs en Pologne en vertu des accords internationaux sur l'emploi, lorsque la nécessité de confier cet emploi à un étranger est confirmée par l'autorité compétente ; des ressortissants turcs dont les employeurs ont introduit une demande de renouvellement de permis de travail après une année d'emploi régulier pour ce même employeur.

[393] Ils incluent notamment : les étudiants à plein temps durant les vacances ou pendant un stage ; les personnes dont la période d'emploi n'excède pas trois mois sur l'année civile ; les citoyens turcs employés légalement en Pologne durant quatre ans, les membres de leur famille s'ils ont habité ensemble sur le territoire polonais durant au moins cinq ans, ainsi que les ressortissants turcs diplômés des écoles et des universités polonaises descendants de ressortissants turcs employés de façon régulière en Pologne durant au moins trois ans ; les chercheurs travaillant pour des institutions de recherche et de développement ; les médecins ou les dentistes diplômés de facultés de médecine polonaises participant à des stages dans le cadre de leur formation universitaire ; les infirmiers ou les sages-femmes diplômés d'établissements polonais participant à des stages dans le cadre de leur formation ; les ressortissants de pays limitrophes de la Pologne dans le cadre d'une activité saisonnière n'excédant pas trois mois sur une période de six mois.

Activité professionnelle indépendante

Les ressortissants étrangers souhaitant exercer une activité professionnelle indépendante peuvent obtenir un titre de séjour aux fins d'exercice d'une activité économique (Loi sur les étrangers, art. 26) ou un permis de séjour à durée déterminée aux fin d'exercice d'une activité économique en accord avec le droit applicable en Pologne, bénéfique à l'économie nationale et qui contribue à la croissance de l'investissement, au transfert de technologie, à l'introduction d'innovations profitables ou à la création de nouveaux emplois (Loi sur les étrangers, art. 53).

L'article 13 de la loi sur l'activité économique prévoit la mise en place de catégories de ressortissants de pays tiers habilités à entreprendre et exercer une activité économique selon les dispositions applicables aux ressortissants polonais. Ces catégories comprennent les étrangers ayant obtenu un permis d'établissement, un permis de séjour de longue durée-CE délivré en Pologne ou dans un autre Etat membre, ou un permis de séjour à durée déterminée aux fins de regroupement familial ou pour les membres de la famille des personnes désirant séjourner en Pologne.

Les ressortissants de pays tiers sollicitant un permis de séjour à durée déterminée sont tenus de prouver que l'activité économique est bénéfique pour l'économie nationale. En règle générale, la délivrance de ce permis est soumise aux mêmes dispositions que celles applicables aux permis aux fins d'exercice d'une activité salariée.

Emploi saisonnier

Les étrangers souhaitant exercer un emploi saisonnier peuvent solliciter la délivrance d'un visa pour une durée correspondant à la promesse de délivrance de permis de travail, dans tous les cas inférieure à six mois dans une période de 12 mois (Loi sur les étrangers, art. 32). Des conditions spécifiques sont réglementées par la section 27, partie 2 du Règlement du 30 août 2006 relatif à l'exercice du travail des étrangers sans nécessité de permis de travail. Elles sont applicables aux citoyens des pays limitrophes (Allemagne, Russie, Belarus et Ukraine), à condition que l'emploi n'excède pas une durée de trois mois dans une période de six mois et que l'activité professionnelle soit exercée dans le domaine de l'agriculture, de l'horticulture (à l'exception de la culture maraîchère) et de l'élevage d'animaux.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Les ressortissants de pays tiers qui désirent étudier en Pologne peuvent introduire une demande de visa de courte ou de longue durée pour des motifs d'études, d'activités scientifiques ou de formation n'incluant pas l'emploi (Loi sur les étrangers, art. 26). De plus, des catégories spécifiques d'étrangers qui étudient et suivent une formation en Pologne durant plus de trois mois peuvent introduire une demande de permis de séjour à durée déterminée n'excédant pas un an (Loi sur les étrangers, art. 53(5)1))[394]. Le demandeur doit prouver qu'il dispose d'une assurance santé, il doit produire un

[394] Le permis peut atteindre une durée de deux ans pour les étrangers en formation ou en stage professionnel dans le cadre de programmes de l'Union.

certificat médical attestant qu'il n'existe aucune raison médicale faisant obstacle à ses études dans l'établissement d'enseignement et le cursus de son choix. Les étrangers qui introduisent une demande de permis de séjour à durée déterminée doivent justifier de ressources suffisantes à leur subsistance et à leur voyage de retour. De plus, les étudiants doivent certifier qu'ils auront des ressources suffisantes pour couvrir les frais scolaires ou universitaires durant leur séjour. La connaissance du polonais n'est pas indispensable à l'immigration mais fait partie des conditions d'admission dans les universités et les autres établissements d'enseignement.

Les ressortissants de pays tiers titulaires d'un certificat de maturité polonais ou d'un diplôme étranger reconnu comme équivalent[395] et autorisant l'étranger à entamer des études dans le pays émetteur peuvent poursuivre des études sans obligation de passer par les procédures d'admission (Règlement sur les étrangers poursuivant leurs études).

Les personnes suivantes peuvent entamer et continuer leurs études, ainsi que participer à des travaux de recherche scientifique et de développement selon le régime juridique applicable aux ressortissants polonais : les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis d'établissement, ainsi que les membres de leur famille s'ils sont domiciliés en Pologne ; les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de séjour à durée déterminée aux fins de regroupement familial ; et les ressortissants de pays tiers détenteurs d'un permis de séjour de longue durée-CE délivré en Pologne ou par un autre Etat membre, ainsi que les membres de leur famille (Loi sur l'enseignement supérieur, art. 43(2)). Dans d'autres cas, les étrangers peuvent étudier et participer à des travaux de recherche scientifique et de développement conformément à des accords internationaux et interuniversitaires, ainsi qu'en application de décisions prises par un ministre compétent ou par le doyen d'une université (Loi sur l'enseignement supérieur, art. 43(3)).

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

De manière générale, le droit polonais respecte le droit international des droits de l'homme et l'acquis communautaire.

Le respect du droit à la vie privée et familiale, consacré par l'article 8 de la CEDH, peut toutefois s'avérer problématique. Le droit de regroupement familial est limité dans le droit polonais aux membres de la famille nucléaire : le conjoint et les enfants mineurs du regroupant et/ou de son conjoint (en vertu de la Directive 2003/86/CE relative au regroupement familial). Le droit polonais n'autorise pas le regroupement familial de parents en ligne directe ascendante, des enfants adultes non mariés et des partenaires non mariés ou enregistrés (la décision est laissée aux Etats membres). Ces personnes peuvent introduire une demande de permis de séjour à durée déterminée en vertu de la clause générale, qui autorise l'octroi d'un permis lorsqu'il existe des raisons justifiant le séjour de l'étranger en Pologne pour plus de trois mois. Toutefois, tandis qu'en cas

[395] Un diplôme ou toute autre certification d'un établissement étranger, certifiée par l'apostille adéquate en application des dispositions relatives à l'homologation des diplômes scolaires obtenus à l'étranger ou d'un accord international.

de regroupement familial l'obtention du permis est un droit du demandeur lorsque les conditions égales sont remplies, les permis accordés en vertu de la clause générale relèvent de la compétence discrétionnaire des autorités.

En vertu de l'article 27 de la Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille de circuler et de résider librement sur le territoire de l'Union, les seules conditions permettant de limiter le droit d'entrée et de séjour sont l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique. Les deux premières conditions doivent être appliquées dans le respect du principe de proportionnalité et en fonction de la conduite personnelle de l'individu. Ces dispositions de la Directive n'ont pas été entièrement transposées dans la loi modifiant la loi sur l'entrée, le séjour et la sortie de la République de Pologne des ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne et des membres de leur famille.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

Il n'existe pas de politique de migration volontaire en Pologne et le besoin d'en élaborer une n'a été admis que récemment. Les flux migratoires vers la Pologne ont été déterminés par la situation géographique du pays, limitrophe des Etats soviétiques et des Etats Schengen. C'est pourquoi la Pologne a été un pays de transit pour de nombreux immigrants, en provenance notamment des pays d'Asie et d'Afrique. L'adhésion de la Pologne à l'Union européenne l'a rendue plus attractive aux yeux des visiteurs, avec une influence majeure sur la migration. Jusqu'à présent, la situation économique et le taux de chômage élevé (atteignant à l'heure actuelle environ 15 %) ont empêché les autorités d'ouvrir le marché du travail aux étrangers. Le nombre de permis de séjour accordés aux particuliers a diminué entre 2003 (8 651 permis) et 2005 (5 905 permis), la plupart des permis étant octroyés à des étrangers travaillant dans des petites entreprises de moins de dix employés.

Cependant, la situation a changé depuis l'accession de la Pologne à l'Union en 2004, de nombreux ressortissants polonais commençant alors à migrer vers d'autres Etats membres (principalement la Grande-Bretagne et l'Irlande), où les marchés du travail étaient désormais ouverts aux Polonais. Ces nouveaux flux migratoires, ainsi que les tendances positives de l'économie, ont provoqué des changements significatifs sur le marché du travail, révélant un manque de travailleurs, en particulier dans les secteurs de l'agriculture et de la construction. L'un des rares exemples positifs de mesures prises par les autorités polonaises en réaction à cette situation est la règlementation de 2006 sur le travail saisonnier.

Une autre réponse aux besoins du marché est une proposition du Ministère de l'emploi relative à une nouvelle règlementation permettant aux étrangers de travailler en Pologne pour trois mois sans permis de travail s'ils reçoivent de l'employeur l'assurance d'obtenir un emploi.

Depuis 2006, trois nouvelles institutions ont été créées afin de renouveler la politique migratoire. Il est encore trop tôt pour évaluer leur travail. Le 6 juillet 2006, le Département en charge de la politique migratoire du Ministère de l'intérieur et de l'administration a

été créé par le Règlement n° 97 du Premier Ministre du 23 juin 2006 (Règlement sur le Ministère de l'intérieur). Le Département est chargé des questions relevant du Ministère de l'intérieur et de l'administration en matière migratoire. Ses attributions comprennent : la préparation des orientations des politiques migratoires et leur présentation au gouvernement ; le recueil d'informations et l'analyse de la situation migratoire dans le pays ; la création et l'organisation d'événements et d'activités de sensibilisation aux questions migratoires ; la coopération à la création et à la mise en œuvre de la politique d'intégration des immigrants ; et l'élaboration, l'analyse et la préparation d'opinions sur des projets de lois et d'autres documents relatifs à la politique migratoire.

L'on peut enfin observer que l'une des carences les plus importantes de la loi sur les étrangers est le manque de marge de discrétion accordé aux autorités administratives. Il semble que même lorsque les considérations humanitaires ou les règles générales de droit requerraient une solution autre que celle imposée par la législation, les autorités administratives soient tenues de suivre les dispositions de la Loi.

5. Coopération avec les pays tiers

Trois régimes prévoient l'accès à la sécurité sociale et aux droits de pension aux étrangers ayant acquis ces droits en vertu en Pologne. Le premier modèle concerne les citoyens de l'Union ayant droit aux prestations sociales en vertu de l'acquis de l'Union. Dans le cas de ressortissants de pays tiers, le droit à ces prestations est garanti par des accords bilatéraux. Il existe actuellement trois accords bilatéraux, avec l'Argentine (remboursement des accidents de travail), la Libye et l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Trois nouveaux accords sont en négociation avec l'Australie, le Canada et les Etats-Unis d'Amérique. D'autres ressortissants de pays tiers ont le droit de bénéficier de la sécurité sociale et des droits à pension s'ils répondent aux critères établis par le droit polonais. Dans ces cas, les prestations sont versées sur un compte bancaire en Pologne ou à la personne les représentant. Selon le Ministère de l'emploi et des affaires sociales, quiconque est en droit de bénéficier de ces prestations les obtiendra, qu'il existe un accord entre son pays et la Pologne ou non.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Centre de recherche sur la migration de l'université de Varsovie, «Perspective des migrations internationales» in *Rapport 2006 du SOPEMI pour la Pologne* (SOPEMI 2006). Disponible en ligne : http://www.migracje.uw.edu.pl/obm/pix/015_73.pdf

Autres sources

Code de procédure administrative du 14 juin 1960, Journal official n° 98 de 2000, point 1017 (Code de procédure administrative).

Loi du 10 avril 1974 sur l'enregistrement du domicile et des documents d'identité, Journal officiel n°139, point 933.

Loi du 5 décembre 1996 relative à la profession de médecin et de dentiste, modifiée, Journal officiel n° 226 de 2005, point 1943 (Loi sur la profession de médecin et de dentiste).

Loi du 30 août 2002 relative aux procédures applicables aux tribunaux administratifs, Journal officiel n° 153 de 2002, point 1270 (Loi sur les procédures des tribunaux administratifs).

Loi du 13 juin 2003 relative aux étrangers, Journal officiel n° 128 de 2003, point 1175 (Loi sur les étrangers).

Loi du 12 mars 2004 relative à l'assistance sociale, Journal officiel n° 64 de 2004, point 593 (Loi sur l'assistance sociale).

Loi du 20 avril 2004 relative à la promotion des institutions pour l'emploi et le marché du travail, journal officiel n° 99 de 2004, point 1001 (Loi sur la promotion des institutions).

Loi du 27 juillet 2005 relative à l'enseignement supérieur, Journal officiel n° 164/05, point 1365, amendée (Loi sur l'enseignement supérieur).

Loi du 24 mai 2007 portant révision de la loi sur les étrangers et certaines autres lois, Journal officiel n° 120 de 2007, point 818 (Loi de révision).

Ordonnance du 18 août 2003 du Ministre de l'intérieur et de l'administration (MSWiA) relative aux frais de délivrance et de changement de carte de séjour à la charge des étrangers ainsi que tout autre document relatif à leur statut, Journal officiel de 2003 n° 151, point 1472 (Ordonnance sur les frais de carte de séjour)

Règlement du 29 septembre 2003 du Ministre de l'intérieur et de l'administration (MSWiA) relatif au montant des ressources financières dont doit disposer un étranger entrant sur le territoire, aux documents confirmant l'existence de ces ressources et au motif du séjour, Journal officiel de 2003 n° 178, point 1748 et n° 232, point 2341 (Règlement du MSWiA).

Règlement n° 97 du 23 juin 2006 du Premier Ministre portant modification du Règlement relatif au statut du Ministère de l'intérieur et de l'administration, in Polish Monitor n° 42, point 462 (Règlement sur le Ministère de l'intérieur). Disponible en ligne : http://www2.mswia.gov.pl/portal/pl/78/4066/.

Règlement du 21 juin 2006 du Ministère du travail, sur les procédures et les conditions de délivrance de permis de travail aux étrangers, Journal officiel de 2006, n° 141, point 1002 (Règlement sur les permis de travail).

Règlement du 30 août 2006 du Ministère du travail sur l'exercice d'une activité professionnelle par un étranger sans obligation de permis de travail, Journal officiel de 2006, n° 156, point 1116 (Règlement sur le travail des étrangers exemptés de permis de travail).

Règlement du 12 septembre 2006 du Ministre de la science et de l'enseignement supérieur sur la poursuite d'études par des étrangers et leur travail dans le domaine de la recherche scientifique et du développement, Journal officiel de 2006, n° 190, point 1406 (Règlement sur les étrangers poursuivant leurs études).

Ordonnance du 23 octobre 2006 du Ministre de la science et de l'enseignement supérieur sur la délivrance de certificats d'admission à un étranger pour la poursuite de ses études par l'établissement d'accueil, Journal officiel de 2006, n° 200, point 1575.

Bureau du rapatriement et des étrangers, *Données statistiques* (2006) (Bureau de rapatriement et des étrangers).

PORTUGAL

1. Politique et tendances générales d'immigration 428

2. Régime juridique de l'immigration 429
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 429
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 429
2.2.1 Autorités compétentes 429
2.2.2 Conditions et procédures applicables 429
2.2.3 Voies de recours 430
2.3 Régime du séjour 430
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 430
2.3.1.1 Autorités compétentes 430
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 431
2.3.1.3 Voies de recours 431
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 431
2.3.2.1 Séjour temporaire 431
2.3.2.2 Séjour permanent 432
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 432
2.3.3.1 Regroupement familial 432
2.3.3.2 Travail 433
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 435

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 435

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 435

5. Coopération avec les pays tiers 435

Bibliographie sélective 436

1. Politique et tendances générales d'immigration

Au cours des 15 dernières années, le Portugal a connu une hausse significative de l'immigration : entre 1990 et 1999, le nombre d'immigrés a doublé, passant de 100 000 à 200 000 personnes ; ce chiffre a doublé de nouveau entre 1999 et 2004 pour atteindre 440 000 immigrés. Les étrangers représentent aujourd'hui 4 % de la population résident sur le territoire national et 5,3 % de la population active. En 2006, il a été estimé que l'apport des immigrés à l'économie nationale représentait 7 % du PIB (de Sousa Ferreira 2006).

Au cours de la décennie 1990, les flux migratoires en direction du Portugal provenaient essentiellement des anciennes colonies africaines lusophones telles que le Cap Vert, l'Angola, la Guinée-Bissau ainsi que, dans une moindre mesure, d'Espagne et du Royaume-Uni. Le développement économique soutenu à la fin de la décennie 1990 a créé les conditions d'une immigration économique accrue.

Ces flux d'immigration se sont encore accentués au cours des dernières années ; ils sont désormais dominés par les ressortissants du Brésil et des Etats d'Europe centrale et orientale. Les étrangers résidant au Portugal entre 2001 et 2004 étaient essentiellement originaires du Brésil (14,9 % des étrangers), d'Ukraine (14,7 %) et du Cap Vert (14,3 %), et dans une moindre mesure d'Angola (7,9 %), de Guinée-Bissau (5,6 %), de Moldavie (3 %), de Roumanie (2,7 %), de São Tomé et Principe (2,7 %), de Chine (2,1 %) et de la Fédération de Russie (1,8 %). Au cours des cinq dernières années, les ressortissants d'Europe centrale et orientale sont devenus l'un des groupes immigrés les plus importants au Portugal, représentant actuellement un tiers de la population active née à l'étranger.

Compte tenu de l'augmentation et de la diversification des flux migratoires, les secteurs économiques employant des travailleurs étrangers se sont également diversifiés. La construction demeure cependant le principal secteur d'activité concerné.

Selon un rapport publié en 2003, l'intégration des étrangers dans la société portugaise ne présente pas de problème particulier, et ce malgré l'augmentation régulière du nombre d'immigrés (Robels 2003). En 2002, un Haut commissariat pour l'immigration et les minorités ethniques (ACIME) placé sous l'autorité du Premier Ministre a toutefois été créé, dans le but de favoriser l'intégration des immigrés dans la société portugaise. L'ACIME a développé des Centres nationaux d'aide aux immigrés (CNAI) pour fournir un soutien aux immigrés et faciliter le partage d'informations entre les administrations publiques concernées. L'ACIME intervient dans la formulation de propositions de réformes législatives relatives à l'entrée, le séjour, le départ et l'éloignement des étrangers.

Avant août 2007, l'immigration au Portugal était régie par le décret-loi n°34/2003 du 25 février 2003 relatif à l'entrée, au séjour et à la sortie des étrangers, l'ordonnance de rectification n° 2-D/2003 du 31 mars 2003 et le décret n° 6/2004 du 26 avril 2004. La réglementation relative à l'entrée et au séjour des citoyens communautaires s'applique également aux étrangers membres de la famille de ressortissants portugais.

Au mois d'août 2007, une nouvelle loi relative à l'immigration (Loi n° 23/2007) est entrée en vigueur modifiant les conditions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers et transposant en droit interne les directives communautaires pertinentes.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

La loi n° 23/2007 a remplacé un cadre juridique complexe prévoyant huit types de titres de séjour (comprenant quatre types de permis de travail, un permis de séjour aux fins d'étude, un permis de séjour temporaire autorisant l'exercice d'une activité professionnelle, une autorisation et une permission de séjour) par un régime composé d'une part d'un permis de séjour temporaire et d'autre part d'un permis de séjour permanent[396]. En règle générale, ce régime s'applique aux différents statuts d'immigration, tels que travailleur salarié, travailleur indépendant, regroupement familial, recherche et études.

Il convient de noter que de nouveaux motifs d'immigration ont été créés par la loi n° 23/2007 pour permettre l'entrée des travailleurs saisonniers des chercheurs et des scientifiques. Une procédure simplifiée a également été conçue pour le détachement ou le transfert temporaire de travailleurs dans des entreprises ou groupes d'entreprises ayant des activités au Portugal et qui sont originaires de pays membres de l'Organisation mondiale du commerce. Enfin, la nouvelle législation a créé le statut de résident de longue durée conformément au droit communautaire.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

La délivrance des visas relève en principe de la compétence des postes diplomatiques et consulaires portugais à l'étranger (Loi n° 23/2007, art. 48). Dans de nombreux cas, notamment s'agissant de la délivrance des visas de long séjour et des visas de séjour temporaire, l'accord préalable du Service des étrangers et des frontières (SEF) est requis (Loi n° 23/2007, art. 53).

Exceptionnellement, des visas de transit, des visas de séjour de courte durée (à des fins humanitaires) peuvent être délivrés aux postes frontières (Loi n° 23/2007, art. 66 ; art. 67). Dans ce cas, le directeur du SEF (personnellement ou par son représentant légal) est l'autorité compétente (Loi n° 23/2007, art. 69).

2.2.2 Conditions et procédures applicables

Le Portugal accorde les types de visas suivants : le visa d'escale, le visa de transit, le visa de courte durée, le visa de séjour temporaire et le visa de long séjour (Loi n° 23/2007, art. 45).

[396] Les permissions de séjour s'avéraient être un mécanisme juridique créé par le décret-loi n°4/2001 du 10 janvier 2001 permettant la régularisation des immigrés exerçant une activité professionnelle de façon illégale sur le territoire. La nouvelle loi a mis fin à ce système mais sans effet sur les demandes en cours d'instruction.

Les visas de courte durée sont accordés pour des séjours ne pouvant excéder trois mois par semestre et sont valables pour une durée maximale d'un an (Loi n° 23/2007, art. 51). Dans la plupart des cas, les visas de séjour temporaire sont accordés pour une période de trois mois (Loi n° 23/2007, art.54(2)). Ce type de visa peut être délivré aux fins de traitement médical, d'exercice d'une activité professionnelle ne dépassant pas six mois ou de recherche scientifique. Le visa de long séjour autorise l'entrée sur le territoire national aux fins de solliciter la délivrance d'un titre de séjour (Loi n° 23/2007, art. 58). En d'autres termes, l'immigration des étrangers soumis à l'obligation de visa dépend en principe de la délivrance d'un visa de long séjour. Ce type de visa autorise un séjour de quatre mois maximum et peut être accordé pour l'exercice d'une activité professionnelle salariée, indépendante, de recherche, d'études ou de regroupement familial.

Les informations suivantes doivent accompagner la demande de visa : motifs et durée du séjour ; deux photographies ; identification complète du demandeur ; extrait du casier judiciaire ; attestation médicale ; justificatifs d'assurance maladie et de logement (Décret n° 6/2004, art. 8 ; art. 9). Aux termes de l'article 52 de la loi n° 23/2007, les conditions de délivrance des visas sont les suivantes : le demandeur doit être muni d'un document de voyage valide et d'une assurance voyage ; il ne doit pas avoir fait l'objet d'une mesure d'éloignement, d'une interdiction d'entrée ou d'un signalement au SIS et il doit disposer de ressources suffisantes. Un visa ne peut être accordé à un demandeur qui a été reconnu coupable d'une infraction passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à un an. Une demande peut également être rejetée dans les cas où l'entrée du demandeur constitue une menace à l'ordre public, à la sécurité publique ou à la santé publique.

En vertu de la loi n° 23/2007, la durée maximale d'instruction est de 30 jours s'agissant d'une demande de visa de séjour temporaire (art. 54 (3)), et de 60 jours pour un visa de long séjour (art. 58(4)).

