



Sécurité de Résidence des Immigrés de Longue Durée

**Étude comparative de la législation et de la pratique
des pays européens**

Kees Groenendijk, Elspeth Guild et Halil Dogan

Strasbourg, 1998

Sécurité de Résidence des Immigrés de Longue Durée

Étude comparative de la législation et de la pratique des pays européens

Kees Groenendijk, Elspeth Guild et Halil Dogan

Consultants

Centre du droit des migrations
Université de Nimègue
Pays-Bas

Février 1998

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

TABLE DES MATIERES

I. INTRODUCTION	5
2. INSTRUMENTS EUROPÉENS CONCERNÉS.....	8
2.1. CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME : LES OBLIGATIONS DES ETATS AU TITRE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION ET LES RESIDENTS DE LONGUE DUREE RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS	8
2.2. CONVENTION EUROPEENNE D'ETABLISSEMENT	17
2.3. LE DROIT COMMUNAUTAIRE ET L'EXPULSION ET LES RESIDENTS DE LONGUE DUREE DANS L'UNION EUROPEENNE	19
2.4. L'UNION EUROPEENNE ET LE DROIT COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE SURETE DE RESIDENCE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS	22
3. LÉGISLATION ET PRATIQUE DE SIX PAYS	24
3.1. BELGIQUE.....	24
3.2. FRANCE.....	32
3.3. ALLEMAGNE.....	44
3.4. LES PAYS-BAS	52
3.5. ESPAGNE.....	61
3.6. ROYAUME-UNI.....	66
4. LE DROIT DANS DOUZE AUTRES PAYS	76
4.1. AUTRICHE	76
4.2. DANEMARK	79
4.3. ESTONIE.....	81
4.4. HONGRIE	84
4.5. ITALIE.....	86
4.6. LITUANIE	89
4.7. POLOGNE.....	91
4.8. RUSSIE	93
4.9. SLOVENIE.....	95
4.10. SUEDE.....	97
4.11. SUISSE.....	99
4.12. UKRAINE.....	103
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	105
BIBLIOGRAPHIE	119
REMERCIEMENTS	125

1. INTRODUCTION

Description du problème

En 1994, plus de 20 millions d'étrangers, c'est-à-dire des personnes ne possédant pas la citoyenneté du pays où ils résidaient, vivaient dans des pays membres du Conseil de l'Europe ; 18,7 millions d'entre eux vivaient dans les dix-sept pays de l'Espace économique européen (EEE) et en Suisse. La grande majorité de ces immigrants résidaient dans ces pays depuis plus de dix ans déjà. Le nombre total d'acquisitions de la citoyenneté (nationalité) par les étrangers résidant dans les pays de l'EEE et en Suisse s'élevait cette année-là à 350 000, soit moins de 2 % de la population étrangère¹.

L'intégration sociale des immigrants est l'une des principales questions auxquelles doivent faire face de nombreux pays européens. C'est aussi une question sur laquelle se penchent plusieurs institutions européennes. Nous partons de l'hypothèse de base que la sécurité de résidence des migrants est l'une des conditions essentielles de leur intégration dans la société d'accueil. Ce n'est pas la seule condition ni une condition suffisante de l'intégration², mais la sécurité de résidence est pour l'immigrant un point de départ qui lui permet d'organiser son installation et son intégration dans la nouvelle société. Pour le reste de la population, la sécurité de résidence montre que les pouvoirs publics ont accepté la résidence de durée indéterminée des nouveaux venus, que ceux-ci vont probablement rester, qu'ils deviendront probablement un jour des citoyens à part entière et que l'inégalité de traitement ne saurait plus être justifiée par la précarité de leur statut dans la société. On voit que l'on ne saurait surestimer l'importance de voir reconnaître le droit de résidence : en effet, il ouvre la voie à la citoyenneté et à l'intégration sociale.

De nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe ont dû se pencher sur la question de la situation juridique, du point de vue de la sécurité de résidence, des immigrants qui vivent sur leur territoire depuis de nombreuses années sans avoir acquis la citoyenneté (nationalité) et les droits de séjour complets qui s'attachent au statut de citoyen. Le groupe type de notre étude est constitué par des immigrants qui résident dans le pays d'accueil depuis de nombreuses années mais n'ont pas (encore) acquis la citoyenneté du pays de résidence, soit parce qu'ils ne remplissent pas les conditions voulues, soit parce qu'ils ne souhaitent pas faire une demande de naturalisation en raison des conséquences de ce changement de statut (comme la perte de la citoyenneté de leur pays d'origine).

Dans un document sur la situation juridique des migrants de longue durée en Europe, l'un d'entre nous a distingué quatre modèles de traitement des migrants : la citoyenneté, la quasi-citoyenneté, le traitement privilégié et la demi-citoyenneté³. Il a été observé que ces modèles se distinguent par le niveau de droits de séjour et d'autres droits relevant de la vie sociale et publique qui sont accordés aux immigrants. La présente étude n'aborde pas ce second groupe de droits, mais se concentre sur les droits de séjour. Nous nous proposons de réaliser une étude comparative de la législation et de la pratique concernant la situation des migrants de longue durée du point de vue de la résidence dans un certain nombre de pays européens ayant des approches différentes de la question. De plus, nous passerons en revue les dispositions des instruments européens se rapportant à cette question et analyserons la jurisprudence

¹ Eurostat 1997, pp. 17 et 41.

² Bauböck 1994.

³ Groenendijk 1996.

applicable de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice des Communautés européennes.

Questions liées à la recherche

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

1. la législation nationale prévoit-elle un régime juridique spécial pour les migrants de longue durée du point de vue de la sécurité de résidence ?
2. la législation nationale limite-t-elle les motifs d'expulsion après une résidence régulière prolongée ?
3. la sécurité de résidence est-elle accordée à certaines catégories spéciales de migrants, comme les membres de la famille de citoyens, les migrants de la deuxième génération ou les anciens ressortissants ?
4. la législation nationale prévoit-elle l'acquisition simplifiée ou automatique de la citoyenneté (nationalité) et, partant, des droits de séjour complets pour certaines catégories d'immigrés ?
5. quelle a été l'importance de la Convention européenne des droits de l'homme, d'autres instruments européens et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice des Communautés européennes pour la situation de ces migrants du point de vue de la résidence ?

En outre, nous voulons savoir comment les règles nationales sont mises en pratique. De ce point de vue, nous nous posons essentiellement les questions suivantes :

- combien de cas a-t-on observés d'étrangers expulsés après un séjour régulier de longue durée et quels ont été les motifs ayant justifié leur expulsion ?
- quelles catégories particulières de migrants de longue durée ont été menacées d'expulsion ? Les affaires en question ont-elles attiré l'attention du public ?
- quelle a été la teneur des débats consacrés à cette question par les juridictions nationales ou l'opinion publique ?

Méthodologie

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

De plus, nous avons, dans le cas de cinq Etats membres, interviewé des fonctionnaires du ministère compétent, des fonctionnaires de la police des étrangers dans une ou deux grandes villes, des avocats spécialisés dans les questions d'immigration, des organisations d'immigrés et des universitaires. Nous avons pour objectif de réaliser entre cinq et dix interviews dans chacun des Etats représentés dans cette partie de l'étude. Au total, nous avons procédé à trente-six interviews soit en personne, soit au téléphone. Enfin, nous avons adressé un questionnaire succinct aux chefs de la police des étrangers aux niveaux local ou régional dans neuf villes d'un sixième Etat membre afin d'obtenir des informations sur la pratique de l'expulsion dans cet Etat.

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

Terminologie

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

Le terme *éloignement* renvoie à une décision par laquelle une autorité publique - administrative ou judiciaire - ordonne à un étranger ayant régulièrement séjourné dans le pays de quitter le territoire. Cette décision d'éloignement peut être assortie d'une interdiction de retour.

Afin de ne pas avoir à utiliser le mot "déportation" [expulsion] (terme juridico-technique du droit de l'immigration de bien des Etats), nous parlons de "*forced departure*" [départ forcé] d'un étranger dans les cas où les autorités chargées d'appliquer la décision d'éloignement ont utilisé des pressions physiques ou autres pour obliger un étranger à quitter son ancien pays de résidence.

2. INSTRUMENTS EUROPÉENS CONCERNÉS

2.1. Convention européenne des Droits de l'Homme: les obligations des Etats au titre de l'article 8 de la Convention et les résidents de longue durée ressortissants de pays tiers

La Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) est, depuis 1997, ratifiée par l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe à l'exception de la Russie. La Convention prévoit la protection contre l'expulsion des résidents de longue durée ressortissants de pays tiers lorsqu'il peut être établi au niveau national, à la satisfaction des autorités, des tribunaux et de l'ensemble des décideurs qui, en dernière instance, relèvent de la juridiction de la Cour européenne des Droits de l'Homme, que cette expulsion serait contraire aux droits protégés par l'article 8 de la Convention.

La pratique de la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) prévoit que la Cour examine chaque affaire pour laquelle une requête a été déclarée recevable quant au fond et aux faits. Il s'ensuit que la Cour, contrairement à la Cour européenne de justice, ne fournit pas aux juridictions et aux administrations nationales de lignes directrices quant à l'interprétation de la disposition en question. Elle se borne à évaluer l'application du droit garanti par la Convention dans le contexte des mesures prises par les autorités de l'Etat membre concerné et conclut, sur la base des faits, à l'existence ou à l'absence de violation du droit protégé par la Convention. Elle se fonde pour cela sur le libellé de l'article 8 :

Article 8 :

1. *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.*
2. *Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par 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.*

L'article 8 : le droit au respect de la vie privée et familiale

L'article 8 de la CEDH impose aux Etats de s'abstenir de toute ingérence dans la vie privée et familiale, à moins que cette ingérence puisse se justifier par un des motifs contenus dans l'article lui-même. Déterminer les questions énoncées à l'article 8 nécessite un certain nombre d'étapes. Primo, le litige concerne-t-il bien la vie privée ou familiale ? La Cour n'a pas encore déterminé qu'une question qui touche l'immigration met en jeu un aspect qui concerne exclusivement la vie privée. Elle a toutefois jugé pertinent par rapport aux affaires d'expulsion le fait qu'une vie privée avait été établie⁴. Si le litige en question concerne la vie familiale d'une

⁴ "En outre, M. C a tissé en Belgique de réels liens sociaux: il y a habité depuis l'âge de onze ans, y a reçu une formation scolaire puis professionnelle et y a travaillé pendant plusieurs années. Il y a donc établi aussi une vie privée au sens de l'article 8, laquelle englobe le droit pour l'individu de nouer et développer des relations avec ses semblables, y compris dans le domaine professionnel et commercial. Partant, l'expulsion du requérant s'analyse en une ingérence dans le droit de celui-ci au respect de sa vie privée et familiale." *C c/ Belgique* (35/1995/541/627) arrêt du 7 août 1996.

personne, il convient d'établir l'existence de cette vie familiale. Si cette existence est établie, il faut, pour qu'une violation soit constatée, que l'action de l'Etat constitue une ingérence dans cette vie familiale.

Si l'action de l'Etat ne constitue pas une ingérence, il faut encore qu'elle soit conforme à la loi, et la Cour ou la Commission examineront la loi concernée afin de s'assurer de cette conformité, si celle-ci est contestée. Lorsque l'action était légale au regard de la législation pertinente de l'Etat, il faut alors établir que l'ingérence poursuivait un but légitime. Si cette condition est remplie, il subsiste un dernier obstacle à franchir, qui est le point de savoir si, malgré ce qui précède, l'ingérence était nécessaire dans une société démocratique.

Dans les questions de migration, l'article 8 soulève deux questions distinctes qui ont entraîné, de la part de la Commission et de la Cour, des réponses quelque peu différentes :

- (i) primo, dans quelles circonstances un Etat doit-il s'abstenir de prendre une décision d'expulsion au motif que cette décision constituerait une ingérence dans la vie privée ou familiale ;
- (ii) secundo, dans quelles circonstances un Etat doit-il prendre une mesure telle que la délivrance d'un visa à un membre de la famille vivant à l'étranger, de manière à permettre le respect de la vie familiale ?

Dans certains cas, ces deux questions se chevauchent, par exemple lorsque l'expulsion a déjà eu lieu, mais on peut, en gros, classer ces cas dans la catégorie (i). Seules les décisions qui relèvent de cette première catégorie présentent un intérêt par rapport à la présente étude et seront examinées ici.

Vie familiale

Par conséquent, le caractère de vie familiale est essentiel, s'agissant de la question de la légalité de l'expulsion. Pour que l'expulsion soit contraire à l'article 8, il faut que le ressortissant étranger ait un lien réel avec l'Etat. Dans un des arrêts les plus importants concernant l'expulsion d'étrangers par rapport à l'article 8, la Cour a attribué à la notion de vie familiale un sens large et téléologique. La vie de famille ne comprend pas simplement les situations dans lesquelles les membres de la famille vivent sous le même toit.

En 1988, la Cour a abouti à cette décision, que l'on peut estimer essentielle au développement de cette approche de la compatibilité de l'expulsion avec le respect de la vie familiale.⁵ Dans l'affaire *Berrehab*, les autorités néerlandaises ont expulsé un ressortissant marocain qui avait été marié avec une Néerlandaise dont il avait un jeune enfant, mais qui avait ensuite divorcé. La Cour a estimé, sur la base de preuves de l'existence d'une relation à la fois juridique et réelle entre le père et l'enfant, que l'existence d'une vie familiale était établie. Elle a déclaré que la cohabitation n'était pas une condition sine qua non de l'existence d'une vie familiale entre un parent et un enfant mineur et que, en réalité, cette vie familiale pouvait exister même en l'absence de cohabitation.

La Cour n'a pas accepté le moyen de l'Etat selon lequel le respect de la vie familiale pouvait être assuré par la délivrance de visas de courte durée au père permettant à celui-ci de rendre

⁵ *Berrehab c/ Pays-Bas*, arrêt du 21 juin 1988; Série A n° 138.

des visites occasionnelles à l'enfant. La Cour a accepté le moyen de l'Etat selon lequel cette expulsion poursuivait un but légitime – le bien-être économique du pays – mais n'a pas admis qu'elle était nécessaire dans une société démocratique. La rupture résultante des liens entre le père et sa fille était à ce point grave qu'elle faisait de l'expulsion une mesure disproportionnée. Il s'agit d'un aspect important pour la compréhension du sens de l'article 8 dans les cas de résidence de longue durée. Un étranger résident de longue durée est normalement un adulte. La vie familiale qu'il entretient avec d'autres membres de sa famille dans le pays de résidence peut encore constituer la base d'une obligation incombant à l'Etat en vertu de l'article 8, même si le jeune ne vit plus avec sa famille directe.

Deux décisions récentes de la Cour viennent appuyer cette approche.⁶ Dans ces deux affaires, le gouvernement soutenait qu'il n'y avait pas de vie familiale, dès lors que l'étranger était à la fois adulte et indépendant de sa famille. La Cour a déclaré : "[M. Boujlifa] est arrivé en France en 1967 à l'âge de cinq ans et y habite depuis, sauf pendant sa détention en Suisse. Il y a suivi sa scolarité (dont une partie en prison), et ses parents, ses huit frères et sœurs – avec lesquels il semble être toujours en contact – y résident... En conséquence, la Cour ne doute pas que la mesure litigieuse s'analyse en une ingérence dans le droit du requérant au respect de sa vie privée et familiale." Dans la deuxième affaire, la Cour a déclaré : "[M. Boujaidi] est arrivé en France en 1974 à l'âge de sept ans et y a habité jusqu'au 26 août 1993. Il y a suivi la plus grande partie de sa scolarité et travaillé pendant plusieurs années. En outre, ses parents, ses trois sœurs et son frère – avec lesquels, cela n'est pas contesté, il est toujours resté en relation – y résident... En conséquence, la Cour ne doute pas que l'exécution de la mesure litigieuse d'interdiction du territoire s'analyse en une ingérence dans le droit du requérant au respect de sa vie privée et familiale."

Vie familiale ou expulsion pour activités délictueuses

Entre janvier 1991 et mars 1992, la Cour a été saisie de trois affaires concernant l'expulsion envisagée d'hommes qui avaient été des résidents de longue durée, voire avaient passé toute leur vie dans le pays d'accueil. Les décisions de la Cour concernant ces hommes forment la pierre de touche de l'application de l'article 8 en matière d'expulsion et de résidence de longue durée. La première affaire, dirigée contre la France, fut tranchée en dernière minute par la décision de retrait de la requête, le gouvernement français ayant autorisé le requérant à rester en France⁷, la seconde, contre la Belgique, fut examinée par la Cour sur le fond⁸. La troisième affaire, légèrement postérieure et dirigée à nouveau contre la France, fut examinée sur le fond.⁹ Les trois affaires concernaient des faits similaires : un étranger qui avait passé une partie importante, voire la totalité de sa vie dans l'Etat en question avait accumulé une série de plus en plus impressionnante de condamnations devant un tribunal. Dans chacune des affaires, la famille de l'intéressé, y compris ses parents et ses frères et sœurs, résidaient dans l'Etat intéressé. Dans les trois cas, l'homme avait grandi et accompli sa scolarité dans l'Etat.

Dans les trois affaires, l'Etat avait décidé, après une énième condamnation, de déporter l'intéressé vers le pays dont il était ressortissant pour des motifs d'ordre public. A chaque fois, celui-ci avait introduit un recours puis, en dernière instance, une requête devant la Cour en invoquant une ingérence de l'Etat dans le respect de sa vie privée et familiale.

⁶ *Boujlifa c/ France*, (122/1996/741/440) arrêt du 21 octobre 1997 et *El Boujaidi c/ France* (123/1996/742/941) arrêt du 26 septembre 1997.

⁷ *Djeroud c/ France*, 34/1990/225/28 arrêt du 23 janvier 1991.

⁸ *Moustaquim c/ Belgique*, arrêt du 18 février 1991; Série A n° 193.

⁹ *Beldjoudi c/ France*, arrêt du 26 mars 1992; Série A n° 234.

La première de ces affaires qui devait faire l'objet d'une décision de la Cour sur le fond était celle de M. Moustaquim. Celui-ci était né en 1963 à Casablanca. Il était arrivé en Belgique en 1965 avec sa mère. Ses frères et sœurs vivaient également en Belgique. Alors qu'il était encore mineur, le tribunal de la jeunesse avait été saisi de 147 inculpations contre lui et l'avait notamment condamné à trois occasions à des peines de détention. L'Etat estimait que, même si M. Moustaquim avait une vie familiale, ce que l'Etat contestait, l'ingérence dans cette vie familiale était justifiée par le but légitime de prévention des désordres et était nécessaire dans une société démocratique.

Tant la Commission que la Cour se sont prononcées pour l'existence d'une vie familiale et ont jugé que l'expulsion de M. Moustaquim n'était pas nécessaire dans une société démocratique. La Cour a considéré que, les délits étant relativement mineurs et, bien que nombreux, s'étant essentiellement produits alors que l'intéressé était mineur, ils ne suffisaient pas à justifier l'expulsion. Elle a déclaré ensuite : "M. Moustaquim lui-même avait moins de deux ans à l'époque de son arrivée en Belgique. Depuis lors, il y avait passé environ vingt ans auprès des siens ou non loin d'eux. Il n'était retourné au Maroc qu'à deux reprises, en vacances. Il avait suivi toute sa scolarité en français." La Cour a déclaré que "[s]a vie familiale [s'était trouvée] ainsi gravement perturbée par la mesure prise envers lui"¹⁰. Il est intéressant de noter que, dans cet arrêt, deux juges ont exprimé une opinion dissidente.

L'étape suivante du développement de cette jurisprudence de la Cour est l'affaire Beldjoudi. Bien que les faits ne fussent pas dissemblables de ceux de l'affaire Moustaquim, un passé de délits de gravité croissante a été mis en évidence, ainsi que le fait que M. Beldjoudi était un adulte né en 1950. De l'autre côté, il y avait toutefois le fait que M. Beldjoudi était né en France à une époque où lui-même et sa famille étaient ressortissants français. L'accession de leur Etat d'origine (l'Algérie) à l'indépendance eut pour conséquence qu'ils perdirent ce statut. L'intéressé avait aussi épousé une Française. La Cour a déclaré que l'expulsion de M. Beldjoudi n'était pas proportionnée au but légitime poursuivi et constituait dès lors une violation de l'article 8.¹¹

Ici aussi, les mêmes juges ont exprimé tous deux une opinion dissidente, comme dans l'affaire Moustaquim. Toutefois, deux juges ont cru devoir exprimer une opinion dissidente commune. Tous deux estimaient que l'expulsion de M. Beldjoudi constituait une ingérence dans sa vie privée. Dans un passage plus passionné qu'à l'ordinaire, M. le juge Martens a déclaré :

"Selon moi, la simple nationalité ne constitue pas une justification objective et raisonnable pour une différence quant à la possibilité d'expulser quelqu'un de ce que l'on peut appeler, dans les deux cas [Moustaquim et Beldjoudi], son "propre pays".... Je pense qu'un nombre croissant des Etats membres du Conseil de l'Europe acceptent le principe selon lequel les "étrangers intégrés" ne devraient, pas plus que les nationaux, pouvoir être expulsés¹², une dérogation ne

¹⁰ *Moustaquim c/ Belgique*, op.cit., §§ 45 et 26.

¹¹ *Beldjoudi c/ France*, op.cit.

¹² Ce principe a déjà été admis dans le contexte du Pacte international relatif aux droits civils et politiques: l'article 12 § 4 du Pacte énonce que nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays; mais cela concerne aussi - comme il ressort de l'historique de la formulation des termes "dans son propre pays" - tous les étrangers intégrés (notamment les immigrants de la deuxième génération); voir M.Nowak, de *Europese Commentaar Art. 12 nbp 45 - 51*; Van Dijk et Van Hoof *De Europese Conventie*

se justifiant, et encore, que dans des circonstances très exceptionnelles¹³."

Dans une autre affaire qui concernait la même question, la Commission a estimé que les délits commis par un jeune homme de 25 ans dans le contexte de son histoire familiale et a déclaré: "Bien que [M. Lamquindaz] soit étranger sur le plan juridique, le requérant a ... ses attaches familiales et sociales au Royaume-Uni et sa nationalité ne correspond à aucune réalité humaine concrète. Dans ces circonstances, la Commission estime que l'expulsion crée une situation d'une telle rigueur que ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles qu'elle pourrait être justifiée comme proportionnée au but poursuivi selon le paragraphe 2 de l'article 8¹⁴.