2.2.3 Voies de recours

Les décisions du Directeur du SEF peuvent faire l'objet d'un recours administratif auprès du Ministre de l'administration interne et d'un recours contentieux auprès du Tribunal administratif. En d'autres termes, seules les décisions auxquelles participent le SEF, soit les décisions relatives aux demandes de délivrance de visas de séjour temporaire et de visas de long séjour peuvent faire l'objet d'un appel.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

Les demandes de permis de séjour sont présentées sur le territoire national, auprès du SEF. Les permis sont délivrés par le directeur du SEF.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

En règle générale, les demandes doivent être présentées sur le territoire portugais. Les demandes de permis de séjour doivent être accompagnées de deux photos de passeport ainsi que de documents confirmant que le demandeur dispose d'un logement et de ressources suffisantes. Si l'individu ne dispose pas d'un logement et/ou de moyens de subsistance suffisants, un ressortissant portugais ou un ressortissant étranger résidant sur le territoire national peut présenter une garantie correspondante. Le parrainage doit être mentionné sur un formulaire spécial et authentifié par le SEF.

La décision doit être prise dans les 60 jours à compter du dépôt de la demande (Loi n° 23/2007, art. 82).

2.3.1.3 Voies de recours

Le rejet de la demande de permis de séjour est communiqué au demandeur, avec une brève motivation du rejet et la notification des voies de recours possibles et des délais correspondants (Loi n° 23/2007, art. 96).

Les décisions du Directeur du SEF peuvent faire l'objet d'un recours administratif auprès du Ministre de l'administration interne et d'un recours contentieux auprès du Tribunal administratif. Dans certains cas toutefois, seul un recours contentieux est prévu par la loi.

Les recours n'ont pas d'effet suspensif, exception faite des demandes relatives au statut de résident permanent.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Un permis de séjour temporaire peut être accordé pour une durée maximale d'un an ; il est renouvelable pour des périodes de deux ans (Loi n° 23/2007, art. 75).

La délivrance d'un permis de séjour temporaire est soumise aux conditions suivantes : le demandeur soit être en possession d'un visa de long séjour valide ; il doit être affilié au système de sécurité sociale ; il ne doit pas avoir été reconnu coupable d'une infraction passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à un an ; il ne doit pas avoir fait l'objet d'une mesure d'éloignement, d'une interdiction d'entrée du territoire ou d'un signalement au SIS ou au Système d'information d'intégration du SEF (Loi n° 23/2007, art. 77).

Un permis de séjour temporaire peut être refusé à un demandeur susceptible de présenter une menace à l'ordre public à la sécurité ou la santé publique. Un examen médical peut être imposé pour vérifier cette dernière condition (Loi n° 23/2007, art. 77).

En règle générale, un permis de séjour temporaire peut être renouvelé à condition que les exigences de délivrance du titre de séjour initial demeurent remplies. Il convient cependant de noter qu'une maladie contractée après la délivrance du premier permis ne peut être considérée comme un motif de refus de renouvellement (Loi n° 23/2007, art. 78(4)).

2.3.2.2 Séjour permanent

La loi de 2007 prévoit deux statuts de résident permanent : un permis de séjour permanent national (Loi n° 23/2007, art. 76) et un permis de séjour de longue durée-CE (Loi n° 23/2007, chapitre VII).

Bien que non limité dans le temps, le permis de séjour permanent national doit être renouvelé tous les cinq ans, ou dès qu'un changement des éléments constitutifs de l'identité du titulaire se produit (Loi n° 23/2007, art. 76). La délivrance de ce type de permis est soumis aux conditions suivantes : l'étranger a été titulaire d'un permis de séjour temporaire pendant au moins cinq ans ; au cours de cette période, il n'a pas été condamné à une peine supérieure à une année d'emprisonnement, et il possède une maîtrise suffisante de la langue portugaise (Loi n° 23/2007, art. 80).

Un permis de séjour de longue durée-CE est accordé à un ressortissant de pays tiers qui : a vécu légalement et de manière ininterrompue au Portugal pendant au moins cinq ans ; possède un revenu stable et régulier ; dispose d'une assurance maladie ; possède un logement adéquat et une maîtrise suffisante de la langue portugaise (Loi n° 23/2007, art. 126). Les étrangers titulaires d'un permis aux fins d'études, de formation professionnelle non rémunérée ou du volontariat ne peuvent bénéficier de ce statut (Loi n° 23/2007, art. 125). La demande de permis doit être traitée dans les six mois ; le silence de l'administration pendant neuf mois vaut décision d'acceptation (Loi n° 23/2007, art. 129(5)). Le permis de séjour de longue durée-CE est valable pour une durée de cinq ans ; il est renouvelable de plein droit (Loi n° 23/2007, art. 130). Les résidents de longue durée bénéficient d'un traitement égal à celui des ressortissants portugais, notamment en ce qui concerne l'accès à l'emploi et à l'éducation (Loi n° 23/2007, art. 133).

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

Le titulaire d'un permis de séjour a droit au regroupement familial[397]. Le regroupement familial est ouvert au conjoint du regroupant ; aux enfants mineurs et aux enfants majeurs à la charge du regroupant ou de son conjoint ; aux enfants adoptifs du regroupant ou du conjoint ; aux parents à la charge du regroupant ou de son conjoint ; aux enfants à charge du couple ou de l'un des conjoints étudiant au Portugal ; aux frères et sœurs mineurs placés sous la tutelle du regroupant (Loi n° 23/2007, art. 99). Dans le cadre du nouveau régime juridique, le regroupement du partenaire de fait du regroupant est également autorisé. Le regroupement familial s'étend enfin aux enfants mineurs non mariés et dépendants ou aux enfants adoptifs des partenaires de fait (Loi n° 23/2007, art. 100). Les membres de la famille peuvent déjà être présents sur le territoire portugais lors de leur demande, à condition qu'ils soient entrés légalement dans le pays ; alors que le régime précédent exigeait la plupart du temps que les demandes soient présentées dans le pays d'origine (Loi n° 23/2007, art. 98).

[397] Avec la mise en place des nouvelles dispositions législatives, les individus qui avaient une permission de séjour ou un permis de travail sont désormais considérés comme titulaires d'un permis de séjour.

Les demandes de regroupement familial sont aujourd'hui gérées par une autorité unique, là où précédemment les demandes étaient traitées à la fois par les bureaux consulaires et le SEF[398]. La demande de regroupement familial doit être présentée au SEF, accompagnée des documents suivants : justificatifs de l'existence d'un lien de parenté ou d'une union de fait ; éléments établissant que toutes les conditions requises pour obtenir le regroupement familial sont remplies et des copies des documents de voyage des membres de la famille (Loi n° 23/2007, art. 103(3)).

Les membres de la famille d'un regroupant titulaire d'un permis de séjour temporaire obtiennent un permis de séjour ayant la même durée de validité que celle du regroupant (Loi n° 23/2007, art. 107(1)). Les membres de la famille d'un résident permanent reçoivent un titre de séjour valable pour deux ans (Loi n° 23/2007, art. 107(2)). Dans les deux cas, après deux années passées au Portugal en vertu de l'autorisation de séjour initiale, et si les liens familiaux persistent, les membres de la famille peuvent faire valoir leur droit à une autorisation de séjour, indépendamment de celui du regroupant (Loi n° 23/2007, art. 107(3)). Aux termes de la nouvelle législation, le conjoint peut obtenir un titre de séjour indépendant de celui du regroupant dès la première demande, à condition que le mariage ait été célébré au moins cinq ans avant la demande.

Les membres de la famille ont le droit de travailler et de fréquenter un établissement d'enseignement (Loi n° 23/2007, art. 82).

Le SEF doit se prononcer dans les trois mois à compter du dépôt de la demande (Loi n° 23/2007, art. 105). En cas de décision favorable du SEF, un visa de séjour est immédiatement délivré aux membres de la famille (Loi n° 23/2007, art. 64).

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

La loi de 2007 établit un régime de l'immigration de travail considérablement différent du système précédent[399]. Une des différences fondamentales est la possibilité d'entrée légale

[398] Avant la mise en place des nouvelles dispositions, il était possible pour le bureau consulaire du pays d'origine des demandeurs de délivrer aux membres de la famille du regroupant un permis de séjour d'une durée d'un an maximum et ne dépassant en aucun cas la durée du permis de séjour du regroupant. Pour un membre de la famille déjà présent sur le territoire portugais un titre de séjour permanent pouvait être délivré par les services régionaux du SEF.

[399] Avant la mise en place des nouvelles dispositions, le permis de travail permettait l'exercice d'une activité professionnelle salariée ou indépendante. Ce permis était valable un an maximum et se divisait en quatre catégories : le permis de travail I aux fins d'exercice d'une activité professionnelle dans le domaine du sport ou des spectacles ; le permis de travail II aux fins d'exercice d'une activité de recherche scientifique ou pour des individus ayant des connaissances techniques de haut niveau ; le permis de travail III aux fins d'exercice d'une activité professionnelle indépendante dans le domaine d'une prestation de services ; le permis de travail IV aux fins d'exercice d'une activité professionnelle salariée. La délivrance des permis de travail I et II nécessitait une promesse d'embauche signée par les deux parties. Le permis de travail III nécessitait un contrat et un document attestant de l'existence des qualifications nécessaires. La délivrance d'un permis de travail IV exigeait la production d'une promesse écrite d'embauche, que le quota annuel d'entrées ne soit pas atteint (sur la base du rapport sur les possibilités d'emploi publié par l'IEFP (Institut pour l'emploi et la formation professionnelle)), la présentation de l'offre d'emploi publiée par l'IEFP et l'avis positif de l'IGT (Inspecteur général du travail).

offerte aux étrangers correspondant aux profils recherchés par l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle (IEFP) ainsi que dans le cas d'emplois non pourvus par des ressortissants portugais, des ressortissants d'Etats membres de l'EEE ou de pays tiers résidant légalement au Portugal

Un emploi de courte durée, n'excédant pas en général une durée de six mois, peut être exercé en vertu d'un visa de séjour temporaire, à condition que l'étranger soit muni d'un contrat de travail et qu'il satisfasse à toutes les conditions d'exercice de la profession (Loi n° 23/2007, art. 54). L'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle alimente une base de données qui compile les offres d'emplois temporaires non pourvues par des ressortissants d'Etats membres de l'EEE ou de pays tiers résidant légalement au Portugal (Loi n° 23/2007, art. 56). Le visa de séjour temporaire est accordé pour la durée de l'emploi. Il peut être accordé pour une durée supérieure à six mois dans des cas exceptionnels (Loi n° 23/2007, art. 56(5)).

Pour pouvoir exercer un emploi de longue durée, il est nécessaire d'obtenir un visa de long séjour pour activité professionnelle salariée. Il doit exister des offres d'emploi non pourvues par des ressortissants portugais, des ressortissants d'Etats membres de l'EEE ou de pays tiers résidant légalement au Portugal. Afin d'évaluer ces opportunités professionnelles, le gouvernement adopte annuellement un quota global indiquant la disponibilité des offres d'emploi et peut exclure des secteurs ou des activités spécifiques qui ne requièrent pas de travailleurs supplémentaires (Loi n° 23/2007, art. 59).

Un visa de long séjour est délivré, en fonction des quotas disponibles, à condition que le demandeur ait signé un contrat de travail, qu'il puisse produire une promesse écrite d'un contrat de travail ou qu'il possède les qualifications nécessaires pour exercer l'une des activités professionnelles ouvertes aux ressortissants de pays tiers et qu'un employeur ait manifesté le souhait de l'employer (Loi n° 23/2007, art. 59(5)). La nouvelle législation autorise ainsi l'entrée non seulement d'étrangers ayant un contrat de travail, mais aussi, sous certaines conditions, de candidats à des postes non pourvus. Une fois sur le territoire national, le travailleur étranger obtient un permis de séjour temporaire pour les mêmes motifs. Contrairement à l'octroi d'un visa, la délivrance d'un permis de séjour dépend exclusivement de l'existence d'un contrat de travail (Loi n° 23/2007, art. 88(1)).

En application de la nouvelle législation, des dispositions plus favorables s'appliquent aux chercheurs scientifiques et aux professionnels hautement qualifiés. Dans ces cas, le demandeur doit apporter la preuve de son admission dans un centre de recherche ou de l'existence d'un contrat de travail pour une activité hautement qualifiée.

Activité professionnelle indépendante

Les ressortissants de pays tiers peuvent solliciter la délivrance d'un visa de long séjour aux fins d'exercice d'une activité professionnelle indépendante, à condition d'avoir effectué des investissements et de posséder des ressources suffisantes (Loi n° 23/2007, art. 60(2)). La délivrance d'un permis de séjour temporaire correspondant est soumise aux conditions suivantes : une société a été constituée conformément à la loi ; le demandeur possède les qualifications nécessaires, il possède des ressources suffisants et est affilié au système de sécurité sociale (Loi n° 23/2007, art. 89).

Emploi saisonnier

En application de la loi de 2007, les travailleurs saisonniers peuvent être employés avec un visa de séjour temporaire à condition de détenir un contrat de travail et de satisfaire aux conditions d'exercice de la profession (Loi n° 23/2007, art. 54(1(c))).

Le régime précédent ne prévoyait aucun statut spécifique pour les travailleurs saisonniers, qui étaient soumis aux règles de droit commun applicables aux travailleurs étrangers.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Pour suivre un programme d'études au Portugal, il est nécessaire d'obtenir un visa de séjour et ensuite un permis de séjour temporaire. La délivrance d'un visa de long séjour est soumise aux conditions suivantes : le demandeur doit avoir l'âge minimum et ne pas dépasser l'âge maximum à cet effet et doit avoir réussi le cycle secondaire dans un établissement d'enseignement (Loi n° 23/2007, art. 62). Dans la plupart des cas, le permis de séjour temporaire est accordé pour une durée d'un an et est renouvelable pour une durée équivalente. Lorsque la durée des études est inférieure à un an, le permis sera délivré uniquement pour la durée des études (Loi n° 23/2007, art. 91). Les étudiants sont autorisés à travailler (Loi n° 23/2007, art. 83).

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

La Loi n° 23/2007 a transposé plusieurs Directives de l'Union en droit portugais, notamment : la Directive 2003/86/CE du Conseil relative au droit au regroupement familial ; la Directive 2003/109/CE du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée ; la Directive 2004/114/CE du Conseil relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange, de formation non rémunérée ou de volontariat ; et la Directive 2005/71/CE du Conseil relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

La nouvelle législation crée un régime plus transparent et plus systématique, permettant aux intéressés de mieux comprendre la loi et tous les avantages qui en découlent.

Certains changements rendent le nouveau régime plus adapté à l'intégration des citoyens étrangers dans la société portugaise, en particulier la normalisation de l'entrée et des permis de séjour et la normalisation correspondante du statut juridique des étrangers, ainsi que le nouveau régime de regroupement familial.

5. Coopération avec les pays tiers

Le Portugal a signé plusieurs accords bilatéraux de coopération en matière de migration, dont trois accords avec le Cap Vert (incluant une convention en matière de sécurité sociale en 2005), ainsi que des accords avec le Brésil (portant notamment sur l'embauche réciproque de ressortissants en 2003).

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

De Sousa Ferreira, E., *Contributions of immigrants to Portuguese demography* (2006) (de Sousa Ferreira 2006).

Robels, G., «Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe» (2003) (Robels 2003).

Autres sources

Loi n° 23/2007 du 4 juillet 2007 relative aux les conditions et aux procédures d'entrée, de séjour, de départ et d'éloignement des ressortissants étrangers ainsi que le statut de résident de longue durée (Loi n° 23/2007).

Décret n° 6/2004 du 26 avril 2004 (Décret n° 6/2004).

Ordonnance de rectification n° 2-D/2003 du 31 mars 2003.

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

1. Politique et tendances générales d'immigration 438

2. Régime juridique de l'immigration 439
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 439
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 439
2.2.1 Autorités compétentes 439
2.2.2 Conditions et procédures applicables 439
2.2.3 Voies de recours 440
2.3 Régime du séjour 440
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 440
2.3.1.1 Autorités compétentes 440
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 441
2.3.1.3 Voies de recours 441
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 442
2.3.2.1 Séjour temporaire 442
2.3.2.2 Séjour permanent 442
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 443
2.3.3.1 Regroupement familial 443
2.3.3.2 Travail 444
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 446

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 447

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 447

5. Coopération avec les pays tiers 448

Bibliographie sélective 450

1. Politique et tendances générales d'immigration

Les principales tendances contemporaines de l'immigration en République tchèque se sont dessinées après la dissolution du régime communiste en 1989. Certains modèles migratoires s'étaient déjà développés durant les décennies 1970 et 1980, comme ce fut le cas des étudiants vietnamiens invités par le gouvernement communiste et des Slovaques se déplaçant au sein de l'État commun. Pendant la première moitié des années 1990, la République tchèque était principalement un pays de transit de l'est vers l'ouest. Elle est devenue, depuis lors, un pays de destination. Entre 1992 et 1996, le nombre de ressortissants étrangers enregistrés comme résidents a quadruplé. L'immigration légale s'est ensuite ralentie, sans pour autant cesser d'augmenter. En 2007, 350 000 étrangers séjournaient légalement en République tchèque, la plupart originaires des pays d'Europe centrale ou de l'Est tels que l'Ukraine, la Slovaquie, la Pologne et la Fédération de Russie, exception faite du Vietnam et plus récemment de la Mongolie. La majorité des étrangers entrent sur le territoire national en tant que travailleurs migrants (salariés, indépendants ou hommes d'affaires) ; une faible proportion immigrant aux fins de regroupement familial.

La loi sur les étrangers de 1965 de la Tchécoslovaquie communiste a été remplacée par la loi sur le séjour des étrangers de 1992 qui a introduit une structure moderne de titres de séjour (courts séjours inférieurs à six mois, longs séjours inférieurs à un an et séjours permanents). Cette loi limitait cependant le séjour permanent aux seuls membres de la famille des ressortissants tchèques et aux motifs humanitaires. Les autres migrants n'étaient pas autorisés à modifier leur statut de long séjour à celui de permanent. En outre, la loi a permis aux étrangers de soumettre leurs demandes pour de longs séjours depuis le territoire tchèque, ce qui, conjugué au fait que la République tchèque avait des accords d'exemption de visa avec les principaux pays d'origine, a levé quasiment tout obstacle administratif au séjour des ressortissants étrangers et créé une situation décrite comme étant à la fois libérale et chaotique. Depuis 1994, les gouvernements successifs se sont efforcés d'assurer un meilleur contrôle de l'immigration, les développements les plus importants étant l'adoption de la loi sur le séjour des étrangers de 1999 et en 2000, l'introduction d'une obligation de visa pour les ressortissants de la Fédération de Russie, de Biélorussie et d'Ukraine en 2000. Ces mesures, avec d'autres[400], ont été considérées comme très restrictives et leur application a eu pour conséquence de faire perdre à des dizaines de milliers d'étrangers le droit de séjourner en République tchèque.

Malgré la rigueur de la législation actuelle, le nombre d'étrangers séjournant légalement sur le territoire tchèque n'a toutefois cessé d'augmenter. En outre, l'influence des institutions de l'Union a encouragé les autorités publiques à soumettre la question de la migration au débat public, influençant plus encore la législation tchèque en matière d'immigration. Lors de la mise en œuvre des politiques européennes communes en matière d'immigration de 2002 à 2006, de nombreux amendements libéraux ont été apportés à la loi sur les étrangers. En juillet 2003, un projet pilote de sélection active de travailleurs

[400] Des mesures visant à limiter la migration économique à une durée de cinq ans seulement ont également été proposées (au-delà de ces cinq années, l'Agence pour l'emploi ne serait plus autorisée à renouveler un permis de travail). Cependant, cet amendement de la loi sur l'emploi a été révisé six mois plus tard.

étrangers qualifiés a été lancé par le Ministère du travail et des affaires sociales[401], avec un succès mitigé cependant. Ces initiatives n'ont toutefois pas permis de réduire de façon significative le niveau de formalisme administratif en la matière.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

Les principales catégories d'immigration couvertes par la législation tchèque sont : le regroupement familial, l'emploi et les études.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

En principe, les visas doivent être sollicités auprès de l'ambassade de la République tchèque dans le pays de résidence du demandeur (ou dans tout autre pays)[402]. Les visas de long séjour sont délivrés par les services de police de la République tchèque après présentation d'une demande auprès d'une ambassade tchèque (Loi sur les étrangers, art. 30).

2.2.2 Conditions et procédures applicables

La loi sur les étrangers établit une distinction entre les visas de court séjour, y compris les visas de transit aéroportuaire (visas de catégorie A), les visas de transit (visas de catégorie B), les visas pour un séjour allant jusqu'à 90 jours (visas de catégorie C) et les visas de long séjour, délivrés pour une durée supérieure à 90 jours (visas de catégorie D) (Loi sur les étrangers, art. 17a ; art. 17b).

La procédure d'immigration standard est soumise à la délivrance d'un visa de long séjour. Une fois un visa de long séjour octroyé, un ressortissant étranger peut séjourner sur le territoire tchèque pour une durée supérieure à trois mois mais inférieure à un an. Au terme de cette période, le visa de long séjour n'est pas renouvelé mais une demande de permis de long séjour pour le même motif peut être introduite[403].

Les documents suivants doivent être produits à l'appui de la demande de visa de catégorie C : un document de voyage ; des photos d'identité récentes ; une invitation certifiée par la police ou une preuve de l'existence de ressources suffisantes pour couvrir les frais de séjour ; une attestation de logement ; un dépôt de garantie d'un montant égal aux frais de rapatriement par avion de l'étranger vers son pays d'origine ; une attestation d'assurance-voyage couvrant les frais médicaux en cas d'accident ou de maladie, pour un montant minimum de 30 000 EUR et couvrant les dépenses de transfert de la personne vers le pays d'origine (Loi sur les étrangers, art. 27).

401 Inspiré du système québécois, ce projet a recours à un système de notation assez strict lors de la sélection des migrants parmi les demandeurs.

402 Un ressortissant étranger n'ayant pas pu introduire une demande de visa auprès d'une ambassade peut exceptionnellement solliciter un visa de catégorie C (séjour jusqu'à 90 jours) auprès des services de police à un poste-frontière (Loi sur les étrangers, art. 26).

403 Il est impossible de modifier un court séjour en un long séjour car la demande de visa de long séjour doit être introduite auprès d'une ambassade à l'étranger.

Les documents suivants doivent être produits à l'appui de la demande de visa de catégorie D : un document de voyage ; des photos d'identités récentes ; des documents confirmant le motif du séjour ; une attestation de logement ; un extrait de casier judiciaire de la République tchèque et une assurance médicale pour la durée du séjour en République tchèque (Loi sur les étrangers, art. 31).

Qu'il s'agisse de visas de catégorie C et de visas de catégorie D, un examen médical pourra être exigé s'il existe des raisons fondées de soupçonner que l'étranger souffre d'une maladie sérieuse, et cela, afin de protéger la santé publique[404]. Un extrait du casier judiciaire du pays d'origine de l'étranger peut également être exigé.

La demande de délivrance de visa peut être rejetée pour les motifs suivants : le demandeur est inscrit au registre des personnes indésirables ; des preuves indiquent que le séjour serait à la charge de la République tchèque ; le séjour peut constituer une menace à l'ordre public ; le séjour n'est pas dans l'intérêt de la politique étrangère de la République tchèque ; l'étranger a enfreint une disposition de la loi sur les étrangers au cours des cinq dernières années ; tout autre obstacle significatif au séjour de l'étranger sur le territoire est découvert (Loi sur les étrangers, art. 56).

Les frais administratifs pour un visa de court séjour s'élèvent à 25 ou 30 EUR, les frais administratifs pour un visa de long séjour sont de 80 ou 95 EUR[405]. Les délais d'instruction sont les suivants : pour un visa de court séjour, 30 jours ; pour un visa de court séjour pour un membre de la famille d'un ressortissant de l'Union, 14 jours ; et pour un visa de long séjour, 120 jours.

2.2.3 Voies de recours

Une décision de rejet d'une demande de visa n'emporte aucun droit de recours ni d'accès au dossier et la décision n'a pas à être motivée.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

En règle générale, les premières demandes de permis de séjour sont présentées aux autorités consulaires et diplomatiques de la République tchèque à l'étranger[406].

[404] Les maladies considérées comme dangereuses pour la santé publique sont énumérées dans l'avis public émis par le Ministère de la santé de la République tchèque et comprend, par exemple, les maladies énumérées par le Règlement sanitaire international (Organisation mondiale pour la santé).

[405] Les frais consulaires peuvent varier en fonction des différents accords de réciprocité (par exemple, pour les visas de long séjour, les Ukrainiens payent 89 EUR, les Russes payent 142 EUR et les Biélorusses payent 71 EUR).

[406] Il existe une exception à cette règle pour les membres de la famille de ressortissants de l'UE doivent quant à eux introduire leur demande auprès de la Police des étrangers et des frontières sur le territoire de la République tchèque.

En outre, les ambassades tchèques dans les pays de l'Union ont pour politique de vérifier de la validité du permis de séjour détenu par le demandeur dans le pays où la demande est introduite. Si le demandeur n'a pas le droit de séjourner dans le pays en question, l'ambassade n'acceptera pas la demande de traitement. Cette pratique n'a cependant pas de fondement juridique dans la législation tchèque actuelle.

La police des étrangers et des frontières en République tchèque se prononce sur la grande majorité des demandes de permis de séjour. Les agences pour l'emploi locales (subordonnées au Ministère du travail et des affaires sociales) sont les autorités en charge de la délivrance des permis de travail.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

À quelques rares exceptions près, la procédure de demande et les documents requis pour un permis de séjour sont identiques pour le séjour temporaire et le séjour permanent.

Le ressortissant étranger souhaitant obtenir un permis de séjour doit compléter un formulaire de demande officiel et y joindre un passeport en cours de validité ou tout autre document de voyage ; deux photos d'identité ; une attestation de logement ; un extrait du casier judiciaire de la République tchèque ; et des frais administratifs de 1 000 CZK (36 EUR)[407]. Des examens médicaux et des extraits du casier judiciaire dans le pays d'origine de l'étranger peuvent également être exigés, le cas échéant.

Plusieurs demandes de permis de séjour impliquent d'apporter la preuve de ressources ou de revenus suffisants[408]. Les demandeurs de permis de long séjour, de permis pour affaires et de permis pour études doivent fournir des preuves d'un revenu régulier. Dans la mesure où ils doivent présenter un contrat de travail à l'appui de leur demande de permis de séjour les travailleurs salariés n'ont pas à apporter la preuve de l'existence ressources suffisantes. Le revenu mensuel est une exigence dans la procédure de demande de permis de long séjour aux fins du regroupement familial et dans la procédure des permis de séjour permanent.

Les motifs de refus de visas sont également des motifs de rejet des demandes de permis de séjour.

2.3.1.3 Voies de recours

En cas de rejet de la demande de permis de séjour, de permis de travail ou de licence d'exploitation, les demandeurs bénéficient des garanties du droit commun, à savoir, le

[407] Les membres de la famille de citoyens communautaires sont exemptés du paiement de ces frais.

[408] Le revenu minimum mensuel exigé (c'est-à-dire le niveau minimum de revenu socialement reconnu comme nécessaire à l'achat des fournitures de base telles que la nourriture) est calqué sur le salaire minimum et le montant des coûts normatifs aux fins des indemnités de logement Ce niveau minimum de subsistance devrait être valorisé par le gouvernement sur la base de la croissance de l'indice des prix à la consommation. Les coûts normatifs sont déterminés en fonction du nombre de personnes composant le ménage, du lieu de résidence (la ville de Prague étant plus chère que les plus petites communautés) et selon que l'étranger est propriétaire ou locataire. Le montant minimum est de 2460 CZK (95 EUR) pour une personne seule vivant dans un petit village ; le montant le plus élevé est 8545 CZK (330 EUR) pour une famille de quatre personnes ou plus. L'étranger peut, toutefois, prouver que ses dépenses de logement sont inférieures aux coûts normatifs.

droit d'accès au dossier, le d'obtenir une décision motivée et le droit de présenter un recours. Les étrangers peuvent introduire un recours dans les quinze jours auprès de l'organe administratif supérieur (par exemple, auprès du quartier général de la Police des étrangers et des frontières ou auprès d'un Ministère) qui a le pouvoir de modifier cette décision. Ce recours a généralement un effet suspensif sur la décision. En cas d'échec du recours administratif, un recours contentieux peut être présenté auprès des tribunaux administratifs. Dans ce cas, le tribunal peut décider de l'effet suspensif du recours.

En pratique, le contrôle administratif est raisonnablement efficace ; dans le cas de la Police des étrangers, le quartier général de Prague corrige bon nombre d'excès commis par les représentants régionaux de la police des étrangers. À l'inverse, l'efficacité du contrôle contentieux est douteuse.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Pour les courts séjours en République tchèque, des visas de catégorie C (octroyés pour un séjour d'une durée maximale de 90 jours) et des visas de catégorie D (octroyés pour un séjour d'une durée supérieure à 90 jours mais n'excédant pas une année) peuvent être octroyés (voir *supra*). Même si les visas de long séjour peuvent être considérés comme étant des visas d'immigration, puisqu'ils constituent la première étape de la procédure standard d'immigration, ils peuvent également être utilisés comme des «permis de court séjour» pour exercer un emploi à court terme ou des études, par exemple.

La procédure d'immigration standard consiste à introduire d'abord une demande de visa de long séjour et, à son échéance, de solliciter un permis de long séjour pour le même motif (Loi sur les étrangers, art. 42). Les permis de long séjour sont généralement octroyés pour une période d'un an ou deux (Loi sur les étrangers, art. 44) ; néanmoins, ils peuvent être accordés pour moins d'une année (Loi sur les étrangers, art. 44(4)a). Les permis sont renouvelables pour des durées généralement non supérieures à deux ans (Loi sur les étrangers, art. 44a).

Les permis de long séjour sont délivrés pour un seul motif. Un étranger voulant séjourner en République tchèque pour un motif différent doit solliciter un nouveau permis de long séjour (Loi sur les étrangers, art. 45(1))[409].

2.3.2.2 Séjour permanent

Après un séjour interrompu d'au moins cinq ans en République tchèque, un étranger peut introduire une demande de permis de séjour permanent (Loi sur les étrangers, art. 68).[410] Les membres de la famille des ressortissants tchèques bénéficient d'un régime plus

[409] Un étranger qui se voit délivrer un permis de long séjour aux fins du regroupement familial doit avoir séjourné au moins cinq ans sur le territoire avant de pouvoir introduire une nouvelle demande de permis de séjour pour d'autres motifs (Loi sur les étrangers, art. 45(2)).

[410] La période de séjour exigée comprend toute période de séjour sur la base d'un visa de long séjour ou d'un permis de long séjour et prend en compte la moitié du temps passé sur le territoire aux fins d'études. Toutes les périodes durant lesquelles le ressortissant n'était pas présent sur le territoire sont également prises en

favorable et peuvent solliciter un permis de séjour permanent dès l'entrée sur le territoire national. Les permis de séjour permanent sont également immédiatement disponibles dans le cadre notamment de motifs humanitaires et des catégories de personnes suivantes : les anciens ressortissants tchécoslovaques ; les ressortissants d'origine tchèque d'Europe de l'Est et d'Asie ; les enfants mineurs du titulaire d'un permis séjour permanent en République tchèque ; les sportifs de renom ; les étrangers souffrant de maladie sérieuse impliquant des coûts élevés de soins de santé (Loi sur les étrangers, art. 66). En outre, les participants au projet pilote ont la possibilité d'obtenir un permis de séjour permanent après un séjour de seulement deux ans et demi[411].

Le statut de résident de longue durée-CE est accordé au travers de la délivrance d'un permis de séjour permanent à condition que l'étranger ait séjourné continuellement pendant cinq ans en République tchèque ; qu'il n'ait pas perturbé de façon significative l'ordre public ou mis en danger la sûreté de la République tchèque ou tout autre État membre de l'Union ; et qu'il fournisse la preuve de ressources suffisantes (Loi sur les étrangers, art. 83).

Il n'existe pour le moment aucune exigence concernant la connaissance de la langue tchèque. Le gouvernement prévoit cependant de soumettre la délivrance du permis de séjour permanent à un examen linguistique.

Le séjour permanent est octroyé pour une durée illimitée et le permis de séjour correspondant est délivré pour une durée de dix ans et est renouvelable sur demande.

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

Trois principaux types de regroupement familial peuvent être distingués en fonction du statut du regroupant. Le premier type concerne les membres de la famille ressortissants de pays tiers munis d'un permis de long séjour ou d'un permis de séjour permanent et ayant séjourné en République tchèque pendant les 15 derniers mois (Loi sur les étrangers, art. 42a). Dans ce cas, le regroupement familial est ouvert au conjoint du regroupant ; aux enfants mineurs à charge et les enfants adultes dépendants du regroupant ou de son conjoint ; au mineur confié à la garde du regroupant ; et à tout parent isolé (âgé de plus de 65 ans et sans précision d'âge si ledit étranger ne peut se prendre en charge pour des raisons de santé) du regroupant (Loi sur les étrangers, art. 42a). Lorsque le regroupant est titulaire d'un permis de long séjour, les membres de sa famille se voient octroyer un permis de long séjour, renouvelable, pour une année au moins. Lorsque le regroupant bénéficie d'un permis de séjour permanent, les membres de la famille se voient délivrer un permis de séjour de deux ans pouvant être renouvelé par périodes de cinq ans (Loi sur les étrangers, art. 44 ; art. 44a). Les membres de la famille peuvent exercer une activité salariée à condition d'obtenir un permis de travail et peuvent exercer une activité indépendante.

compte dans la mesure où elles n'ont pas dépassé six mois consécutifs et que leur cumul n'ait pas excédé dix mois (Loi sur les étrangers, art. 68).

411 Ce projet pilote n'est pas repris dans la loi sur les étrangers et les étrangers ne jouissent donc d'aucun droit légal d'obtention de permis de séjour permanent au bout de deux ans et demi.

Le deuxième type de regroupement familial concerne les membres de la famille de ressortissants d'un État membre de l'Union autre que la République tchèque. Dans ce cas, le regroupement familial est ouvert au conjoint[412] ; aux parents (si le regroupant a moins de 21 ans) ; aux enfants (de moins de 21 ans) du regroupant ou de son conjoint ; aux membres de la famille à charge en ligne ascendante ou descendante du regroupant ou de son conjoint ; aux personnes vivant dans le ménage du regroupant et qui ne peuvent pas se prendre en charge en raison de graves problèmes de santé et dépendent de soins personnels fournis par le regroupant (Loi sur les étrangers, art. 15a). Les membres de la famille étrangers obtiennent un permis de long séjour ainsi qu'une carte de séjour valide pour une durée de cinq ans renouvelable, leur garantissant des droits similaires à ceux dont bénéficient les citoyens communautaires en République tchèque.

Le troisième type de regroupement familial concerne les membres de la famille d'un ressortissant tchèque. Les personnes admissibles sont les mêmes que celles pouvant prétendre au regroupement familial avec un citoyen communautaire. Dans cette dernière hypothèse, les membres de la famille obtiennent un permis de séjour permanent.

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

Aux termes de l'article 89 de la loi relative à l'emploi, l'exercice d'une activité professionnelle salariée par un ressortissant étranger est en principe soumise à la possession d'un permis de travail et d'un permis de séjour (ou, pendant la première année de leur séjour, d'un visa de long séjour). L'obtention d'un permis de travail est habituellement un préalable à la délivrance d'un permis de séjour. Les étrangers séjournant déjà en République tchèque pour un motif autre qu'une activité professionnelle (par exemple le regroupement familial, les études ou une activité indépendante) peuvent également solliciter un permis de travail. Le permis de travail et le permis de séjour pour ce motif ont une durée maximale d'un an. L'obtention d'un permis de séjour permanent autorise l'exercice d'une activité salariée sans nécessité d'obtenir un permis de travail (Loi sur l'emploi).

La République tchèque a un système compliqué de triple autorisation en ce qui concerne l'exercice d'une activité salariée : tout d'abord, l'employeur doit obtenir l'autorisation de recruter des employés étrangers ; l'employé étranger doit ensuite obtenir un permis de travail ; il doit enfin obtenir un permis de séjour. L'Agence pour l'emploi délivre une autorisation de recrutement après avoir publié le poste vacant dans la liste des offres d'emplois proposées par l'agence pour l'emploi et avoir constaté que le poste ne peut être pourvu par un demandeur d'emploi.

La demande d'autorisation de l'employeur doit mentionner le nombre exact de travailleurs étrangers nécessaires et le pourcentage de femmes parmi ceux-ci, ainsi qu'une proposition de contrat de travail – comprenant la durée prévue du contrat, la composition

[412] Les partenaires enregistrés reçoivent un permis en application de la disposition relative au ressortissant «vivant dans un ménage commun» (Loi sur les étrangers, art. 15a).

professionnelle de la future main-d'œuvre (avec, par exemple, les exigences en matière de qualifications), le salaire et une garantie de logement. Par ailleurs une copie certifiée d'un document confirmant l'autorisation de l'entrepreneur d'exercer une activité commerciale (par exemple, un extrait du Registre du commerce ou une licence commerciale) doit être jointe à la demande. La durée de cette procédure est d'environ un mois.

Lorsque l'employeur a obtenu la première autorisation, le travailleur étranger peut introduire une demande de permis de travail auprès de l'Agence pour l'emploi. La demande inclut une photocopie du document de voyage ; une déclaration de l'employeur certifiant l'emploi du demandeur ; une copie certifiée d'un document attestant que le demandeur dispose des compétences professionnelles exigées pour l'exercice de l'activité concernée (tel qu'un certificat professionnel, un certificat de fin d'études ou un diplôme universitaire) ; un certificat médical (émis moins d'un mois auparavant) ; et le paiement de frais administratifs d'un montant de 500 CZK (20 EUR). La durée de cette procédure est, à nouveau, d'environ un mois.

Les permis sont limités à un employeur particulier et à un poste particulier.

Il convient enfin de signaler l'existence d'un projet pilote de sélection active de travailleurs étrangers qualifiés offrant un régime avantageux (par exemple, une demande de permis de séjour peut être présentée après un séjour de deux ans et demi). La participation à ce programme est soumise aux conditions suivantes :

- le demandeur doit être soit originaire de certains pays spécifiques (la Biélorussie, la Bosnie-et-Herzégovine, la Croatie, le Kazakhstan, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Moldavie, la Fédération de Russie, la Serbie, le Monténégro et l'Ukraine), soit être diplômé d'une université tchèque ;

- le demandeur doit avoir terminé au moins ses études secondaires ;

- le demandeur doit obtenir au minimum 25 points dans la procédure de sélection informatisée qui reflète des critères tels que la situation familiale, les diplômes, l'expérience, les séjours précédents en République tchèque et la connaissance du tchèque, du slovaque, de l'anglais, du français ou de l'allemand ;

- le demandeur doit avoir trouvé un emploi en République tchèque et doit avoir obtenu un visa de catégorie D aux fins d'exercice d'une activité professionnelle.

Activité professionnelle indépendante

L'exercice d'une activité professionnelle indépendante est soumis aux conditions suivantes : obtention d'une licence d'exploitation, immatriculation auprès du registre des sociétés tchèques et permis de séjour valide.

La demande de licence d'exploitation est soumise au Bureau local des licences d'exploitation[413]. Elle comprend les documents suivants : un formulaire de demande dûment complété ; un extrait de son casier judiciaire ou un document équivalent émis par

[413] Cette institution est l'une des divisions des bureaux municipaux.

l'État d'origine ; une preuve du droit à l'utilisation des locaux ; un certificat attestant les compétences professionnelles, si nécessaire ; et le paiement de frais administratifs s'élevant à 1000 CZK (40 EUR) pour chaque activité déclarée.

Le Bureau des licences d'exploitation émet, le cas échéant, une déclaration certifiant que l'étranger répond à toutes les conditions générales et spécifiques applicables à l'exploitation d'une affaire. Muni de cette déclaration, l'étranger peut solliciter un permis de séjour aux fins d'exercer une activité indépendante auprès de la police des étrangers.

Lorsque le permis de séjour est délivré, si l'étranger a fait sa demande hors du territoire, il peut enter en République tchèque et obtenir une licence d'exploitation délivrée par le Bureau des licences d'exploitation. L'étranger doit ensuite procéder à l'inscription au Registre de commerce tchèque et produire les documents suivants à l'appui du formulaire d'enregistrement : la licence d'exploitation ; une preuve du droit à l'utilisation des locaux ; des frais administratifs de 5 000 CZK (195 EUR) ; et une attestation de signature.

Le permis de long séjour peut être délivré pour une période de deux ans. La durée de validité de la licence d'exploitation sera équivalente à celle du permis.

Emploi saisonnier

La loi sur les étrangers et la loi sur l'emploi ne prévoient aucune disposition particulière en matière de travail saisonnier. Un permis de travail doit être délivré selon la procédure de demande standard. S'agissant du titre de séjour, un visa de court séjour pour une durée de 90 jours peut être délivré si la durée de la «saison» n'est pas supérieure à trois mois. Toutefois, cette procédure n'est pas fréquemment adoptée car la procédure d'obtention d'un permis de travail est trop compliquée à mettre en œuvre pour une période de trois mois seulement. La demande en travailleurs saisonniers semble être satisfaite par les ressortissants tchèques et les étrangers résidant sur le territoire national.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Le séjour d'un ressortissant étranger aux fins d'études et soumis à la délivrance d'un permis de long séjour aux fins d'études, octroyé pour une période maximale d'un an renouvelable. Les étudiants étrangers doivent en premier lieu être admis dans une université ou un autre établissement d'enseignement reconnu. Ils peuvent ensuite introduire une demande auprès d'une ambassade[414]. Les documents suivants devront être produits à l'appui de la demande : confirmation de l'inscription dans un établissement d'enseignement ; documents de voyage et photographies d'identité ; preuve de fonds suffisants ou déclaration de soutien de l'établissement d'enseignement ; attestation de logement ; extrait de son casier judiciaire ; attestation d'assurance santé pour son voyage et si l'étranger est mineur, l'accord de ses parents pour le séjour (Loi sur les étrangers, art. 42d). Sur demande de l'ambassade, l'étranger devra également présenter un certificat médical et/ou un extrait du casier judicaire de son pays d'origine.

[414] Un ressortissant séjournant déjà en République tchèque sur la base d'un permis de séjour de longue durée peut demander à modifier le motif de son séjour (Loi sur les étrangers, art. 45) et introduire une demande auprès de la police sur le territoire tchèque.

Les étrangers titulaires d'un permis de séjour peuvent être employés pendant la durée de leurs études à condition d'obtenir un permis de travail. Une fois les études terminées, il est possible de demander un changement du motif du séjour sans quitter le territoire tchèque (Loi sur les étrangers, art. 45).

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

De manière générale, la législation tchèque est conforme aux dispositions communautaires en matière de migration et offre, dans plusieurs cas, un traitement plus favorable que ne l'exigent les normes européennes.

Néanmoins, un élément de non-conformité est l'obligation faite aux citoyens européens et aux membres de leur famille de présenter une preuve de logement lorsqu'ils introduisent une demande de permis de séjour temporaire ou permanent. Cette exigence contrevient directement l'article 8 de la Directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Une interprétation contestable de la loi sur les étrangers est par ailleurs susceptible de mettre en cause l'application correcte de la Directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Selon l'article 4 de la Directive, le statut de résident de longue durée devrait être octroyé aux ressortissants de pays tiers qui ont «résidé de manière légale et ininterrompue sur leur territoire pendant les cinq années qui ont immédiatement précédé l'introduction de la demande en cause». La police des étrangers tchèque interprète la notion de «résidence ininterrompue» comme étant une suite chronologique immédiate au permis de long séjour de l'étranger. Par conséquent, dès que l'étranger n'a plus de permis de séjour valide (même pour un seul jour), par exemple lors du renouvellement ou du changement de permis de séjour, le séjour est considéré comme ayant été «interrompu» et la période de cinq ans doit être recommencée.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

La législation en matière d'immigration de la République tchèque est relativement restrictive et s'oppose en cela à l'approche du gouvernement consistant à favoriser l'immigration dans le pays.

S'agissant de la délivrance des permis de séjour, l'on constate que les principes tels que la souveraineté de l'État, la sûreté nationale et l'ordre public et le principe de stricte légalité sont privilégiés et souvent appliqués aux dépens des étrangers. En revanche, la conception de l'administration comme étant un service fourni au public, y compris aux étrangers et le principe de transparence semblent passer au second plan. En outre, les bureaux de la police des étrangers sont médiocrement équipés ; certains bureaux administratifs ne sont ouverts que deux jours par semaine ; et plus généralement, aux dires de la plupart des observateurs, la diffusion de l'information n'est pas satisfaisante (Gabal 2004).

De plus, les autorités publiques semblent souvent traiter les étrangers de manière discriminatoire en fonction de leur pays d'origine, par exemple dans le cadre de la

procédure de délivrance des visas : d'après l'expérience des ONG, il est plus difficile d'obtenir un visa pour les ressortissants de certains pays (par exemple, de nombreux pays arabes) que d'autres, même si le demandeur est membre de la famille d'un ressortissant de l'Union voire d'un ressortissant tchèque.

Un autre problème a trait à l'attestation de logement qu'un migrant doit produire lorsqu'il introduit une demande de permis de séjour. En raison d'une faille dans la législation, il n'est pas possible de supprimer l'adresse du lieu de résidence d'un étranger contre son gré. En outre, de nombreux logements sont loués en violation des dispositions légales (par exemple, à des fins de fraude fiscale, ou location sans accord du propriétaire), et par conséquent le bailleur ne souhaite pas signer un document officiel certifiant l'existence d'un contrat de location. Aussi, de nombreux étrangers ne vivent pas à l'adresse à laquelle ils sont enregistrés et doivent acheter chaque année des attestations de logement à des tiers afin de renouveler leur permis de séjour.

En ce qui concerne les procédures de contrôle, il convient de noter que la procédure de contrôle contentieux manque d'efficacité jusqu'à présent. La plupart des recours intentés n'ont pas de suite, les juges refusant de statuer lorsque le demandeur n'a pas légalement le droit de prétendre au statut demandé.

Enfin, l'on note une influence croissante ou tout au moins soutenue des intermédiaires créant un «système client», une organisation semi-mafieuse de chefs-organisateurs (des clients de la mafia) louant à la journée «leurs» travailleurs aux entrepreneurs tchèques qui détournent alors près de la moitié des revenus du travailleur. Cette situation est mise en lumière par Gabal : «Un tel système caractérisé par la rigidité et des obstacles bureaucratiques décourage les étrangers respectueux de la structure légale définie et attire plutôt ceux qui sont capables de travailler à la frontière de la légalité ou qui la franchissent» (Gabal 2004) ; ou par Černík : «Une des raisons du succès du système client est le profit économique, partagé entre les clients, les structures criminelles et les sociétés tchèques légales. Une deuxième raison est le cadre juridique restrictif de la République tchèque en matière d'immigration, rendant difficile aux migrants potentiels l'accès au marché du travail tchèque sans l'aide des intermédiaires. Une fois établi, il est très difficile voire impossible de débarrasser notre économie des structures du système client» (Černík 2006, p. 28). Le plus inquiétant est que les autorités publiques n'inspirent aucune confiance à de nombreux étrangers qui considèrent alors que le recours à des intermédiaires professionnels est inévitable.

5. Coopération avec les pays tiers

La République tchèque préfère ne pas conclure d'accords bilatéraux d'immigration économique et, par conséquent, la législation tchèque n'offre aucun traitement de faveur à des ressortissants de pays tiers spécifiques. En pratique, seuls les ressortissants d'origine tchèque (les Tchèques ethniques vivant en Europe de l'Est ou en Asie) se voient octroyer le statut de résident permanent pour des raisons humanitaires, en vertu de leur origine ethnique.