Ici aussi, un des membres de la Commission, M. Schermers, a été amené à rédiger une opinion en partie concordante, en partie dissidente, où il commence par mettre l'accent sur le fait que, selon lui, le meilleur fondement de la décision est l'ingérence de l'Etat dans la vie privée du requérant. Il poursuit en ces termes :

"Je souscris sans réserve à l'opinion de la Cour selon laquelle il existe un droit international bien établi conférant aux Etats le droit de contrôler sans restriction l'entrée des étrangers ... Les individus tels que le requérant, en l'espèce, représentent un fardeau pour toute société. Même indépendamment de considérations relatives aux droits de l'homme, je doute que le droit international permette qu'un Etat qui a éduqué les enfants d'étrangers admis sur son territoire, expulse ces enfants lorsqu'ils deviennent un fardeau. Au regard du droit international, il n'est plus aussi évidemment admissible de faire supporter ce fardeau par l'Etat d'origine des parents. Le droit du pays d'accueil de renvoyer les immigrés qui se révèlent peu satisfaisants est en tout cas sujet à caution"¹⁵.

Toujours en 1995, la Cour a estimé que les circonstances personnelles malheureuses du cas d'un résident de longue durée étaient telles qu'elles rendaient la mesure d'expulsion disproportionnée. Dans cette affaire, un jeune Algérien sourd-muet qui, en réalité, était aussi analphabète avait été convaincu d'un délit grave (viol) pour lequel il avait été condamné à une peine de cinq années d'emprisonnement. Il était né et avait passé les cinq premières années de sa vie en Algérie, puis s'était rendu en France avec sa famille où il vivait depuis. Il n'avait aucun lien réel avec l'Algérie. Tenant compte des circonstances malheureuses, le tribunal français avait suspendu l'exécution de deux des cinq années de la peine. La Cour, mettant en balance les circonstances du requérant et le maintien de l'ordre public, a déclaré qu'autoriser son expulsion ne serait pas une mesure proportionnée au but légitime poursuivi¹⁶.

Récemment, dans certaines affaires dans lesquelles le requérant n'était pas très jeune lorsqu'il était arrivé dans l'Etat concerné, la Cour a laissé aux Etats une marge d'appréciation un peu plus large en ce qui concerne l'expulsion poursuivant un but légitime. Dans une de ces affaires, un ressortissant marocain avait suivi sa famille en Belgique en 1966, à l'âge de 11 ans. A un moment donné, son père était retourné au Maroc et y était décédé. L'homme avait épousé une Marocaine qui était venue en Belgique, mais ils avaient divorcé par la suite et elle était retournée au Maroc. Il fut convaincu d'un délit grave d'importation de drogue et condamné à cinq ans de détention. A sa libération, les autorités belges tentèrent de l'expulser. La Cour a

2ème édition p. 551; Velu-Ergec, La Convention Eur. DH, s 372 (p. 322) [note de bas de page exprimant un avis].

¹³ Opinion concordante de M. Le juge Martens, *Beldjoudi c/ France*, op.cit.

¹⁴ *Lamquindaz c/ Royaume-Uni*, arrêt du 28 juin 1993; Série A n° 258C, §§ 45-46.

¹⁵ *Lamquindaz c/ Royaume-Uni*, op.cit., opinion de M. le juge Schermers.

¹⁶ *Nasri c/ France*, arrêt du 13 juillet 95.

déclaré que, vu la gravité du délit, à savoir la fourniture illégale de drogue, son expulsion n'était pas disproportionnée par rapport au but légitime poursuivi par l'Etat¹⁷. Une autre affaire récente va dans le même sens¹⁸.

Trois décisions importantes concernant l'expulsion de résidents de longue durée ont été prononcées en 1997. La première concerne un homme arrivé en France, pays d'accueil, à l'âge de 2 ans dans le cadre d'un regroupement familial. Sa mère, son beau-père, ses quatre frères et sœurs et ses cinq demi-frères et demi-sœurs vivaient également en France. D'après le dossier, il s'agissait d'une famille très unie. Tous ses sœurs et frères sauf un possédaient la nationalité française. Il était marié à une ressortissante française et en avait un enfant, mais son mariage et la naissance de l'enfant étaient intervenus après qu'il eut été expulsé une première fois et eut regagné illégalement la France. Il fut admis que, compte tenu de la situation en Algérie, sa femme et son enfant ne pouvaient l'y suivre. Il fut déporté en 1990, alors qu'il était âgé de 20 ans. Le motif de son expulsion était sa condamnation pour un délit grave – viol avec violence et vol – commis en 1988. Il fut condamné à cinq ans d'emprisonnement. La Cour définit sa tâche comme consistant à déterminer si l'expulsion en question établissait un juste équilibre entre le droit du requérant au respect de sa vie privée et familiale, d'une part, et la prévention du désordre ou de la criminalité, d'autre part. Compte tenu de la gravité du délit, la Cour a déclaré que la décision de déporter l'intéressé n'était pas disproportionnée par rapport aux buts légitimes poursuivis.¹⁹ Dans une opinion dissidente, M. le juge Palm marqua son désaccord avec les conclusions de la Cour, pour les motifs suivants : "J'estime par principe difficile d'accepter qu'au regard de la Convention, un Etat soit fondé à expulser vers son pays d'origine un immigré de la seconde génération en raison de son comportement, alors qu'il a noué la quasi-totalité de ses attaches avec sa nouvelle patrie. A mon avis, des raisons plus puissantes que celles avancées en l'espèce doivent justifier une telle mesure. En règle générale, les immigrés de la seconde génération doivent être traités de la même manière que les nationaux. Seules des circonstances exceptionnelles peuvent autoriser une expulsion de ces non-nationaux." Le juge a estimé que l'équilibre des facteurs jouait en faveur de la vie privée et de la vie familiale et, de son avis, l'ingérence n'était pas justifiée par le caractère obligatoirement exceptionnel que doit revêtir le délit.

M. El Boujadi a également introduit devant la Cour de Strasbourg un recours contre une décision visant à l'expulser de France. Il était né au Maroc en 1967. Il s'était rendu en France en 1974 aux fins de regroupement familial et y avait vécu jusqu'à son expulsion en 1993. Il avait accompli sa scolarité en France et y avait travaillé plusieurs années. Outre ses parents et ses frères et sœurs (dont la Cour, contrairement à d'autres affaires, n'a pas estimé qu'ils constituaient une vie familiale, puisque l'homme avait 30 ans au moment des faits), il avait aussi une épouse et un enfant ressortissants français. Il fut convaincu de trafic d'héroïne et condamné à une peine d'emprisonnement de trente ans. Par la suite, il fut condamné pour vol qualifié. Ici aussi, la Cour, cherchant à trouver le juste équilibre entre les intérêts en cause à savoir, d'une part, le droit du requérant au respect de sa vie privée et familiale et, d'autre part, la prévention des troubles et de la criminalité, a conclu à l'absence de violation de l'article 8. Ici aussi, un des juges (M. le juge Foighel) a exprimé une opinion dissidente. Il partageait l'opinion de M. le juge Martens dans l'affaire antérieure²⁰, à savoir qu'il convenait, en principe, d'accorder aux étrangers le même traitement qu'aux ressortissants nationaux, s'agissant de l'expulsion.

¹⁷ *C c/ Belgique* (35/1995/541/627), arrêt du 7 août 1996.

¹⁸ *Boughanemi c/ France* (16/1995/522/608), arrêt du 24 avril 1996.

¹⁹ *Bouchelkia c/ France*, (112/1995/618/708) arrêt du 29 janvier 1997.

²⁰ *Boughanemi c/ France*, arrêt du 24 avril 1996.

Dans les opinions concordantes et dissidentes, les arguments suivants ont été avancés :

1. la nationalité n'est pas une condition de l'exercice des droits protégés par la Convention en ce qui concerne les étrangers intégrés, la sanction prévue pour les ressortissants nationaux suffit. Toute sanction appliquée aux étrangers intégrés qui serait plus sévère que celle appliquée aux ressortissants nationaux est injustifiée. Ces sanctions comprennent, en particulier, l'expulsion, ce qui, pour bon nombre de ces personnes, représente une rupture permanente avec leur famille et leur foyer ;
2. les coûts pour le pays d'origine ne sont pas proportionnés, puisque l'étranger a été élevé et a passé la majeure partie de sa vie dans le pays d'accueil et n'est renvoyé à son Etat d'origine qu'au moment où se manifestent des problèmes qui trouvent leur origine dans le pays d'accueil ;
3. une certitude juridique est nécessaire en ce qui concerne l'expulsion d'étrangers intégrés. Actuellement, l'interprétation que donne la Cour de l'article 8 produit des arrêts incohérents dans lesquels des faits similaires donnent lieu à des conclusions différentes. Comme l'indique une opinion dissidente, "le présent arrêt n'apporte ni aux autorités nationales ni aux victimes potentielles de futures expulsions la certitude et la clarté auxquelles elles ont droit."²¹

En résumé, sauf dans des circonstances exceptionnelles, ni la Commission ne la Cour ne toléreront l'expulsion d'étrangers résidents de longue durée. Par ailleurs, le fait que l'on considère de plus en plus souvent et de manière artificielle que des liens familiaux constituent une vie familiale afin permettre à des étrangers intégrés de jouir de la protection de l'article 8 contre l'expulsion entraîne une absence de certitude juridique.

Conclusions

Un examen de la jurisprudence de la Commission et de la Cour sous l'angle des obligations des Etats à l'égard des étrangers montre un écart important entre ce qui est dû aux "étrangers intégrés" et ce qu'il l'est aux étrangers qui tentent d'entrer ou de rester dans un Etat après un bref laps de temps.

Lorsqu'un étranger a séjourné pendant une longue période dans un Etat et y a des liens familiaux et sociaux, la Cour comme la Commission ont rendu des décisions qui vont très loin

²¹ "La Cour est manifestement divisée, depuis un certain temps déjà, sur la question de l'expulsion des immigrés de la "deuxième génération". Cette "réalité de fait" pose problème lorsque, dans les affaires où les éléments à peser ne semblent différer sur aucun point important, elle conduit à des résultats différents sur l'application du critère de proportionnalité. Il semblerait dès lors hautement souhaitable que la Cour abandonne son approche casuistique pour adopter une position claire sur la question de savoir si, et dans quelle mesure, les immigrés de la "deuxième génération" constituent une catégorie particulière et qu'elle précise que des raisons très sérieuses doivent être avancées pour justifier leur expulsion au regard du second paragraphe de l'article 8. A défaut, la Cour devrait à tout le moins indiquer, dans chaque cas d'immigré de la "deuxième génération" et motifs sérieux et explicites à l'appui, à quels égards l'affaire se distingue de celles où elle est parvenue à une conclusion différente sur la proportionnalité de la mesure. **Nous estimons, et nous le regrettons, que le présent arrêt n'apporte ni aux autorités nationales ni aux victimes potentielles de futures expulsions la certitude et la clarté auxquelles elles ont droit.**" (caractères gras ajoutés), Opinion dissidente commune à MM. les juges Baka et Van Dijk, *Boujlifa c/France* (122/1996/41/940) arrêt du 21 octobre 1997.

dans le sens de la protection du droit de résidence de l'étranger contre toute ingérence de l'Etat, même en présence de condamnations pénales graves.

En raison de la formulation de la protection de l'article 8 dans la Convention, il faut nécessairement établir un équilibre entre l'intérêt légitime qu'a l'Etat à maintenir l'ordre, d'une part, et la vie familiale de l'étranger, d'autre part. Les facteurs que la Cour a considérés comme particulièrement importants sont les suivants :

En faveur de l'Etat

1. la nature du délit commis ;
2. la durée de la peine infligée ;
3. le nombre des délits commis ;
4. le passé pénal de l'étranger ;

En faveur de l'étranger

1. le lieu de naissance (dans l'Etat membre ou ailleurs) ;
2. l'âge d'entrée dans l'Etat ;
3. la durée de la résidence dans l'Etat ;
4. l'existence d'une famille dans l'Etat (comparée aux membres de la famille qui se trouvent dans le pays de la nationalité²²) ;
5. langue : l'étranger parle-t-il la langue du pays dont il est ressortissant ?

²² Il faut appliquer ici une définition large de la famille qui, pour les adultes, comprend les frères et soeurs et d'autres membres; un aspect particulièrement pertinent est le point de savoir si la personne a un conjoint qui est un ressortissant de l'Etat d'accueil et, surtout, si sont issus du mariage des enfants qui sont des ressortissants de cet Etat.

6. liens sociaux : l'étranger fréquente-t-il, dans l'Etat d'accueil, exclusivement des personnes du pays dont il est ressortissant ?

Il semble que, de plus en plus, la Commission et la Cour soient opposées à ce qu'un traitement différent soit appliqué aux étrangers résidents de longue durée, d'une part, et aux ressortissants de l'Etat, d'autre part. Certains éléments semblent indiquer que la définition même de "ressortissants" d'un Etat puisse être élargie de manière à inclure les "étrangers intégrés". Toutefois, le fondement juridique de cette protection reste trop étroit. La nécessité, pour bénéficier de la protection, de démontrer l'existence d'une ingérence dans la vie familiale constitue actuellement un obstacle au traitement égal des étrangers intégrés. A la Cour même, certains faits indiquent que les juges ne sont pas satisfaits de l'approche restrictive que leur impose l'article 8 de la CEDH, qui les contraint à déterminer le caractère proportionnel de l'expulsion à la lumière de l'ensemble des circonstances.

Ce problème a été évoqué avec le plus d'éloquence par M. le juge Petitti en 1995. "La Cour européenne est maintenant saisie de plusieurs cas concernant l'expulsion d'étrangers délinquants récidivistes. Or la Convention européenne a exclu de son droit matériel le régime d'expulsion des étrangers par les Etats (sauf en ce qui concerne les expulsions collectives). Toutefois, la Cour, sur invocation de l'article 8 et de l'article 3 dans des circonstances de gravité exceptionnelles, peut examiner des cas individuels sans dépasser la portée de ce que prévoit l'article 8 sur le terrain de la vie privée. Mais cette voie jurisprudentielle ne permet pas d'affronter le problème général qui est du ressort des Etats membres du Conseil de l'Europe, s'ils ont la volonté d'adopter une politique homogène de coopération, tenant compte du flux migratoire et des conditions différentes d'intégration et de regroupement familial pratiquées par certains Etats pour renforcer la protection des familles ..."²³

2.2 Convention européenne d'établissement

Cette convention a été signée à Paris en 1955. Elle a pour but d'accorder aux migrants d'un Etat partie vivant dans un autre Etat partie le même traitement que les ressortissants de celui-ci dans une série de domaines, de libéraliser l'accès à l'emploi et autres "activités de caractère lucratif", et d'accorder aux migrants qui vivent dans le pays depuis plusieurs années la sécurité de résidence et la protection contre le départ contraint de ce pays.²⁴ C'est ce dernier but qui est particulièrement pertinent pour notre étude. Celui-ci ressort clairement de l'article 3 de la convention :

Article 3

1. *Les ressortissants des Parties contractantes résidant régulièrement sur le territoire des autres Parties ne peuvent être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'Etat ou ont contrevenu à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.*
2. *Ceux d'entre eux qui résident régulièrement depuis plus de deux ans sur le territoire de l'une des Parties contractantes ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'expulsion qu'après avoir été admis, à moins de motifs impérieux touchant à la sécurité de l'Etat, à faire valoir les raisons qu'ils peuvent invoquer contre leur expulsion, à présenter un recours à cet effet et à se faire représenter devant une autorité compétente ou devant une ou plusieurs personnes spécialement désignées par l'autorité compétente.*
3. *Les ressortissants des Parties contractantes, résidant régulièrement depuis plus de dix ans sur le territoire de l'une d'elles, ne peuvent être expulsés que pour des raisons touchant à la sécurité de l'Etat ou si les autres raisons mentionnées au paragraphe 1 du présent article revêtent un caractère particulier de gravité.*

L'article 12 de la convention prévoit que les ressortissants des parties contractantes résidant régulièrement sur le territoire d'une autre partie sont autorisés à exercer toute activité de caractère lucratif au même titre que les nationaux lorsqu'ils répondent à l'une des conditions suivantes : avoir exercé régulièrement pendant une période ininterrompue de cinq ans une activité lucrative sur ce territoire; avoir résidé régulièrement sur ce territoire pendant une période ininterrompue de dix ans; ou avoir été admis à la résidence permanente. Les Etats parties doivent accepter une de ces trois conditions au moins.

La convention est entrée en vigueur en 1965. L'effet pratique de la convention a été limité par l'institution, en 1957, de la Communauté économique européenne et par l'élargissement progressif de celle-ci. Toutefois, six Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Convention européenne d'établissement et ont, ce faisant, acquis un niveau supérieur de

²⁴ Pour l'historique de la rédaction de la convention, voir *Commentary on the European Convention on Establishment*, adopted by the Standing Committee, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1980; L. Rigaux, *La Convention européenne d'établissement*, *Revue générale de droit international public* 1957, p. 550; J. van Essen, *La Convention européenne d'établissement*, *Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht* 1956, pp. 135-155; A.H.J. Swart, *The Legal Status of Aliens: Clauses in Council of Europe Instruments Relating to the Rights of Aliens*, *Netherlands Yearbook of International Law (Vol. XI)* 1980, p. 364; K. Oellers-Frahm, *The Contribution of the Council of Europe to the Legal Position of Aliens*, in Frowein and Stein 1987, pp. 1747 et suiv.

protection pour leurs ressortissants qui vivaient ou travaillaient dans d'autres Etats parties, au cours de la période qui a précédé leur adhésion à la Communauté européenne. C'est ainsi que le Danemark, la Grèce et la Norvège ont ratifié la convention en 1965, l'Irlande en 1966, le Royaume-Uni en 1969 et la Suède en 1971, soit (longtemps) avant que ces pays ne deviennent des Etats membres de la Communauté européenne. A la fin de 1997, douze Etats membres du Conseil de l'Europe étaient parties à la Convention d'établissement.²⁵

La Turquie a ratifié la convention en 1990. Après la création de l'Espace Economique Européen, la convention a eu pour principale valeur de renforcer le statut des plus de 2,5 millions de ressortissants turcs vivant dans les Etats d'Europe de l'Ouest qui sont parties à la convention.

Pour les nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale, la ratification de cette convention est une opportunité de renforcer la position de leurs ressortissants qui vivent et travaillent dans les autres Etats parties. Cette opportunité est pertinente pour certains Etats pendant la période des négociations d'adhésion à l'Union européenne et dans l'attente de l'accession à celle-ci. Pour d'autres nouveaux Etats membres du Conseil de l'Europe peu susceptibles d'accéder à l'Union européenne, du moins à moyen terme, la convention ouvre une voie importante pour la protection de leurs ressortissants qui vivent ailleurs en Europe. En outre, la ratification offre l'occasion de s'aligner sur la pratique qui consiste à accorder le même traitement aux étrangers qu'aux ressortissants nationaux dans certains domaines et d'être ainsi mieux préparé à se conformer plus largement à cette exigence, qui constitue un élément essentiel du droit de l'Union européenne. Le même raisonnement s'applique à la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, de 1977.²⁶ Les deux conventions accordent aux travailleurs migrants plus de droits que les conventions européennes conclues entre la Commission de la Communauté économique européenne et l'Union européenne. Etant donné que la convention de 1977 n'accorde pas de droits spéciaux aux migrants résidents de longue durée dans un pays dont ils n'ont pas encore acquis la nationalité, cette convention n'est pas traitée dans la présente étude.

Nous verrons, dans les chapitres qui suivent, dans quelle mesure la Convention européenne d'établissement a influé sur les législations et la pratique nationales de certains des Etats parties en matière de migrants résidents de longue durée.

²⁵ Allemagne, Belgique, Danemark, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Turquie.

²⁶ Cette convention a été adoptée à Strasbourg le 24 novembre 1977. Elle est entrée en vigueur en 1983 et avait été ratifiée par 8 Etats membres à la fin de 1997.

2.3. Le droit communautaire et l'expulsion et les résidents de longue durée dans l'Union européenne

Les quinze Etats membres de l'Union européenne, auxquels s'ajoutent les trois Etats de l'AELE (Norvège, Liechtenstein et Islande) ont limité le pouvoir d'expulser les ressortissants des autres Etats contractants et les membres de leur famille par certaines dispositions du traité CEE, par le droit complémentaire et par l'Accord sur l'Espace Economique Européen. Initialement, la protection accordée aux ressortissants d'autres Etats membres était limitée aux personnes qui exerçaient des activités économiques sur le territoire d'un autre Etat membre²⁷ mais elle a été étendue aux personnes qui ne font pas partie de la population active.²⁸

Le champ d'application personnel de la protection contre l'expulsion

Il ne résulte pas de ce qui précède que tous les ressortissants des Etats membres parties aux traités CEE et EEE sont nécessairement protégés contre l'expulsion en vertu des règles communautaires précitées. La condition première est que la personne relève du champ d'application personnel du droit communautaire pour ce qui regarde la libre circulation. Si ce n'est pas le cas, il n'y a pas de protection communautaire. Pour tomber dans ce champ d'application, le ressortissant concerné doit être en mesure d'établir ce qui suit :

1. il est demandeur d'emploi et possède une chance réelle d'obtenir un emploi dans l'Etat d'accueil dans un délai raisonnable²⁹ ;
2. il est un travailleur ou un ancien travailleur actuellement retraité³⁰ ;
3. il exerce une activité d'indépendant³¹ ;
4. il offre ou reçoit des services dans l'Etat membre d'accueil³² ;
5. il est étudiant et a fait une déclaration d'autonomie financière³³ ;
6. il est retraité et dispose de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour l'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil³⁴ ;
7. il ne fait pas partie de la population active, ne relève d'aucune des autres catégories mais dispose de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour l'assistance sociale ou la sécurité sociale de l'Etat d'accueil³⁵ ;

²⁷ articles 48-59 du traité CEE.

²⁸ directives 93/96, 90/365 et 90/364.

²⁹ *Antonissen* [1991] Rec. CJCE I-745.

³⁰ article 48 du traité CEE et règlement 1612/68 lus conjointement avec la directive 68/360.

³¹ article 52 du traité CEE et directive 73/148.

³² article 59 du traité CEE et directive 73/148.

³³ directive 93/96.

³⁴ directive 90/365.

³⁵ directive 90/364.

8. il est un membre de la famille, de toute nationalité, d'un ressortissant de la Communauté qui relève d'une des catégories ci-dessus³⁶.