L'accès aux prestations de la sécurité sociale et aux pensions versées par l'État hôte est possible pour les ressortissants d'États membres de l'Union. Pour ce qui est des pays tiers, des accords bilatéraux pour les droits à la pension ont été signés avec la Bosnie-et-Herzégovine, le Chili, la Croatie, Israël, le Canada, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Québec, la Fédération de Russie, la Serbie, le Monténégro, la Suisse, la Turquie et l'Ukraine. A l'exception des pensions, il n'y a pas de transferts de droits de sécurité sociale vers le pays d'origine.

Les transferts de fonds vers les pays d'origine sont assurés principalement par Western Union, ou par tout autre moyen privé (par exemple les compagnies de bus ou des personnes privées). Le secteur bancaire n'y est pas particulièrement associé puisque les travailleurs immigrants en République tchèque sont principalement issus de pays CEI et que leur système bancaire ne couvre pas l'ensemble du pays. Une discussion a été organisée sur l'immigration et le développement (en d'autres termes, une réunion interministérielle dont a été informé le Ministère des finances) concernant le projet d'analyse des paiements en provenance de la République tchèque. Le Ministère a demandé à l'OIM de fournir toutes les informations pertinentes et des analyses similaires pour d'autres pays.

La migration circulaire est un sujet important pour l'administration tchèque et un projet pilote a été mis en place couvrant l'Ukraine occidentale, source traditionnelle d'immigration économique vers la République tchèque. Ce projet est mis en œuvre par l'ONG Czech Catholic Caritas, qui gère le recrutement d'immigrants et facilite l'obtention de visas et de permis de travail. Elle s'occupe également du logement, de l'assurance maladie et d'autres aspects importants du séjour en République tchèque, ainsi que du retour dans le pays d'origine.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Černík, J., «Of clients and chereps. The organizational structures of Ukrainian labour migration», in Szczepaniková, A., Čaněk, M. ; Grill, J. (eds.), *Migration processes in Central and Eastern Europe: unpacking the diversity* (2006) Prague, Centre multiculturel de Prague, pp. 25-29 (Černík 2006).

Gabal, I., *Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků (Rapport de recherche auprès du Ministère du travail et des affaires sociales)* (2004) Praha, Ivan Gabal Analysis & Consulting (Gabal 2004).

Autres sources

Loi n° 326/1999 du 1er janvier 2000 sur le séjour des étrangers sur le territoire de la République tchèque, à jour de l'amendement de la loi sur les étrangers n° 165/2006 du 1er septembre 2006 (Loi sur les étrangers).

Loi n° 435/2004 relative à l'emploi, à jour de l'amendement n° 159/2007 du 2 juillet 2007 (Loi sur l'emploi).

Ministère du travail et des affaires sociales, *Projet pilote de* «*Sélection active des travailleurs étrangers qualifiés*» (2003).

ROUMANIE

1. Politique et tendances générales d'immigration 452

2. Régime juridique de l'immigration 453
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 453
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 453
2.2.1 Autorités compétentes 453
2.2.2 Conditions et procédures applicables 454
2.2.3 Voies de recours 455
2.3 Régime du séjour 455
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 455
2.3.1.1 Autorités compétentes 455
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 455
2.3.1.3 Voies de recours 456
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 456
2.3.2.1 Séjour temporaire 456
2.3.2.2 Séjour permanent 456
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 457
2.3.3.1 Regroupement familial 457
2.3.3.2 Travail 458
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 461

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 461

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 461

5. Coopération avec les pays tiers 462

Bibliographie sélective 463

1. Politique et tendances générales d'immigration

A la suite de la chute du régime communiste en 1989, la Roumanie a entamé un processus de transition relativement stable qui suit son cours, après même l'adhésion du pays à l'Union européenne le 1er janvier 2007.

La Roumanie est avant tout un Etat d'émigration et seulement de façon secondaire un pays de destination des flux migratoires. Le taux de migration net en Roumanie demeure négatif, le nombre d'émigrants chaque année restant supérieur au nombre d'immigrants.

Le principal pays d'origine des ressortissants de pays tiers en Roumanie est la République de Moldavie. Cette tendance semble se maintenir, du fait de la langue commune aux deux Etats et des conditions économiques plus favorables en Roumanie. Parmi les autres pays d'origine des immigrants l'on trouve l'Australie, le Canada, Israël, la Serbie, la Suisse, la République arabe-syrienne, la Turquie, l'Ukraine et les Etats-Unis d'Amérique.

La politique migratoire roumaine a été élaborée en conformité avec le droit communautaire. Le statut juridique des étrangers en Roumanie est aujourd'hui réglementé par l'ordonnance d'urgence 194/2002, modifiée à plusieurs reprises depuis son adoption[415]. Le gouvernement a récemment adopté deux ordonnances d'urgence, modifiant certains aspects importants de la législation d'immigration. Ces deux ordonnances ont été publiées au Journal officiel le 26 juin 2007 et sont entrées en vigueur le même jour. L'ordonnance d'urgence 55/2007 prévoit la mise en place d'une autorité centrale en charge des questions d'immigration, l'Office roumain d'immigration, par la fusion des trois autorités jusqu'ici compétentes, l'Autorité pour les étrangers, l'Office national des réfugiés et l'Office pour la migration de la main d'œuvre. L'ordonnance d'urgence 56/2007 traite également de l'emploi des étrangers, des permis de travail et du transfert temporaire de main-d'œuvre.

La définition du terme «étranger» a récemment été modifiée. Avant juin 2007, les étrangers étaient définis comme des personnes ne possédant la nationalité roumaine. Ainsi y-avait-il deux catégories d'étrangers, les citoyens européens bénéficiant d'un régime juridique spécifique. Un étranger est à présent défini comme une personne qui n'est ni ressortissant roumain, ni citoyen européen ou ressortissant d'un Etat membre de l'EEE. En application de cette nouvelle définition, la législation sur les étrangers s'applique exclusivement aux ressortissants de pays tiers, les citoyens européens et les ressortissants d'Etats membres de l'EEE bénéficiant d'un statut égal aux ressortissants roumains. Cette nouvelle approche a simplifié l'application du droit de l'immigration.

Une législation secondaire relative à l'organisation de l'Office roumain d'immigration a également été adoptée (Décision gouvernementale 639/2007), plaçant l'Office sous l'autorité du Ministère de l'intérieur et de la réforme administrative.

En 2004, le gouvernement roumain a adopté une stratégie nationale sur la migration (Décision gouvernementale 616/2004) dont les composantes principales sont relatives

[415] L'ordonnance a fait l'objet de plusieurs amendements par la loi 357/2003 ; la loi 309/2004 relative à la libre circulation des citoyens européens et des ressortissants des Etats membres de l'EEE ; la loi 482/2004 ; l'ordonnance d'urgence 113/2005, adoptée par la loi 306/2005 ; la loi 56/2007 ; et l'ordonnance d'urgence 55/2007.

à l'intérêt national, aux effets positifs de l'immigration contrôlée, à la lutte contre l'immigration illégale et à la solidarité et la coopération internationales. La Roumanie a également bénéficié de l'aide du programme PHARE[416] aux fins de faciliter l'harmonisation juridique en matière de gestion de l'immigration.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

Un visa de court séjour autorise les étrangers à solliciter l'entrée sur le territoire roumain à des fins autres que l'immigration, pour un séjour ininterrompu ou plusieurs séjours dont la durée totale ne doit pas excéder 90 jours dans une période de six mois à dater de la première entrée sur le territoire.

Les visas de long séjour sont délivrés pour un séjour d'une durée maximum de 90 jours, et incluent la possibilité de solliciter un séjour plus long. Les visas de long séjour sont délivrés pour les motifs suivants : activités professionnelles salariées ou indépendantes, emploi, études, regroupement familial, activités religieuses ou humanitaires, recherche ainsi des motifs additionnels, tels que le séjour aux fins de traitement médical.

La possession d'un visa de long séjour est un préalable au renouvellement d'un droit de séjour temporaire[417]. Un étranger qui a obtenu le droit de séjourner sur le territoire de Roumanie ou dont le droit de séjour a été renouvelé par l'Office roumain de l'immigration obtient l'un des trois types de permis de séjour suivants : un permis de séjour temporaire, s'il est titulaire d'un droit de séjour temporaire ou en cas de renouvellement du droit de séjour ; un permis de séjour à des fins de travail s'il est titulaire d'un droit de séjour temporaire et d'un droit d'exercer une activité rémunérée[418] ou en cas de renouvellement de ce droit ; et un permis de séjour permanent s'il bénéficie d'un droit de séjour permanent.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

Les visas de long séjour sont délivrés par les postes diplomatiques et consulaires roumains à l'étranger. La délivrance des visas de long séjour suppose l'approbation du Centre national des visas, une structure spécialisée du Ministère des affaires étrangères, ainsi que l'opinion de l'Office roumain d'immigration[419].

En principe, l'opinion de l'Office est simplement consultative. Toutefois, il remarquer qu'une opinion négative entraîne habituellement une décision de rejet. L'Office roumain

[416] PHARE est un programme d'aide communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale au niveau financier destiné au développement institutionnel et à l'alignement sur l'acquis communautaire.

[417] Le renouvellement peut également être sollicité par des étrangers exemptés de visa.

[418] Il s'agit d'un document distinct de l'autorisation de travail.

[419] L'Office exerce un contrôle des documents et critères suivants : possession d'un document de voyage ; existence de mesures d'interdiction nationales ou européennes ; existence d'une menace pour la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou l'intégrité morale ; casier judiciaire de l'intéressér ; possibilité d'utilisation du visa à des fins d'immigration irrégulière. L'opinion peut également envisager des conditions spécifiques au type de visa sollicité.

d'immigration émet son opinion dans un délai de 30 jours à dater de la demande du Ministère des affaires étrangères et le visa n'est alors accordé que si, au moment de son émission, les conditions valables au moment de l'approbation restent d'actualité. Ainsi, les missions diplomatiques et les bureaux consulaires effectuent un contrôle supplémentaire.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

Lors d'une demande de visa, les étrangers doivent se présenter en personne auprès des autorités compétentes. Les demandes de visa de court et long séjour sont soumises au paiement d'une taxe consulaire de 17 EUR pour une entrée et 42 EUR pour des entrées multiples. Ce montant n'inclut pas le coût du visa, qui doit être acquitté séparément et varie de 24 à 47 euros.

En fonction des pays, l'obligation de possession d'un visa ou l'exemption de cette obligation se fonde sur le Règlement du Conseil 2001/539/CE du 15 mars 2001 (Ordonnance d'urgence, art. 30).

Les ressortissants de pays avec lesquels la Roumanie a conclu des accords en la matière sont exemptés de l'obligation de visa selon les conditions et les durées de séjour spécifiées. Le gouvernement peut par ailleurs décider d'une exemption unilatérale au bénéfice des ressortissants de certains Etats.

L'entrée sur le territoire roumain peut être autorisée si l'étranger satisfait aux conditions suivantes : possession d'un document de voyage valide ; possession, le cas échéant, d'un visa ou, dans certains cas, d'un permis de séjour valide ; présentation de documents justifiant le motif et les conditions de séjour et établissant l'existence de ressources nécessaires pour le séjour et le retour dans le pays d'origine, ou pour le transit vers un autre Etat.

L'étranger désirant pénétrer sur le sol roumain ne doit pas faire l'objet d'une mesure d'interdiction du territoire ou avoir été déclaré indésirable. L'étranger ne doit pas avoir tenté d'entrer sur le territoire au moyen de documents falsifiés, il ne doit pas avoir fait l'objet d'un signalement au SIS ni constituer une menace pour la défense et la sécurité nationales, l'ordre public, la santé publique ou l'intégrité morale.

L'entrée sur le territoire est refusé si : l'intéressé ne remplit pas les conditions d'entrée ; il est identifié par les organisations internationales dont fait partie la Roumanie, de même que par les institutions spécialisées dans la lutte contre le terrorisme, comme fournissant un soutien financier, logistique ou autre à des organisation terroristes ; des indices permettent de conclure qu'il fait partie de groupes criminels organisés de type transnational ou qui soutiennent, de quelque manière que ce soit, l'activité de ces groupes ; il est soupçonné de participation à la commission d'infractions, d'actes terroristes, d'activités criminelles organisées, de crime de guerre ou de crime contre l'humanité au sens des conventions internationales auxquelles la Roumanie est partie (Ordonnance d'urgence, art. 8).

La demande de visa est rejetée si les conditions d'entrée en Roumanie ne sont pas remplies ou s'il existe une raison d'interdire l'entrée sur le territoire. Un visa sera octroyé

si : il n'y a aucune indication négative dans le Système d'information de la migration, de l'asile et du visa ; il n'y a aucune raison au niveau communautaire de refuser l'entrée du demandeur sur le territoire des Etats Schengen et sur le territoire des Etats parties à l'Accord relatif à la suppression des contrôles aux frontières ; il n'y a aucune raison de croire que le visa est sollicité dans un but d'immigration illégale ; et l'étranger n'a pas été condamné à l'étranger pour des infractions incompatibles avec les motifs du séjour envisagé.

Les autorités de contrôle aux frontières peuvent également refuser l'entrée d'un étranger sur le territoire de Roumanie si celui-ci a commis des infractions durant d'autres séjours en Roumanie ou à l'étranger, si ces infractions ont été commises à l'encontre de l'Etat roumain ou d'un ressortissant roumain, ou si l'intéressé est entré de manière irrégulière sur le territoire ou a aidé d'autres étrangers à entrer de manière irrégulière sur le territoire. En outre, un étranger peut se voir refuser l'accès si par le passé il n'a pas respecté le motif déclaré d'un visa ou s'il souffre d'une maladie portant gravement atteinte à la santé publique, comme établi par le Ministère de la santé.

2.2.3 Voies de recours

La législation roumaine en matière d'immigration n'envisage aucune disposition spécifique aux recours pouvant être exercés en cas de décision de rejet d'une demande de visa. Toutefois, le régime administratif contentieux de droit commun s'applique, conformément à la loi 554/2004. A l'issue d'une procédure administrative préliminaire obligatoire, un recours peut être présenté devant le tribunal administratif compétent. Le tribunal peut annuler la décision administrative (en tout ou en partie) et peut prescrire aux autorités administratives d'agir dans un sens donné.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

L'Office roumain d'immigration et ses unités territoriales peuvent renouveler le droit de séjour temporaire des ressortissants étrangers titulaires d'un visa de long séjour, ainsi que des étrangers exemptés d'obligation de visa de long séjour. Des règles de procédure spécifiques sont applicables quant au droit de séjour permanent. Dans cette hypothèse, les décisions relèvent de la compétence du directeur de l'Office roumain d'immigration, sur proposition d'une commission spéciale.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

Les conditions de délivrance des permis de séjour dépendent du type de permis sollicité. Toutefois, dans une grande majorité de cas, le demandeur doit être titulaire d'une assurance santé, posséder un logement adapté, des ressources financières suffisantes et ne pas présenter un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

2.3.1.3 Voies de recours

La décision de rejet d'une demande de renouvellement d'un droit de séjour temporaire peut fait l'objet d'un recours auprès de la cour d'appel de Bucarest dans les 10 jours de la notification de la décision à l'intéressé.

La décision de rejet d'une demande de droit de séjour permanent peut également être contestée devant la cour d'appel de Bucarest.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

L'Office roumain d'immigration et ses unités territoriales peuvent renouveler le droit de séjour temporaire des ressortissants étrangers titulaires d'un visa de long séjour, ainsi que des étrangers exemptés d'obligation de visa de long séjour. Un permis de séjour temporaire est délivré pour un motif spécifique aux étrangers titulaires d'un droit de séjour et peut être renouvelé annuellement, à condition que les conditions de séjour demeurent remplies. L'émission d'un visa de long séjour et le renouvellement de ce droit de séjour dépendent des motifs spécifiques du séjour.

Il est également nécessaire que, durant le séjour sur le territoire national, aucun motif d'interdiction d'entrée de l'étranger n'ait été enregistré. L'étranger doit être titulaire d'un document de voyage valide[420] et doit solliciter l'octroi ou le renouvellement d'un droit de séjour pour les motifs ayant justifiés la délivrance du visa de long séjour, l'octroi du droit de séjour initial ou le renouvellement du droit de séjour initial.

Le renouvellement du droit de séjour suppose par ailleurs le respect par l'étranger du motif de séjour et, à l'exception des membres de la famille de ressortissants roumains, l'existence d'un logement approprié. Dans cette hypothèse, une déclaration d'un ressortissant roumain offrant un lieu de résidence au demandeur suffit. Le demandeur doit également produire la preuve d'une assurance santé valable pour la durée du séjour.

Le renouvellement du droit de séjour peut être accordé pour des périodes supérieures à un an, selon les conditions prescrites par la loi ou sur base du principe de réciprocité. Si nécessaire, le demandeur sera convoqué à un entretien.

Les frais administratifs comprennent 70 EUR de taxe consulaire et 120 EUR de frais d'émission du permis.

2.3.2.2 Séjour permanent

Un permis de séjour permanent est accordé aux ressortissants étrangers titulaires d'un droit permanent de séjour pour une durée de cinq ans renouvelable de plein droit.

Un ressortissant étranger peut obtenir un droit de séjour permanent en Roumanie s'il a séjourné légalement de manière ininterrompue durant cinq ans avant la présentation de

[420] Sauf dans les cas où la validité du document a expiré après l'entrée en Roumanie et que, pour des raisons indépendantes de la volonté de l'étranger, le document n'a pas pu être renouvelé.

la demande[421]. L'intéressé doit par ailleurs établir qu'il dispose de ressources suffisantes (selon le montant prescrit par la loi), exception faite des membres de la famille de ressortissants roumains. L'étranger doit également attester d'une assurance santé ainsi que d'un logement approprié et légal. Il ne doit pas constituer une menace à l'ordre public ou à la sécurité nationale. Une connaissance satisfaisante du roumain est par ailleurs exigée[422].

Les ressortissants de pays tiers d'origine roumaine ou nés en Roumanie, ainsi que ceux dont le séjour est dans l'intérêt de l'Etat roumain, peuvent obtenir un droit de séjour permanent sans remplir les conditions de droit commun.

La décision est rendue dans les six mois de la demande. Le directeur de l'Office roumain d'immigration peut prolonger ce délai de trois mois supplémentaires à condition de justifier de l'existence de raisons objectives et d'en aviser le demandeur.

Le titulaire d'un droit de séjour permanent bénéficie d'un traitement égal à celui des ressortissants roumains en matière d'accès au marché du travail, à condition que l'activité entreprise ne porte pas, même occasionnellement, sur des prérogatives réservées aux autorités publiques. Les intéressés bénéficient par ailleurs d'un accès égal à toutes les formes d'éducation et de formation professionnelle, y compris aux bourses d'études, à la sécurité sociale, à l'assistance sociale et aux soins de santé, à la protection sociale et à l'assistance médicale.

Le droit de séjour permanent ne peut être accordé aux catégories suivantes de ressortissants de pays tiers : les titulaires d'un titre de séjour temporaire aux fins d'études, les demandeurs d'asile, les bénéficiaires d'une protection temporaire et les détenteurs de visas diplomatiques ou officiels (Ordonnance d'urgence, art. 69).

Les frais administratifs comprennent 170 EUR de taxe consulaire ainsi qu'une taxe d'émission du permis de séjour permanent.

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

Les catégories suivantes de ressortissants étrangers peuvent solliciter un visa aux fins de regroupement familial avec un ressortissant roumain : le conjoint ; le concubin, à condition que le couple ait au moins un enfant commun ; les enfants de moins de 21 ans du regroupant et de son conjoint, y compris les enfants adoptés ; les enfants, y compris les enfants adoptés, ou d'autres étrangers à la charge du regroupant et de son conjoint ou de son compagnon ; les ascendants au premier degré du regroupant ou de son conjoint ou de son compagnon. Les étrangers titulaires d'un permis de séjour temporaire ou permanent

[421] Le séjour est considéré comme ininterrompu lorsque la durée d'absence du territoire roumain n'excède pas six mois consécutifs sur un an et dix mois au total. Le séjour est considéré comme légal si aucune mesure d'expulsion n'a été prise à l'encontre de l'étranger durant son séjour. Dans le calcul de la durée de séjour ininterrompu et légal, seule la moitié du séjour en qualité d'étudiant est prise en compte.

[422] Lors de l'enregistrement de la demande, les demandeurs passe un entretien afin de prouver leur connaissance linguistiques.

peuvent solliciter le regroupement des membres de la famille suivants : le conjoint ; les enfants mineurs non mariés ; les ascendants au premier degré à charge du regroupant ou de son conjoint, dans les cas où ils sont incapables de s'assumer seuls ; et les enfants adultes non mariés du regroupant ou de son conjoint, dans les cas où ils sont incapables de s'assumer seuls pour raisons médicales. Les étrangers titulaires d'un permis de séjour aux fins d'études peuvent solliciter le regroupement du conjoint et des enfants mineurs, à condition que le mariage ait été célébré avant l'obtention du titre de séjour.

Les documents suivants sont joints à la demande : un certificat de mariage ou autre preuve de parenté, selon le cas ; une déclaration du demandeur selon laquelle il s'engage à vivre avec les membres de la famille considérés ; une copie du titre de séjour ; un justificatif de possession d'un domicile approprié (actuellement défini comme 12 m^2 par personne) ; une preuve de l'existence de ressources suffisantes équivalant au salaire net minimum pour chaque membre de la famille considéré ; et une preuve de couverture médicale. Dans les cas où des doutes subsistent concernant la parenté, l'Office roumain d'immigration peut exiger la production de preuves complémentaires. Le regroupement familial n'est pas accordé en cas de situation de famille polygame.

La demande est généralement instruite dans un délai de trois mois à dater de son introduction. En cas de refus, celui-ci sera motivé par écrit et notifié au demandeur. Le visa est émis par les postes diplomatiques ou consulaires roumain dans le pays d'origine des membres de la famille.

Le visa est habituellement délivré pour une durée de 90 jours. Le droit de séjour est renouvelé pour la durée du séjour du regroupant ou, dans le cas des membres de la famille de ressortissants roumains, pour une durée de cinq ans maximum.

Les titulaires d'un titre de séjour aux fins de regroupement familial peuvent obtenir un renouvellement indépendant du statut du regroupant lorsqu'ils atteignent la majorité ou en cas de décès du regroupant, de divorce ou d'annulation de l'union sur laquelle était basée le regroupement. S'agissant des membres de la famille d'un ressortissant roumain, le titre de séjour peut être renouvelé de manière indépendante si l'intéressé atteint l'âge de 21 ans, en cas de décès du regroupant ou de la fin de l'union. Le titre de séjour n'est toutefois renouvelé que pour une durée de six mois maximum.

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

Un visa de long séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée est émis suite à la délivrance d'une autorisation de travail par l'Office roumain d'immigration, sur demande de l'employeur. L'employeur doit apporter la preuve que l'activité menée en Roumanie est légale, qu'il n'est pas endetté et que la sélection du travailleur étranger est conforme aux procédures applicables.

L'exercice d'une activité salariée par un ressortissant étranger se fonde sur le principe d'opposabilité de la situation de l'emploi. Aucun ressortissant roumain, européen ou ressortissant titulaire d'un permis de séjour permanent ne doit correspondre au poste

considéré. L'employeur sollicitant l'autorisation de travail doit notamment produire les documents suivants : un certificat délivré par l'Agence pour la main-d'œuvre relatif à la situation régionale de l'emploi ; une publication de l'offre d'emploi dans un journal à large diffusion et un exposé des efforts de sélection auxquels l'employeur à procédé.

L'employeur doit également produire des documents attestant des qualifications professionnelles de l'étranger et de son expérience professionnelle. En outre, l'absence de condition médicale empêchant le travailleur étranger d'exercer l'activité considérée doit être établie. L'étranger doit avoir des connaissances de base du roumain ; les autorisations de travail disponibles ne doivent pas avoir été épuisées et le quota annuel adopté par le gouvernement ne doit pas avoir été atteint. A l'heure actuelle, le système de quota est réglementé par l'ordonnance d'urgence 56/2007. Les quotas sont proposés par le Ministère du travail, de la famille et de l'égalité des chances. Ils se fondent sur la politique roumaine relative à la migration de main-d'œuvre et la situation du marché du travail. Le gouvernement a fixé à 12 000 le nombre d'autorisations de travail pour l'année 2007.