Le principal groupe exclu est celui des personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour assurer leur autonomie. Malgré l'introduction, en 1991, de la notion de citoyenneté de l'Union³⁷ et des droits liés à cette notion, notamment le droit de résider dans les Etats membres, une incertitude subsiste sur le point de savoir dans quelle mesure le Traité continue à prémunir contre l'expulsion les ressortissants des Etats membres qui émargent à l'assistance sociale dans un Etat d'accueil.

La nature de la protection

En droit communautaire, l'expulsion d'un ressortissant (qui relève du champ d'application personnel du droit communautaire) d'un des Etats membres du territoire d'un Etat membre d'accueil n'est permise que s'il constitue une menace pour la politique, la sécurité ou la santé publiques³⁸. Aucune condition de résidence de longue durée ne vient restreindre la protection offerte contre l'expulsion. Ce droit s'applique dès que la personne demande à pénétrer ou se trouve déjà sur le territoire d'un autre Etat membre et exerce un droit reconnu par le traité CEE et son droit complémentaire.

La principale mesure adoptée en vue de donner effet à la protection contre l'expulsion est la directive 64/221, adoptée en 1964. Celle-ci concerne toutes les personnes qui peuvent invoquer un droit communautaire de libre circulation³⁹. Elle vise à protéger les ressortissants des Etats membres et leur famille contre tout exercice du pouvoir de l'Etat découlant d'exceptions liées aux limitations justifiées par les considérations de politique, de sécurité ou de santé publiques énoncées à l'article 48 § 3 du traité CEE.

Il existe des limitations spécifiques aux modalités d'exercice du pouvoir d'expulsion. Celui-ci ne peut être invoqué pour servir des fins économiques⁴⁰. Les mesures prises pour les motifs autorisés doivent se fonder exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné.⁴¹ Les condamnations pénales antérieures ne constituent pas en soi des motifs d'expulsion⁴². L'expiration d'une carte d'identité ou d'un passeport ne peut justifier l'expulsion⁴³. Seules les maladies énumérées à l'annexe peuvent constituer un motif d'expulsion fondé sur la santé publique⁴⁴.

Le droit communautaire ne tolère pas l'expulsion d'un ressortissant migrant de l'Union si la décision d'expulsion a été prise en tant que mesure de dissuasion à destination d'autres

³⁶ article 10 du Règlement 1612/68 pour ce qui concerne les travailleurs, article premier de la directive 73/148 pour ce qui concerne les indépendants et les fournisseurs de services et allocataires sociaux; article premier de chacune des trois directives.

³⁷ article 8A du traité CEE.

³⁸ Article 48 § 3 du traité CEE, et de même pour les autres droits de résidence.

³⁹ *Royer* [1976] Rec. CJCE 497.

⁴⁰ article 2 § 2 de la directive 64/221.

⁴¹ En d'autres termes, les motifs généraux de prévention ne sont pas acceptés; article 3 § 1 de la directive 64/221.

⁴² article 3 § 2 de la directive 63/221.

⁴³ article 3 § 3 de la directive 64/221.

⁴⁴ Article 4 de la directive 64/221.

étrangers, autrement dit, si elle se fonde sur des motifs généraux de prévention⁴⁵. En outre, l'activité délictueuse ne suffit pas en soi pour justifier l'expulsion, même lorsque l'étranger est arrivé très récemment sur le territoire d'un Etat membre. Pour qu'une décision d'expulsion fondée sur la politique publique soit conforme au droit communautaire, il faut qu'il existe des indices montrant que le comportement personnel de l'intéressé constitue une menace actuelle, ce qui implique une propension à agir de manière similaire à l'avenir. Ce n'est que rarement qu'un comportement antérieur est suffisant en soi pour justifier une mesure d'expulsion⁴⁶.

Des restrictions ne sauraient être apportées aux droits des ressortissants des Etats membres d'entrer sur le territoire d'un autre Etat membre, d'y séjourner et de s'y déplacer⁴⁷ que si leur présence ou leur comportement constitue une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre ou la santé publics⁴⁸. La Cour européenne de justice donne de cette limitation l'interprétation suivante :

*"ces limitations se présentent comme la manifestation spécifique d'un principe plus général consacré par les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales ... et de l'article 2 du Protocole n° 4 à la même Convention, qui disposent en des termes identiques que les atteintes portées, en vertu des besoins de l'ordre et de la sécurité publics, aux droits garantis par les articles cités ne sauraient dépasser le cadre de ce qui est nécessaire à la sauvegarde de ces besoins dans une société démocratique"*⁴⁹.

En outre, le droit communautaire définit de manière relativement détaillée les conditions procédurales et les droits de recours dont doit s'assortir toute tentative d'expulser une personne qui peut invoquer la protection du traité CEE⁵⁰.

Limitations du droit

Les règles concernant l'expulsion sont uniformes. Aucun niveau supérieur de protection n'est accordé aux ressortissants de l'Union en fonction de la durée de leur résidence sur le territoire d'un Etat membre d'accueil. Sous cet angle particulier, les règles de la Communauté européenne sont insuffisantes, dès lors qu'elles ne reconnaissent pas la situation particulière des étrangers résidents de longue durée. La Cour européenne de justice a reconnu l'importance de la Convention européenne des Droits de l'Homme, en particulier pour l'application du droit communautaire. Dans cette mesure, la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme relative à l'article 8 de la CEDH peut être transposable en droit communautaire. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, la Convention n'intègre pas de manière explicite le cas particulier des étrangers résidents de longue durée. Il s'ensuit que, si le droit communautaire peut certes fournir des indications utiles en matière d'expulsion pour ce qui est de la proportionnalité, par exemple lorsqu'une question de comportement délictueux est concernée, il ne prévoit pas, à ce stade, de protection supplémentaire fondée sur la durée de la résidence.

⁴⁵ *Bonsignore* [1975] Rec. CJCE 297.

⁴⁶ *Bouchereau* [1977] Rec. CJCE 1999.

⁴⁷ A la réserve évidente près que la personne doit continuer de relever du droit communautaire pour ce qui est de la libre circulation.

⁴⁸ Article 2 de la directive 64/221.

⁴⁹ *Rutili* [1975] Rec. CJCE 1219.

⁵⁰ Articles 8 et 9 de la directive 64/221.

2.4. L'Union européenne et le droit communautaire en matière de sûreté de résidence des ressortissants de pays tiers

La compétence générale de la Communauté européenne en matière de libre circulation, s'agissant de ressortissants de pays qui ne sont pas des Etats signataires du traité CEE ou du traité sur l'EEE, a fait l'objet de vastes débats. Le traité d'Amsterdam clarifie désormais la situation.⁵¹

Le statut de résidence des ressortissants de pays tiers a été réglé en 1996, dans le cadre de la coopération intergouvernementale des Etats membres de l'Union européenne en matière de Justice et d'Affaires intérieures (le "troisième pilier"), lorsque le Conseil des ministres de l'Union européenne a adopté une résolution relative au statut des ressortissants de pays tiers qui sont résidents de longue durée sur le territoire des Etats membres.⁵² La résolution, qui ne crée aucune obligation juridique pour les Etats membres de l'Union, définit les personnes qu'il convient de reconnaître comme résidents de longue durée et stipule que ces personnes devraient bénéficier d'une autorisation de séjour illimitée ou de dix ans au moins (article III). Elle prévoit par ailleurs l'annulation ou le non-renouvellement pour trois motifs (politique publique, absence de longue durée et départ définitif, ou autorisation obtenue frauduleusement). L'expulsion pour des motifs de politique publique devrait "résulter d'un comportement personnel du résident de longue durée impliquant une menace suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale". Il y a lieu de prendre dûment en compte la durée du séjour légal.⁵³

L'EEE et l'Accord d'association CEE-Turquie

A deux occasions toutefois, dans le contexte des accords réciproques avec des pays tiers, le droit communautaire a été étendu à l'expulsion de ressortissants de pays tiers.

Dans l'Accord sur l'Espace Economique Européen existant actuellement entre la Communauté, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, les ressortissants de ces pays (qui, aux fins du droit communautaire, sont de toute évidence des ressortissants de pays tiers) se sont vu accorder le même droit à la protection contre l'expulsion que les ressortissants de la Communauté qui exercent un droit intéressant la libre circulation. L'élargissement du droit communautaire par la voie d'accords avec des pays tiers n'a suscité aucune contestation.

En 1963, la Communauté a conclu un accord d'association avec la Turquie⁵⁴ qui fut étendu en 1970 par un protocole additionnel. Cet Accord et ce Protocole prévoyaient l'institution d'un Conseil d'association ayant pouvoir de prendre des décisions en vue de régler

⁵¹ L'article 63 § 3 du nouveau Titre IV sur la libre circulation des personnes, le droit d'asile et l'immigration, introduit dans le traité CEE par le traité d'Amsterdam, énonce que le Conseil adoptera: "des mesures relatives à la politique d'immigration dans les domaines suivants: a) conditions d'entrée et de séjour, ainsi que normes concernant les procédures de délivrance par les Etats membres de visas et de titres de séjour, y compris aux fins de regroupement familial;...".

⁵² Résolution du Conseil, du 4 mars 1996, J.O. C80/2 du 18 mars 1996; voir l'annexe I au présent rapport.

⁵³ Article IV.

⁵⁴ Confirmé par la décision du Conseil 64/732 JO C 113/1 1973.

l'application de l'Accord. Un des domaines couverts par l'Accord est la libre circulation des travailleurs. La Décision du Conseil 1/80, actuellement en vigueur, étend aux travailleurs turcs séjournant légalement sur le territoire des Etats membres divers droits de maintien de l'accès au marché de l'emploi et de résidence. Le droit le plus important est celui, pour le travailleur turc occupant depuis un an un emploi légal, au renouvellement de son permis de travail et de séjour en vue de continuer à travailler pour le même employeur. Après trois ans, le travailleur turc a le droit de changer d'employeur dans le même secteur d'activité et, après quatre ans, il bénéficie du libre accès au marché de l'emploi. Des droits sont également accordés aux membres de sa famille.

L'article 14 § 1 de la décision permet de limiter l'exercice des droits protégés par la décision uniquement pour des motifs de politique, de sécurité ou de santé publiques⁵⁵. La Cour de justice n'a pas, à ce jour, examiné la portée et le sens de cette disposition, bien qu'une juridiction allemande y ait fait référence sur ce point⁵⁶. Toutefois, en ce qui concerne d'autres dispositions de la décision 1/80, la Cour a déclaré que celles-ci sont susceptibles d'avoir un effet direct, ce qui signifie qu'elles sont directement opposables à un Etat par un individu en vue de faire valoir son droit à en bénéficier⁵⁷. Il se dégage des décisions récentes de la Cour une tendance marquée à voir celle-ci interpréter les dispositions de la décision conformément à la disposition de formulation similaire du droit communautaire⁵⁸. Il est donc possible d'affirmer avec prudence qu'une même définition s'applique à la notion de "politique, sécurité et santé publiques" et que la disposition de la décision 1/80 a le même contenu que l'article 48 § 3 du traité CEE.

⁵⁵ "Les dispositions du présent article s'appliqueront sous réserve de limitations justifiées par des motifs de politique, de sécurité ou de santé publiques".

⁵⁶ Dans l'affaire *Nazli*, C-340/97.

⁵⁷ *Sevince* [1990] Rec. CJCE I-3461; *Kus* [1992] Rec. CJCE I-6781.

⁵⁸ Voir, en particulier, la définition uniforme du terme "travailleur" appliquée par la Cour aux travailleurs turcs et aux travailleurs communautaires dans *Günaydin*, décision du 30 septembre 1997; et *Ertanir*, décision du 30 septembre 1997.

3. LÉGISLATION ET PRATIQUE DE SIX PAYS

3.1. Belgique

Population étrangère

En 1994, la Belgique comptait au total 10,1 millions d'habitants. Plus de 920 000 étrangers (9 % de la population) vivaient dans le pays en situation régulière. Dans leur majorité (60 %), ces étrangers venaient d'autres pays membres de l'Union européenne (surtout d'Italie et des pays voisins, la France et les Pays-Bas). Parmi les ressortissants de pays non membres de l'Union européenne, les Marocains (145 000) et les Turcs (88 000) sont de loin les groupes d'immigrants les plus importants.

Sécurité de résidence

La Loi belge sur les étrangers de 1980⁵⁹ a institué un statut spécial sur la sécurité de résidence des étrangers en séjour légal de longue durée ou ayant des attaches étroites avec des personnes résidant en Belgique : le *vestigingsvergunning* ou *permis d'établissement*⁶⁰. La loi accorde ce permis aux étrangers pouvant justifier d'un séjour régulier ininterrompu de cinq ans en Belgique. Les périodes de résidence instable -- par exemple lorsque l'intéressé attend une décision au sujet d'une demande d'asile ou se trouve en possession d'un permis de séjour pour études -- ne sont pas prises en considération pour le calcul des cinq ans⁶¹. Si un étranger satisfait aux critères susvisés, un permis ne peut lui être refusé que pour des motifs concernant l'ordre public, non pour des raisons liées à l'insuffisance de ses revenus⁶². Seule une condamnation pénale pour une infraction grave ou des condamnations répétées sont des motifs suffisants pour refuser un permis d'établissement⁶³.

Les étrangers appartenant à certaines catégories peuvent prétendre à un permis d'établissement sans avoir à attendre cinq ans. Ces catégories sont les suivantes :

- les ressortissants de pays membres de l'UE se prévalant de leur droit de libre circulation prévu par le droit communautaire et les conjoint et enfants non belges de ressortissants belges⁶⁴ ;
- les conjoint et enfants (de moins de 18 ans ou à la charge de leurs parents) d'étrangers titulaires d'un permis d'établissement ;
- les étrangers qui remplissent les conditions nécessaires à l'acquisition de la nationalité belge⁶⁵.

⁵⁹ *Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen* du 15 décembre 1980, voir *Foblets* 1997.

⁶⁰ Le permis d'établissement accorde la résidence permanente. Il n'a aucun rapport avec le droit d'établissement visé à l'article 52 du Traité de l'Union européenne.

⁶¹ Denys 1995, p. 75; Lindeman 1985, p.9.

⁶² Article 15(4) de la Loi sur les étrangers.

⁶³ Taverne et coll. 1985, p.33.

⁶⁴ Articles 40 sq. de la Loi de 1980. Après deux périodes de trois mois au titre desquelles un permis de résidence provisoire est accordé, les ressortissants d'États membre de l'UE peuvent prétendre à un permis d'établissement (article 45 du Décret royal du 8 octobre 1981). Les étudiants venus de pays membres de l'UE n'ont pas droit à un permis d'établissement.

⁶⁵ Article 15(1) de la Loi.

La demande de permis d'établissement doit être faite auprès des autorités municipales, qui la transmettent au Ministre de l'intérieur. Si celui-ci ne rejette pas cette demande dans un délai de cinq mois, elle est réputée acceptée. Le permis accorde un droit de résidence en Belgique de durée illimitée. Toutefois, le document délivré par les autorités municipales n'est valable que pour cinq ans. Il est automatiquement renouvelable, sur demande, pour une nouvelle période de cinq ans. La prorogation de la validité de ce document pour une période de dix ans est à l'étude. Une fois qu'il a obtenu un permis d'établissement, l'étranger est inscrit par les autorités municipales au registre de la population générale et les renseignements le concernant sont retirés du registre des étrangers⁶⁶.

Les étrangers titulaires d'un permis d'établissement peuvent prendre un emploi sans avoir à demander un permis de travail. Toutefois, les travailleurs indépendants doivent demander un permis spécial. Un étranger titulaire d'un permis d'établissement jouit de l'égalité de droits avec les citoyens belges dans divers domaines (sécurité sociale, droit privé et liberté d'expression et d'association). De plus, les étrangers titulaires de ce permis bénéficient d'un degré relativement important de protection contre les mesures d'éloignement (voir ci-après). Les limitations du séjour d'immigrants dans certaines communes qui peuvent être imposées par un arrêté royal sur la base des pouvoirs exceptionnels découlant de la Loi sur les étrangers ne visent pas cette catégorie d'étrangers⁶⁷.

Le permis d'établissement dans la pratique

On ne dispose pas de statistiques concernant le nombre de permis d'établissement délivrés ou la proportion en pourcentage des étrangers titulaires de ce permis.

Toutefois, si l'on considère que 60 % des étrangers vivant en Belgique sont des ressortissants de pays membres de l'Union européenne et que la majorité des autres étrangers séjournent probablement en Belgique depuis plus de cinq ans, il est vraisemblable que plus des trois quarts des étrangers résidant en Belgique sont titulaires d'un permis d'établissement.

Le nombre de refus de permis d'établissement n'est pas enregistré. Des avocats en exercice nous ont dit que le permis est rarement refusé pour des motifs concernant l'ordre public. Dans la plupart des cas, le permis est refusé à des membres de la famille d'un étranger qui ne satisfont pas aux règles régissant le regroupement familial, lesquelles sont devenues plus strictes ces dernières années, et qui, par suite, se voient refuser à la fois l'accès au territoire et le permis d'établissement⁶⁸. Plusieurs avocats nous ont signalé qu'il arrive que des membres de la famille entrés depuis longtemps sur le territoire ne demandent pas de permis d'établissement ; leur situation du point de vue de la résidence est alors moins sûre que celle à laquelle ils peuvent prétendre en vertu de la législation belge.

Dans les années 80 et au début des années 90, certaines communes de la région de Bruxelles ont refusé de délivrer des permis d'établissement à des étrangers afin d'écartier le risque des dépenses supplémentaires au titre de l'assistance publique qui auraient grevé le budget local et de dissuader les étrangers de s'installer dans les communes en question. Le gouvernement central et les tribunaux sont venus à bout de cette pratique illégale. Cette cause de refus d'un

⁶⁶ Articles 16 à 18 de la Loi et article 30 du Décret royal du 8 octobre 1981.

⁶⁷ Article 18bis.

⁶⁸ Wauthier 1996.

permis d'établissement a disparu.

Perte du permis d'établissement : absence, mesures d'éloignement et protection contre ces mesures

Un permis d'établissement perd sa validité dans deux circonstances : le titulaire est absent de Belgique pendant plus d'un an ou il fait l'objet d'une mesure d'éloignement. Un étranger peut demander une prorogation de la validité de son permis avant de quitter la Belgique s'il prévoit de rentrer après la date d'expiration de celui-ci⁶⁹.

Un étranger porteur d'un permis d'établissement ne peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement (*uitzetting*) que s'il a gravement porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale. La décision peut être prise par le seul Ministre de l'intérieur. Elle doit faire l'objet d'un arrêté royal et la Commission consultative des étrangers doit être consultée. Celle-ci se compose d'un juge, d'un avocat en exercice et d'un représentant d'une ONG agissant au nom des immigrés. L'étranger peut se présenter avec un avocat devant la Commission. Le Ministre n'est pas tenu de se conformer à l'avis de la Commission. Un recours contre un arrêté d'expulsion peut être formé auprès du Conseil d'État. Ce recours n'a pas automatiquement pour effet de suspendre l'application de l'arrêté en question. À moins d'être suspendu ou rapporté, l'arrêté d'expulsion comporte automatiquement une interdiction d'entrer en Belgique pendant dix ans⁷⁰.

Le projet de la Loi de 1980 avait proposé de limiter l'éloignement aux seules affaires dans lesquelles il aurait été porté atteinte à la sécurité nationale. Durant le débat parlementaire, le gouvernement avait donné un sens plus large à la disposition pertinente en y incluant l'"ordre public". Cependant, la Loi stipule expressément que l'éloignement doit être fondé exclusivement sur le comportement personnel de l'étranger. La restriction analogue introduite dans le droit communautaire applicable au droit de circuler librement, qui protège les citoyens de l'Union européenne, a été étendue à tous les étrangers établis en Belgique. L'éloignement ne peut jamais être justifié par l'usage légal que font les étrangers de la liberté d'expression ou de la liberté d'association. Si la mesure d'éloignement est fondée sur l'activité politique d'un étranger, l'arrêté doit être examiné en Conseil des Ministres⁷¹. Il s'agit là d'un changement considérable, car en vertu de la législation antérieure, les activités politiques jugées indésirables avaient très souvent motivé des mesures d'éloignement⁷².

La Loi énumère six catégories d'étrangers qui ne peuvent être "expulsés ... [qu'] en cas d'atteinte grave à l'ordre public ou à la sécurité nationale". Cette protection est garantie, entre autres, aux étrangers séjournant d'une manière ininterrompue depuis dix ans au moins, au conjoint de citoyens belges et aux étrangers qu'une maladie professionnelle a frappé d'une incapacité permanente de travail⁷³. Dans la pratique, la plupart de ces étrangers remplissent déjà les conditions requises pour obtenir un permis d'établissement et ne peuvent donc guère se prévaloir d'un degré de protection supérieur à celui que leur accordent les dispositions générales applicables à l'éloignement, que les tribunaux interprètent au demeurant de manière restrictive. Selon les avocats que nous avons interrogés, cette disposition est rarement utilisée.

En vertu de la législation belge en vigueur, aucun étranger ne bénéficie d'une protection

⁶⁹ Article 19 de la Loi.

⁷⁰ Article 26 de la Loi.

⁷¹ Article 20(2) et (3).

⁷² De Moffarts 1996, p. 40; Lindemann 1985, p. 12.

⁷³ Article 21.

absolue contre l'éloignement.