La demande de visa est accompagnée de la production des documents suivants : une autorisation de travail émise par l'Office roumain d'immigration ; une attestation de ressources financières équivalant au moins au salaire minimum pour la durée totale de validité du visa ; un extrait de casier judiciaire ou un autre document équivalent émis par les autorités du pays d'origine ; et une preuve de couverture médicale pour la durée de validité du visa.

Un visa de long séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée est également accordé aux travailleurs frontaliers étrangers en Roumanie et aux sportifs sous contrat avec une équipe roumaine. Les visas de long séjour ne sont pas accordés à ceux qui, lors des deux années précédentes, ont bénéficié d'un permis de séjour aux fins d'activités commerciales et n'ont pas respecté leur plan d'activité.

L'autorisation de travail et le permis de séjour aux fins d'exercice d'une activité salariée sont valides pour une durée d'une année. Si le permis de séjour est renouvelé, l'autorisation de travail l'est également pour une période supplémentaire d'un an. En cas de résiliation du contrat de travail, l'autorisation de travail est annulée ; une autre autorisation doit être sollicitée si un nouveau contrat de travail est conclu. Le permis de séjour n'est pas limité à un seul employeur, une seule région ou une seule activité professionnelle.

Activité professionnelle indépendante

Un visa de long séjour aux fins d'activités économiques, d'activités professionnelles individuelles ou d'activités commerciales peut être accordé aux ressortissants de pays tiers.

Les activités économiques permises se distinguent des activités professionnelles et commerciales ; un visa de long séjour peut dans cette hypothèse être accordé à des étrangers qui exercent des activités économiques indépendantes ou des activités économiques au sein d'associations familiales. Il existe une contradiction entre le règlement sur les étrangers et la loi 300/2004 portant dispositions spécifiques à ce type d'entreprises. En vertu de celle-ci, ces activités ne sont accessibles en Roumanie qu'aux

citoyens européens ou aux ressortissants des Etats membres de l'EEE. Le visa de long séjour aux fins d'activités professionnelles, en revanche, ne concerne en théorie que des professionnels, tels que les auditeurs de justice, les avocats, les experts-comptables, les traducteurs, etc.

Ces deux types de visas peuvent être accordés aux demandeurs qui remplissent les conditions suivantes : preuve du respect des conditions relatives à la prestation des activités économiques ou de la profession concernées ; preuve de l'exercice d'une activité similaire dans le pays d'origine, en cas d'exercice d'une activité professionnelle individuelle ; assurance santé valable pour la durée de validité du visa ; présentation d'un extrait de casier judiciaire ou un autre document à valeur juridique équivalente.

Un visa de long séjour aux fins d'activités commerciales est accordé à des ressortissants de pays tiers qui sont ou deviendront actionnaires ou associés d'entreprises commerciales roumaines et exerceront des responsabilités de gestion et d'administration. Ce type de visa est délivré sur approbation de l'Agence roumaine d'investissement étranger, selon les conditions suivantes : présentation un plan d'activités contenant des informations sur la nature, la localisation et la durée de l'activité concernée et les ressources humaines estimées, ainsi que des informations concernant l'activité financière durant l'amortissement des investissements ; présentation d'un relevé bancaire prouvant que le demandeur possède les fonds nécessaires pour mener à bien l'activité, soit un montant d'au moins 100 000 EUR s'ils devient actionnaire, et de 70 000 EUR s'il devient associé dans une société roumaine à responsabilité limitée ; l'investissement de l'entreprise doit être produit en apport en capital et en technologie à raison de 70 000 EUR minimum pour les sociétés à responsabilité limitée et 100 000 EUR pour les sociétés commerciales par actions.

Les ressortissants de pays tiers qui ont obtenu antérieurement une autorisation aux fins d'exercice d'une activité donnée ne peuvent présenter une nouvelle demande qu'à la condition d'établir que leur plan d'activité précédent n'aurait pas pu être réalisé pour des raisons objectives. L'approbation de l'Agence roumaine d'investissement étranger est valable pour une durée de six mois et a pour but de déterminer si les conditions techniques et économiques de l'activité exercée par l'étranger seront remplies.

Les documents suivants sont joints à la demande de visa : l'approbation de l'Agence roumaine d'investissement étranger ; un extrait du casier judiciaire ou un autre document équivalent ; et une preuve d'assurance médicale valable pour la durée de validité du visa.

Emploi saisonnier

L'exercice d'un emploi saisonnier par des ressortissants étrangers est envisagé par l'ordonnance d'urgence 56/2007. Un travailleur saisonnier est une personne travaillant en Roumanie pour une durée déterminée de six mois maximum au cours d'une période de douze mois, selon un contrat de travail dans un secteur à caractère saisonnier. Le travailleur saisonnier doit obtenir une autorisation de travail délivrée par l'Office roumain d'immigration sur requête de l'employeur. Le renouvellement de cette autorisation pour un autre type d'activité n'est pas autorisé.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Un visa de long séjour aux fins d'études est accordé aux ressortissants de pays tiers qui souhaitent intégrer un cursus secondaire, de premier ou de deuxième cycle, ou pour obtenir des diplômes scientifiques au sein des institutions publiques ou privées reconnues par la loi.

La demande de visa de long séjour doit être appuyée par les documents suivants : un justificatif d'admission émis par le Ministère de l'éducation et de la recherche ; une preuve du payement des frais d'inscription ; des éléments justificatifs de l'existence de ressources suffisantes, équivalant au moins au salaire minimum pour la durée totale de validité du visa ; un extrait de casier judiciaire ou un document équivalent ; une preuve d'assurance médicale ; une permission des parents ou du tuteur légal si le demandeur est mineur.

Les ressortissants de pays tiers bénéficiant d'une bourse d'études octroyée par l'Etat roumain, ainsi que ceux ayant un ascendant de nationalité roumaine, ne sont pas tenus de présenter une preuve de l'existence de ressources suffisantes.

L'ordonnance d'urgence 55/2007, transposant la Directive du Conseil 2005/71/CE du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, a créé un nouveau type de visa de long séjour aux fins de recherche. Ce visa est accordé sur approbation de l'Autorité nationale de recherche scientifique, à la demande d'une institution de recherche et avec le consentement de l'Office roumain d'immigration.

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

La Roumanie a transposé les dispositions de droit communautaire en matière d'immigration dans son droit interne. Toutefois, cette transposition est très mécanique, principalement en raison du peu de temps qui lui a été consacré ; la législation a été adoptée par le gouvernement, et approuvée (partiellement) *a posteriori* par le Parlement. Il subsiste toujours un manque d'expérience nationale s'agissant de certains aspects de l'immigration.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

L'application correcte de la législation nationale est rendue difficile en raison de son évolution constante et des modifications apportées aux structures exécutives chargées de la mise en œuvre de la règlementation. La nouvelle structure exécutive en matière d'immigration, l'Office roumain d'immigration, fonctionne, mais le processus de réforme est difficile. Signe de cette difficulté, le 19 juin 2007, l'ancien directeur de l'Office pour la migration de la main-d'œuvre, récemment fermé, a signé une pétition adressée au Premier Ministre, réclamant le retrait de la nouvelle règlementation sur les structures administratives en matière d'immigration.

De plus, les critères et conditions d'immigration (délivrance des visas de long séjour et renouvellement des droits de séjour temporaires) sont vagues voire arbitraires dans certains cas.

5. Coopération avec les pays tiers

La coopération avec des pays tiers est importante pour la Roumanie, en particulier avec la République de Moldavie. Un accord a été conclu entre les deux Etats portant sur la circulation des ressortissants des deux parties contractantes et octroyant un statut particulier aux ressortissants moldaves (par exemple, ils ne sont pas soumis au paiement des taxes administratives).

Ces dernières années, un Programme de voisinage PHARE/TACIS a été mis en œuvre, sur base de la Communication de la Commission de 2003 : «L'Europe élargie – Voisinage : Un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud», qui proposait que «l'Union s'emploie à créer un espace de prospérité et de bon voisinage […] caractérisé par des relations étroites et pacifiques fondées sur la coopération».

Un projet germano-roumain, auquel participent les autorités publiques des pays participants, a débuté en mai 2007. L'objectif de ce projet est de promouvoir le développement durable dans le domaine de l'asile et de la migration en République de Moldavie.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Catrinciuc, P., *Regimul juridic al străinilor (Le statut juridique des étrangers)* (2007) Bucarest, C.H. Beck.

Chelaru, I., «Condiția juridică a străinilor în România. Unele aspecte privind drepturile şi obligațiile străinilor cuprinse în Legea de modificare a O.U.G. nr.194/2006 privind regimul străinilor în România. Corelarea acestora cu dreptul comunitar European» («Le statut juridique des étrangers en Roumanie. Différents aspects des droits et des obligations des étrangers contenus dans la modification de la loi par l'ordonnance gouvernementale n° 194/2006 relative au régime des étrangers en Roumanie. Corrélation avec le droit communautaire européen»), *Revista de Drept Public* (2007).

Constantin, D., Vasile, V., Preda, D. ; Nicolaescu, L., *Migration phenomenon from the perspective of Romania accession to the EU* (2004) Bucarest, Institut Européen de Roumanie.

Lazaroiu, S., «Romania, More 'Out' than 'In' at the Crossroads between Europe and the Balkans» in *Sharing Experience: Migration Trends in Selected EU Applicant Countries and Lessons Learned from the 'New Countries of Immigration' in the EU and Austria, Volume IV* (2003) Vienne, OIM.

Lupaşcu, D. ; Mihuț-Gyongy, G., *Regimul străinilor în România (Statut des étrangers en Roumanie)* (2006) Bucarest, Universul Juridic.

Autres sources

Décision gouvernementale 616/2004 approuvant la stratégie nationale d'immigration. Décision abrogée le 3 octobre 2007 avec l'adoption par le gouvernement d'une nouvelle stratégie d'immigration pour les années 2007-2010 (Décision gouvernementale 616/2004).

Ordonnance d'urgence 113/2005 confirmée par la loi 306/2005, telle que modifiée le plus récemment par l'ordonnance d'urgence 55/2007 (Ordonnance d'urgence).

Décision gouvernementale 639/2007 relative à l'organisation et au fonctionnement de l'Office roumain d'immigration (Décision gouvernementale 639/2007).

ROYAUME-UNI

1. Politique et tendances générales d'immigration 466

2. Régime juridique de l'immigration 466
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 466
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 467
2.2.1 Autorités compétentes 467
2.2.2 Conditions et procédures applicables 467
2.2.3 Voies de recours 468
2.3 Régime du séjour 468
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 468
2.3.1.1 Autorités compétentes 468
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 468
2.3.1.3 Voies de recours 470
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 470
2.3.2.1 Séjour temporaire 470
2.3.2.2 Séjour permanent 470
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 471
2.3.3.1 Regroupement familial 471
2.3.3.2 Travail 472
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 475

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 476

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 477

5. Coopération avec les pays tiers 477

Bibliographie sélective 478

1. Politique et tendances générales d'immigration

A l'issue de la Seconde Guerre mondiale, le système d'immigration britannique opérait une distinction entre «sujets» et «étrangers». Les «étrangers» étaient soumis à un contrôle migratoire, alors que les «sujets» (soit les personnes liées au Royaume-Uni, à une colonie britannique ou les ressortissants des Etats indépendants du Commonwealth) pouvaient entrer librement au Royaume-Uni. La réduction de la demande de main d'œuvre outre-mer et l'augmentation de l'opposition envers l'immigration non blanche en 1962 ont bouleversé cette liberté d'accès. Avec l'entrée du Royaume-Uni dans l'Union, les distinctions antérieures ont été encore confortées et, des années 1970 aux années 1990, l'immigration de ressortissants de pays tiers a principalement été familiale.

Depuis 1997, les gouvernements successifs ont globalement répondu à l'augmentation de la demande de main-d'œuvre en permettant une augmentation des flux migratoires économiques. Un programme de migration hautement qualifiée a été introduit en juin 2002, autorisant l'entrée et le séjour de 48 188 immigrants entre juin 2002 et octobre 2006 (Débats à la Chambre des Lords 2006). Durant la même période, un nombre plus important de permis de travail (de 40 750 en 1996, à 91 500 en 2005) et de permis d'établissement (autorisant les séjours de longue durée) à des fins économiques (de 5 240 en 1996, à 32 210 en 2005) ont été délivrés (Bulletin statistique 1996 et 2005). Récemment, le marché de l'emploi a également été ouvert aux ressortissants des huit Etats d'Europe centrale et de l'Est qui ont adhéré à l'Union européenne en 2004.

En même temps, la politique du gouvernement est devenue plus stricte en matière de migration familiale, d'acquisition du droit de séjour et de la citoyenneté britannique. Cette seconde tendance est principalement due à l'apparent manque d'intégration des membres de certaines minorités ethniques, telles que les communautés musulmanes. Des conditions de connaissance de la langue et du mode de vie britannique ont été introduites, d'abord pour la naturalisation (à partir du 1er novembre 2005) et ensuite pour l'établissement (à partir du 2 avril 2007).

Les règles sur l'immigration, publiées par le Ministre de l'intérieur après approbation du parlement, constituent la référence normative et politique en matière d'immigration légale. Certaines dispositions de la loi sur l'immigration, l'asile et la nationalité de 2006 (qui met en œuvre la stratégie quinquennale du gouvernement en matière d'immigration et d'asile publiée en 2005) ont été mises en œuvre en juin 2006. L'entrée en vigueur complète de la loi ne devrait toutefois pas avoir lieu avant le courant de l'année 2008.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

Les principales catégories d'immigration envisagées par la législation britannique sont le regroupement familial, l'exercice d'une activité professionnelle, salariée ou indépendante, les études et la formation professionnelle.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

En principe, une personne souhaitant obtenir une autorisation d'entrée[423] doit introduire une demande auprès du poste consulaire britannique compétent à l'étranger (Règles sur l'immigration, § 28-29).

2.2.2 Conditions et procédures applicables

L'entrée sur le territoire est soumise à l'obtention d'une autorisation d'entrée[424]. Pour les ressortissants étrangers soumis à l'obligation de visa, cette autorisation prend la forme d'un visa et pour les étrangers exemptés de visa, d'un certificat d'entrée. Plus précisément, les règles sur l'immigration imposent l'obtention d'une autorisation d'entrée dans trois cas. 1) Pour les ressortissants des 104 Etats nécessitant un visa mentionnés dans l'Annexe I des règles sur l'immigration, ainsi que pour les réfugiés et pour les apatrides ; 2) pour les ressortissants exemptés de visa sollicitant leur admission pour une durée de plus de six mois ; et 3) pour les ressortissants exemptés de visa sollicitant leur admission pour une durée six mois ou moins, mais en invoquant un motif de séjour pour lequel un visa est nécessaire en application des règles sur l'immigration.

La question des taxes est controversée au Royaume-Uni. La politique de «couverture totale des coûts», selon laquelle le demandeur doit s'acquitter du coût total de la procédure, a entraînée des montants considérés par certains comme excessivement élevés, en particulier depuis avril 2007. Depuis cette date, les étudiants doivent payer 99 GBP (132 EUR) pour une demande d'autorisation d'entrée ; les demandeurs d'un permis de travail, les candidats au Programme de migration hautement qualifiée (*Highly Skilled Migrants Programme* – HSMP) et ceux appartenant aux autres catégories d'immigration aux fins d'emploi doivent payer 200 GBP (267 EUR) ; et les demandeurs appartenant aux catégories du regroupement familial doivent payer 500 GBP (668 EUR).

L'autorisation d'entrée peut être refusée si les conditions applicables à la catégorie d'immigration considérée ne sont pas remplies. Il est également possible qu'une demande soit refusée pour des raisons générales, déterminées par le § 320 des règles sur l'immigration. Les motifs entraînant un refus automatique sont notamment les suivantes : l'entrée est sollicitée pour une raison non prévue par règles sur l'immigration ; l'individu fait l'objet d'un ordre d'expulsion en vigueur ; le demandeur ne produit pas de passeport valide ou d'autres documents établissant son identité et sa nationalité de manière satisfaisante ; ou le Ministre a personnellement prescrit l'exclusion d'une personne du Royaume-Uni pour des raisons d'intérêt public. Il existe également des raisons pour lesquelles le refus est considéré comme optionnel, mais où l'autorisation devrait normalement être refusée.

[423] L'autorisation d'entrée est la permission de demander l'entrée au Royaume-Uni et s'obtient avant le départ du pays d'origine. On la distingue traditionnellement du permis d'entrée, qui est la permission d'entrer au Royaume-Uni. Depuis 2000, l'autorisation d'entrée confère en soi le permis d'entrée Toutefois, il est possible que ce permis soit annulé à l'arrivée à un port d'entrée britannique.

[424] Les personnes suivantes sont exemptées d'autorisation d'entrée : les étudiants, les jeunes gens au pair, les travailleurs agricoles saisonniers et les titulaires de permis de travail.

Ces raisons comprennent : la non présentation d'informations requises pour l'autorisation d'entrée ; la non présentation d'un document de voyage valide ; une infraction antérieure aux lois d'immigration ou le rejet antérieur d'une demande ; l'absence d'éléments convainquant les autorités que l'étranger sera accepté dans un autre pays au terme de son séjour au Royaume-Uni (bien que cela ne s'applique pas aux partenaires de résidents) ; le refus de se soumettre à un examen médical ; une condamnation pénale de douze mois d'emprisonnement ou plus ; la non production d'informations médicales requises ou la soumission d'un faux document pour étayer une demande.

2.2.3 Voies de recours

La procédure d'autorisation d'entrée (en d'autres termes les visas et les certificats d'entrée) ne fait pas l'objet d'une réglementation spécifique et, en soi, il n'existe pas d'obligation légale de motiver la décision. En pratique, l'obligation de motiver découle de la possibilité d'un appel auprès du Tribunal en charge de l'asile et l'immigration ou d'une procédure de recours en révision devant la Haute Cour.

La Loi relative à l'immigration, à l'asile et à la nationalité de 2006 envisage des restrictions aux appels contre les décisions de rejet des autorisations d'entrée. Lors de son entrée en vigueur, la loi limitera les appels aux cas d'immigration familiale et de séjour des personnes à charge, privant ainsi de droit de recours les étudiants, les travailleurs migrants et les retraités financièrement indépendants[425].

Concernant la révision administrative par un officier d'immigration en matière d'autorisation d'entrée, la pratique prévoit un délai de 24 heures pour les refus non susceptibles d'appel. Pour les refus susceptibles d'appel, en revanche, la pratique est de réexaminer la décision en interne une fois l'appel notifié. Il ne s'agit cependant que d'une pratique administrative et les autorités compétentes n'ont aucune obligation légale d'accorder l'une ou l'autre forme de réexamen.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

Lorsqu'un individu séjourne au Royaume-Uni et souhaite solliciter une prolongation de son autorisation de séjour, ou changer de catégorie d'immigration, la demande est introduite auprès de l'Agence des frontières et de l'immigration (*Border and Immigration Agency* – BIA).

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

Un permis de séjour est une autorisation de séjourner au Royaume-Uni. Il est accordé sur le territoire national après entrée du ressortissant étranger.

[425] La mise en œuvre des règles pourra également entrainer des rejets de recours de refus d'autorisation d'entrée à l'encontre de certains visiteurs et personnes à charge.

Pour entrer sur le territoire, le demandeur doit disposer de ressources financières lui permettant de subvenir à ses besoins et de se loger, lui-même et les personnes à sa charge, sans avoir recours aux fonds publics. Le demandeur d'un permis de séjour au Royaume-Uni doit également remplir des conditions sanitaires[426].

Le § 322 des règles sur l'immigration établit les raisons «normales» de rejet d'une demande :

- une sollicitation de séjour pour un motif non envisagé par les règles sur l'immigration ;

- des informations mensongères ou la dissimulation d'un fait d'importance relatif à la demande considérée ou à une demande précédente ;

- le non respect des conditions d'octroi d'un permis de séjour ;

- l'impossibilité pour le demandeur de subvenir à ses besoins et de se loger, ainsi que les personnes à sa charge, sans avoir recours aux fonds publics ;

- le caractère indésirable de l'intéressé sur le territoire britannique du fait de sa moralité, de sa conduite ou de ses associations, ou du risque qu'il représente pour la sécurité nationale ;

- le refus d'un garant de prendre en charge le demandeur ou d'honorer cette prise en charge ;

- le non respect par l'intéressé d'une déclaration ou d'un engagement oral ou écrit concernant la durée prévue et/ou le motif du séjour ;

- dans le cas d'un enfant de moins de 18 ans, l'absence de consentement des parents ou du tuteur légal.

Les règles sur l'immigration autorisent, selon certaines conditions, le changement de catégorie d'immigration. Par exemple, le principe veut que le changement ne soit pas accepté pour les catégories de permis pour lesquelles une autorisation d'entrée est requise. Il n'est également pas permis de passer d'une quelconque catégorie d'immigration à une catégorie d'immigration aux fins de travail temporaire. De même, les ressortissants étrangers bénéficiant d'une autorisation aux fins de travail temporaire ne peuvent changer de catégorie. Il est cependant généralement possible de passer au permis pour motif familial. En tout état de cause, il convient de remarquer que la possibilité de changer de statut, même dans les limites des restrictions ci-dessus, est accordée de manière discrétionnaire par les autorités compétentes[427].

[426] Lorsqu'un inspecteur médical détermine si une personne est indésirable pour raisons médicales, l'entrée *doit* être refusée. Par ailleurs, si une personne refuse de passer un examen médical, son entrée *peut* être refusée.

[427] Notons que, depuis octobre 2004, la pratique est de faire usage du pouvoir discrétionnaire uniquement de manière exceptionnelle, lorsqu'il serait «injustement sévère» de ne pas le faire. Cette prérogative n'est pas utilisée pour les questions de marché de travail et d'immigration économique.

2.3.1.3 Voies de recours

Les décisions de rejet peuvent faire l'objet d'un appel devant le Tribunal en charge de l'asile et de l'immigration. Le droit de recours des étudiants, des demandeurs d'une autorisation de séjour aux fins d'exercice d'une activité professionnelle, ainsi que des personnes retraitées indépendantes financièrement, sera cependant restreint lors de l'entrée en vigueur complète de la loi d'immigration, d'asile et de nationalité de 2006[428]. Une procédure de révision judiciaire est également ouverte devant la Haute Cour. Une troisième option est le réexamen interne par l'auteur de la décision contestée.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Il n'y a pas de dispositions générales applicables à l'octroi des permis de séjour à durée déterminée. Un régime différent s'applique à chaque catégorie d'immigration. Dans tous les cas, le séjour temporaire ne peut excéder une durée de cinq ans.

2.3.2.2 Séjour permanent

En droit britannique, le concept de séjour de longue durée correspond à la notion de «séjour à durée indéterminée». Les personnes appartenant à certaines catégories d'immigration peuvent obtenir un permis d'entrée à durée indéterminée pour pénétrer sur le territoire, mais c'est inhabituel[429]. Le plus souvent, un immigrant obtient un permis de séjour à durée indéterminée après une période de séjour au Royaume-Uni. Les règles sur l'immigration ne prévoient aucune disposition spécifique à l'acquisition d'un permis de séjour à durée indéterminée pour les visiteurs, les étudiants, les stagiaires, ou les travailleurs étrangers. Les immigrants appartenant aux catégories d'immigration aux fins d'exercice d'une activité professionnelle doivent avoir séjourné sur le territoire national durant cinq ans dans la catégorie donnée. Le séjour à durée indéterminée peut également être invoqué par toute personne ayant séjourné au Royaume-Uni légalement et de manière ininterrompue durant dix ans ou durant 14 ans de manière ininterrompue, légalement ou non. L'octroi du permis de séjour à durée indéterminée pour cette raison doit toutefois se faire en considération de l'intérêt public.

Dans tous les cas de sollicitation de séjour à durée indéterminée, la règle veut que les principales conditions d'immigration applicables à la catégorie considérée aient été respectées pendant le séjour et le soient toujours au moment de l'introduction de la demande. Depuis le 1er avril 2007, la plupart des demandes d'entrée ou de séjour à durée indéterminée sont soumises à une condition de connaissance de la langue anglaise et du mode de vie britannique[430].