La pratique de l'éloignement

Depuis 1980, les dispositions légales régissant l'éloignement n'ont été modifiées que sur des points de détail. Mais la pratique de l'éloignement, elle, a radicalement changé. En octobre 1990, un an après que la Commission européenne des droits de l'homme a statué qu'en expulsant un jeune Marocain, M. Moustaquim, la Belgique avait violé l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, le ministre compétent a enjoint au chef du service de l'immigration belge, dans une brève instruction interne, de limiter les situations dans lesquelles l'éloignement peut être envisagé. L'instruction comportait trois règles de base. En premier lieu, les étrangers nés en Belgique et les citoyens de l'Union européenne porteurs d'un permis d'établissement ne pouvaient faire l'objet d'une mesure d'éloignement que pour des motifs liés à la sécurité nationale. Les étrangers ayant résidé en Belgique pendant dix ans au moins ou les réfugiés dont le statut est protégé par le droit conventionnel ne pouvaient être expulsés qu'après avoir été condamnés à une peine d'au moins cinq années de prison. Les étrangers porteurs d'un permis d'établissement ayant résidé en Belgique depuis moins de dix ans ne pourraient être expulsés qu'après une condamnation à une peine d'au moins trois années de prison⁷⁴. Une autre instruction ministérielle, datée de 1995, précise ces règles en tenant compte de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg. Elle concerne deux catégories pour lesquelles l'éloignement soulève des problèmes particuliers : la deuxième génération et les chefs de famille, lorsque les autres membres de la famille ne peuvent pas suivre la personne faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion. D'un côté, cette assez longue instruction étend la protection garantie aux étrangers nés en Belgique aux étrangers qui étaient âgés de moins de sept ans à leur arrivée en Belgique et n'ont pas véritablement d'attaches avec leur pays d'origine. D'un autre côté, l'instruction prévoit l'éloignement d'un étranger appartenant à l'une ou l'autre catégorie s'il est considéré comme extrêmement dangereux ou s'il existe un risque élevé de récidive⁷⁵. Les deux instructions n'ont pas été publiées au Journal officiel. Elles n'en ont pas moins eu une profonde influence tant sur la

⁷⁴ Instruction du Ministre Wathelet en date du 8 octobre 1990, reproduite dans Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht 1992, Nos 60-61, p. 91. Les instructions antérieures de 1982 sont décrites par De Ceuster 1982.

⁷⁵ Instructions du 17 février 1995 ; pour une analyse approfondie, voir De Schutter 1997.

pratique que sur la jurisprudence des affaires d'éloignement. Le nombre d'arrêtés d'expulsion a été ramené d'une centaine par an au milieu des années 80⁷⁶ à cinq à dix par an ces dernières années.

Nombre d'arrêtés d'expulsion en Belgique, 1989-1996

1989	63	1991	7	1993	21	1995	5
1990	70	1992	73	1994	22	1996	10

Source : Ministère de l'intérieur, Bruxelles

De mars 1995 à juillet 1997, la chambre francophone de la Commission consultative des étrangers qui s'occupe des cas de propositions d'éloignement concernant des étrangers contre lesquels une peine de détention criminelle a été prononcée a traité un total de vingt-six affaires d'éloignement. Dans huit de ces affaires, la Commission a considéré que la mesure d'éloignement n'était pas justifiée. Dans trois cas, elle a jugé la proposition prématurée en raison de la durée de la peine de prison restant à purger. Pendant ces deux années, elle n'a considéré l'éloignement justifié que dans quinze cas⁷⁷. Le ministre de l'Intérieur suit généralement l'avis de la Commission. Dans certains cas où la Commission a considéré l'éloignement justifié, le ministre peut, en s'appuyant sur les informations dont il dispose au moment où l'intéressé a fini de purger sa peine de prison, décider de ne pas prononcer l'arrêté d'expulsion. Les chiffres susvisés montrent que le nombre total d'étrangers porteurs d'un permis d'établissement qui sont expulsés est devenu très faible. Dans leur majorité, les arrêtés d'expulsion sont prononcés contre des personnes condamnées pour une longue série d'infractions liées au trafic de drogues, à des homicides ou à des crimes sexuels graves (comme l'inceste). L'expulsion pour des motifs concernant la sécurité nationale est extrêmement rare. Elle n'intervient que lorsque l'étranger a commis une infraction pour laquelle il a été condamné. Plusieurs personnes ont mentionné le cas de membres du mouvement algérien GIA condamnés pour activités terroristes. Aucune des personnes que nous avons interrogées ne se souvenait d'une affaire d'éloignement qui, au cours des dix dernières années, aurait été fondée exclusivement sur les activités politiques.

La plupart des arrêtés d'expulsion prononcés, qui sont peu nombreux, sont bel et bien exécutés, car les intéressés purgent une peine de prison au moment où les arrêtés les concernant sont prononcés. Ces arrêtés sont exécutés dès qu'ils ont fini de purger leur peine.

Toutefois, il arrive que l'arrêté d'expulsion soit suspendu pour donner à l'étranger la possibilité d'établir la preuve de sa réadaptation. Les instructions ministérielles de 1995 font état de cette possibilité pour les immigrés de la deuxième génération qui n'ont pas d'attaches avec leur pays de nationalité. Il est également d'usage d'accorder une "dernière chance" dans les cas où les perspectives de réadaptation sont bonnes, auquel cas l'arrêté d'expulsion est prononcé étant expressément entendu qu'il sera annulé si l'intéressé ne commet aucune infraction pendant la période fixée par l'arrêté⁷⁸. Une dérogation analogue est parfois accordée lorsque la personne

⁷⁶ Réponse du Ministre de la justice en date du 7 octobre 1986, Vragen en Antwoorden N° 209 : 64 arrêtés d'expulsion ont été prononcés en 1983, 91 en 1984 et 101 en 1985.

⁷⁷ A. Dessart, Vice-Président de la Commission consultative des étrangers, "La Commission consultative des étrangers : fonctionnement, dysfonctionnements, incidence sur l'exécution de la peine", conférence donnée à Louvain-la-Neuve le 21 mars 1997. Pour la pratique antérieure de la Commission, voir Ellouze 1990.

⁷⁸ Le Ministre de l'intérieur, répondant à une question posée au Parlement le 24 juin 1996,

pouvant faire l'objet d'un arrêté d'expulsion est mariée à un étranger porteur d'un permis d'établissement, auquel cas les services de l'immigration peuvent accorder un simple permis de séjour d'une validité limitée à un an. Une mise en garde officielle présentée par les autorités est parfois substituée à l'éloignement⁷⁹.

Plusieurs sources ont évoqué les effets pervers de l'éloignement d'étrangers dont les membres de la famille, qui sont souvent des ressortissants belges, vivent tous en Belgique. Comme ils n'ont pas de foyer qui les attendent une fois expulsés, il y a de fortes chances qu'ils reviennent tôt ou tard et demeurent illégalement dans le pays. L'absence de statut de résidence ne peut que faire obstacle à leur intégration sociale et accroître la possibilité de les voir se livrer à de nouvelles activités criminelles. Des exemples d'expulsion de ressortissants de pays membres de l'Union européenne ayant produit ces effets pervers ont été avancés⁸⁰.

Longue absence ou radiation administrative

Plusieurs personnes nous ont dit que le nombre d'étrangers résidents de longue durée en situation régulière qui ont des difficultés avec les autorités au sujet de la perte de leurs droits de séjour parce qu'ils se sont absentes de Belgique pendant une longue période, ou ont négligé de signaler un changement d'adresse aux autorités locales ou de demander le renouvellement de leur titre de séjour dans les délais prescrits, est beaucoup plus important que le nombre d'étrangers qui risquent l'expulsion pour des motifs concernant l'ordre public.

Lorsque les autorités locales constatent qu'un étranger ne réside plus à l'adresse enregistrée, son nom peut être radié sur le registre de la population. Lors de contacts ultérieurs, les autorités peuvent estimer que l'intéressé a perdu son droit de séjour en raison d'une absence prolongée et devrait donc demander de l'étranger un visa d'immigrant. Afin d'éviter de se retrouver dans cette impasse, l'étranger doit prouver qu'il ne s'est pas absenté de Belgique pendant plus d'un an. Des problèmes du même ordre surviennent si la demande d'un nouveau titre prouvant le droit d'établissement est déposée après la radiation. Il ne semble pas que des problèmes administratifs se posent lorsque les demandes de renouvellement de permis d'établissement sont déposées dans les délais voulus. Un arrêté de 1995 a accordé le droit de revenir en Belgique même après un séjour de plus d'un an à l'étranger, en fonction du temps pendant lequel les intéressés auraient vécu antérieurement en Belgique⁸¹. En 1996, deux instructions ministérielles longues et détaillées sur ce type de cas ont été publiées à l'intention des autorités locales⁸². Ces nouvelles règles ont considérablement diminué l'importance de ce problème dans la pratique.

Influence des instruments européens

La Belgique a ratifié la Convention européenne d'établissement en 1962. On peut considérer

Vragen en Antwoorden 1995-1996, n° 336, p. 6189.

⁷⁹ Dans l'affaire sur laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a statué le 7 août 1996, *C. c. Belgique* (Rapports de la Cour 1996-II/12, p. 915), le Service de l'immigration avait initialement recommandé au Ministre de présenter à M. C une mise en garde plutôt que de préconiser l'éloignement.

⁸⁰ De Schutter 1997 et entretien avec M. Bienfait le 16 décembre 1997.

⁸¹ Arrêté royal du 6 août 1995, Belgisch Staatsblad du 2 septembre 1995.

⁸² Lettres circulaires du Ministre de l'intérieur, en date des 5 février 1996 et 24 juillet 1996, Belgisch Staatsblad des 21 février 1996 et 10 août 1996.

que tant la participation de la Commission consultative des étrangers que la période de dix ans prévue au paragraphe 1 de l'article 21 de la Loi sur les étrangers constituent une application de l'article 3 de ladite Convention⁸³.

La pratique et les sources écrites juridiques belges ont accordé une large place à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Moustaquim c. Belgique*, ce qui se conçoit sans peine. Le Conseil d'État a agrégé à sa jurisprudence les arrêts de la Cour de Strasbourg sur la protection accordée par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dans les affaires d'éloignement. Les deux instructions ministérielles de 1990 et 1995 ont fait expressément référence à la nécessité de tenir compte du fait que le droit au respect de la vie familiale, l'étroitesse des liens familiaux en Belgique ou l'absence d'attaches véritables avec le pays de nationalité limitent réellement les possibilités d'éloignement d'étrangers résidents de longue durée en situation régulière⁸⁴.

Certaines des dispositions du droit communautaire limitant les possibilités d'éloignement de ressortissants de pays non membres de l'Union européenne ont été expressément agrégées à la Loi belge sur les étrangers et étendues aux ressortissants de pays tiers porteurs d'un permis d'établissement. La protection accordée par la loi associée à la pratique très restrictive de l'éloignement qui est celle des autorités belges dispensent d'opérer une distinction entre ressortissants de pays membres de l'Union européenne et ressortissants de pays extracommunautaires. Pour la même raison, la disposition relative à l'ordre public figurant dans la décision 1/80 du Conseil du Traité d'association entre la CEE et la Turquie ne semble avoir eu jusqu'à présent aucun effet sur la pratique de l'éloignement. Les travailleurs turcs établis dans le pays bénéficient de la même protection que les ressortissants de pays membres de l'Union européenne accordée par les règles générales. La justification des dernières différences de traitement, en ce qui concerne l'éloignement, entre les ressortissants de pays membres de l'Union européenne et les ressortissants de pays tiers établis en Belgique, différences évoquées dans l'arrêt rendu récemment par la Cour européenne des droits de l'homme contre la Belgique dans une autre affaire d'éloignement, est contestée dans les publications juridiques⁸⁵.

⁸³ Denys 1997, p. 8. De même, la protection spéciale contre l'éloignement accordée aux travailleurs migrants frappés d'une incapacité de travail est une application de l'article 8 de la Convention de l'OIT sur les travailleurs migrants (N° 97) de 1949.

⁸⁴ Martens 1991; Carlier 1993; Parmentier 1993; Van de Putte 1994; Denys et Van Ex 1995; Foblets 1995; De Moffarts 1996; De Schutter 1997.

⁸⁵ De Schutter 1997, p. 183.

Activités des ONG

Après la décision de la Commission européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Moustaquim c. Belgique*, plusieurs organisations s'occupant des droits de l'homme et d'autres ONG ont commencé à faire campagne contre l'éloignement des immigrés de la deuxième génération. Créé en février 1990, le Comité contre le bannissement a contrôlé l'application de l'instruction ministérielle d'octobre 1990 en accordant une attention particulière à l'application rétroactive des nouvelles règles dans les cas d'étrangers expulsés avant 1990 en vertu des règles précédentes. Le Parti des Verts (Agalev-Ecolo) a déposé au Parlement un projet de loi visant à agréger les règles ministérielles à la Loi sur les étrangers, initiative qui n'a pas abouti⁸⁶. Par la suite, le recours limité à l'éloignement dans la pratique a conduit à l'essoufflement du mouvement et la question n'est plus à l'ordre du jour politique.

Procédure simplifiée d'acquisition de la nationalité belge

Les personnes nées en Belgique de parents non belges peuvent acquérir la nationalité belge en suivant une procédure simplifiée et pratiquement gratuite. L'étranger qui vit en Belgique depuis sa naissance peut déclarer aux autorités belges son intention d'acquérir la nationalité belge s'il est âgé de moins de trente ans. Il existe une autre procédure simple dont peuvent se prévaloir les immigrés de la deuxième génération qui résident depuis longtemps en Belgique mais n'y ont pas vécu de manière ininterrompue⁸⁷. La nationalité belge est acquise, suivant les cas, à compter de la date de l'inscription, c'est-à-dire dans les deux mois suivant l'accusé de réception de la déclaration si le procureur du Roi ne s'est pas opposé, pendant ce délai, à l'acquisition de la nationalité, ou à compter de la date de la transcription du dispositif de la décision d'agrément rendue par le tribunal de première instance dans le cas d'acquisition de la nationalité belge par option. Une procédure simplifiée analogue peut être suivie par les étrangers mariés à un ressortissant belge⁸⁸. Entre 1990 et 1995, plus de 13 000 conjoints ont acquis la nationalité belge en vertu de ces dernières dispositions et 33 000 immigrés de la deuxième génération sont devenus belges en vertu de la procédure simplifiée⁸⁹. Les personnes appartenant à la troisième génération acquièrent la nationalité belge à la naissance⁹⁰.

⁸⁶ Terecht?, janvier-mars 1993.

⁸⁷ Articles 12bis, 13 et 14 du Code de la nationalité belge (1984); voir *Foblets* 1997.

⁸⁸ Dans les conditions stipulées par l'article 16 du Code; pour la pratique, voir Renault 1994, p. 261.

⁸⁹ Questions parlementaires du 23 juillet 1996, Vragen en Antwoorden 1995/96, p. 6661.

⁹⁰ Article 11 du Code de la nationalité belge.

3.2. France

Population étrangère

La France est l'un des rares pays européens dont le gouvernement ait pendant la plus grande partie de ce siècle considéré le pays comme une terre d'immigration, comme en témoignent tant la politique d'immigration libérale appliquée aux travailleurs migrants, aux réfugiés et aux membres de leur famille que les dispositions régissant l'octroi de la nationalité sur la base de la naissance ou du séjour de longue durée dans le pays. En 1994, 3,6 millions d'étrangers vivaient en France, soit 6,3 % de la population totale. Les ressortissants de pays membres de l'Union européenne, essentiellement le Portugal, l'Espagne et l'Italie, représentent plus d'un tiers des étrangers. Les ressortissants des pays du Maghreb (Algérie, Maroc et Tunisie) représentent 60 % des immigrés venus de pays extracommunautaires.

Carte de résident (carte de dix ans)

Les dispositions fondamentales de la législation française sur l'immigration restent celles de l'Ordonnance de 1945. Depuis 1974, cette ordonnance a été modifiée vingt fois⁹¹. En 1984, un nouveau titre de résidence a été institué : la "*carte de résident*". Cette nouvelle carte a une durée de validité de dix ans et est renouvelable tous les dix ans⁹². Par suite, on l'appelle souvent la "*carte de dix ans*".

Ce titre de résidence peut être délivré à un étranger résidant régulièrement en France depuis trois ans et disposant de moyens d'existence suffisants⁹³. La carte est délivrée de plein droit aux étrangers appartenant à l'une des catégories suivantes :

- étranger ayant un lien spécial avec un citoyen français (marié depuis au moins un an avec un ressortissant de nationalité française, ou étranger qui est père ou mère ou enfant d'un ressortissant de nationalité française) ;
- étranger ayant reçu l'autorisation de séjourner en France au titre du regroupement familial avec un étranger titulaire de la carte de résident ;
- étranger ayant obtenu le statut de réfugié, les membres de sa famille, ainsi que l'apatride justifiant de trois années de résidence régulière;
- étranger ayant résidé légalement avec un permis de résidence pour la vie familiale ou pour l'octroi de l'asile territorial;⁹⁴
- étranger en situation régulière depuis plus de dix ans⁹⁵.

Les autres conditions à remplir sont les suivantes : résidence régulière après obtention d'un visa ou d'une carte de séjour temporaire et ne pas représenter une menace pour l'ordre public, notamment ne pas vivre en état de polygamie.

⁹¹ Weil 1997, p. 46.

⁹² Articles 14 à 18 de l'Ordonnance de 1945 présentés par la Loi du 17 juillet 1984, Journal Officiel du 19 juillet 1984, voir Debouy 1988, p. 132; Guimezames 1990, p. 85 Weil 1991, p. 176 à 185; Zimmermann 1997.

⁹³ Article 14.

⁹⁴ Cette catégorie a été insérée dans l'article 15 par la loi Chevènement adoptée par l'Assemblée Nationale le 9 avril 1998.

⁹⁵ Ces catégories et d'autres, numériquement moins importantes, sont spécifiées à l'article 15.

Les étrangers nés en France qui peuvent opter pour la nationalité française mais ne l'ont pas (encore) fait peuvent se voir délivrer une carte de résident à la seule condition d'avoir vécu en France au cours des cinq années antérieures. Les autres conditions susvisées ne s'appliquent pas ici⁹⁶. Cette disposition protège les droits de séjour des membres de la deuxième génération lorsque ceux-ci n'ont pas encore décidé de demander la nationalité française.

Entre 1986 et 1996, les gouvernements successifs ont institué de nouvelles conditions limitant les catégories d'étrangers pouvant se prévaloir de ce statut de résident. Ainsi, l'obligation de résidence régulière et celle d'absence de menace à l'ordre public ont été instituées en 1986. La première obligation a été rapportée en 1989 et réinstituée en 1993 par la Loi Pasqua⁹⁷. En 1997, le gouvernement Jospin a proposé de modifier à nouveau l'Ordonnance de 1945. L'un des objectifs du récent projet de loi est de simplifier l'obtention d'une carte de résident en supprimant certaines des obligations instituées par les gouvernements précédents, et de faciliter le renouvellement de ces cartes. Le projet de loi a été adopté par l'Assemblée Nationale (loi Chevènement⁹⁸).

Sur la base d'accords bilatéraux, les ressortissants algériens se voient remettre un certificat de résidence algérien dont les conditions de délivrance sont analogues mais non identiques à celles de la carte de résident⁹⁹. La durée de validité de ce certificat est de dix ans et son titulaire a les mêmes droits que le titulaire d'une carte de résident. L'abondante documentation que l'étranger doit fournir à l'appui de sa demande de carte de résident est précisée dans un décret¹⁰⁰.

La carte de résident permet à son titulaire d'exercer la profession de son choix, y compris à titre indépendant¹⁰¹. Elle garantit par ailleurs l'égalité de traitement avec les ressortissants français en ce qui concerne certaines prestations non contributives (comme les indemnités versées aux victimes d'un crime). L'égalité de traitement en ce qui concerne les prestations de sécurité sociale n'est pas limitée aux étrangers titulaires d'une carte de résident : elle est normalement garantie également aux titulaires d'un permis de séjour temporaire. La possession de cette carte dispense en outre l'étranger d'avoir à solliciter chaque année des services de l'immigration la prorogation de la validité du permis. De plus, la validité

⁹⁶ Dernière phrase de l'article 15.

⁹⁷ Loi du 24 août 1993, Journal Officiel du 29 août 1993; voir Costa-Lascoux 1994, p. 26 et Gacon-estrada et Rodier 1996, p. 311.

⁹⁸ Loi no. 98-349 du 11 mai 1998, Journal Officiel du 12 mai 1998.

⁹⁹ Article 7 bis de la version actuelle de l'Accord intervenu entre la France et l'Algérie le 27 décembre 1968, Journal Officiel du 22 mars 1969.

¹⁰⁰ Article 11 du Décret du 30 juin 1994, modifié en 1994, Journal Officiel du 4 septembre 1994, voir GISTI 1994, p. 49.

¹⁰¹ Article 17 de l'Ordonnance de 1945.

décennale de la carte facilite les longs séjours de leurs titulaires à l'étranger. Toutefois, cette carte n'assure aucune protection spéciale contre l'éloignement.

La validité de la carte peut prendre fin de trois façons : expiration, non-renouvellement et retrait. La carte vient automatiquement à expiration si l'étranger réside hors de France pendant plus de trois ans¹⁰². Le renouvellement peut seulement être refusé pour les motifs d'une absence d'une telle période ou de polygamie¹⁰³. La carte peut être retirée si elle a été obtenue par des moyens frauduleux ou si son titulaire est réputé représenter une menace pour l'ordre public. L'emploi d'étrangers non porteurs du permis de travail exigé et l'état de polygamie sont expressément mentionnés comme des exemples de cette menace¹⁰⁴. Si un arrêté d'expulsion est prononcé, la carte est automatiquement retirée.

La pratique

Selon des données fournies par le ministère de l'Intérieur, à la fin de 1992, l'immense majorité des étrangers étaient porteurs soit de la carte de résident (46 %), du titre de résidence équivalent réservé aux ressortissants algériens (17 %) ou du titre de résidence réservé aux ressortissants de pays membres de l'Union européenne (30 %), dont la validité était soit de cinq ans, soit de dix ans. Sept pour cent seulement des 3,5 millions d'étrangers étaient porteurs d'un permis de séjour temporaire ou d'un titre leur accordant des droits de séjour provisoires dans l'attente de l'aboutissement d'une procédure administrative. Dans certaines régions, le pourcentage d'étrangers porteurs d'un titre de séjour temporaire était élevé, comme dans le cas de Paris et du Val de Marne (14 %). Cela dit, on n'observe plus les fortes disparités régionales dans le pourcentage des résidents étrangers dotés d'un statut de résident privilégié qui existaient avant l'institution de la carte de dix ans¹⁰⁵.

Dans la plupart des cas, les cartes de résident sont délivrées aux conjoints de ressortissants français, aux conjoints et enfants d'étrangers porteurs d'une carte de résident et aux réfugiés et membres de leur famille peu après leur admission en France. Les apatrides et les travailleurs immigrés touchant une pension d'invalidité étaient peu nombreux¹⁰⁶.

Peu d'étrangers se voient accorder une carte de résident au bout de trois ans seulement de résidence, car l'administration peut, à ce moment-là, accorder ou refuser de délivrer la carte selon qu'elle le juge bon. La plupart des étrangers se voient accorder la carte soit de plein droit, peu après leur entrée sur le territoire, soit après avoir résidé dix ans sur la base d'un permis de séjour temporaire. Toutefois, cette dernière catégorie a vu ses rangs s'éclaircir considérablement à la suite d'un amendement à la loi adopté en 1993, qui exclut les étudiants résidant depuis plus de dix ans du bénéfice de la carte.