[428] La mise en œuvre des règles pourra également entrainer des rejets de recours de refus d'autorisation d'entrée à l'encontre de certains visiteurs et personnes à charge.

[429] Le permis d'entrée à durée indéterminée n'est prévu dans les règles sur l'immigration que pour les anciens membres des forces armées et pour certains membres de la famille.

[430] Les personnes non âgées de 18 à 65 ans, les ressortissants étrangers ayant appartenu aux forces armées et ceux appartenant à la catégorie «autres membres de famille» sont exemptés de cette condition.

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

La politique britannique en matière de regroupement familial peut être subdivisée en trois cas de figure : le regroupant est établi au Royaume-Uni ou peut prétendre à une autorisation d'établissement ; le regroupant est titulaire d'un permis de séjour à durée déterminée ; il s'agit d'un ressortissant d'un pays Etat membre de l'EEE.

Regroupants établis ou pouvant prétendre à une autorisation d'établissement

Certains membres de la famille de regroupants qui séjournent et sont établis (citoyens britanniques ou titulaires d'un permis de séjour à durée indéterminée) au Royaume-Uni, ou dont la demande d'établissement est acceptée, peuvent entrer sur le territoire à des fins de regroupement familial. Ces membres comprennent : le conjoint, à condition que les deux conjoints soient âgés de plus de 18 ans[431] ; le partenaire enregistré ; le cohabitant, à condition que la relation soit de type marital depuis au moins deux ans ; les enfants du regroupant ou de son conjoint, partenaire ou cohabitant ; le fiancé et le futur partenaire ainsi que, dans des cas exceptionnels, d'autres membres de famille, tels que les enfants lorsque le regroupant n'est pas un parent et certains membres de famille adultes (Règles sur l'immigration, § 281).

Les partenaires éligibles obtiennent un permis d'entrée et de séjour pour une période probatoire de deux ans, au terme de laquelle ils peuvent solliciter la délivrance d'un permis de séjour à durée indéterminée. Toutefois, si l'intéressé peut justifier d'une antériorité de quatre ans du mariage, du partenariat enregistré ou de la cohabitation, il peut solliciter un permis d'entrée à durée indéterminée[432].

Les enfants[433] peuvent obtenir un permis d'entrée à durée indéterminée lorsque les parents sont eux-mêmes établis ou sollicitent l'établissement[434]. Les règles sur l'immigration envisagent la notion de «parent» au sens large, englobant les personnes autres que les parents d'enfants nés au sein du mariage[435]. Les règles sur l'immigration prévoient également que les enfants peuvent être sous la responsabilité d'un regroupant qui n'est pas l'un des parents, lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige. Un troisième cas de figure envisage l'admission d'enfants de personnes fiancées ou de futurs partenaires civils (Règles sur l'immigration, § 298)[436].

---

431 Il a été proposé d'augmenter la limite d'âge à 21 ans (BIA, Assurer la sécurité des frontières britanniques).

432 La condition de maîtrise de la langue et de connaissance du mode de vie britannique s'applique à cette catégorie et, si elle n'est pas remplie, une période probatoire de deux ans est imposée.

433 Une personne doit être à charge, célibataire et âgée de moins de 18 ans pour être considérée comme un enfant en vertu des règles sur l'immigration.

434 Si un seul parent est établi ou en cours d'établissement, l'enfant peut être admis à condition que : l'autre parent soit décédé; le parent en question ait la garde exclusive de l'enfant ou qu'il y ait des considérations sérieuses et impérieuses familiales ou autres qui rendent l'exclusion de l'enfant indésirable.

435 Le terme «parent» comprend : le beau-père ou la belle-mère d'un enfant dont la mère ou le père est décédé ; la mère et le père d'un enfant illégitime ; et dans le cas d'un enfant né au Royaume-Uni qui n'est pas citoyen britannique, «une personne vers laquelle a eu lieu un réel transfert de responsabilité parentale pour cause d'incapacité du ou des parents biologique(s) à prendre soin de l'enfant», ou un parent adoptif.

436 Il y a deux conditions spécifiques importantes dans ce cas : il existe des «circonstances sérieuses et

Certains membres de famille adultes peuvent être admis si le regroupant est établi. Cette disposition couvre les cas où : un parent ou un grand-parent est veuf et est âgé de plus de 65 ans ; des parents ou des grands-parents voyagent ensemble et au moins l'un d'eux est âgé de 65 ans ou plus ; ou un parent ou un grand-parent âgé de 65 ans ou plus s'est remarié ou a contracté un nouveau partenariat civil mais ne peut être à charge financière de son conjoint, de son partenaire ou des enfants issus du second mariage ou partenariat enregistré (Règles sur l'immigration, § 317)[437].

Regroupants titulaires de permis de séjour à durée déterminée

L'ensemble des catégories de titulaires d'un permis de séjour à durée déterminée ne peuvent pas obtenir le regroupement des membres de leur famille. Il existe, par ailleurs, des distinctions s'agissant des membres de la famille admissibles. Par exemple, les étudiants et les stagiaires, ainsi que les travailleurs temporaires peuvent obtenir le regroupement du conjoint, du partenaire civil et des enfants, mais pas du cohabitant et d'autres membres de leur famille. De même, les travailleurs migrants peuvent obtenir le regroupement du conjoint, du partenaire civil, du cohabitant et des enfants, mais pas d'autres membres de leur famille.

Les catégories suivantes de ressortissants étrangers ne peuvent obtenir le regroupement familial : les personnes entamant un internat médical ou dentaire ; les jeunes gens au pair et les travailleurs agricoles saisonniers et les participants au programme sectoriel (*sector-based scheme* – SBS).

Membres de la famille de ressortissants des Etats membres de l'EEE

Les membres de la famille des ressortissants des Etats membres de l'EEE sont les suivants : le conjoint ou le partenaire civil du regroupant, les descendants directs (âgés de moins de 21 ans ou à charge) du regroupant ou de son conjoint ou partenaire civil, les membres de la famille à charge en ligne directe ascendante du regroupant ou de son conjoint ou de son partenaire et le partenaire du regroupant (autre que le partenaire civil), en cas de relation de longue durée[438]. Le droit de séjour accordé aux membres de la famille dépend de celui du regroupant (Règlements EEE, art. 7 ; art. 8 ; art. 12 ; art. 14).

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

La première condition d'admission des ressortissants étrangers souhaitant exercer une activité professionnelle salariée est l'obtention par l'employeur d'un permis de travail

impérieuses familiales ou autres rendant l'exclusion de l'enfant indésirable» et «personne hors du Royaume-Uni ne pourrait s'occuper» de l'enfant. En général, l'enfant obtiendra un permis de séjour à durée déterminée en même temps que le parent après le mariage ou le partenariat civil et ensuite un établissement.

437 Les règles étendent les privilèges à certains autres membres de famille adultes : un parent ou un grand-parent âgé de moins de 65 ans ou un fils, une fille, une sœur, un frère, un oncle ou une tante, s'ils vivent seuls en dehors du Royaume-Uni dans les «circonstances les plus exceptionnelles et désespérées» et sont «principalement à charge financière des membres de leur famille vivant au Royaume-Uni».

438 En cas d'étudiants ressortissants de l'EEE, le regroupement familial est limité au conjoint ou au partenaire civil du regroupant et aux enfants à charge du regroupant ou de son conjoint ou partenaire civil.

auprès de la Division en charge des permis de travail (*Work Permits UK*)[439]. Les conditions principales d'obtention des permis de travail sont les suivantes : l'employeur doit être basé au Royaume-Uni ; l'intéressé doit exercer une activité professionnelle salariée ; l'emploi requiert au moins un diplôme de l'enseignement supérieur ou trois ans d'expérience de travail correspondant au niveau 3 du système de qualification nationale professionnelle (*National Vocational Qualification*) ; le salaire et les autres conditions d'emploi doivent être équivalentes à celles dont bénéficient les travailleurs britanniques. La délivrance du permis de travail est enfin soumise au principe d'opposabilité de la situation de l'emploi (Règles sur l'immigration, § 128-133). Afin de se conformer à l'examen du marché de l'emploi, l'employeur doit démontrer que la procédure de recrutement n'a pas permis de trouver de résident qualifié pour le poste. Les travailleurs suivants sont exemptés de l'examen du marché de l'emploi : les transferts intra-compagnie, les postes de direction, les chercheurs subventionnés et les travailleurs dans des secteurs en pénurie de main-d'œuvre[440]. Les permis de travail et les autorisations de séjour correspondantes sont émis pour la durée du contrat d'emploi, avec un maximum de quatre ou cinq ans. Après cinq ans, les immigrants peuvent en principe solliciter un séjour à durée indéterminée. Il convient de mentionner que plusieurs catégories d'employés ne nécessitent pas de permis de travail[441].

Le Programme de migration hautement qualifiée (*Highly Skilled Migrants Programme* – HSMP) autorise l'exercice d'une activité professionnelle salariée ou indépendante. Pour pouvoir participer au programme, un demandeur doit obtenir 75 points dans les catégories suivantes : éducation, revenus, liens avec le Royaume-Uni et âge. Une alternative est d'être titulaire d'un MBA de l'un des 35 établissements d'enseignement sélectionnés. De plus, le demandeur doit prouver une connaissance de la langue anglaise et avoir pour objectif de faire du Royaume-Uni son lieu de résidence principal. Un ressortissant étranger sollicitant un permis d'entrée à ce titre peut être admis pour une période de deux ans maximum (Règles sur l'immigration, § 135B). Ensuite, il pourra obtenir une prolongation de trois ans, au terme desquels un droit d'établissement pourra être sollicité.

Le Programme sectoriel (*Sector-based Scheme* – SBS) autorise l'embauche d'immigrants par un employeur donné pour des postes à qualifications moindres durant 12 mois maximum. Depuis le 1er janvier 2007, ce programme n'est accessible qu'aux ressortissants bulgares et roumains. Le programme est un système basé sur un régime de quotas. Ce type de permis ne peut être sollicité que par des travailleurs âgés de 18 à 30 ans qui résident hors du Royaume-Uni et le programme est limité à l'industrie alimentaire (Règles sur l'immigration, § 1325I).

439 *Works Permits UK* est une division du ministère de l'intérieur.

440 Les secteurs concernés changent en fonction des emplois nécessitant davantage de travailleurs ; au moment de la rédaction, ils incluaient certains postes d'ingénieurs (ingénieurs en transports et autoroutes ; ingénieurs d'aérodromes ; ingénieurs aéronautiques ; et ouvriers de lignes électriques aériennes) ; la plupart des postes médicaux ; les chirurgiens vétérinaires et les enseignants (en Angleterre seulement).

441 Les représentants d'agences de presse étrangères et d'organisations de diffusion radiotélévisée, les représentants uniques d'entreprises étrangères, le personnel de maison des diplomates et des autres ménages, les fonctionnaires publics étrangers, les ministres du culte et le personnel aéroportuaire au sol des compagnies aériennes étrangères, sont considérés comme «employés exemptés de permis».

Le Programme international en faveur des diplômés universitaires (*International Graduates Scheme* – IGS) permet aux diplômés d'universités britanniques de travailler durant 12 mois au Royaume-Uni.

Le Programme en faveur des jeunes talents travaillant en Ecosse (*Fresh Talent Working in Scotland Scheme* – FTWSS) autorise les personnes diplômées d'un établissement d'enseignement écossais à travailler en Ecosse pour une durée de 24 mois. La condition principale est que le candidat compte chercher et accepter un emploi en Ecosse et ait l'intention de quitter le Royaume-Uni à l'expiration du permis de séjour, excepté s'il décide de demeurer sur le territoire selon le programme HSMP, en qualité d'entrepreneur ou d'innovateur.

Les taxes d'émission des permis de travail et des autres types d'autorisations d'emploi équivalent approximativement à 200 GBP (270 EUR) et le délai d'examen varie entre cinq et 15 jours. Pour une demande de permis de séjour à durée déterminée introduite dans le pays (à savoir, une prolongation ou un changement de catégorie) suivant la délivrance d'un permis de travail, la BIA établit les statistiques suivantes : 70 % de décisions rendues dans les 20 jours ouvrables et 90 % dans les 45 jours ouvrables.

Activité professionnelle indépendante

S'agissant des ressortissants étrangers souhaitant exercer une activité professionnelle indépendante (soit la création de nouvelles entreprises ou la participation à des entreprises existantes), les critères principaux d'admission sont les suivants : le demandeur doit disposer d'au moins 200 000 GBP (287 599 EUR) à investir dans l'entreprise, les fonds étant en sa possession personnelle et sous son contrôle. Il doit avoir un intérêt dans l'entreprise proportionnel à son investissement et, dans tous les cas, une participation majoritaire ou égale. L'investissement du candidat et ses services doivent être nécessaires à l'entreprise et deux emplois au moins doivent être créés du fait de l'investissement et des services proposés par le candidat[442] (Règles sur l'immigration, § 204).

Les «investisseurs» désignent des immigrants souhaitant investir au Royaume-Uni sans nécessairement être impliqués dans une entreprise et sans nécessairement créer d'emploi. Dans cette hypothèse, les critères principaux sont les suivants : le demandeur doit disposer d'au moins 1 000 000 GBP (1 400 423 EUR) à investir dans l'entreprise, les fonds étant en sa possession personnelle et sous son contrôle, excepté si le patrimoine personnel de la personne excède deux millions de GBP, auquel cas les fonds peuvent être empruntés auprès d'une institution financière. Le candidat doit vouloir investir au moins 750 000 GBP (1 078 498 EUR) au Royaume-Uni et doit avoir pour l'intention d'établir au Royaume-Uni sa résidence principale (Règles sur l'immigration, § 224).

La catégorie «innovateur» a été créée en 2000. La première étape pour l'obtention de ce type de permis de travail au Royaume-Uni est une demande d'approbation auprès de la Division en charge des permis de travail (*Work Permits UK*). Les critères d'admission concernent l'expérience entrepreneuriale du candidat, avec une préférence pour les

[442] Il est également requis que l'individu ne cherche pas à exercer une activité, entrepreneuriale ou autre.

demandes dans les domaines scientifiques et technologiques. Les conditions principales d'admission sont la création d'au moins deux emplois au Royaume-Uni et que l'intéressé compte conserver une participation minimale dans l'entreprise de 5 % durant la durée de son séjour. (Règles sur l'immigration, § 210A)[443].

Emploi saisonnier

La Partie 4 des règles sur l'immigration prévoit la mise en place d'un Programme en faveur des travailleurs saisonniers agricoles (*Seasonal Agricultural Workers Scheme* – SAWS). Les autres dispositions des règles sur l'immigration visent le travail temporaire de manière générale. Par exemple, on trouve des dispositions concernant : les jeunes gens au pair[444], les estivants qui travaillent et les professeurs et assistants en langue étrangère dans le cadre de programmes d'échange reconnus[445]. La condition principale commune à l'ensemble des catégories de travail temporaire est que la personne ait l'intention de quitter le Royaume-Uni au terme de la période de travail.

Le SAWS permet à des agriculteurs sélectionnés de recruter des travailleurs saisonniers étrangers, dans la limite d'un régime de quotas. Les agriculteurs doivent fournir des cartes de travail aux travailleurs qu'ils recrutent. Aux termes de la politique actuelle, les exploitations SAWS sont réservées aux ressortissants bulgares et roumains, à partir de janvier 2008[446]. Jusqu'à la mise en œuvre complète de cette politique, les conditions principales à remplir par les candidats sont suivantes : être âgé de plus de 18 ans, résider en-dehors de l'EEE et être étudiant à temps plein dans son pays de résidence (bien que les candidats bulgares et roumains soient exemptés de cette condition). Le permis SAWS est octroyé pour un séjour de six mois maximum (Règles sur l'immigration, § 104).

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

Les principales catégories en la matière sont les suivantes : les étudiants au sein d'établissements d'enseignement supérieur publics ; les étudiants âgées de plus de 16 ans admis au sein d'établissements privés reconnus ; les élèves infirmiers, les étudiants de troisième cycle et les internes en médecine et dentisterie.

Les différentes catégories d'étudiants et de stagiaires sont généralement soumises à des conditions d'immigration similaires. Le candidat doit en principe être inscrit dans un

[443] Ces conditions sont moins onéreuses que pour les catégories d'immigration à des fins d'entreprise et d'investissement. Concrètement, il n'y a pas de condition de participation majoritaire ou égale ou d'un montant minimum des fonds personnels de la personne devant être disponibles pour l'investissement. Le régime est donc prévu pour les personnes établissant leur entreprise avec des capitaux à risque fournis par d'autres.

[444] Cette catégorie couvre les personnes qui viennent au Royaume-Uni pour apprendre l'anglais dans une famille d'accueil ou travaillant dans la maison d'accueil. La personne doit être célibataire, âgée entre 17 et 27 ans, ressortissante de l'un des pays désignés (Union, EEE, Andorre, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Iles Faeroe, Groenland, Macédoine, Monaco, San Marin ou Turquie) et travailler maximum cinq heures par jour durant deux ou trois jours par semaine.

[445] Cette catégorie couvre les personnes qui viennent au Royaume-Uni à la fois pour travailler et en vacances. Le statut est octroyé pour deux ans maximum aux personnes célibataires, âgées entre 17 et 30 ans, ressortissantes de pays désignés (pays du Commonwealth) et qui n'ont pas l'intention de travailler durant plus de 12 mois au cours du séjour.

[446] Cette position sera probablement maintenue jusqu'à ce que les accords transnationaux concernant l'adhésion de ces pays à l'Union prennent fin, soit en 2011 ou en 2013.

programme d'études ou de formation à plein temps et doit avoir l'intention de quitter le Royaume-Uni au terme de ses études ou du programme de formation. Le demandeur ne doit pas avoir l'intention d'exercer des activités commerciales ou d'accepter un emploi durant plus de 20 heures par semaine au cours de l'année scolaire (aucune restriction à l'emploi salarié n'est prévue durant les vacances scolaires), sauf sur autorisation du Ministre. Le passage du statut d'étudiant au statut de travailleur salarié est possible, sous réserve toutefois de respect des règles de droit commun applicables au travail des étrangers.

Il existe également un Programme de formation et d'expérience professionnelle (*Training and Work Experience Scheme* – TWES) qui permet aux ressortissants étrangers de suivre une formation professionnelle en vue d'obtenir une qualification ou une expérience professionnelle. La condition principale de participation au programme TWES réside dans la délivrance à ce titre d'un permis de travail émis par *Work Permits UK*. Ici également, la condition principale pour l'émission d'un permis de travail est l'intention de quitter le Royaume-Uni au terme de la formation ou de l'expérience professionnelle et la non-intention d'accepter un autre emploi. La formation ou l'expérience professionnelle doit déboucher sur une qualification professionnelle reconnue. Le candidat ne peut pas occuper le poste d'un employé et la formation ou l'expérience professionnelle doit occuper au moins 30 heures par semaine.

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

Il existe deux principaux conflits potentiels avec la CEDH dans le système migratoire britannique. En premier lieu, les restrictions relatives à l'immigration familiale pour les regroupants établis et en séjour à durée déterminée sont potentiellement incompatibles avec le devoir général de respect de la vie familiale prescrit par l'article 8 de la Convention[447]. S'agissant ensuite des autorisations d'entrée, le Tribunal d'appel des décisions d'immigration a jugé en 2005 qu'à l'exception des dispositions de l'article 8, la Convention était inapplicable aux décisions d'immigration prises hors du territoire (*Moon c. Secrétaire d'Etat aux affaires intérieures* 2005).

S'agissant du respect des dispositions du droit communautaire, il convient de rappeler que le Royaume-Uni n'est pas lié les normes applicables en matière d'immigration légale. Le Traité d'Amsterdam lui offre le choix de participer ou non aux mesures adoptées en application des articles 62 et 63 du Traité CE. Le Royaume-Uni a décidé de ne pas adopter les mesures relatives à l'admission de ressortissants de pays tiers.

Parmi les textes communautaires les plus importants en la matière figure la Directive du Conseil 2003/86/CE relative au droit de regroupement familial. En général, le caractère relativement peu contraignant des dispositions de la Directive limitent l'existence de variations normatives pouvant exister entre le Royaume-Uni et les autres Etats membres

[447] La Chambre des Lords a également récemment déclaré que les règles sur l'immigration devraient être considérées comme un point de départ et non la fin, de l'examen de compatibilité avec la Convention dans les appels de décisions d'immigration (*Huang c. Secrétaire d'Etat aux affaires intérieures*, § 16).

de l'Union. Une différence potentielle concerne toutefois les enfants du conjoint d'un regroupant. Cette possibilité de regroupement familial n'est pas expressément mentionnée par la législation britannique lorsque le regroupant est titulaire d'un permis de séjour à durée déterminée. Par ailleurs, la Directive prévoit l'octroi d'un permis de séjour indépendant aux membres de famille après un séjour maximum de cinq ans. Bien que cette limite de temps corresponde à la législation britannique, la Directive ne semble pas permettre l'introduction de conditions d'intégration, imposées par le Royaume-Uni à la plupart des demandes de séjour à durée indéterminée depuis le 2 avril 2007. Dans d'autres domaines, toutefois, le droit britannique est moins restrictif que le droit communautaire.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

Les effets des conditions imposées par le droit de l'immigration britannique n'ont pas été étudiés de façon systématique. Cela reflète probablement la nature hautement politique des questions posées.

5. Coopération avec les pays tiers

Le système de sécurité sociale britannique prévoit la conservation des droits à prestation durant les périodes d'absence temporaire du territoire. Les pensions de retraite peuvent, quant à elles, être conservées pendant une absence de longue durée à l'étranger. Contrairement au régime applicable aux personnes résidant sur le territoire national, les pensions de retraite ne sont cependant pas automatiquement indexées pour les personnes séjournant à l'étranger, à moins qu'un accord bilatéral conclu avec l'Etat de résidence de l'intéressé n'en dispose autrement[448].

Le Département britannique pour le développement international (DFID) reconnaît la contribution potentielle des transferts de fonds au développement des pays d'origine (Etudes de la Chambre des Communes 2004). Il considère généralement que son rôle se limite à faciliter les transferts sur le marché. A cet effet, il a favorisé le recueil d'informations sur les transferts de fonds et a encouragé le secteur des services financiers à exploiter les opportunités du marché. Le Département ne se veut pas plus interventionniste, par exemple en garantissant des produits de transferts particuliers ou en règlementant les transferts au-delà de ce qui est déjà fait par l'Autorité des services financiers.

S'agissant des efforts entrepris contre le phénomène de fuite de cerveaux, il convient de mentionner l'existence d'un code de pratique au sein du Service national de santé (*National Health Service*) qui interdit le recrutement des professionnels de la santé de pays en développement[449]. La fuite des cerveaux est également limitée par les restrictions fréquentes au passage à des statuts d'immigration aux fins d'exercice d'une activité professionnelle (voir *supra*).

[448] Les pensions de retraite sont en principe transférables dans l'EEE et en Suisse. Les autres Etats et territoires avec lesquels il existe des accords réciproques couvrant les pensions de retraite sont : la Barbade, les Bermudes, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique, Guernesey, Israël, la Jamaïque, Jersey, l'Ile Maurice, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, et la Turquie.

[449] Il existe une exception lorsque des accords entre gouvernements permettent ces recrutements. Des arrangements de ce type ont été conclus avec la Chine, l'Inde et les Philippines.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Service des frontières et de l'immigration, *Securing the UK Border* (mars 2007) p.13 (BIA, Assurer la sécurité des frontières).

Comité permanent sur le développement international de la Chambre des Communes, *Migration and development: government response* (décembre 2004) (Etudes de la Chambre des Communes 2004).

Conseil paritaire pour le bien être des immigrés (JCWI), *Immigration, nationality and refugee law handbook* (2006).

Autres sources

Amendement du 23 décembre 1919 de la loi relative à la sélection des ressortissants étrangers (1919 chapitre 92).

Loi du 30 juillet 1948 sur la nationalité britannique (1948 chapitre 56).

Loi du 18 avril 1962 sur l'immigration du Commonwealth (1962 chapitre 21).

Loi du 28 octobre 1971 sur l'immigration (1971 chapitre 77).