Des garanties procédurales en cas de refus de délivrance ou de renouvellement d'une carte de résident ont été instituées en 1989. En vertu de cette procédure, les décisions ne pouvaient être prises qu'après consultation d'une commission spéciale (*commission de séjour*) devant

¹⁰² Article 18.

¹⁰³ Article 16.

¹⁰⁴ Paragraphe 7 de l'article 22 et article 15 bis et 15 ter de l'ordonnance de 1945.

¹⁰⁵ Le pourcentage d'étrangers porteurs de la vieille carte de résident privilégié variait suivant les régions de 25 % des étrangers enregistrés à Paris à 90 % dans le département du Nord, voir Weil 1991, p. 178.

¹⁰⁶ Lebon 1996, pp. 15 et 87; OIM 1993, pp. 42 à 45.

être créée dans chaque *département*. L'administration devait se conformer à l'avis rendu par les trois juges composant cette commission¹⁰⁷. Trois ans plus tard, un quart des départements n'avaient toujours pas créé une commission de ce type alors qu'ils étaient tenus par la loi de le faire¹⁰⁸. En 1993, la compétence des commissions a été limitée et leurs avis sont devenus simplement consultatifs. En 1997, elles ont été abolies, puis remises en place par la loi du 11 mai 1998.

Quatre avocats que nous avons interrogés nous ont indiqué que le renouvellement des cartes de résident posaient des problèmes chroniques. Les refus sont généralement motivés par une simple condamnation au criminel, un divorce ou une demande d'aide sociale intervenus au cours des dix années antérieures (les deux dernières catégories étant considérées comme frauduleuses) ; un refus peut également être opposé à un étranger qui se trouve dans l'impossibilité de fournir des déclarations d'impôts pour trois années consécutives (ce qui est considéré comme prouvant une longue absence de France). La pratique varie considérablement d'un département à l'autre. Dans certaines *préfectures*, un étranger qui demande le renouvellement de sa carte quelques semaines après l'expiration de la période de validité décennale se voit objecter qu'il se trouve en situation irrégulière et qu'il doit retourner dans son pays d'origine et demander un nouveau visa d'entrée. En revanche, d'autres départements avisent couramment par lettre les intéressés que la validité de leur carte de résident sera bientôt arrivée à expiration et qu'ils doivent en demander le renouvellement¹⁰⁹. La plupart des personnes interrogées nous ont dit considérer ces problèmes plus graves et plus répandus que la menace d'éloignement. Certains avocats nous ont signalé des cas où l'enregistrement du nom d'un étranger dans le système informatique de Schengen par un Etat partie à la Convention de Schengen, sur la base d'actes commis des années auparavant, avait conduit à refuser de renouveler la carte de résident.

Eloignement et protection contre l'éloignement : les dispositions législatives

Le droit de séjour garanti par la carte de résident prend automatiquement fin lorsque les autorités administratives décident d'éloigner l'intéressé (éloignement administratif) ou lorsqu'un tribunal prononce à son encontre une décision d'interdiction du territoire (éloignement judiciaire).

Le ministre de l'Intérieur peut ordonner l'éloignement d'un étranger si sa présence constitue *une menace grave pour l'ordre public*¹¹⁰. Certaines catégories d'étrangers jouissent d'une protection soit relative, soit absolue contre l'éloignement. Les principales catégories

¹⁰⁷ Article 18 bis de la Loi du 2 août 1989, Journal Officiel du 8 août 1989 (Loi Joxe).

¹⁰⁸ Voir Instruction du Ministre de l'intérieur en date du 8 février 1994, reproduite dans GISTI 1994, pp. 59 et 64.

¹⁰⁹ Weil 1997, p. 93.

¹¹⁰ Article 23 de l'Ordonnance de 1945; voir Dictionnaire permanent du droit des étrangers, entrée "Éloignement", et Gacon-Estrada et Rodier 1996.

d'étrangers "protégés" sont les mêmes que celles qui ont droit à une carte de résident. Elles sont énumérées à l'article 25 de l'ordonnance de 1945, notamment :

- les étrangers qui résident en France habituellement depuis plus de quinze ans ou régulièrement depuis plus de dix ans, sauf si pendant cette période ils avaient le statut d'étudiant;
- les étrangers résidant en France depuis l'âge de dix ans ;
- les étrangers dont le conjoint est de nationalité française ou qui est père ou mère d'un enfant français.

Un résident étranger en situation régulière ne peut pas être éloigné au motif d'une condamnation à une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure à un an. Toutefois, dans le cas de certaines infractions (liées à la drogue, aux relations professionnelles ou à la mise à disposition illégale de logements collectifs), toute peine de prison peut être un motif d'éloignement.

La protection offerte par l'article 25 est relative. Elle peut être retirée lorsque l'étranger est condamné à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans et en cas de *nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique*¹¹¹. La première dérogation n'est pas applicable aux immigrés de la deuxième génération qui n'étaient pas âgés de plus de dix ans lorsqu'ils sont entrés sur le territoire français.

En janvier 1997, le ministre de l'Intérieur a délégué aux *préfets* la responsabilité de la prise de mesures d'éloignement à l'encontre d'étrangers non visés par l'article 25¹¹². Il a également publié des instructions détaillées sur la manière dont ils devraient s'acquitter de cette responsabilité¹¹³.

L'administration doit notifier à l'intéressé par écrit son intention de prendre un arrêté d'expulsion. L'étranger a le droit de se présenter devant une *Commission d'éloignement* composé de trois juges. Ces commissions ont été créées dans tous les départements. Elles rendent un avis sur l'éloignement. Depuis 1993, les autorités administratives ne sont plus tenues de suivre cet avis. Qui plus est, le ministre de l'Intérieur peut prononcer l'éloignement sans renvoyer l'affaire devant la commission *en cas d'urgence d'absolue*¹¹⁴. On voit que dans certains cas, les garanties tant matérielles que procédurales peuvent être tournées. Seuls les étrangers âgés de moins de dix-huit ans se voient accorder une protection absolue contre l'éloignement¹¹⁵.

L'éloignement judiciaire peut être prononcé par un tribunal pénal dans le cadre de la peine infligée à la suite d'une condamnation pénale¹¹⁶. L'éloignement judiciaire met lui aussi fin à la validité d'une carte de résident dont est porteuse la personne condamnée. Un tribunal peut prononcer une interdiction du territoire français à l'encontre d'un étranger condamné pour une

¹¹¹ Paragraphe 4 de l'article 25 et alinéa b) de l'article 26.

¹¹² Décret du 13 janvier 1997, Journal Officiel du 16 janvier 1997.

¹¹³ Circulaire du 16 janvier 1997.

¹¹⁴ Article 26 a).

¹¹⁵ Articles 25 et 26. Cela étant, l'administration peut ordonner l'expulsion des parents de cet enfant.

¹¹⁶ Voir Dictionnaire permanent du droit des étrangers, entrée "Interdiction du territoire" et Gacon-Estrada et Rodier 1996, p. 317 sq.

infraction à la législation sur l'immigration¹¹⁷ ou certaines infractions précisées dans le Code pénal : homicide involontaire, trafic de stupéfiants, terrorisme et atteinte à la sécurité de l'État¹¹⁸.

Certaines catégories de résidents étrangers sont en principe protégées contre l'éloignement judiciaire. Elles sont analogues mais non identiques aux catégories protégées contre l'éloignement administratif. Toutefois, en 1993, cette protection a été diminuée tandis que la liste des infractions passibles d'éloignement s'allongeait. À présent, les tribunaux peuvent également prononcer l'éloignement à l'encontre des résidents étrangers privilégiés. Là encore, seuls les étrangers âgés de moins de 18 ans jouissent d'une protection absolue contre l'éloignement¹¹⁹.

L'éloignement dans la pratique

Au cours des trois dernières années, l'administration a prononcé un peu plus de 1 000 arrêtés d'expulsion par an : 1 153 en 1994, 1 026 en 1995 et 1 166 en 1996¹²⁰. Parmi les personnes visées se trouvaient des étrangers porteurs d'une carte de résident ou d'un permis de séjour temporaire et des étrangers sans titre de résidence. La moitié environ des arrêtés d'expulsion ont été prononcés à l'encontre de ressortissants algériens et marocains. Au cours des deux dernières années, cent cinquante arrêtés environ ont été prononcés contre des ressortissants de pays membres de l'Union européenne, surtout de pays du Sud de l'Europe. Les infractions liées au trafic de stupéfiants ont été invoquées dans un peu moins de la moitié des cas. Il en est allé de même dans 400 affaires par an à propos desquelles la protection fournie par l'article 25 a été retirée et l'éloignement a été prononcé parce qu'il constituait une "nécessité impérieuse". Cette disposition exceptionnelle a également été utilisée dans les affaires de meurtre, voies de fait et vol qualifié. Nous avons constaté un nombre limité d'avis d'intention d'éloignement, qui concernaient tous des étrangers auxquels s'appliquait l'article 25. La moitié des intéressés étaient porteurs d'une carte de résident valide ou cette validité avait expiré pendant la peine de prison qu'ils purgeaient¹²¹.

Les deux autres dispositions que les autorités administratives peuvent invoquer pour décider d'expulser une personne dans porter son cas devant la *Commission d'expulsion* sont moins souvent utilisées. La dérogation constituée par l'"urgence absolue" a été utilisée ces dernières années dans 10 ou 20 cas par an. Les deux dérogations ont été invoquées ensemble dans neuf cas en 1995 et dans 45 cas en 1996. Plusieurs personnes interrogées nous ont indiqué que le recours combiné à ces deux dérogations s'observe

surtout dans le cas d'étrangers ayant purgé de très longues peines d'emprisonnement, lorsque l'administration veut éviter leur élargissement pendant que l'affaire est portée devant la Commission¹²². Qui plus est, cette procédure est utilisée dans quelques cas (moins de dix par

¹¹⁷ Article 21 de l'Ordonnance de 1945.

¹¹⁸ Articles 130-30, 213-2, 414-6, 422-4, 431-19, 442-12, 222-48 du Code pénal.

¹¹⁹ 310-10 du Code pénal; Costa-Lascoux 1994, p. 33.

¹²⁰ Données fournies par le ministre de l'Intérieur.

¹²¹ CIMARD, une ONG s'occupant de la politique de migration, a présenté en 1996 une étude de 100 cas ayant donné lieu à des arrêtés d'expulsion en 1988 et 1995 prononcés à l'encontre d'étrangers nés en France ou résidents de longue durée ("Histoires d'expulsés"). Dans la plupart des cas, l'arrêté avait été prononcé sans tenir compte du fait que l'intéressé était couvert par la relative protection de l'article 25.

¹²² Cela étant, ce pouvoir exceptionnel est également utilisé à l'encontre d'étrangers qui ont

an) d'activités terroristes (ETA et GIA), d'incitation à la violence contre la République française ou d'actions commises contre la sûreté nationale. En 1991, la dérogation pouvant être invoquée en cas d'urgence l'a été à l'encontre de ressortissants de certains pays considérés comme un risque pour la sûreté de l'État du fait de la participation de la France à la guerre du Golfe.

En 1995 comme en 1996, moins de 15 % des arrêtés d'expulsion ont été prononcés dans des affaires au sujet desquelles la *Commission d'éloignement* avait rendu un avis défavorable à l'éloignement, et moins de 5 % l'ont été sans que l'avis de la Commission ait été sollicité. Les données ci-après sur les activités de la *Commission d'éloignement* à Paris et sur les décisions prises par le *préfet* et le Ministre de l'intérieur illustrent le rôle de la commission. En 1996, la police des étrangers de Paris a été impliquée dans près de 30 % des affaires d'expulsion en France.

Il ressort de ces données que la commission ne rend pratiquement jamais un avis défavorable à l'éloignement dans le cas d'étrangers auxquels ne s'applique pas l'article 25. On nous a dit que dans la grande majorité de ces cas, l'étranger purgeait encore, au moment voulu, une peine de prison et ne bénéficiait presque jamais de la présence d'un avocat devant la commission. Toutefois, lorsque l'administration entend utiliser les dispositions exceptionnelles de l'article 26 et retire la protection prévue par la loi, la commission est plus critique : dans la moitié de ces cas, elle a rendu un avis défavorable à l'éloignement. Le ministre se rend à son avis dans la grande majorité des cas. Dans la plupart des cas, l'étranger ne purge pas une peine d'emprisonnement et est représenté par un avocat devant la commission¹²³. L'administration sait que dans ces cas, il ne sera pas facile de faire prévaloir l'intention d'éloignement devant les tribunaux administratifs. En 1997, la police des étrangers à Paris a, dans vingt-quatre cas, décidé de ne pas prendre d'arrêté d'expulsion, mais de délivrer un avertissement écrit précisant que si l'intéressé commettait une nouvelle infraction pénale, l'éloignement serait prononcé; 29 avertissements de cette nature avaient été délivrés en 1996¹²⁴.

été libérés après avoir fini de purger leur peine, Aubrée 1997.

¹²³ Pour un examen critique du fonctionnement de la commission et le recours aux dérogations prévues à l'article 26, voir Aubrée 1997.

¹²⁴ En 1996 comme en 1997, l'administration ne s'était pas encore prononcée sur un cinquième des cas portés devant la commission.

Avis de la Commission d'éloignement et décisions des services de l'immigration à Paris											
en 1996-1997											
	Etrangers auxquels l'article 25 ne s'applique <u>pas</u>				Etrangers auxquels l'art 25 s'applique ; administr. utilise dérogations prévues à l'art. 26			Total			
	Fav	Déf	Préfet	Min	Fav	Déf	Min	Fav	Déf	Préfet	Min
1996	299	8	-	281	36	37	42	355	45	-	323
1997*	240	16	213	16	32	38	27	272	54	213	43

Fav/déf = avis de la commission favorable ou défavorable à l'expulsion

* Chiffres au 2 décembre 1995, Source : Administration des étrangers, Paris

Il ressort de la jurisprudence concernant la notion de *menace grave pour l'ordre public*¹²⁵ et de l'expérience des personnes qui ont répondu à nos questions que les arrêtés d'expulsion sont généralement basés uniquement sur le comportement de l'intéressé lui ayant valu une peine d'emprisonnement. Les éléments liés à la prévention ne doivent pas être pris en considération. Cela dit, certaines personnes nous ont dit que certains arrêtés d'expulsion sont manifestement prononcés pour faire un exemple. L'administration évalue non seulement la menace effective, mais la menace potentielle (le *risque futur*). On nous a dit à maintes reprises que s'agissant d'étrangers résidant de longue date en France, une longue série de peines d'emprisonnement de durée relativement courte débouchaient plus souvent sur l'éloignement qu'une seule condamnation à une très longue peine d'emprisonnement pour "*crime passionnel*".

Plusieurs personnes nous ont dit qu'un tiers des arrêtés d'expulsion ne sont pas exécutés¹²⁶. Souvent, lorsque l'expulsion est difficile à mettre en œuvre, l'administration prend d'autres mesures : avertissement écrit, suspension de l'arrêté d'expulsion ou arrêté assujettissant la résidence à certaines conditions¹²⁷. En vertu de cette dernière mesure, l'arrêté d'expulsion demeure en vigueur et l'étranger est tenu de résider dans une certaine zone jusqu'à la fin d'une période probatoire, date à laquelle l'arrêté est rapporté. Pendant cette période, l'étranger n'a pas droit aux prestations de sécurité sociale.

Etant donné qu'un arrêté d'expulsion peut être prononcé à l'encontre d'étrangers ayant des droits de séjour en France ou non, les chiffres que l'on vient de donner en concernant qu'une partie des étrangers porteurs d'une carte de résident ou d'un titre équivalent. On voit que dans la pratique, le nombre de titulaires d'une carte de résident qui sont effectivement expulsés de France est limité. Rapporté au nombre total d'étrangers porteurs d'une carte de résident ou d'un titre équivalent dans le cas des ressortissants algériens (2,2 millions), le nombre d'étrangers véritablement menacés d'éloignement est extrêmement réduit.

Un nombre plus important d'étrangers bénéficiant de droits de résidence garantis peuvent être

¹²⁵ Voir Dictionnaire permanent du droit des étrangers, entrée "Expulsion", N° 23.

¹²⁶ Weil 1997, p. 99, signale que 62 % de l'ensemble des arrêtés d'expulsion administrative sont exécutés; pour l'expulsion judiciaire, le pourcentage s'échelonne entre 33 % et 57 %.

¹²⁷ En 1996, le ministre de l'Intérieur a adressé 229 avertissements écrits et imposé des conditions restrictives de séjour dans 150 autres cas.

touchés par une mesure d'éloignement judiciaire, ne serait-ce qu'en raison du fait que le nombre des cas d'*interdiction judiciaire du territoire* est très supérieur : il était de 10.500 en 1996¹²⁸. Toutefois, 80 % de ces mesures visaient des étrangers sans titre de résidence. Les 20 % restants étaient des étrangers porteurs de l'un quelconque des permis de séjour en France. Les arrêtés d'expulsion sont souvent prononcés à l'encontre d'étrangers faisant déjà l'objet d'une mesure d'éloignement judiciaire. Ce double contrôle permet à l'administration de s'assurer que lorsque le tribunal a rapporté son interdiction de résidence, elle peut encore bloquer toute possibilité de résidence légale pour l'intéressé.

¹²⁸ Weil 1997, p. 98. Liger 1996, citant S. Philibert, J.O. du 10 avril 1996, Vol. I, p. 149, fait état d'un total de près de 8.000 mesures d'éloignement judiciaire pour 1995.

Influence des instruments européens

La France a signé en 1995 la Convention européenne d'établissement, mais ne l'a pas encore ratifiée.

En 1991, le *Conseil d'État* a incorporé dans la jurisprudence française la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce qui concerne la protection contre l'éloignement

d'étrangers résidant depuis très longtemps dans le pays de résidence et y ayant des attaches familiales étroites¹²⁹.

Le Ministre de l'intérieur a adressé à de nombreuses reprises (en 1991, 1994, 1996 et 1997) aux autorités administratives des lettres circulaires dans lesquelles il leur expliquait la jurisprudence de la Cour de Strasbourg et les invitait à en tenir compte au moment de prendre une mesure d'éloignement¹³⁰. L'instruction de 1997 se réfère expressément trois fois à cette jurisprudence. Il semble que les services locaux de l'immigration aient une préférence marquée pour la législation nationale et jugent difficile d'incorporer la jurisprudence de Strasbourg dans leur pratique. La moitié des déclarations d'intention de prononcer un arrêté d'expulsion dont nous avons eu connaissance concernaient des étrangers nés en France ou y résidant depuis leur plus tendre enfance, mais ne contenaient aucune information sur les attaches avec le pays de nationalité des intéressés. Il ressortait d'ailleurs de ces déclarations que les autorités locales considéraient que c'est l'absence d'intégration à la société française qu'il convenait de faire entrer en ligne de compte, non l'existence ou l'absence d'attaches avec le pays de nationalité.

La Loi Chevènement d'avril 1998 a étendu le droit au permis de séjour temporaire à certaines catégories d'étrangers protégés. Le projet de loi de 1997 prévoit d'instituer un nouveau titre de résidence pour les étrangers protégés par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais ne pouvant acquérir un permis de séjour en vertu des dispositions précédentes de l'Ordonnance de 1945.

Lorsque nous avons cherché à savoir pourquoi, jusqu'à présent, la plupart des arrêts rendus par la Cour de Strasbourg au sujet de l'article 8 de la Convention concernaient des affaires introduites à la suite de plaintes contre la France, nous avons obtenu les réponses suivantes : l'administration tourne la protection que la loi a instituée contre l'éloignement en interprétant de façon très large les pouvoirs exceptionnels prévus par la loi; l'attitude rigide des autorités d'immigration dans certaines régions; le nombre élevé de mesures d'éloignement judiciaire; l'absence d'effet suspensif des recours administratifs formés contre des arrêtés d'expulsion, et les activités d'ONG dans le cadre de causes types en faveur d'étrangers à Strasbourg.

Les règles générales régissant l'éloignement sont également appliquées aux ressortissants de pays membres de l'Union européenne et aux travailleurs turcs et à leur famille. Ces étrangers ne font l'objet d'un traitement privilégié ni dans l'Ordonnance ni dans le décret d'application du

¹²⁹ Conseil d'État 18 janvier 1991 (Beldjoudi) et 19 avril 1991 (Belgacem); voir aussi Corouge 1997 an Vandendriessche 1997.

¹³⁰ Circulaires des 25 octobre 1991, 8 février 1994, 5 avril 1996 (Bulletin Officiel, 2^e trimestre 1996, pp.12 à 21, et 16 janvier 1997.

droit communautaire dans la législation française sur l'immigration¹³¹. L'article 24 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 est conforme aux dispositions du droit communautaire telles que prévues dans la directive 64/221 sur ordre public, santé, sécurité publique du 25 février 1964. Les dispositions en matière d'éloignement sont applicables à l'ensemble des étrangers résidant en France qu'ils soient ressortissants communautaires ou ressortissants de pays tiers. Il existe des dispositions spéciales régissant l'éloignement de ressortissants de six anciennes colonies françaises en Afrique dans le cadre d'accords bilatéraux conclus avec les pays concernés¹³².

Activités des ONG

La carte de résident a été instituée en 1984 à la suite d'une intense campagne lancée au début de 1983 par la CIMADE, le GISTI et bien d'autres organisations d'aide aux immigrés, d'avocats et de défense des droits de l'homme préconisant "*la carte unique de 10 ans*".

Vers 1990, des organisations analogues ont lancé une campagne contre "*la double peine*", consistant à infliger, pour la même condamnation au pénal, une peine d'emprisonnement et une mesure d'éloignement. En 1991, un écrivain marocain bien connu (Diouri), qui vivait en France depuis 1974 comme réfugié et était donc titulaire d'une carte de résident, a été expulsé en application des règles relatives à l'urgence absolue, au motif que la publication de son livre sur le roi Hassan II pouvait peser sur les relations entre la France et le Maroc. Après que la presse eut donné une large publicité à cette affaire et que les ONG eurent engagé une vaste campagne de soutien, l'arrêté d'expulsion a été annulé en appel par un tribunal administratif et l'écrivain a été autorisé à rentrer en France. La campagne des ONG de 1991 a également comporté une grève de la faim et la création d'un Comité d'action contre l'expulsion des malades, qui luttait contre le projet d'éloignement d'un sidéen marocain de 27 ans, qui vivait en France depuis l'âge de 7 ans¹³³. Peu de temps après cette campagne, les possibilités légales d'éloigner des résidents étrangers ont été limitées¹³⁴. Toutefois, cette limitation a été annulée par la Loi Pasqua de 1993, dans laquelle le GISTI a vu le "*retour de la double peine*"¹³⁵. Cette organisation a continué de lutter contre l'extension de l'éloignement judiciaire et a fait valoir que le projet de loi déposé en 1997 par le ministre Chevènement maintient la double peine à l'encontre des résidents étrangers¹³⁶.

¹³¹ Décret du 11 mars 1994 et circulaire du 7 juin 1994. Les deux documents sont reproduits dans GISTI 1995; voir également Dictionnaire permanent du droit des étrangers, entrée "Éloignement", N° 46.

¹³² Circulaire du 16 janvier 1997, I(8), p. 7. Ainsi, par exemple, l'expulsion de ressortissants de la République centrafricaine, du Gabon et du Togo ne peut être ordonnée que par le Premier Ministre. Les conventions avec ces trois pays ont fait l'objet d'une révision et ont été modifiées sur ce point.

¹³³ Le Monde du 11 décembre 1991 et Migration News Sheet, janvier 1992, p. 3.

¹³⁴ L'Ordonnance de 1945 a été modifiée par une loi du 31 décembre 1991.

¹³⁵ GISTI 1993, pp. 43-44.

¹³⁶ GISTI 1997, p.9.

Procédure simplifiée d'acquisition de la nationalité française

Pendant des décennies, la législation française avait permis aux migrants de la deuxième génération nés en France et ayant toujours vécu en France depuis leur naissance de devenir automatiquement français lorsqu'ils atteignaient leur majorité. En 1993, un gouvernement conservateur a fait modifier la loi en subordonnant l'acquisition de la nationalité française à une "manifestation de volonté" de la part de personnes nés en France de parents non français. Ces étrangers acquièrent la nationalité française par une simple déclaration faite entre l'âge de 16 ans et l'âge de 21 ans. Les deux conditions étaient les suivantes : avoir résidé en France pendant les cinq années précédant la déclaration et n'avoir pas fait l'objet d'une condamnation à une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à six mois pour avoir commis une infraction pénale grave après l'âge de 18 ans. Seuls les personnes appartenant à la troisième génération acquièrent automatiquement la nationalité française à la naissance. À l'automne 1997, le gouvernement socialiste de coalition a proposé de modifier la législation sur la nationalité pour revenir pour l'essentiel à l'ancien système : une personne née en France de parents non français acquiert la nationalité française à l'âge de 18 ans si, à ce moment-là, elle résidait en France depuis au moins cinq ans après l'âge de 11 ans. Une personne se trouvant dans ce cas peut également opter pour la nationalité française par déclaration dès l'âge de 16 ans. Ces propositions ont été promulguées en mars 1998.¹³⁷ En 1996, le CIMADE a publié un rapport sur les effets négatifs sur les immigrés résidant depuis longtemps en France des modifications apportées successivement à la législation sur l'immigration et à la pratique en la matière¹³⁸.

¹³⁷ Amendements au paragraphe 7 de l'article 21 et au paragraphe 11 de l'article 21 du Code civil par la Loi no. 98-170 du 16 mars 1998, Journal Officiel du 17 mars 1998, p. 3935.

¹³⁸ CIMADE 1996.

3.3. Allemagne

Population étrangère

À la fin de 1996, l'Allemagne comptait au total 7,3 millions de résidents étrangers, soit 8,9 % de la population totale. Les ressortissants turcs (2 millions) sont de loin le groupe le plus important (28 % de la population étrangère). Les ressortissants de pays membres de l'Union européenne, essentiellement l'Italie, la Grèce, l'Autriche, l'Espagne et le Portugal, représentent 25 % du total des étrangers enregistrés et les ressortissants d'États de l'ex-Yougoslavie en représentent 10 %. Plus de 49 % des étrangers, dont une moitié de ressortissants turcs et 60 % de ressortissants italiens et grecs, vivent en Allemagne depuis plus de 15 ans. Un étranger sur cinq est né en Allemagne¹³⁹.

Sécurité du statut de résident

La partie essentielle de la législation allemande sur l'immigration a été reprise dans la nouvelle Loi sur les étrangers qui est entrée en vigueur en 1991¹⁴⁰. Cette loi est une loi fédérale qui est appliquée par les autorités administratives des seize *Länder*. Dans les limites fixées par la législation fédérale et sous le contrôle du ministre fédéral de l'Intérieur, les *Länder* peuvent édicter leurs propres règles sur certaines questions. Ainsi, la pratique concernant le regroupement familial ou l'éloignement peut différer d'un *Land* à l'autre. En 1997, un projet d'instructions générales concernant l'application de la Loi sur les étrangers (*Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz - AuslG-VV*) a été adressé par le ministre fédéral de l'Intérieur aux autorités des *Länder*, pour observations.

La Loi sur les étrangers institue cinq différents statuts de résident temporaire¹⁴¹ et deux statuts de résident permanent : permis de résidence illimitée (*unbefristete Aufenthaltserlaubnis*) et le permis d'établissement (*Aufenthaltsberechtigung*). En codifiant la pratique administrative et le droit jurisprudentiel, établi en vertu de la précédente Loi sur les étrangers de 1965, la nouvelle Loi a considérablement limité le pouvoir discrétionnaire de l'administration. En vertu de la législation précédente, celle-ci pouvait délivrer l'un ou l'autre des deux permis de résidence permanente, mais la loi ne l'y obligeait pas. En vertu de la nouvelle législation, un étranger remplissant les conditions prévues par la loi a le droit d'obtenir le statut de résident permanent¹⁴².

Un étranger a droit à un permis de résidence illimitée après avoir résidé cinq ans dans le pays avec un permis temporaire s'il possède un permis de travail ou un permis de travailleur indépendant, a des moyens d'existence suffisants et un logement pour sa famille, connaît suffisamment l'allemand pour se faire comprendre et si on ne peut lui reprocher, au titre du

¹³⁹ *Ausländerbeauftragte* 1997, p. 17 et Annexe : tableaux 2 et 7; Lederer 1997, p. 84.

¹⁴⁰ *Ausländergesetz* du 9 juillet 1990, *Bundesgesetzblatt* I, p. 1354.

¹⁴¹ Voir Article 5 de la Loi sur les étrangers : *befristete Aufenthaltserlaubnis* (article 15 sq.), *Aufenthaltsbewilligung* (article 28), *Aufenthaltsbefugnis* (article 30), *Aufenthalts gestattetung* (article 55 de la Loi sur les procédures d'asile) et *Duldung* (article 55 de la Loi sur les étrangers).

¹⁴² Hubert 1991, p. 111. Ainsi, par exemple, le projet d'instructions générales dispose que dès qu'un étranger remplit les conditions d'obtention d'un permis de résidence illimitée, le permis de séjour temporaire doit être remplacé par un permis qui n'est assorti d'aucune restriction (par. 24.0.4.1 *AuslG-VV*).

maintien de l'ordre public, aucun fait pouvant entraîner son éloignement. Si l'un des conjoints a un revenu suffisant pour subvenir aux besoins de la famille, l'autre conjoint n'est pas tenu d'avoir un permis de travail¹⁴³. Les conjoints de ressortissants allemands ont droit à un permis de résidence illimitée au bout de trois ans de résidence s'ils parlent un peu l'allemand et qu'ils n'ont pas porté atteinte à l'ordre public¹⁴⁴. L'étranger n'est pas tenu de lire ni d'écrire l'allemand. Il doit simplement pouvoir se faire comprendre dans la vie quotidienne¹⁴⁵. Les enfants admis au titre du regroupement familial ont droit à un permis de résidence illimitée s'ils vivaient en Allemagne depuis huit ans au moment de leur seizième anniversaire. Si l'obligation de huit années de résidence n'est satisfaite qu'au moment de leur dix-huitième anniversaire, ils doivent satisfaire également au critère de langue et au critère de revenu. La loi énumère les raisons – peu nombreuses – pour lesquelles le permis de résidence illimitée peut être refusé à ces immigrants de la deuxième génération¹⁴⁶.

Le permis d'établissement (*Aufenthaltsberechtigung*) et le permis de résidence illimitée accordent tous les deux un droit de résidence qui n'est assorti d'aucune limitation en ce qui concerne le but ou la durée de la résidence. Le permis d'établissement offre une protection supérieure contre l'éloignement à celle que procure le permis de résidence illimitée. Un étranger a droit à un permis d'établissement s'il remplit les conditions nécessaires pour bénéficier d'un permis de résidence illimitée et s'il satisfait en outre aux quatre critères ci-après :

- huit années de résidence en tant que titulaire d'un permis de séjour temporaire ou trois années de résidence en tant que titulaire d'un permis de résidence illimitée ;
- des moyens d'existence suffisants ;
- versement d'au moins 60 mois de cotisations sociales ;
- pas de condamnation à une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à six mois au cours des trois années antérieures.

Certaines de ces conditions ne sont pas imposées ou sont moins rigoureuses dans le cas de certains groupes privilégiés : les anciens citoyens allemands, les conjoints de citoyens allemands, les réfugiés et les conjoints d'étrangers porteurs d'un permis d'établissement¹⁴⁷. Dans le cadre des modifications apportées en 1997 à la Loi sur les étrangers, le versement des 60 mois de cotisations sociales a été supprimé pour les immigrants de la deuxième génération faisant des études secondaires ou professionnelles¹⁴⁸.

La pratique

En 1996, le Registre central des étrangers (*Ausländerzentralregister*) a publié des données sur les titres de résidence de 5 des 7,3 millions d'étrangers. Parmi les autres doivent figurer un important groupe d'enfants qui ne possèdent pas de titres distincts, mais dont le statut de résident comporte un degré de sécurité analogue à celui de leurs parents. Un peu plus de la moitié des étrangers sont porteurs de l'un des deux permis de résidence offrant le meilleur degré de sécurité : 17 % sont porteurs d'un permis d'établissement et 36 % d'un permis de

¹⁴³ Article 24 de la Loi sur les étrangers.

¹⁴⁴ Article 25 de la Loi sur les étrangers.

¹⁴⁵ Par. 24.1.4 (projet) AuslG-VV.

¹⁴⁶ Article 26 de la Loi sur les étrangers.

¹⁴⁷ Article 27 de la Loi sur les étrangers.

¹⁴⁸ Gesetz zur Änderung straf, ausländer- und asylrechtlicher Vorschriften 29 octobre 1997, entré en vigueur le 1er novembre 1997.

résidence illimitée. Un quart des étrangers sont titulaires d'un permis de séjour temporaire (24 %). Le dernier quart (par exemple des étudiants, des travailleurs temporaires, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées à qui une protection temporaire a été accordée) ont un statut de résidence plus précaire.

Statut de résident des étrangers vivant en Allemagne le 31 décembre 1996 ¹⁴⁹		
Permis d'établissement (Aufenthaltsberechtigung)	866 769	17 %
Permis de résidence (Aufenthaltsurlaubnis)		
illimitée (unbefristet)	1 827 715	36 %
temporaire (befristet)	1 235 697	24 %
Aufenthaltsbewilligung	198 882	4 %
Aufenthaltsbefugnis	249 226	5 %
Aufenthalts gestattetung	351 083	7 %
Duldung	<u>337 539</u>	<u>7 %</u>
Total	5 066 911	100 %

Parmi les ressortissants turcs, le pourcentage des titulaires d'un permis d'établissement (25 %) se situe nettement au-dessus de la moyenne. Le nombre relativement faible d'étrangers porteurs d'un permis d'établissement est surprenant si l'on considère que, d'une part, 54 % de la population étrangère vit en Allemagne depuis plus de huit ans et que 40 % y vivent depuis plus de quinze ans, et que, d'autre part, le nombre des naturalisations a été relativement bas¹⁵⁰. Les pourcentages d'étrangers porteurs d'un permis d'établissement varient considérablement suivant les *Länder*, oscillant entre 7 % dans la Sarre et 21 % à Brême¹⁵¹.

Les étrangers doivent faire une demande pour obtenir un permis d'établissement. Il arrive qu'ils ne connaissent pas les avantages liés à ce statut de résidence, voire ne sachent pas qu'ils y ont droit. Dans une grande enquête réalisée en 1995, un tiers environ des étrangers porteurs d'un permis de résidence illimitée ont déclaré ne pas avoir demandé le permis d'établissement auquel ils pouvaient prétendre parce qu'ils ne savaient pas que la possibilité existait d'acquérir un statut de résidence plus sûr¹⁵².

Eloignement

En vertu de la Loi sur les étrangers, les permis de résidence comme les permis d'établissement peuvent perdre leur validité sur décision de l'administration s'ils ont été obtenus sur la base d'informations erronées ou lorsque le titulaire a perdu son passeport ou sa nationalité. Les permis sont annulés dans les cas suivants : l'étranger a définitivement quitté l'Allemagne; il s'absente plus de six mois sans avoir obtenu l'autorisation de la police des étrangers; un arrêté d'expulsion est prononcé contre lui, auquel cas l'annulation du permis est automatique¹⁵³.

La Loi sur les étrangers distingue entre les situations pouvant entraîner l'éloignement, les situations débouchant généralement sur un arrêté d'expulsion et les situations dans lesquelles un arrêté d'expulsion doit être prononcé.

¹⁴⁹ Ausländerbeauftragte 1997, Annexe, tableau 8; Lederer 1997, pp. 88-93.

¹⁵⁰ Lederer 1997, pp. 80 et 84.

¹⁵¹ Bundesverwaltungsamt, Statistische Informationen aus dem Ausländerzentralregister zur ausländischen Bevölkerung in der BRD, Cologne, janvier 1997.

¹⁵² Mehrländer, entre autres 1996, p. 383.

¹⁵³ Articles 43 et 44 de la Loi sur les étrangers.

Les autorités peuvent prononcer un arrêté d'expulsion (*Kann-Ausweisung*) lorsque la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public, la sécurité nationale ou d'autres intérêts prépondérants de l'État. La loi donne une série d'exemples : incitation à la violence; prostitution; usage de stupéfiants; actes criminels répétés ; clochardise; état de dépendance vis-à-vis de l'assistance publique. Il appartient aux autorités de concilier les intérêts des personnes concernées et l'intérêt général¹⁵⁴.

Un arrêté d'expulsion doit être prononcé, sauf dans des circonstances exceptionnelles (*Regel-Ausweisung*), dans les cas suivants : condamnation à une peine d'emprisonnement sans sursis, trafic de stupéfiants ou participation à une manifestation interdite ayant débouché sur des voies de fait commises contre des personnes ou des biens¹⁵⁵. Cette dernière situation entraînant une expulsion a été ajoutée dans le cadre d'un amendement à la Loi adopté en 1997 en réaction contre les actions violentes répétées commises par des organisations kurdes opérant en Allemagne¹⁵⁶.

Par ailleurs, ces amendements ont étendu le nombre des situations dans lesquelles la loi fait obligation aux autorités de prononcer un arrêté d'expulsion (*Ist-Ausweisung*). Aux termes des nouvelles dispositions, l'éloignement doit être ordonné dans le cas d'une condamnation à une peine d'emprisonnement de trois ans (contre cinq ans auparavant) ou d'une condamnation à deux ans d'emprisonnement dans le cas d'une infraction à la législation sur les stupéfiants, d'une grave perturbation de l'ordre public ou de la participation à une manifestation interdite¹⁵⁷.

L'arrêté d'expulsion (*Ausweisung*) entraîne à la fois la perte des droits de séjour, l'obligation de quitter le territoire et l'interdiction de retour. Lorsqu'elles se prononcent, les autorités sont légalement tenues de prendre en considération la durée de résidence légale de l'intéressé, ses attaches personnelles et économiques avec l'Allemagne et les conséquences de son éloignement pour les membres de sa famille vivant avec lui en Allemagne¹⁵⁸.

Certains résidents étrangers bénéficient d'un degré de protection relativement élevé contre l'éloignement. Cette protection est accordée aux catégories suivantes : immigrés de la première génération porteurs d'un permis d'établissement, immigrés de la deuxième génération nés dans le pays ou arrivés alors qu'ils avaient moins de 18 ans et porteurs d'un permis de résidence illimitée, les membres de la famille des étrangers appartenant à ces deux catégories, et les membres de la famille de citoyens allemands. S'agissant de ces catégories d'étrangers privilégiés, à l'obligation légale de prononcer un arrêté d'expulsion se substitue la possibilité pour l'administration de déroger à la règle. Dans les cas où un arrêté d'expulsion devrait généralement être prononcé (*Regel-Ausweisung*), la décision, s'agissant des étrangers protégés, est laissée à l'appréciation des autorités. En ce qui concerne les enfants de moins de 18 ans et les immigrés qui ont grandi en Allemagne et sont titulaires de l'un des deux permis de résidence garantie, il n'existe pas d'obligation légale de prononcer un arrêté d'expulsion. Qui plus est, le pouvoir discrétionnaire des autorités est limité par la disposition légale qui veut que l'éloignement d'étrangers protégés ne peut se justifier que par des raisons probantes tenant à la sécurité publique ou à l'ordre public ("*schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit*").

¹⁵⁴ Article 45 (1) et 46 de la Loi sur les étrangers.

¹⁵⁵ Article 47 (2) de la Loi sur les étrangers.

¹⁵⁶ Amendement institué par la Loi du 29 octobre 1997 susvisée; Huber 1996, p. 10.

¹⁵⁷ Article 47 (1) de la Loi sur les étrangers.

¹⁵⁸ Article 45 (2) de la Loi sur les étrangers.

und Ordnung")¹⁵⁹. La Loi sur les étrangers ne comporte aucune garantie absolue contre l'éloignement pour quelque catégorie d'étrangers que ce soit¹⁶⁰.

L'éloignement dans la pratique

Du fait de l'application décentralisée de la Loi sur les étrangers, il n'existe pas de statistiques nationales sur le nombre de cas d'éloignement, à plus forte raison de statistiques sur l'éloignement d'étrangers ayant résidé légalement dans le pays pendant une longue durée. Les statistiques de 1994 concernant tous les cas de départ forcé d'Allemagne montrent que moins d'un quart des arrêtés d'expulsion sont exécutés. Les deux tiers des étrangers contraints au départ étaient des demandeurs d'asile dont la demande avait été rejetée¹⁶¹. La plupart des autres expulsés étaient probablement des immigrants illégaux. Une description détaillée de la pratique suivie dans une grande ville dans les affaires d'éloignement consisterait en une longue énumération des obstacles juridiques et pratiques mis à la fois à la préparation d'un arrêté d'expulsion et à son exécution: protection accordée par la législation nationale ou les instruments internationaux, recours administratifs et judiciaires, intégration du résident ou de sa famille à la société allemande, etc.¹⁶².

Afin de nous faire une idée de la pratique actuelle en matière d'éloignement, nous avons écrit aux responsables de l'application de la Loi sur les étrangers dans neuf villes situées dans six *Länder* différents en leur demandant de nous indiquer le nombre d'étrangers ayant résidé depuis plus de quinze ans ou nés en Allemagne qui avaient été effectivement expulsés par leur administration en 1995 ou 1996. Les responsables de sept villes dans cinq *Länder* nous ont répondu. La population étrangère de ces sept villes représente 500 000 personnes. Dans quatre villes, aucun arrêté d'expulsion n'a été prononcé au cours de ces deux années contre un résident étranger de longue durée au sens indiqué dans notre questionnaire. Dans une ville, huit arrêtés d'expulsion avaient été prononcés. Mais la moitié seulement de ces arrêtés avaient été exécutés. Dans les autres cas, l'arrêté n'était pas encore définitif car des recours administratifs avaient été formés, ou parce que l'étranger n'avait pas fini de purger une peine d'emprisonnement et que le procureur n'avait pas consenti à son départ forcé. L'administration chargée des étrangers dans la ville qui avait la population étrangère la plus importante (environ 200 000 personnes) nous a répondu qu'il n'existait pas de statistiques concernant l'éloignement d'étrangers appartenant à la catégorie que nous avons indiquée. Cela dit, étant donné la protection accordée par l'article 48 de la Loi sur les étrangers, leur nombre était probablement très réduit ("... *ist von einer sehr geringen Anzahl von Ausweisungen auszugehen.*"). S'agissant des étrangers vivant dans la ville dont la population d'étrangers la situait numériquement au deuxième rang des villes de notre petit échantillon, 300 arrêtés d'expulsion en moyenne avaient été prononcés en 1995 et en 1996. Il était indiqué qu'il ne faisait aucun doute qu'un quart au plus de ces arrêtés avaient pu être prononcés contre des résidents étrangers de longue durée en situation régulière. Les différences observées entre les villes du point de vue de la pratique de l'éloignement tiennent apparemment aux différences de points de vue sur la question entre les gouvernements des *Länder*. Plusieurs *Länder* ont créé une commission de sauvegarde (*Härtefall-Kommission*) qui donne des avis sur la façon de gérer les cas "humanitaires" lorsque le caractère restrictif de la législation fédérale donne des

¹⁵⁹ Article 48, article 47 (3) et article 45 (2) de la Loi sur les étrangers.

¹⁶⁰ Schumacher 1996, p. 243. Toutefois, il existe une protection légale contre le départ forcé à destination d'un pays où existe le risque de persécution, de tortures ou de condamnation à la peine capitale, article 51(1) et article 53.

¹⁶¹ Holtschneider 1996, p. 72.

¹⁶² Holtschneider 1996, pp. 63 à 67; voir aussi Knösel 1991.

résultats socialement ou politiquement inacceptables.

Aucune information sur l'exécution de ces arrêtés d'expulsion n'étaient disponibles. Tout bien considéré, on peut imaginer qu'entre cinquante et cent arrêtés d'expulsion ont été prononcés dans ces sept villes contre des résidents étrangers de longue durée et qu'une partie seulement de ces arrêtés ont débouché sur un départ forcé. Dans une longue conversation téléphonique, l'une des responsables auxquels nous nous étions adressés a mentionné que les résidents de longue durée formaient très souvent différents recours contre l'expulsion. De plus, elle a signalé plusieurs autres solutions possibles : surseoir à la décision de façon à donner à l'étranger le temps nécessaire à sa réadaptation; décerner un avertissement écrit en lieu et place d'un arrêté d'expulsion; ou prononcer un arrêté d'expulsion assorti d'une interdiction de retour de durée relativement courte. Dans les trois villes où les responsables avaient signalé que des arrêtés d'expulsion avaient été prononcés contre des résidents étrangers de longue durée, ils concernaient pour la plupart des affaires de condamnation à de lourdes peines d'emprisonnement pour trafic de stupéfiants. Une ville a également mentionné des affaires dans lesquelles des actes particulièrement violents avaient été commis (meurtre ou viol).