Loi du 18 novembre 2004 sur le partenariat civil (2004 chapitre 33).

Loi de 2006 sur l'immigration, l'asile et la nationalité (2006 chapitre 13).

Décret du 25 mars 1920 sur les étrangers (SI 1920 No 448).

Décret du 19 novembre 1953 sur les étrangers (SI 1953 No 1671).

Règlement n° 1003 de 2006 sur l'immigration au sein de l'Espace économique européen (Règlements EEE).

Règlement du 1er avril 2007 sur l'immigration et la nationalité (Frais) (SI 2007 n° 1158).

Règles sur l'immigration (version consolidée) (Règles sur l'immigration). Disponible en ligne : http://www.ind.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/

Décisions de la chambre des Lords britannique

Huang c. Secrétaire d'Etat aux affaires intérieures, (2007) UKHL 11 (*Huang c. Secrétaire d'Etat aux affaires intérieures)*.

Décisions du tribunal britannique chargé des affaires d'asile et d'immigration

Moon c. Secrétaire d'Etat aux affaires intérieures, (2005) UKIAT 112 (*Moon c. Secrétaire d'Etat aux affaires intérieures 2005*).

Ministère de l'intérieur, *Statistical Bulletin* 11/99 (1996) (Bulletin statistique 1996).

Ministère de l'intérieur, *Control of immigration statistics* (2005) (Bulletin statistique 2005).

Baroness Scotland, Ministre de l'intérieur, *Débats à la chambre des Lords,* 28 novembre 2006, rubrique WA47 (Débats à la chambre des Lords 2006).

Service des frontières et de l'immigration, *Policy instructions*. Disponible en ligne : http://www.ind.homeoffice.gov.uk/lawandpolicy/policyinstructions/

Département du développement international, *List of developing countries* (*Liste des pays en développement*). Disponible en ligne : http://www.nhsemployers.org/workforce-558.cfm

Visas britanniques, *Diplomatic service procedures on entry and clearance.* Disponible en ligne : www.UKvisas.gov.uk

SLOVAQUIE

1. Politique et tendances générales d'immigration 482

2. Régime juridique de l'immigration 483
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 483
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 483
2.2.1 Autorités compétentes 483
2.2.2 Conditions et procédures applicables 483
2.2.3 Voies de recours 484
2.3 Régime du séjour 484
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 484
2.3.1.1 Autorités compétentes 484
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 484
2.3.1.3 Voies de recours 485
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 485
2.3.2.1 Séjour temporaire 485
2.3.2.2 Séjour permanent 486
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 487
2.3.3.1 Regroupement familial 487
2.3.3.2 Travail 488
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 490

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 490

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 490

5. Coopération avec les pays tiers 491

Bibliographie sélective 492

1. Politique et tendances générales d'immigration

Traditionnellement, la Slovaquie est davantage un pays d'émigration que d'immigration. Toutefois, la chute du communisme a provoqué un changement radical des tendances migratoires. La Slovaquie est désormais un pays de transit pour de nombreux migrants et, dans une moindre mesure un pays de destination, en particulier depuis l'adhésion du pays à l'Union en 2004 (Divinský 2006). En janvier 2005, le gouvernement slovaque a décidé d'adopter un document permettant la mise en place d'une véritable politique migratoire pour le pays et créant ainsi un cadre complet de gestion de la migration. Ce document présente des objectifs dans les domaines de la coopération internationale, de la migration légale, de l'intégration des étrangers, de l'asile, de la migration irrégulière, de la protection des droits de l'homme et de la prévention de la xénophobie, de l'intolérance et de la discrimination.

En 2006, 32 153 immigrants résidaient en Slovaquie, ce qui représente 0,6 % de la population totale du pays. Depuis l'adhésion du pays à l'Union en 2004, le nombre d'immigrants a considérablement augmenté. Il s'agit d'une conséquence des facilités de circulation accordées aux citoyens communautaires et aux membres de leur famille. Les ressortissants des pays voisins constituent une part importante des étrangers présents en Slovaquie, notamment les ressortissants tchèques qui représentent 16 % des étrangers résidant dans le pays. Cette tendance est probablement due au fait qu'ils ont souvent des parents et des relations de travail dans le pays avant leur entrée. Ces immigrants sont avant tout employés ou exercent des activités commerciales dans divers secteurs de l'économie, bien que nombre d'entre eux séjournent également dans le cadre de la procédure de regroupement familial (Divinský, à paraître).

Une autre catégorie d'immigrants est constituée d'étrangers qui composent les communautés étrangères historiques en Slovaquie et/ou de ressortissants de pays accueillant une minorité slovaque (par exemple la Fédération de Russie, la Serbie, la Roumanie, la Bulgarie et la Croatie). Les ressortissants de ces pays travaillent, étudient, fondent des familles en Slovaquie et s'intègrent peu à peu aux minorités nationales du pays. Il convient également de noter une tendance au développement de l'immigration en provenance de pays asiatiques.

Enfin, depuis 2004, les ressortissants étrangers des 15 premiers Etats membres de l'Union constituent le groupe de migrants le plus dynamique. En 2006, ces immigrants représentaient 21,5 % du nombre total d'étrangers en Slovaquie, contre 9,8 % en 2003. Cette catégorie de migrants exerce principalement des activités économiques dans le secteur tertiaire et quaternaire en tant qu'experts hautement qualifiés, représentants, consultants, conférenciers, chercheurs, etc. Dans la mesure où leur activité professionnelle est souvent de nature temporaire, le recours à la procédure de regroupement familial est moins fréquent dans ce groupe (Divinský, à paraître).

L'augmentation des permis de séjour nouvellement octroyés à des étrangers en Slovaquie (de 4 622 en 2000 à 12 631 en 2006) démontre que l'adhésion à l'Union a provoqué un bouleversement fondamental dans les tendances migratoires et provoqué un accroissement

de l'intérêt pour la Slovaquie en tant que pays de destination pour les migrants. Les flux migratoires augmentent de manière presque exponentielle.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

Les ressortissants de pays tiers peuvent entrer et séjourner légalement sur le territoire slovaque à des fins de regroupement familial, d'activités professionnelles salariées ou indépendantes, de travail saisonnier, d'études et de formation, de recherche et d'activités spéciales (conférences, activités artistiques et sportives) ou dans le cadre d'obligations officielles des unités civiles des Forces armées (ASA 2002, art. 18).

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

Les demandes de visas sont présentées aux autorités consulaires ou diplomatiques slovaques à l'étranger[450]. En principe, les visas sont délivrés sur avis du Ministère de l'intérieur, lequel lie la représentation slovaque à l'étranger. Toutefois, le Ministère de l'intérieur et le Ministère des affaires étrangères peuvent conclure un accord déterminant dans quels cas les autorités consulaires ou diplomatiques peuvent octroyer un visa de manière indépendante.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

En vertu de la législation slovaque, un étranger peut se voir octroyer un visa de transit aéroportuaire, un visa de transit, un visa de court séjour ou un visa de long séjour. Un visa de court séjour autorise une ou plusieurs entrées pour une durée n'excédant pas 90 jours sur une période de six mois. Un visa de long séjour permet un séjour de plus de 90 jours en six mois, à condition que cela corresponde aux engagements internationaux de la Slovaquie.

Afin d'obtenir un visa, le demandeur doit présenter un document de voyage et une photographie récente à l'autorité compétente. Sur demande, le demandeur doit en outre produire les documents suivants : justificatifs relatifs aux motifs du séjour sollicité ; preuve de l'existence de ressources suffisantes au séjour (le salaire minimum requis est de 8 100 SKK (240 EUR)) et garantissant le retour dans le pays d'origine ; certificat d'assurance santé couvrant tous les coûts liés à son rapatriement pour maladie ou pour soins de santé urgents sur le territoire (à hauteur d'au moins 30 000 EUR). Egalement sur demande, un étranger se présentera personnellement à un entretien. L'octroi d'un visa peut nécessiter une invitation examinée par le Département de police[451], ainsi que le dépôt

[450] L'ASA 2002 prévoit une exemption, selon laquelle les visas de transit et de courte durée peuvent être délivrés par le département de police aux postes-frontières pour raisons humanitaires lorsque l'étranger prouve l'urgence et l'imprévisibilité de sa demande ; ou lorsque l'octroi d'un visa est dans l'intérêt de la République slovaque ; le visa n'étant alors valable que 15 jours maximum.

[451] Une invitation sera présentée au moyen d'un formulaire officiel, comprenant des informations concernant la personne invitante et l'étranger invité, le but de l'invitation et l'engagement de la personne invitante à couvrir tous les frais relatifs au séjour et au départ de l'étranger invité. La personne invitante sera tenue de prouver qu'elle est capable de respecter cet engagement.

d'un montant correspondant aux coûts nécessaires au retour dans le pays d'origine ou la présentation d'un billet de retour.

Lors de l'examen de la demande de visa, la mission étrangère tient compte de la sécurité de l'Etat ; du respect de l'ordre public ; de la protection de la santé et des droit et libertés d'autrui et, dans des territoires déterminés, de la protection de la nature ; le but du séjour sollicité ; des séjours précédents de l'étranger ; et des intérêts de la République slovaque.

Les autorités consulaires ou diplomatiques compétentes sont tenues de se prononcer sur une demande de visa dans les 30 jours de son enregistrement.

2.2.3 Voies de recours

L'appel et le contrôle administratif ou judiciaire des décisions ne sont pas réglementés par la législation slovaque.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

La délivrance des permis de séjour relève de la compétence du Département de la police des étrangers du lieu de résidence réel ou présumé du demandeur en Slovaquie (ASA 2002, art. 80(1)).

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

La présentation d'une demande de permis de séjour doit être accompagnée des documents suivants : un document de voyage valide (dans la plupart des cas) ; deux photos récentes ; un document confirmant le motif du séjour ; des éléments établissant l'existence de ressources financières suffisantes durant le séjour (équivalant au moins au salaire minimum, qui est actuellement fixé à 8 100 SKK (240 EUR) par mois) ; une preuve de logement assuré[452]; un document confirmant la couverture par une assurance santé pour la durée du séjour ; un document confirmant que l'étranger ne souffre pas d'une maladie pouvant constituer un risque pour la santé publique ; et un document confirmant que l'étranger ne constituera pas une charge pour le système de sécurité sociale slovaque.

Les frais d'émission des permis varient en fonction de la durée et du but du séjour, mais les chiffres globaux sont les suivants : 7 000 SKK (210 EUR) pour un permis aux fins d'exercice d'une activité indépendante ou commerciale ; 5 000 SKK (150 EUR) pour un permis aux fins d'exercice d'une activité salariée ; 1 000 SKK (30 EUR) pour un permis aux fins de travail saisonnier ; 3 000 SKK (90 EUR) pour un permis aux fins d'études et d'activités spéciales ; et 4 000 SKK (120 EUR) pour un permis aux fins de regroupement familial.

[452] Cela ne s'applique pas pour un étranger d'un pays frontalier entrant régulièrement sur le territoire aux fins de travail ou d'études ; un étranger titulaire d'un permis de séjour temporaire aux fins d'études universitaires ; ou un étranger titulaire d'un permis de séjour temporaire travaillant dans la recherche et le développement.

Lors de l'examen d'une demande, le Département de police tient compte des éléments suivants : l'intérêt public, en particulier en ce qui concerne la sécurité et la santé publiques ; les besoins économiques de la République slovaque, en particulier le degré de contribution des activités commerciales de l'étranger à l'économie slovaque ; la situation personnelle et familiale du demandeur, y compris, le cas échéant, les intérêts des enfants mineurs ; sa situation financière ; et la durée de son séjour.

Le Département de police refusera une demande dans les circonstances suivantes : l'étranger est indésirable ; il existe des indices sérieux qu'il constituera un danger pour la sécurité de l'Etat durant son séjour ; la protection de l'ordre public, de la santé publique ou des droits et libertés d'autrui et, dans des territoires déterminés, de la nature ; l'étranger constituera une charge pour le système de sécurité sociale et le système de santé slovaques ; il existe des indices sérieux que l'étranger a contracté un mariage dans le but d'obtenir un permis de séjour ; l'étranger a délibérément produit des informations fausses ou trompeuses ou des documents falsifiés.

Le Département de police accuse officiellement réception de la demande le jour de son enregistrement. La décision concernant le droit de séjour permanent est rendue dans les 90 jours à dater de l'introduction de la demande. Dans les cas particulièrement compliqués, cette limite de temps peut être prolongée de 90 jours maximum.

2.3.1.3 Voies de recours

Un recours peut être présenté contre une décision de rejet d'une demande de permis auprès du Département de police des étrangers de la Direction de police, agissant en qualité d'autorité supérieure des Départements de police des étrangers (Code de procédure administrative, art. 58). En application du code de procédure administrative, le recours doit être présenté dans les 15 jours (Code de procédure administrative, art. 54(1) ; art. 54(2)). Le recours a un effet suspensif sur la décision, sauf stipulation contraire prévue par l'ASA 2002. L'autorité administrative supérieure peut modifier ou casser la décision de première instance, ou débouter le demandeur et maintenir la décision. La décision de l'autorité de deuxième instance est définitive, sans aucune autre possibilité de recours administratif.

Si la décision est validée par l'autorité administrative supérieure, une action civile devant la Cour régionale compétente peut être intentée. L'action n'a pas, dans la plupart des cas, d'effet suspensif[453] et doit être introduite dans les deux mois.

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Un permis de séjour temporaire peut être accordé aux fins d'activités salariées, indépendantes, d'études, d'activités spéciales[454], de regroupement familial, ou dans le cadre d'obligations officielles des unités civiles des Forces armées (ASA 2002, art. 18).

[453] La Cour peut suspendre l'application de la décision sur requête du participant, s'il existe un risque de dommage sérieux.

[454] Ces activités spéciales incluent les conférences, les activités artistiques et sportives.

Dans la plupart des cas, une demande initiale de permis de séjour temporaire est présentée auprès des autorités consulaires ou diplomatiques slovaques dans le pays d'origine[455].

Les permis initiaux de séjour temporaire peuvent être accordés pour une durée maximale de deux ans et pour un motif spécifique. Si l'étranger souhaite exercer une activité autre que celle en vertu de laquelle il a obtenu le permis de séjour, il doit introduire une nouvelle demande. Si le but du séjour reste inchangé et l'étranger remplit les conditions pour le séjour, le permis de séjour peut être renouvelé pour une durée supplémentaire de trois ans.

2.3.2.2 Séjour permanent

En principe, la première demande de permis de séjour permanent est introduite auprès de la mission consulaire ou diplomatique compétente dans le pays d'origine. Toutefois, lorsque le demandeur réside déjà en Slovaquie, la demande peut être introduite directement auprès du Département de police des étrangers.

Un permis initial de séjour permanent peut être octroyé pour une période de cinq ans. Après avoir résidé en Slovaquie durant cinq ans sous couvert de ce permis initial, un étranger peut solliciter du Département de police un permis de séjour permanent pour une durée illimitée.

Un premier permis peut être octroyé à un étranger qui est : le conjoint d'un ressortissant slovaque ou un parent direct à charge d'un ressortissant slovaque ; un enfant non marié de moins de 18 ans confié à la garde du conjoint étranger d'un ressortissant slovaque ; un enfant non marié (de moins de 18 ans) d'un étranger titulaire d'un permis de séjour permanent ou sous sa garde; un enfant de plus de 18 ans à charge d'un étranger titulaire d'un permis de séjour permanent ; ou s'il en va de l'intérêt de la République slovaque.

Le second permis, cette fois ci d'une durée illimité, est accordé à l'étranger qui a obtenu le premier permis ; est titulaire d'un permis de séjour temporaire aux fins d'exercice d'une activité salariée ou commerciale ou aux fins de regroupement familial ; a été titulaire d'un permis de séjour permanent durant au moins cinq ans avant l'introduction de la nouvelle demande de permis ; ou est l'enfant de moins de 18 ans d'un étranger titulaire d'un permis de séjour permanent.

Lors de l'évaluation d'une demande, le Département de police tiendra compte, en plus des conditions générales (voir *supra*), du degré d'intégration dans la société slovaque[456].

[455] Il existe des exceptions à ce principe, l'étranger étant autorisé à introduire la demande initiale sur le territoire de la République slovaque lorsqu'aucun visa n'est nécessaire ; que l'étranger effectue un séjour temporaire à des fins d'exercer l'emploi pour lequel le permis a été accordé quelle que soit la situation sur le marché de l'emploi ; que le séjour de l'étranger est sous couvert d'activités spéciales (conférences, activités artistiques ou sportives), d'obligations officielles des unités civiles des Forces armées ou de regroupement familial ; que l'étranger est le conjoint d'une personne bénéficiant du droit d'asile ; ou en application d'un traité international. Dans ces cas, l'étranger peut introduire sa demande auprès d'un département de police sur le territoire slovaque.

[456] La législation ne précise pas ce qui est entendu par niveau d'intégration ; cette notion peut comprendre, entre autres, le degré de connaissance de la langue slovaque.

2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration

2.3.3.1 Regroupement familial

En fonction de leur situation et du statut du regroupant, les membres d'une famille obtiennent un permis de séjour temporaire ou permanent.

Les étrangers autorisés à solliciter un permis de séjour temporaire à des fins de regroupement familial sont : le conjoint de plus de 18 ans d'un étranger titulaire d'un permis de séjour temporaire ou permanent ; l'enfant non marié de moins de 18 ans d'étrangers titulaires de permis de séjour temporaire, l'enfant non marié de moins de 18 ans d'un étranger titulaire d'un permis de séjour temporaire ou de son conjoint, ou l'enfant non marié de moins de 18 ans d'un étranger bénéficiant du droit d'asile ou de son conjoint, et qui a la garde de l'enfant en vertu de la loi ou d'une décision d'une autorité compétente ; un enfant de plus de 18 ans à charge (mais âgé au maximum de 25 ans dans le cas d'un étudiant) d'un étranger titulaire d'un permis de séjour temporaire, ou de son conjoint ; un parent direct âgé de moins de 18 ans d'une personne bénéficiant du droit d'asile ; un parent célibataire à charge d'un étranger titulaire d'un permis de séjour temporaire à des fins d'activités commerciales ou salariées ou à charge d'un étranger titulaire d'un permis de séjour permanent ; et une personne à charge en vertu d'un traité international (ASA 2002, art. 23).

Le Département de police rejettera une demande de renouvellement d'un permis de séjour temporaire si celui-ci a été accordé aux fins de regroupement familial et que les conjoints ne vivent pas sous le même toit (ASA 2002, art. 27(6)). Par ailleurs, le titulaire d'un permis de séjour temporaire aux fins de regroupement familial ne peut introduire une demande de modification du motif de séjour.

Un permis de séjour permanent peut être octroyé en vertu de liens familiaux au conjoint d'un ressortissant slovaque ; au parent direct à charge d'un ressortissant slovaque qui réside habituellement sur le territoire slovaque ; à un enfant de moins de 18 ans sous la garde du conjoint d'un ressortissant slovaque résidant habituellement sur le territoire national ; à un enfant non marié de moins de 18 ans du titulaire d'un permis de séjour permanent ou sous sa garde ; à un enfant de plus de 18 ans (mais âgé au maximum de 25 ans dans le cas d'un étudiant) à charge du titulaire d'un permis de séjour permanent d'un étranger titulaire d'un permis de séjour permanent ; ou s'il en va de l'intérêt de la République slovaque (dans le cas d'un sportif par exemple) (ASA 2002, art. 35).

Les particuliers souhaitant bénéficier de la procédure de regroupement familial doivent, en plus des conditions générales, produire un document émis par le Registre des naissances attestant des liens familiaux. Lorsque le regroupement familial suppose l'octroi d'un permis de séjour temporaire à un enfant, le consentement du parent qui n'en a pas la garde mais jouit d'un droit de visite doit également être obtenu.

Les membres de la famille peuvent exercer une activité professionnelle salariée et poursuivre un programme d'études sans permis de travail.

2.3.3.2 Travail

Activité professionnelle salariée

Dans la plupart des cas, l'exercice d'une activité professionnelle salariée par un étranger exige la délivrance d'un permis de travail ou la confirmation par l'employeur que l'étranger exercera des activités pour lesquelles un permis de travail n'est pas nécessaire.

La demande de permis de travail peut être présentée par le travailleur étranger lui-même ou par son employeur auprès de l'Office de l'emploi, des affaires sociales et de la famille compétent en fonction de la localisation de l'employeur. L'élément principal de la demande de permis de travail est la garantie par l'employeur d'embaucher l'étranger. Les éléments additionnels devant être inclus dans la demande comprennent : un contrat de travail ; une déclaration de l'Office de l'emploi, des affaires sociales et de la famille confirmant que la fonction ne peut être occupée par un ressortissant slovaque ; une déclaration de l'employeur expliquant les raisons pour lesquelles il embauchera l'étranger ; une copie certifiée des diplômes traduits en slovaque par un traducteur assermenté ; une copie du passeport ; un extrait du casier judiciaire slovaque.

L'Office de l'emploi dispose de 30 jours pour se prononcer sur la demande de permis de travail. Dans la plupart des cas, l'Office de l'emploi, des affaires sociales et de la famille examine la situation sur le marché de l'emploi et n'accorde le permis de travail qu'à condition que le poste vacant ne puisse être occupé par un candidat inscrit au Registre des demandeurs d'emploi[457]. Le permis de travail est délivré pour un type et un lieu de travail spécifiques. Après octroi du permis de travail, l'étranger présente une demande de permis de séjour temporaire auprès de la représentation slovaque compétente à l'étranger. Cette démarche doit être entreprise dans les trois mois suivant la délivrance du permis de travail.

Il existe un système de quotas prévoyant un contingent de permis de travail par pays. Ce régime est fondé sur l'existence d'accords bilatéraux conclus entre la Slovaquie et les Etats concernés. En l'absence d'accord, le système de quota ne s'applique pas ; aucun accord de ce type n'est en vigueur actuellement.

Un permis de travail n'est pas requis lorsque le travailleur étranger est titulaire d'un permis de séjour permanent ; lorsqu'il possède un permis de séjour temporaire aux fins de regroupement familial et a le droit d'accéder au marché de l'emploi ; est titulaire d'un permis de séjour temporaire aux fins d'études à condition que l'emploi n'excède

[457] L'Office de l'emploi, des affaires sociales et de la famille accordera un permis de travail sans tenir compte de la situation sur le marché de l'emploi si un traité international obligatoire le prévoit ou à une personne : employée pour une période définie (un an au plus) afin d'améliorer ses qualifications ; est âgée de 26 ans maximum et occasionnellement, pour une durée déterminée, employée dans le cadre d'un programme d'échange entre écoles ou entre jeunes auquel la République slovaque participe ; exerce de manière permanente des activités de recherche éducatives ou scientifiques comme employé pédagogique ou universitaire ou comme scientifique, chercheur ou promoteur dans des activités de recherche ; exerce des fonctions cléricales avec l'autorisation des Eglises et organisations religieuses reconnues ; jouit d'une protection subsidiaire en application de l'ASA 2002 ; s'est vu renouveler son autorisation de séjour tolérée après avoir été victime de traite de personnes ; ou a obtenu une autorisation de séjour toléré pour raisons privées ou familiales (Loi sur les services d'emploi, section 22/5).

pas dix heures par semaine ; est d'origine slovaque ; exerce un emploi de moins de sept jours consécutifs ou 30 jours au total par année civile et exerce une activité pédagogique, universitaire, scientifique, de recherche, de promoteur participant à un événement spécifique, participe à un événement artistique ou fournisse des biens et des services en application d'un contrat commercial ou de service après vente ; est employé en vertu d'un accord international prévoyant une exemption de permis de travail ; ou exerce une activité dans le cadre d'une formation professionnelle, à condition que la formation soit organisée par un établissement d'enseignement reconnu ou dans ses locaux (Loi sur les services d'emploi, section 22/7)[458].

Activité professionnelle indépendante

Le code de commerce définit un homme d'affaires comme une personne enregistrée au code de commerce ; une personne exerçant des activités commerciales par le biais d'une licence commerciale ; ou une personne exerçant des activités de production agricole et inscrite sur un registre comprenant des dispositions spécifiques.