Influence des instruments européens

L'Allemagne a ratifié en 1965 la Convention européenne d'établissement. La ratification de cette convention par la Turquie en 1990 s'est traduite par une libéralisation des règles régissant la question des permis de travail non soumis à restrictions et une amélioration de la protection des ressortissants turcs vivant en Allemagne contre l'expulsion. Cette amélioration a été limitée en 1993 par l'interprétation de la convention dans la

jurisprudence du *Bundesverwaltungsgericht*. Cela dit, elle demeurerait en vigueur dans la pratique, aussi longtemps que l'étendue de la protection fournie par l'Accord d'association entre la CEE et la Turquie demeurerait contestée¹⁶³.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme est fréquemment citée dans les arrêts rendus par les tribunaux allemands. Cette jurisprudence est débattue dans les revues de droit de l'immigration. Selon les personnes que nous avons interrogées, il n'y a pratiquement pas eu de cas où les tribunaux nationaux ont corrigé l'effet de la législation nationale (*Ist-Ausweisung* ou *Regel-Ausweisung*) en s'appuyant sur le droit jurisprudentiel de Strasbourg¹⁶⁴. Dans la plupart des cas signalés, le tribunal national a considéré les attaches avec l'Allemagne moins fortes que dans les affaires dont était saisie la Cour de Strasbourg¹⁶⁵.

Le projet d'instructions générales concernant l'application de la Loi sur les étrangers (1997) se réfère à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et signale que la pratique nationale doit s'y conformer¹⁶⁶.

La Commissaire générale aux étrangers (*Ausländerbeauftragte*) a recommandé à maintes reprises au gouvernement allemand d'accorder un droit irrévocable de séjour aux personnes qui ont des attaches particulièrement fortes avec le pays. Dans son rapport de 1993, elle a mentionné à cet égard l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Moustaquim*. Dans son rapport de 1995, elle s'est référée à l'opinion individuelle de l'un des membres de la Commission européenne des droits de l'homme dans une autre affaire d'éloignement¹⁶⁷.

Les dispositions du droit communautaire relatives à la liberté de circulation ont été mises en œuvre par une Loi spéciale, qui limite expressément la portée des dispositions générales régissant l'éloignement de la Loi sur les étrangers en ce qui concerne les ressortissants de pays membres de l'Union européenne bénéficiant de la liberté de circulation¹⁶⁸. L'administration a été critiquée parce qu'elle limite la mesure dans laquelle elle met en œuvre la jurisprudence pertinente de la Cour de justice des Communautés européennes en ce qui concerne l'expulsion de ressortissants de pays membres de l'Union européenne¹⁶⁹.

Les juridictions allemandes ont donné différentes interprétations de l'article 14 de la Décision 1/80 du Conseil du Traité d'association entre la CEE et la Turquie concernant l'expulsion de citoyens turcs. Certaines juridictions ont considéré que cet article accorde aux travailleurs turcs et aux membres de leur famille la même protection qu'aux ressortissants de pays membres de l'Union européenne, tandis que d'autres optaient pour une interprétation plus restrictive. C'est cette dernière interprétation qui est reprise dans le projet d'instructions générales séparées concernant l'application de la Décision 1/80, que le ministre fédéral de

¹⁶³ Voir *Informationsbrief Ausländerrecht* (InfAuslR) 1991, pp. 36, 223 et 339; InfAuslR 1992, pp. 91 et 341; InfAuslR 1994, pp. 13, 45 et 98; InfAuslR 1995, pp. 99 et 313. Pour une interprétation récente plus libérale de l'article 3 de la Convention européenne d'établissement par le *Bundesverwaltungsgericht*, voir InfAuslR 1997, p. 8.

¹⁶⁴ Voir aussi Schumacher 1996, p. 254.

¹⁶⁵ Par exemple, *Bundesverwaltungsgericht* 28 janvier 1997, InsAslR 1997, pp. 296 et 301.

¹⁶⁶ Par. 45.05.4-4.2 (projet) AuslG-VV.

¹⁶⁷ *Lamguindaz c. Royaume-Uni*, 28 juin 1993, requête 16152/90 ; voir *Ausländerbeauftragte* 1993, p. 84 et 1995, p. 58.

¹⁶⁸ Article 12 *Aufenthaltsgesetz/EWG* du 31 janvier 1980, *Bundesgesetzblatt I*, p. 116.

¹⁶⁹ Brinkmann 1996 : 174-184 et *Ausländerbeauftragte* 1997, pp. 94 sq.

l'Intérieur a adressé en 1997 à ses collègues des *Länder* pour observations¹⁷⁰.

Procédure simplifiée d'acquisition de la nationalité allemande

La Loi allemande de 1913 sur la nationalité repose sur le principe que la nationalité allemande est acquise soit par ascendance, soit par naturalisation. S'agissant de la naturalisation, l'obligation de résidence est normalement de dix ans; la décision d'accorder la naturalisation est laissée à la discrétion des autorités. Les immigrants d'ascendance allemande (*Aussiedler*) qui viennent de certaines parties d'Europe centrale et orientale, après leur admission en Allemagne, peuvent être naturalisés par le biais d'une procédure simple. Contrairement à la plupart des demandeurs sollicitant la naturalisation, ils ne sont pas obligés de renoncer à leur nationalité précédente.¹⁷¹ Toutefois, la Loi sur les étrangers de 1990 a été amendée en 1993 afin d'accorder le droit à la naturalisation pour les immigrants de la deuxième génération qui ont été élevés et ont fait la plupart de leurs études en Allemagne ainsi qu'aux immigrants qui résident depuis plus de quinze ans dans le pays. Ces nouvelles dispositions, à l'opposé des règles de la Loi sur la naturalisation, autorisent sous certaines conditions, la double nationalité.¹⁷² Le nombre de naturalisation a augmenté, passant de 45.000 en 1993 à plus de 86.000 en 1996. (sans les naturalisations des *Aussiedler*) Ce nombre reste relativement peu élevé par rapport au nombre total d'étrangers (1.2% en 1996) et à la situation d'autres pays en Europe occidentale.¹⁷³ La pratique de la naturalisation varie considérablement suivant les *Länder*, la Bavière semblant avoir la pratique la plus restrictive et Berlin la plus libérale.¹⁷⁴

¹⁷⁰ *Allgemeine Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei*, projet du 26 septembre 1997, point 5.2, où il n'est fait aucune référence à l'arrêt rendu par le *Bunderverwaltungsgericht* le 11 juin 1996, InfAuslR 1997, p. 8. Le point de vue plus libéral de cette juridiction est partagé par Zuleeg 1996 et *Ausländerbeauftragte* 1997, p. 96.

¹⁷¹ Groenendijk 1997.

¹⁷² Articles 85-91 Loi sur les étrangers, comme amendée en 1993.

¹⁷³ Lederer 1997, p. 77; Thränhardt 1995, p. 94 sq.

¹⁷⁴ Thränhardt 1995, p. 87 sq.

3.4. Les Pays-Bas

Population étrangère

En 1994, environ 780 000 personnes n'ayant pas la nationalité néerlandaise étaient enregistrées aux Pays-Bas, soit 5 % de la population totale (15,3 millions). Les deux groupes d'étrangers numériquement les plus importants étaient les ressortissants de la Turquie (203 000) et du Maroc (165 000), représentant à eux deux près de la moitié de la population étrangère. Les ressortissants de pays membres de l'Union européenne (195 000) constituaient un quart de cette population étrangère. Le grand nombre de naturalisations intervenu en trois ans à compter de 1994 (en 1996 seulement, plus de 80 000 résidents étrangers ont acquis la nationalité néerlandaise) a ramené le chiffre total de la population étrangère à 680 000 en 1997. À cette date, 85 % des immigrés turcs et 60 % des immigrés marocains de la première génération vivaient aux Pays-Bas depuis au moins quinze ans. En revanche, la moitié des immigrés de la première génération en provenance d'autres pays extracommunautaires vivaient aux Pays-Bas depuis moins de cinq ans¹⁷⁵. En 1997, plus de 9 % des habitants des Pays-Bas n'y étaient pas nés.

Le permis d'établissement et les autres types de statut de résidence permanent

La Loi sur les étrangers de 1965 a institué le principe suivant lequel certaines catégories d'étrangers devraient bénéficier d'un droit de séjour garanti¹⁷⁶. Les étrangers ayant régulièrement résidé aux Pays-Bas pendant cinq années consécutives peuvent obtenir un permis d'établissement (*vestigingsvergunning*) s'ils remplissent deux conditions : moyens d'existence suffisants et stables et absence d'infraction grave contre l'ordre public¹⁷⁷. Les moyens d'existence doivent être au moins équivalents au montant normal des prestations d'assistance publique. Une personne ayant un emploi doit être en possession d'un contrat de travail d'une durée supérieure à un an. L'obligation de revenu ne s'applique pas aux étrangers qui résident dans le pays depuis dix ans¹⁷⁸, non plus qu'aux enfants et conjoints admis au titre du regroupement familial. Sur la base des instructions du ministre de la Justice, publiées dans la Circulaire sur les étrangers, ces enfants ont droit à un permis d'établissement à l'âge de 18 ans et s'ils résident à ce moment-là dans le pays depuis cinq ans¹⁷⁹.

Les conjoints ont droit au permis au bout de cinq ans de résidence si le revenu total de la famille satisfait à la norme susvisée¹⁸⁰.

Les instructions ministérielles précisent que le permis ne peut être refusé pour des motifs concernant l'ordre public que si l'étranger a été condamné à une peine de deux années d'emprisonnement¹⁸¹.

L'obligation de résidence ne s'applique pas aux ressortissants belges et luxembourgeois, qui

¹⁷⁵ Prins 1997, p.9.

¹⁷⁶ Swart 1978, p. 121.

¹⁷⁷ Article 13 de la Loi.

¹⁷⁸ Article 14 (4) de la Loi.

¹⁷⁹ Circulaire sur les étrangers 1994, chapitre B2, 3.3.2. Le texte des principaux chapitres de la Circulaire sur les étrangers a été reproduit en livre de poche : *Pocket Vreemdelingencirculaire*, La Haye (SDU).

¹⁸⁰ Circulaire sur les étrangers 1994, chapitre A4, 7.7.2.

¹⁸¹ Circulaire sur les étrangers 1994, chapitre A4, 4.3.2.2.

ont droit à un permis d'établissement si leurs moyens d'existence sont suffisants et s'ils ne représentent pas un risque pour l'ordre public¹⁸².

Depuis 1965, les dispositions légales régissant les permis d'établissement n'ont été modifiées que sur des points de détail. En 1985, le Conseil d'État a institué une interprétation plus restrictive de l'obligation de résidence : la résidence doit être légale pendant cinq années complètes. Auparavant, des périodes de résidence tolérée ou illégale étaient acceptées si l'étranger était porteur d'un permis de séjour au moment où il demandait un permis d'établissement¹⁸³. La plupart des instructions ministérielles pertinentes sont en vigueur depuis plus de dix ans.

Le droit à un permis d'établissement n'est pas lié à la présentation d'une demande dans les délais voulus. La police locale des étrangers est tenue d'informer les étrangers de leur droit à un permis d'établissement et des modalités d'obtention de ce permis lorsque l'obligation de résidence est remplie¹⁸⁴. Le Conseil d'État a statué qu'un étranger cessait d'avoir droit à un permis d'établissement dès lors que, après y avoir été invité par la police des étrangers, il ne faisait pas sa demande¹⁸⁵.

Les réfugiés dont le statut est fixé par le droit conventionnel bénéficient d'un statut de résidence identique à celui qui est accordé par le permis d'établissement dès leur entrée dans le pays¹⁸⁶.

Le permis d'établissement donne à l'étranger le droit de résider en permanence aux Pays-Bas. Ce permis n'est assorti d'aucune limite temporelle ni d'aucune autre restriction. Il donne accès à l'emploi sans qu'un permis de travail soit exigé¹⁸⁷. Aux Pays-Bas, l'exercice d'une profession à titre indépendant par un étranger n'est soumis à aucune condition spéciale. Pour les étrangers porteurs d'un permis d'établissement, les conditions d'entrée des membres de leur famille sont plus ou moins identiques aux règles régissant le regroupement familial avec des citoyens néerlandais. En matière de sécurité sociale et dans d'autres secteurs, l'égalité de traitement avec les citoyens néerlandais n'est pas limitée aux étrangers porteurs d'un permis d'établissement, mais accordée également à l'ensemble des étrangers porteurs d'un permis de séjour temporaire. Les étrangers justifiant de cinq années de résidence régulière aux Pays-Bas ont le droit de voter et de se présenter à des élections municipales.

Avant 1994, le conjoint et les enfants de moins de 18 ans admis au titre du regroupement familial avec un citoyen néerlandais ou avec un étranger porteur d'un permis d'établissement se voyaient automatiquement accorder le droit légal de demeurer en permanence aux Pays-Bas au bout d'un an de présence sur le territoire avec un permis de séjour. Cette règle a été abrogée en janvier 1994. Les membres des familles admis depuis cette date ne bénéficient plus de ce statut spécial garanti. Ils doivent demander le renouvellement de leur permis de séjour temporaire chaque année, jusqu'à ce qu'ils aient le droit de demander un permis

¹⁸² Ce statut privilégié est accordé en vertu des articles 55 et 56 du Traité sur l'Union économique du Benelux, appliqués par l'article 99(1) du Décret sur les étrangers.

¹⁸³ Kuijer et Steenbergen 1994, p. 67.

¹⁸⁴ Circulaire sur les étrangers 1994, chapitre A4, 7.6.1.

¹⁸⁵ Raad Van State 25 janvier 1993, Rechtspraak Vreemdelingenrecht 1993, N° 32.

¹⁸⁶ Article 15 de la Loi sur les étrangers.

¹⁸⁷ Article 4(2)(a) de la Loi sur l'emploi des étrangers (*Wet arbeid vreemdelingen*), Loi du 21 décembre 1994, Staatsblad 1994, N° 959.

d'établissement en vertu des règles susvisées. Les membres des familles admis avant 1994 conservent leur droit de séjour permanent¹⁸⁸.

Le permis d'établissement et les autres types de statut de résidence permanent dans la pratique

Selon les informations du système d'enregistrement de la police des étrangers à la fin de 1996, les deux tiers des étrangers enregistrés avaient un statut de résidence garanti : un permis d'établissement, le statut de réfugié, un droit de séjour permanent reconnu par la loi en qualité de membres de la famille entrés avant 1994, ou le solide droit de séjour inscrit dans le droit communautaire. Un cinquième des étrangers étaient titulaires d'un permis de séjour temporaire d'une validité ne dépassant pas un an. Quelque 10 % des étrangers enregistrés attendaient qu'une décision soit prise au sujet de leur demande d'asile ou de changement de statut de résidence. Les enfants de moins de 12 ans n'ont pas leur propre titre de résidence. Pour l'essentiel, ils ont les mêmes droits de séjour que leurs parents. Moins d'un quart de ces enfants (4 % de la population étrangère totale) ont un statut moins garanti dans la mesure où leurs parents ne sont titulaires que d'un permis de séjour provisoire.

Statut de résidence des étrangers enregistrés aux Pays-Bas au 31.12.1996		
	chiffres absolus	%
Permis d'établissement	152 205	23
Statut de réfugié	32 856	5
Membres de la famille ayant un droit de séjour permanent	75 996	11
Carte de résident de ressortissant d'un pays membre de l'UE	76 867	12
Permis de séjour temporaire	135 606	20
Permis de séjour provisoire (asile temporaire)	6 072	1
Enfants de moins de 12 ans (pas de titre distinct) ¹⁸⁹	120 524	18
Demandeurs d'asile sans statut (estimation ¹⁹⁰)	35 000	5
Autres étrangers attendant une décision sur leur statut (estimation)	<u>28 000</u>	<u>4</u>
Total	663 000	100

Les données d'enquête complètent cette vue d'ensemble tirée du registre officiel. Une grande enquête sur les immigrés turcs et marocains réalisée en 1994 a montré que 70 % des chefs de famille étaient porteurs d'un permis d'établissement et que 16 % avait un droit légal à la résidence permanente¹⁹¹.

Il semble que le nombre de refus de permis d'établissement soit très faible et aucun des avocats que nous avons interrogés n'y a vu un vrai problème. Au cours des quatre dernières années (1994-1997), le Tribunal du district d'Amsterdam, qui est l'un des cinq tribunaux de

¹⁸⁸ Article 10(2) de la Loi sur les étrangers, l'article 47 à présent abrogé du Décret sur les étrangers et article III du Décret royal du 6 janvier 1994 modifiant le Décret sur les étrangers, Staatsblad 1994, N° 4.

¹⁸⁹ Source : CBS, Bureau central de statistique; pour les données concernant les groupes d'âge des étrangers pour l'année 1996 Ph. Muus, rapport Sopemi sur les Pays-Bas 1996, Utrecht (ERCOMER), p. 69.

¹⁹⁰ Le nombre des demandeurs d'asile et des autres étrangers attendant qu'une décision soit prise sur leur statut de résidence a été estimé par les autorités de police sur la base du Système d'enregistrement des étrangers (VAS).

¹⁹¹ Données produites pour le présent rapport par E. P. Martens, de l'Université de Rotterdam; les autres résultats de son enquête sont décrits dans Martens 1995.

district qui statuent sur les recours administratifs concernant des affaires d'immigration, a été saisi de vingt recours formés contre des décisions de refuser un permis d'établissement, soit une moyenne de cinq recours par an. La validité du permis étant permanente, la question de son renouvellement ne se pose pas.

Perte d'un permis d'établissement : ordre public et longue absence

Un permis d'établissement demeure valide jusqu'à ce qu'il soit retiré par le ministre de la Justice. Le permis ne peut être retiré que pour l'un des motifs suivants : il a été obtenu sur la base d'informations incorrectes; il y a eu des infractions répétées contre la législation sur l'immigration; il y a eu condamnation pour une infraction grave ou une menace grave à la sécurité nationale. Le permis doit être retiré lorsque l'étranger cesse de résider aux Pays-Bas. Un séjour à l'étranger de plus de neuf mois peut être considéré comme un départ définitif¹⁹². La perte d'un revenu ou d'un emploi, ou la dépendance vis-à-vis de l'assistance publique ne constituent pas des motifs de retrait du permis.

Une décision de retrait du permis d'établissement est subordonnée à un examen administratif. Le ministre de la Justice doit demander à la Commission consultative des étrangers son avis sur la demande d'examen. Un refus d'examiner la décision originelle peut faire l'objet d'un recours devant la Chambre des étrangers du Tribunal de district¹⁹³. Lorsque le ministre de la Justice se propose d'éloigner un étranger pendant une procédure d'examen, l'intéressé peut demander au Président du Tribunal de district de rendre une injonction provisoire.

La possibilité de retirer un permis d'établissement en cas d'infraction contre la législation sur l'immigration a été pratiquement éliminée par des instructions ministérielles. Le retrait justifié par des raisons tenant à la sécurité nationale est extrêmement rare. Le dernier cas publié, concernant un ressortissant irakien soupçonné de jouer un rôle actif dans l'organisation palestinienne El Fatah, remonte à 1991¹⁹⁴. Dans la pratique, les problèmes posés par les droits de séjour des étrangers résidant de longue date aux Pays-Bas sont liés aux conséquences de graves infractions pénales et d'une longue absence du pays.

La pratique de l'éloignement de résidents étrangers pour des motifs concernant l'ordre public fait l'objet d'un débat public depuis de longues années. L'éloignement d'étrangers établis ayant purgé une peine d'emprisonnement avait déjà été présenté au milieu des années 70 comme une "double peine"¹⁹⁵. La plus haute cour administrative a progressivement limité le pouvoir discrétionnaire de l'administration : seule une condamnation sans appel à une peine d'emprisonnement sans sursis a été accepté comme motif suffisant pour retirer un permis, l'administration devant tenir compte de la durée de la résidence régulière. En 1979, à la suite de pressions politiques, un livre blanc du gouvernement sur la politique d'immigration a indiqué que les immigrés de la deuxième génération ne pourraient être éloignés qu'après avoir été condamnés pour une infraction très grave constituant une menace pour la société néerlandaise. Deux ans plus tard, dans un livre blanc sur la nouvelle politique du gouvernement à l'égard des minorités, cette règle a été étendue à tous les étrangers ayant résidé régulièrement dans le pays

¹⁹² Article 14 de la Loi sur les étrangers et Circulaire sur les étrangers, chapitre A-4, 7.6.2.

¹⁹³ Article 31(2)(a) de la Loi sur les étrangers.

¹⁹⁴ Le ministre de la Justice a fait droit à la demande d'examen administratif de la décision, *Rechtspraak Vreemdelingenrecht* 1991, N° 57.

¹⁹⁵ Swart 1978, p. 214 et Swart 1984.

depuis dix ans. Ce document a institué une autre règle : après deux années de résidence régulière, l'expulsion ne serait possible qu'en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement dont au moins six mois fermes¹⁹⁶.

Une recherche factuelle révèle que dans les années 80, le nombre effectif de retraits de permis d'établissement a été faible : deux ou trois cas par an pour les permis obtenus sur la base d'informations erronées et entre 20 et 40 cas pour des condamnations au criminel. Les trois quarts de ces derniers cas étaient le résultat d'infractions à la législation sur les stupéfiants ou d'affaires de meurtre. Plus d'une décision de retrait sur quatre a été rapportée après examen. Dans certains cas, l'administration a accordé un permis de séjour temporaire, ce qui lui permettait de faire le point du comportement des intéressés au moment du renouvellement annuel de ce permis¹⁹⁷.