En vertu de l'ASA 2002, l'exercice d'une activité commerciale est un motif de délivrance d'un permis de séjour temporaire. La demande de permis est présentée hors du territoire slovaque. Durant la période de validité du permis de séjour temporaire aux fins d'activités commerciales, l'intéressé ne peut pas s'engager dans une relation salariée ou toute autre relation d'emploi du même type.

Le renouvellement du permis de séjour temporaire à la présentation de documents établissant que l'intéressé a rempli ses obligations fiscales et douanières et s'est acquitté d'une prime d'assurance santé, d'assurance sociale et de la cotisation à l'épargne retraite. Si l'étranger n'est pas un contribuable ou s'il n'est pas tenu de s'acquitter d'une prime d'assurance santé ou sociale, il produira un document l'attestant. Il est également tenu d'établir qu'il peut subvenir à ses besoins ainsi qu'à ceux de sa famille grâce au revenu généré par son activité commerciale.

Emploi saisonnier

Un permis de séjour temporaire à des fins de travail saisonnier est délivré pour une durée maximale de 180 jours par an à la condition principale que le demandeur possède un permis de travail. L'octroi d'un permis de travail saisonnier est soumis au régime de droit commun d'emploi des étrangers (voir *supra*).

Le titulaire d'un permis de séjour temporaire aux fins de travail saisonnier ne peut solliciter un changement des motifs du séjour. Un département de police peut toutefois renouveler un permis de séjour temporaire aux fins de travail saisonnier, pour une durée maximale de 180 jours s'il a été accordé pour une durée inférieure et que l'activité le justifie.

[458] Ce ne sont là que quelques exceptions parmi d'autres à l'obligation de permis de travail, pour une liste complète, veuillez vous reporter à la section. 22/7 de la loi sur les services d'emploi.

2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle

La délivrance d'un permis de séjour temporaire à des fins d'études peut être sollicitée auprès du département de police compétent par un étranger souhaitant suivre un programme d'études en Slovaquie. Outre les conditions générales de séjour (voir *supra*), le demandeur doit présenter un document émis par l'administration d'Etat ou l'établissement d'enseignement confirmant l'admission de l'étranger. Le Département de police se prononce sur l'octroi d'une demande de permis de séjour temporaire dans les 30 jours du dépôt de la demande.

Un étranger titulaire d'un permis de séjour temporaire ne peut solliciter un changement des motifs du séjour auprès du Département de police compétent. La seule exception est le cas d'un étranger ayant achevé ses études qui introduit une demande de permis de séjour temporaire aux fins d'un emploi dans l'activité professionnelle correspondant aux études.

Les étudiants étrangers sont autorisés à travailler dix heures par semaine sans permis de travail.

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire

La Slovaquie a transposé les dispositions de droit communautaire relatives à l'immigration légale dans son système juridique. Les études et la formation des ressortissants de pays tiers sont règlementées sur le territoire de la République slovaque, ainsi que le regroupement familial, par la loi consolidée n° 463/2006 relative au séjour des étrangers. La Directive du Conseil 2004/114/CE relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat a été transposée dans la législation nationale par la loi de modification n° 693/2006 de l'ASA 2002 entrée en vigueur le 1er janvier 2007. La Directive du Conseil 2005/71/CE relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique a été transposée dans la législation nationale par la loi de modification n° 693/2006 de l'ASA 2002 entrée en vigueur le 1er janvier 2007.

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration

Jusqu'à présent, une attention insuffisante a été accordée aux questions de l'immigration légale. Le phénomène de l'immigration irrégulière, la protection des frontières et les questions d'asile ont jusqu'à présent reçu une attention bien plus importante (Divinský 2005).

Les ressortissants des Etats membres de l'EEE constituent actuellement d'une certaine manière une exception ; ils jouissent d'un traitement de faveur en droit et en pratique, sont souvent employés comme travailleurs hautement qualifiés et bénéficient d'un niveau de rémunération généralement élevé. Inversement, beaucoup d'autres immigrants déplorent une relative indifférence à l'égard de leurs conditions de vie et leurs besoins.

Les immigrants originaires des pays d'Asie, d'Afrique et du Moyen-Orient sont confrontés à des défis de taille. En effet, ces communautés se heurtent souvent à une différence de traitement flagrante de la part des autorités, lors notamment des procédures de délivrance de permis de séjour et de travail. Cette catégorie d'immigrants subit également un traitement discriminatoire au quotidien, ainsi que de manifestations d'intolérance et de xénophobie de la part de la population slovaque (Divinský 2007).

La Slovaquie devrait encourager une réelle intégration des immigrants au sein de la société. Selon certains experts, le pays nécessite une conception nationale de l'intégration et d'une politique de naturalisation. Les problèmes relatifs à l'immigration à des fins d'emploi restent également sous-estimés et ne sont presque pas analysés (Divinský 2007 ; Divinský 2005). La création courant 2008 d'un Département d'intégration des immigrants au sein du Ministère de l'emploi, des affaires sociales et de la famille devrait permettre une amélioration de la situation actuelle.

Le système de soutien aux migrants en Slovaquie est incomplet. Les institutions en charge des migrants sont faibles en nombre et instables (le secteur des ONG par exemple) ou sujettes à de fréquentes réorganisation (les institutions étatiques par exemple) et leur collaboration n'est guère efficace. Toutefois un projet de mise en place d'une autorité étatique disposant de compétences claires pour 2010 devrait permettre une consolidation du système. De même, l'absence de comité parlementaire ou gouvernemental officiel en charge des questions juridiques et politiques liées aux migrants est de plus en plus considérée comme une carence à combler (Divinský, à paraître).

5. Coopération avec les pays tiers

En premier lieu, la Slovaquie respecte les objectifs européens relatifs à la coopération avec les pays tiers tels que définis dans le Programme de La Haye et dans son Plan d'action. L'ensemble des normes communautaires dans ce domaine sont progressivement acceptées, transposées et mises en œuvre par la Slovaquie. Les activités de la Slovaquie au sein des comités de l'Union, du Conseil de l'Europe, de l'ONU et d'autres institutions internationales participent de cette même dynamique[459].

S'agissant de transferts de fonds, aucun système de facilitation n'a été introduit par les autorités slovaques.

La Slovaquie s'efforce par ailleurs de respecter ses engagements dans le domaine de l'aide publique au développement. En 2006, le montant de l'aide publique au développement s'élevait à 1 638 millions SKK (49 millions d'EUR), soit 0,10 % du PIB (MZV SR 2007). Cependant, ce chiffre est plusieurs fois inférieur aux contributions apportées par les 15 premiers Etats membres de l'UE.

[459] Cette dynamique a également été soulignée au cours de la récente conférence *Migration et Développement*, qui s'est tenue à Bratislava le 3 avril 2007, organisée par l'OIM et le Ministère des affaires étrangères de la République slovaque.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Divinský, B., «Slovakia», in Tryandafyllidou, A. ; Gropas, R. (Eds.), *European immigration: a sourcebook* (à paraître) Aldershot, Ashgate, chapitre 22 (Divinský, à paraître).

Divinský, B., «Vybrané problémy zahraničnej migrácie v Slovenskej republike v súčasnosti» («Problèmes actuels des migrations internationales en Slovaquie»), *Migraceonline* (2007) (Divinský 2007). Disponible en ligne: http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1995751

Divinský, B., «International migration» («Migration internationale»), in Mládek, J. et al (eds.), *Demogeografická analýza Slovenska*, Bratislava, Comenius University, chapitre 3.2 (Divinský 2006).

Divinský, B., *Zahraničná migrácia v Slovenskej republike; Stav, trendy, spoločenské súvislosti* (*Migration internationale au sein de la République slovaque; situation, tendances et contexte social*) (2005) Bratislava, Friedrich Ebert Stiftung (Divinský 2005).

MZV SR, *Informácia o oficiálnej rozvojovej pomoci poskytnutej SR v roku 2006*, Bratislava, Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky (MZV SR 2007).

Autres sources

Loi n° 99/1963 Rec. du Conseil national de la République slovaque relative au code de procédure civile.

Loi n° 71/1967 Rec. du Conseil national de la République slovaque relative aux procédures administratives, telle que modifiée par la loi n° 238/2000 (Code de procédure administrative).

Loi n° 29/1984 Rec. du Conseil national de la République slovaque relative au système des écoles primaires et secondaires.

Loi n° 513/1991 Rec. du Conseil national de la République slovaque sur le code commercial.

Loi n° 145/1995 Rec. du Conseil national de la République slovaque relative aux taxes et frais administratifs, dans sa version modifiée.

Loi n° 48/2002 Rec. du Conseil national de la République slovaque relative au séjour des étrangers et portant amendement de certains textes (ASA 2002).

Loi n° 5/2004 Rec. du Conseil national de la République slovaque sur les services d'emploi (Loi sur les services d'emploi).

Loi consolidée n° 463/2006 Rec. du Conseil national de la République slovaque, relative au séjour des étrangers, portant amendement de la loi n° 48/2002.

Loi n° 693/2006 Rec. du Conseil national de la République slovaque, portant amendement de la loi n° 48/2002.

Ministère de l'intérieur de la République slovaque. Voir http://www.minv.sk

Département de la police des étrangers. Voir http://www.minv.sk/uhcp/new/

Ministère du travail, des affaires sociales et de la famille. Voir http://www.employment.gov.sk

Ministère de l'éducation. Voir http://www.minedu.sk/

Centre d'information des migrations. Voir http://www.domavsr.sk

SLOVÉNIE

1. Politique et tendances générales d'immigration 496

2. Régime juridique de l'immigration 496
2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration 496
2.2 Régime de l'admission - Politique de visas 497
2.2.1 Autorités compétentes 497
2.2.2 Conditions et procédures applicables 497
2.2.3 Voies de recours 498
2.3 Régime du séjour 498
2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration 498
2.3.1.1 Autorités compétentes 498
2.3.1.2 Conditions et procédures applicables 499
2.3.1.3 Voies de recours 499
2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour 499
2.3.2.1 Séjour temporaire 499
2.3.2.2 Séjour permanent 500
2.3.3 Conditions applicables aux catégories spécifiques d'immigration 501
2.3.3.1 Regroupement familial 501
2.3.3.2 Travail 502
2.3.3.3 Etudes et formation professionnelle 504

3. Comparaison des conditions imposées par l'Etat membre avec les exigences du droit international et du droit communautaire 504

4. Conséquences pratiques de la législation d'immigration 504

5. Coopération avec les pays tiers 505

Bibliographie sélective 506

1. Politique et tendances générales d'immigration

Avant d'être intégrée à la Yougoslavie, la Slovénie a longtemps été principalement un pays d'émigration. Les tendances migratoires se sont progressivement inversées et à la fin des années 1960, le taux d'immigration l'emportait sur le taux d'émigration (Kavkler 2002). L'afflux le plus important de migrants a eu lieu dans les années 1970 et au début des années 1980, à raison d'environ 5 000 personnes par an, puis d'environ 3 000 personnes jusqu'à la fin de la décennie (Lavtar 2006). Cette tendance a été interrompue entre 1990 et 1991 lorsque les travailleurs migrants des autres républiques yougoslaves et les membres de l'Armée nationale yougoslave ont quitté le territoire suite à la déclaration d'indépendance de la Slovénie (Kavkler 2002).

S'agissant des flux récents d'immigration, trois périodes peuvent être distinguées. Une première période, entre 1992 et 1998, durant laquelle la Slovénie a accueilli un grand nombre de réfugiés de Bosnie-Herzégovine. Durant la deuxième période, entre 1999 et 2004, la Slovénie a connu des niveaux élevés d'immigration illégale. La troisième période, actuelle, débute en 2004 par l'adhésion à l'Union européenne. Au cours des dernières années, la Slovénie a développé une politique de prévention de l'immigration irrégulière et de contrôle aux frontières. Dans le même temps, l'immigration légale a augmenté de manière significative. En 2005, la Slovénie a accueilli 15 000 nouveaux immigrants lorsque 8 000 personnes quittaient le territoire.

La majorité des migrants se rendent en Slovénie pour des raisons d'emploi (42 % en 2005), de travail saisonnier, de regroupement familial et d'études. En 2005, un tiers des migrants provenaient de Bosnie-Herzégovine, un quart de Serbie et du Monténégro, 7 % de Croatie, 13 % d'Etats membres de l'Union et 20 % d'autres pays européens (Lavtar 2006).

La politique d'immigration slovène a ainsi été fortement influencée d'une part par les niveaux élevés des flux migratoires en provenance de Croatie, de Bosnie-Herzégovine, de Serbie et du Monténégro et d'autre part par le processus d'intégration européenne (Zavratnik Zimic 2003).

La loi sur les étrangers de 2006 et deux résolutions sur la politique migratoire adoptées par l'Assemblée nationale en 1999 (Résolution 40/1999) et 2002 (Résolution 106/2002) constituent les principaux textes règlementant l'entrée et le séjour des étrangers ainsi que la promotion de l'intégration. La législation slovène en matière migratoire a été élaborée selon les principes de l'acquis communautaire.

2. Régime juridique de l'immigration

2.1 Vue d'ensemble des différents statuts d'immigration

La législation slovène distingue plusieurs catégories d'immigration selon les motifs et la durée du séjour. Ces différents statuts d'immigration se distinguent par le titre délivré : visa, permis de séjour temporaire ou permis de séjour permanent. Un permis de séjour est exigé pour les séjours d'une durée supérieure à la validité d'un visa ainsi que l'entrée

et le séjour pour un motif autre que ceux justifiant la délivrance d'un visa (Loi sur les étrangers, art. 25(1)). Un permis de séjour autorise l'entrée et un séjour soit temporaire soit permanent (Loi sur les étrangers, art. 25(2)). Un permis de séjour temporaire ne peut être accordé que dans un but spécifique (Loi sur les étrangers, art. 26(2)), tel que l'exercice d'une activité professionnelle, salariée, indépendante ou saisonière, le regroupement familial, la recherche ou les études (Loi sur les étrangers, art. 30(1)). Il convient également de noter qu'un parent en descendance directe jusqu'au quatrième degré d'un ressortissant slovène peut obtenir un permis de séjour temporaire.

2.2 Régime de l'admission - Politique de visas

2.2.1 Autorités compétentes

La délivrance des visas relève de la compétence des autorités consulaires et diplomatiques slovènes à l'étranger.

2.2.2 Conditions et procédures applicables

Les ressortissants de certains pays, tels que définis par la législation de l'Union, nécessitent un visa pour l'entrée en Slovénie (Loi sur les étrangers, art. 8(2)). Les ressortissants étrangers de pays exemptés de l'obligation de visa peuvent pénétrer sur le sol slovène et y séjourner durant 90 jours maximum sur une période de six mois, à dater du jour de leur première entrée. Les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de séjour de longue durée-CE délivré par un autre Etat membre de l'Union peuvent entrer en Slovénie s'ils sont détenteurs d'un passeport valide et s'il n'existe aucune raison de leur refuser l'entrée, en vertu de la loi sur les étrangers. Ils peuvent demeurer en Slovénie pour trois mois maximum, ou jusqu'à expiration du permis de séjour de longue durée-CE.

Les visas peuvent êtres obtenus pour les raisons suivantes : transit aéroportuaire (visa A) ; transit sur le territoire slovène (visa B) ; séjour de courte durée d'un maximum de 90 jours sur une période de six mois pour tourisme, raisons personnelles ou visite d'affaires (visa C) ; et séjour de longue durée de plus de 90 jours sur une période de six mois (visa D). Les conditions de délivrance, de retrait ainsi que les droits attachés au visa de longue durée D doivent être précisées par un décret non encore adopté (Loi sur les étrangers, art. 17). Les visas ne confèrent pas à l'étranger le droit d'exercer une activité professionnelle (Loi sur les étrangers, art. 14(5)).

Tous les demandeurs de visas doivent produire un passeport valide et une photo couleur, ainsi que s'acquitter d'une taxe administrative de 35 à 60 EUR (en fonction du pays d'origine). D'autres documents peuvent être exigés selon les motifs du séjour envisagé (par exemple, une lettre de garantie pour une visite personnelle ou une lettre d'invitation pour une visite d'affaires). Un entretien individuel peut être exigé par le représentant consulaire (Loi sur les étrangers, art. 19). La demande de visa sera rejetée s'il existe des raisons de refuser l'entrée, si le passeport ou d'autres documents ne sont pas inclus dans la demande, ou si l'intéressé ne se présente pas à un entretien sollicité par les autorités compétentes (Loi sur les étrangers, art. 20(1)).

La procédure de délivrance des visas dépend de la représentation consulaire. En règle générale, les délais sont de quelques jours. En tout état de cause et conformément au régime de droit commun, les autorités compétentes doivent rendre une décision dans un délai de deux mois (Loi sur les procédures administratives, art. 222).

Le visa peut être nécessaire à l'entrée sur le territoire. Il ne constitue cependant pas une condition suffisante. L'entrée peut ainsi être refusée si le ressortissant du pays tiers constitue un danger pour l'ordre et la sécurité publics ou pour les relations internationales de la Slovénie. Tel est le cas lorsque :

- l'étranger a été poursuivi en Slovénie pour un délit passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans ;

- il existe des raisons d'estimer que, lors de son séjour en Slovénie, l'étranger commettra des actes violents ou menacera l'ordre public par toute autre activité ;

- il existe des raisons d'estimer que le demandeur profitera de son séjour en Slovénie pour entrer illégalement dans un autre Etat ;

- durant les deux années précédentes, deux plaintes pénales dirigées contre le demandeur ont été enregistrées en Slovénie pour atteinte à l'ordre public ou pour infraction à la législation douanière ou d'immigration.

2.2.3 Voies de recours

Aucune voie de recours n'est ouverte contre les décisions de rejet des demandes de visa, qui par ailleurs n'ont pas à être motivées.

2.3 Régime du séjour

2.3.1 Conditions et procédures applicables à l'ensemble des catégories d'immigration

2.3.1.1 Autorités compétentes

La procédure de demande d'un permis de séjour varie selon les motifs du séjour envisagé et selon qu'il s'agit d'une première demande ou d'une demande de renouvellement. Dans la plupart des cas, le permis de séjour est délivré dans le pays d'origine, avant l'entrée sur le territoire national. Inversement, la demande peut être présentée sur le territoire slovène en cas de renouvellement d'un permis de séjour temporaire, pour certaines demandes de séjour permanent ainsi que lorsque le demandeur est titulaire d'un visa.

Le permis de séjour est accordé ou refusé par l'unité administrative slovène compétente en fonction du lieu de résidence envisagé. Les permis de séjour accordés par l'unité administrative sont ensuite délivrés par les autorités consulaires ou diplomatiques slovène dans le pays de résidence du demandeur. Les étrangers présentant leur demande sur le territoire national peuvent saisir directement l'unité administrative dans la région de résidence considérée.

2.3.1.2 Conditions et procédures applicables

L'admission dans le pays ne nécessite pas de visite médicale. Les étrangers doivent toutefois souscrire une assurance santé pour la durée de leur séjour en Slovénie (Loi sur les étrangers, art. 27(3)).

Le demandeur d'un permis de séjour doit prouver qu'il possède des moyens de subsistance suffisants pour la durée de son séjour dans le pays, ou que ces moyens de subsistance sont garantis par une autre personne ou institution. (Loi sur les étrangers, art. 27(3)). Ces ressources doivent égaler le salaire mensuel minimum slovène.

Il n'y a pas d'exigence de connaissance de la langue, de la culture ou de l'histoire slovènes, de déclarations ou de preuve de capacité d'intégrer la société slovène.

La délivrance d'un permis de séjour temporaire est soumise au paiement de frais administratifs d'un montant de 31,90 EUR ; celle d'un permis permanent est conditionnée par le paiement de 74,45 EUR de frais de dossier.

2.3.1.3 Voies de recours

L'unité administrative doit adopter une décision dans un délai de deux mois (Loi sur les procédures administratives, art. 222(1)). En cas de décision de rejet ou de silence de l'administration pendant plus de deux mois, un recours peut être présenté devant le Ministère de l'intérieur (Loi sur les procédures administratives, art. 222(4)).

Il convient toutefois de noter que le recours n'est pas ouvert contre toutes les décisions de rejet d'une demande de permis de séjour. Il ne l'est que s'agissant des demandes de délivrance d'un permis de séjour temporaire aux fins d'études, de regroupement familial ; des demandes de délivrance d'un permis de séjour permanent ou des demandes de renouvellement d'un permis de séjour temporaire ; en cas de possession d'un permis de séjour de longue durée-CE délivré par un autre Etat membre ou en qualité d'étrangers d'origine slovène. Dans ces hypothèses, le Ministère de l'intérieur agit en qualité d'instance administrative de second degré.

Le contrôle juridictionnel de la décision administrative de deuxième instance est du ressort de la Cour administrative de la République de Slovénie. Les arrêts de la Cour administrative peuvent être contestés devant la Cour suprême (Loi sur les contentieux administratifs, art. 73(3)).

2.3.2 Conditions applicables selon la durée du séjour

2.3.2.1 Séjour temporaire

Les permis de séjour temporaires sont accordés pour une durée déterminée et dans un but spécifique (Loi sur les étrangers, art. 26(2)), tel que l'exercice d'une activité professionnelle, le travail saisonnier, le regroupement familial, la recherche et les études, la formation professionnelle, la participation à des programmes d'échanges internationaux bénévoles ou à d'autres programmes ne faisant pas partie du système éducatif traditionnel (Loi sur les étrangers, art. 30(1)).

La demande de permis est rejetée lorsque l'une des conditions suivantes s'applique (Loi sur les étrangers, art. 43(1)) :

- le demandeur se voit refuser l'accès au territoire ;

- il y a des doutes raisonnables quant au départ du demandeur à expiration du permis de séjour ;

- il y a des raisons d'estimer que le demandeur constitue un danger pour l'ordre et la sécurité publics ou pour les relations internationales de la République de Slovénie ;

- le demandeur vient d'une région où des maladies contagieuses sont présentes avec risque d'épidémie (tel qu'établi par la règlementation de l'Organisation mondiale de la santé) ou d'une région où des maladies contagieuses sont présentes, qui peuvent constituer un risque pour la santé publique et nécessitent des mesures spéciales en vertu de la loi ;

- il y a des raisons d'estimer que le demandeur ne respectera pas la loi Slovène ;

- le demandeur d'un premier permis réside déjà sur le territoire national;

- le demandeur s'est vu refuser un visa au cours de trois derniers mois au motif qu'il constitue un danger pour l'ordre et la sécurité publics ou pour les relations internationales de la République de Slovénie.

Le permis de séjour temporaire est émis pour la durée nécessaire aux motifs du séjour, selon un maximum d'un an, sauf stipulation contraire de la loi.

Un permis de séjour temporaire peut être prolongé selon les mêmes conditions que son émission. Une demande de renouvellement peut également se fonder sur un motif de séjour différent de celui en vertu duquel le premier permis a été octroyé (Loi sur les étrangers, art. 31(2)). Par exemple, si un étranger séjourne en Slovénie pour raisons professionnelles ou de regroupement familial, il peut intégrer un programme universitaire et demander un permis de séjour temporaire à cet effet. Sauf exception, le passage d'un type de permis de séjour temporaire à un autre est donc possible[460].

2.3.2.2 Séjour permanent

L'étranger ayant séjourné en Slovénie de manière légale et ininterrompue pendant une durée de cinq ans peut obtenir un permis de séjour permanent s'il remplit les conditions générales établies par la loi sur les étrangers. Le permis de séjour permanent ne sera pas accordé à un étranger condamné à une ou plusieurs peines d'emprisonnement de plus d'un an au total au cours des trois ans précédant la demande.

La période de cinq ans est établie lorsque l'étranger n'a été absent de Slovénie que durant des périodes de six mois maximum et si le total de ces périodes n'excède pas dix mois (Loi sur les étrangers, art. 41(1)). Seule la moitié des périodes de séjour temporaire

[460] Les travailleurs saisonniers ne peuvent pas renouveler leur permis de séjour temporaire sur un motif différent tel que le regroupement familial ou les études (Loi sur les étrangers, art. 34(4)).