En février 1990, le Secrétaire d'État à la justice a publié des instructions contenant de nouvelles règles sur l'expulsion¹⁹⁸. Ces instructions présentent "une échelle mobile" et des règles prévoyant une protection spéciale pour certains groupes. Ces règles sont toujours en vigueur. À l'extrémité inférieure de l'échelle, il est stipulé qu'au bout de trois ans de résidence régulière, un étranger n'est expulsé que dans le cas d'une peine d'emprisonnement dont il doit purger plus de dix-huit mois; au bout de cinq ans de résidence, il ne peut l'être que s'il a été condamné à une peine d'emprisonnement dont il doit purger plus de vingt-quatre mois. À l'autre bout de l'échelle, les règles sont les suivantes : après dix ans de résidence, un étranger ne peut être éloigné que s'il a été condamné à une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à soixante mois et uniquement s'il a commis un acte particulièrement violent ou s'il a été condamné pour trafic de stupéfiants; après quinze années de résidence, il ne peut être éloigné que s'il a été condamné à une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à quatre-vingt-seize mois. Après vingt années de résidence, un étranger ne peut plus être éloigné pour des motifs concernant l'ordre public. Cette dernière règle s'applique également aux immigrés de la deuxième génération nés aux Pays-Bas ou entrés dans le pays au titre du regroupement familial ou ayant résidé quinze ans dans le pays¹⁹⁹. Ces règles (communément appelées le "tarif") fournissent une sécurité appréciable pour les étrangers résidents. Leur application est contrôlée de près par les tribunaux. L'administration peut décider d'éloigner un étranger non protégé par ces règles, mais elle n'est pas tenue de le faire. Un tribunal a rappelé récemment à l'administration que même dans ces cas, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme est applicable et que, par suite, elle doit concilier les intérêts de l'étranger et de sa famille avec les intérêts de l'État²⁰⁰.

En vertu des instructions de 1990, toute décision de retirer un permis d'établissement doit être assortie d'une interdiction de retour aux Pays-Bas, interdiction qui peut être ordonnée pour une durée illimitée. L'étranger peut, au bout de cinq ans (ou dix ans en cas d'acte grave de violence ou de trafic de stupéfiants) demander l'annulation de l'arrêté d'expulsion²⁰¹.

Ces règles ont entraîné une nouvelle diminution du nombre des retraits de permis

¹⁹⁶ Groenendijk 1987, p. 1342.

¹⁹⁷ Groenendijk 1987, p. 1344 sq.; Groenendijk 1996, p. 354.

¹⁹⁸ Circulaire du Secrétaire d'État à la justice en date du 20 février 1990, *Staatscourant* du 12 mars 1990, N° 50.

¹⁹⁹ Circulaire sur les étrangers, chapitre A-4, 4.3.2.2. Pour l'application de ces règles, voir Kuijer en Steebergen 1996, pp. 213 à 222.

²⁰⁰ Tribunal du district de La Haye, 27 mars 1997, *Vreemdelingenbulletin* 1997, n° 13, p. 19.

²⁰¹ Circulaire sur les étrangers, chapitre A-5, 6.4.

d'établissement. Le nombre exact des décisions de cette nature n'est pas consigné. Toutefois, la Commission consultative des étrangers, qui doit être consultée dans le cas de demandes d'examen d'une décision de retrait de permis d'établissement, a reçu au cours des trois années écoulées (1995-1997) soixante-cinq demandes et rendu soixante et un avis sur les affaires correspondantes, soit un peu plus de vingt affaires par an²⁰². Dans la moitié des cas pour lesquels la Commission a rendu un avis, le permis d'établissement était retiré au motif que l'étranger avait élu domicile à l'étranger. Dans cinq cas, le permis était retiré parce que l'intéressé l'avait obtenu sur la base d'informations erronées et dans vingt-cinq cas, il l'était pour des motifs concernant l'ordre public (une moyenne de huit cas par an). Dans sept de ces vingt-cinq cas, la Commission a recommandé au ministre de reconsidérer sa décision de retirer le permis d'établissement.

Entre 1994 et 1997, la Chambre des étrangers du Tribunal du district d'Amsterdam a été saisie d'un peu plus de dix recours contre une décision de retrait de permis d'établissement.

Dans la majorité des cas, le litige concernait la question de savoir si les étrangers avaient établi ou non leur résidence en dehors des Pays-Bas. Dans trois cas, le permis était retiré pour des motifs concernant l'ordre public. Les six jugements concernant des affaires similaires stockées dans la base de données portant sur les cinq Chambres des étrangers avaient été rendus dans des affaires où les intéressés avaient été condamnés à des peines d'emprisonnement allant de cinq à dix ans après avoir résidé aux Pays-Bas pendant une période comprise entre 10 et 15 ans. Dans la moitié de ces cas, les tribunaux avaient annulé l'arrêté d'expulsion.

Selon les avocats que nous avons interrogés, les affaires d'éloignement des dernières années concernent soit des immigrés de la première génération condamnés à de très lourdes peines d'emprisonnement, dans leur majorité pour trafic de stupéfiants, la durée de la peine étant trop longue pour que les intéressés puissent se prévaloir de la protection offerte par les règles de 1990, soit des immigrés de la deuxième génération dont les affaires étaient des "cas limites" ou douteux, à savoir des immigrés qui avaient moins de huit ans lorsqu'ils étaient entrés sur le territoire, mais n'avaient jamais été enregistrés à la police par leur proches ou qui avaient perdu leur droit de séjour à l'âge de 18 ans et oublié de demander un nouveau titre de séjour, ou avaient bien demandé un permis d'établissement, mais n'avaient pas payé la redevance administrative de 500 florins, ce qui avait entraîné automatiquement le rejet de leur demande. Les problèmes surgissent alors lorsque ces jeunes immigrés sont appréhendés par la police dans le cadre d'infractions pénales graves.

Protection contre l'éloignement

En droit néerlandais, quatre catégories d'étrangers ont à l'heure actuelle un droit de séjour "absolu"²⁰³. C'est d'abord le cas des membres de la famille, auxquels la loi reconnaît le droit de demeurer en permanence aux Pays-Bas. L'administration n'a pas le pouvoir de mettre fin à ce droit de séjour dès l'instant que les conjoints vivent ensemble aux Pays-Bas et que les enfants

²⁰² La Commission consultative n'est pas saisie de toutes les cas de retrait. Il arrive que l'étranger ne demande pas que la décision soit examinée. Toutefois, la plupart des avocats consultés ont considéré que peu d'étrangers acceptent immédiatement la perte de leur permis d'établissement. Qui plus est, le ministère peut décider d'examiner sa première décision sans en référer à la commission. Dans ces cas, les droits de séjour des étrangers sont rétablis.

²⁰³ Groenendijk 1996, p. 351 sq.

ont moins de 18 ans.

À la deuxième catégorie appartiennent les étrangers qui résident aux Pays-Bas depuis au moins vingt ans. La troisième catégorie est constituée par les immigrés de la deuxième génération, qui sont nés aux Pays-Bas ou y ont été admis au titre du regroupement familial et résident dans le pays depuis quinze ans. Depuis l'instruction ministérielle de 1990, les personnes appartenant à ces catégories ne peuvent plus être expulsées. Ainsi, un enfant né dans le pays ou y ayant vécu depuis l'âge de trois ans ne peut pas être expulsé, même lorsqu'à l'âge de 18 ans, son droit légal de séjour prend fin.

Enfin, une loi spéciale régissant le statut des immigrés des Moluques et de leurs descendants leur accorde l'égalité de traitement avec les ressortissants néerlandais²⁰⁴. Ces immigrés, qui ont servi dans l'armée coloniale hollandaise en Indonésie, ont été admis aux Pays-Bas au début des années cinquante. Comme ils avaient l'intention de rentrer pour créer une république indépendante sur l'archipel des Moluques, la plupart de ces immigrés n'ont pas voulu prendre la nationalité néerlandaise, préférant demeurer apatrides après avoir perdu leur nationalité indonésienne. Avec le temps, la grande majorité des membres de ce groupe ont acquis la nationalité néerlandaise soit par naturalisation, soit, pour leurs descendants, par naissance. De la sorte, le nombre d'immigrants auxquels s'applique la loi en question diminue peu à peu.

²⁰⁴ Loi sur le statut légal des Moluquois (*Wet op de rechtspositie van Molukkers*), du 9 septembre 1976, *Staatsblad* 1976, N° 672.

Activités des ONG

Trois faits avaient présidé à l'adoption des instructions de 1990 limitant l'éloignement : une longue campagne orchestrée par les ONG, le droit jurisprudentiel du Conseil d'État et la décision de la Commission européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Moustaquim*. Dans le cadre d'une longue campagne contre la "double peine", les ONG avaient invité des parlementaires spécialisés dans les questions d'immigration à visiter le grand complexe pénitentiaire où un certain nombre d'étrangers purgeaient de longues peines d'emprisonnement. Les parlementaires avaient parlé aux prisonniers et aux membres de leur famille et avaient ainsi pu obtenir des renseignements de première main sur les conséquences de la menace d'éloignement pour la famille des détenus qui vivaient aux Pays-Bas. La pression exercée par ces parlementaires, venant s'ajouter à certaines décisions récentes du Conseil d'État autorisant les recours dans le cas d'étrangers résidant depuis plus de dix ans dans le pays²⁰⁵ et à la décision de la Commission européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Moustaquim* (octobre 1989), avait abouti à faire lever les objections contre la limitation du pouvoir légal d'éloigner des étrangers au motif qu'ils avaient été condamnés à de lourdes peines d'emprisonnement. Un groupe d'avocats et de bénévoles aidait depuis de nombreuses années, dans le complexe pénitentiaire en question, les détenus menacés d'expulsion et leur famille vivant aux Pays-Bas. Peu après l'adoption des nouvelles règles en 1990, ce groupe a été dissous car il n'y avait plus assez de cas pour justifier son existence. Les nouvelles règles avaient presque réglé le problème.

Influence des instruments européens

Les Pays-Bas ont ratifié la Convention européenne d'établissement en 1969. Cette ratification a eu des effets manifestes : l'institution du permis d'établissement, le rôle de la Commission consultative des étrangers et la règle instituant l'effet suspensif sur l'arrêté d'expulsion en cas de demande d'examen administratif présentée par des ressortissants d'États parties à ladite Convention²⁰⁶. Les périodes de cinq et dix ans visées par l'article 13 de la Loi sur les étrangers peuvent être indirectement liées aux mêmes périodes dont il est question à l'article 12 de la Convention. La Circulaire sur les étrangers contient un bref chapitre sur la Convention²⁰⁷.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et la décision de la Commission européenne dans l'affaire *Moustaquim* ont incontestablement contribué à limiter tant les règles régissant l'éloignement que sa pratique. Le droit jurisprudentiel de Strasbourg a été suivi de près par les tribunaux nationaux et la presse juridique²⁰⁸. La Circulaire sur les étrangers s'y réfère souvent²⁰⁹.

En 1996, le ministère de la Justice a spécifié dans la Circulaire sur les étrangers que la disposition relative à l'ordre public qui figure dans l'article 14 de la décision 1/80 du Conseil du

²⁰⁵ *Rechtspraak Vreemdelingenrecht* 1988, N° 57 et 1989, nos 52 et 54.

²⁰⁶ Swart 1978, pp. 121 et 353. Article 103 du Décret sur les étrangers en ce qui concerne la règle relative à l'effet suspensif, qui ne s'applique en fait qu'aux ressortissants turcs ayant résidé régulièrement pendant deux ans dans le pays.

²⁰⁷ Chapitre B-5.

²⁰⁸ Swart 1990, Van Dijk 1994, Koens 1993, Steengergen 1989 et 1990, Stokkenbroek 1996, pp. 350 à 365 en Vrouenraets 1997.

²⁰⁹ Par exemple au chapitre B-1, 4.5.1.

Traité d'association entre la CEE et la Turquie accorde aux travailleurs turcs auxquels s'applique cette décision 1/80 la même protection contre l'éloignement que celle dont bénéficient les ressortissants d'États membres de l'Union européenne en vertu du droit communautaire²¹⁰.

Procédure simplifiée d'acquisition de la nationalité néerlandaise

Les immigrés de la première génération ne peuvent acquérir la nationalité néerlandaise que par naturalisation, après cinq ans de résidence. Les membres de la deuxième génération nés aux Pays-Bas peuvent acquérir la nationalité par simple déclaration, qu'il doivent faire devant les autorités municipales entre l'âge de 18 et de 23 ans à condition d'avoir vécu aux Pays-Bas depuis leur naissance. Les membres de la troisième génération acquièrent automatiquement la nationalité néerlandaise à la naissance²¹¹.

²¹⁰ Circulaire sur les étrangers, chapitre B-4, 9.1; Kuijer et Steenbergen 1996, p.222.

²¹¹ Article 8 (naturalisation), article 6 (option) et article 3(3) (naissance) de la Loi sur la nationalité néerlandaise en date du 19 décembre 1984, Staatsblad 1984, N° 628.

3.5. Espagne²¹²

Population étrangère

Jusqu'au début du processus de démocratisation, engagé au milieu des années 70, l'Espagne avait longtemps été un pays d'émigration. Le retour de travailleurs espagnols de France, d'Allemagne et d'autres pays européens et l'arrivée de travailleurs migrants attirés par l'essor économique de l'Espagne des années 80 ont fait de celle-ci un pays d'immigration nette. Pendant cette décennie-là, les travailleurs migrants étrangers sont venus surtout d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale, ainsi que du Maroc, du fait des analogies culturelles, d'anciens liens coloniaux ou de la possibilité de se déplacer sans visa. Depuis quelques années, les travailleurs migrants viennent aussi d'autres pays africains, d'Europe centrale et des Philippines. À la faveur d'une série de campagnes de régularisation en 1986, 1989 et 1991, un grand nombre de travailleurs illégaux ont reçu des permis de travail et des permis de séjour. En 1993, un système de quotas annuels pour l'admission des travailleurs migrants a été institué. Le nombre de résidents étrangers en situation régulière est passé d'un peu plus de 50 000 en 1955 à 430 000 en 1994 et à plus de 500 000 en 1996. En 1994, la population étrangère représentait un peu plus d'un pour cent de l'ensemble de la population espagnole (39 millions). La moitié des étrangers sont des ressortissants d'États membres de l'Union européenne, 22 % d'États d'Amérique latine, 14 % du Maroc et 11 % de la Pologne²¹³.

Résidence permanente et permis de travail

L'élaboration d'une politique espagnole de l'immigration au cours de la première moitié des années 80 a abouti en 1985 à l'adoption de la Loi sur les droits et les devoirs des étrangers²¹⁴. S'agissant des immigrés, non des réfugiés, l'application de cette loi a été dominée par le système des permis de travail mis en place par le Décret sur les étrangers de 1986²¹⁵. Ce décret a été remplacé en 1996 par un nouveau décret sur les étrangers. Il existe actuellement quatre types de permis de travail : un permis pour le travail saisonnier (permis A), un permis pour un emploi d'une durée pouvant aller jusqu'à un an (permis B), qui peut être renouvelé pour deux ans, et le permis C valide pendant un maximum de trois ans et valable pour n'importe quel emploi. Ce permis est accordé aux étrangers ayant travaillé pendant trois ans. Enfin, un étranger titulaire d'un permis C depuis trois ans peut demander un permis du quatrième type, à savoir le permis de travail permanent dont la durée de validité n'est pas limitée²¹⁶.

Le Décret sur les étrangers de 1996 institue pour la première fois un statut de résidence spécial pour les immigrés de longue durée²¹⁷. Le décret prévoit trois types de permis de

²¹² Nous exprimons ici notre reconnaissance à Mme Henar Armas Medes (Nimègue) qui nous a aidés à préparer ce chapitre.

²¹³ Ministère du travail 1997; Eurostat 1997; Cornelius 1994.

²¹⁴ Loi 7/1985 du 1er juillet 1985.

²¹⁵ Décret royal N° 1199 en date du 26 mai 1986.

²¹⁶ Article 39 du Décret sur les étrangers de 1986, remplacé par l'article 75 du Décret sur les étrangers de 1996; Izquierdo Escribano 1992, p. 101; Groenendijk et Hampsink 1995, p. 66.

²¹⁷ Décret royal n° 155/1996 du 2 février 1996, BOE 23 février 1996, p. 6949, ci-après dénommé Décret sur les étrangers.

résidence²¹⁸ : le permis de résidence initial, d'une durée de validité d'un an et renouvelable pour une période pouvant aller jusqu'à deux ans; le permis de résidence ordinaire, délivré aux étrangers qui justifient de trois années de résidence régulière ininterrompue en Espagne; ce permis est valable pour trois ans; enfin, le permis de résident permanent (*permiso de residencia permanente*), qui est délivré aux étrangers au bout de six années de résidence régulière ininterrompue. Cette obligation de résidence est ramenée à cinq ans pour certaines catégories privilégiées²¹⁹. Des permis de résidence permanents sont également délivrés aux étrangers admis en qualité de réfugiés ou d'apatrides ainsi qu'aux membres de la famille d'un étranger porteur d'un permis permanent qui ont été admis au titre du regroupement familial et à leurs enfants nés en Espagne. En outre, un permis de résidence permanent sera délivré aux immigrés de la deuxième génération nés en Espagne qui auront résidé régulièrement pendant trois ans avant leur 18^e anniversaire. Une dérogation analogue est accordée aux étrangers d'origine espagnole qui atteignent l'âge de 18 ans²²⁰. Les étrangers qui remplissent les conditions fixées par la loi ont droit à un permis permanent.

Un permis de résidence permanent est valable pour une durée illimitée. Il doit être renouvelé tous les cinq ans²²¹. La décision de faire droit à une demande de permis est prise par les autorités administratives de la province (*Delegación de Gobierno*). La police des étrangers locale donne son avis sur la demande et délivre le permis.

Un permis de résidence permanent ne confère à son titulaire aucun privilège en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à l'éducation ou aux prestations de sécurité sociale. Ce permis ne dispense pas l'étranger de devoir être titulaire d'un permis de travail²²². L'idée est que l'étranger demande son permis de travail permanent et son permis de résidence permanent en même temps.

Les permis de résidence dans la pratique

En avril 1996, au moment de l'entrée en vigueur du nouveau Décret sur les étrangers, plus de 400 000 étrangers vivaient en Espagne avec un permis de séjour accordé en vertu des règles précédentes. Selon des informations communiquées par le ministère de l'Intérieur, plus de 1 500 permis de résidence permanents ont été délivrés entre avril 1996 et juillet 1997.

Dans la pratique, le permis de résidence et le permis de travail sont étroitement liés. Les obstacles à l'obtention et au renouvellement des permis de travail semblent très importants²²³. En demandant ce renouvellement, l'étranger doit prouver qu'il a toujours un contrat de travail et, s'il s'agit d'un travailleur indépendant, que les cotisations sociales ont été payées pendant des périodes couvrant au moins les trois quarts de la durée de validité du permis de travail antérieur. Si l'étranger n'a pas payé ces cotisations, son permis de travail n'est pas renouvelé et son permis de résidence peut lui être retiré ou son renouvellement refusé. S'il est au chômage à la fin de la période couverte par un permis de travail renouvelé, la validité de son permis de

²¹⁸ Article 49 du Décret sur les étrangers.

²¹⁹ Article 52(1) et 79 du Décret sur les étrangers.

²²⁰ Article 52(2) et 54 du Décret sur les étrangers. Cette dernière disposition s'applique au conjoint, aux enfants et aux parents à la charge de l'étranger.

²²¹ Article 52(3) du Décret sur les étrangers; Alfonso Pérez 1997, p. 55 sq.

²²² L'obligation générale où se trouvent les étrangers d'être porteur d'un permis de travail soit comme salarié, soit comme travailleur indépendant (article 15 de la Loi sur les étrangers) est reprise à l'article 71 du Décret sur les étrangers. Les étrangers titulaires d'un permis de résidence permanent ne figurent pas parmi les catégories dispensées de cette obligation en vertu de l'article 16 de la Loi sur les étrangers.

²²³ Cornelius 1994, p. 339.

résidence est prorogée d'un an afin de lui permettre de trouver un autre emploi²²⁴. En application de ces règles, des étrangers qui avaient résidé régulièrement dans le pays pendant plus de cinq ans ont perdu leur permis de résidence pour n'avoir pas payé les cotisations sociales requises. Dans la pratique, il arrive souvent que le permis de résidence initial ne soit pas renouvelé pour un an, mais pour six mois seulement. Qui plus est, le permis ordinaire n'est pas délivré pour trois ans, mais pour des périodes nettement plus courtes. Si un permis de résidence n'est pas renouvelé à compter de la date d'expiration du permis précédent, on considère qu'il y a eu interruption de la résidence régulière. Par suite, les périodes de résidence régulières ouvrant droit à un permis de résidence permanent et à la naturalisation, qui sont respectivement de six et de dix ans, recommencent à zéro. Il peut être difficile pour certains étrangers de justifier de la période de six années de résidence régulière ininterrompue nécessaire pour obtenir le permis de résidence permanent.

Les avocats en exercice ne possèdent pas encore une longue expérience de l'application des règles régissant les permis de résidence permanents. Une juriste dirigeant le service d'aide juridique aux étrangers d'un syndicat nous a dit que le Décret sur les étrangers n'exige pas expressément que l'étranger qui demande un permis de résidence permanent ait des moyens d'existence suffisants, mais qu'elle s'attend à ce que, dans la pratique, la police des étrangers vérifie le revenu de l'intéressé. Si ce revenu est jugé insuffisant ou si l'étranger est au chômage, le permis de résidence ordinaire lui sera retiré ou son renouvellement refusé. L'étranger ne remplirait alors plus les conditions requises pour un permis de résidence permanent. Étant donné qu'il appartient aux autorités administratives des provinces de se prononcer sur les demandes de permis de résidence permanent, la pratique peut varier suivant les provinces.

Eloignement et protection contre l'éloignement

Un permis de résidence permanent peut perdre sa validité soit à la suite d'une décision des autorités administratives, soit automatiquement. Cette dernière éventualité se produit lorsque le titulaire renonce au permis en cas de guerre ou de situation d'urgence, ou lorsqu'il a résidé hors d'Espagne pendant plus de six mois. L'administration peut retirer un permis si l'étranger ne justifie plus de moyens d'existence ou d'un logement suffisants, s'il change de nationalité ou perd sa nationalité, et lorsque les raisons ayant justifié la délivrance d'un permis n'existent plus²²⁵. Ces trois motifs de retrait s'appliquent également aux permis de résidence permanents.

En Espagne, un arrêté d'expulsion peut être prononcé par l'administration ou par un tribunal. L'administration peut ordonner l'expulsion d'un étranger porteur d'un permis de résidence au motif de sa participation à des activités contraires à l'ordre public, à la sécurité intérieure ou extérieure, ou aux intérêts de citoyens espagnols ou de l'Espagne. De plus, un arrêté d'expulsion peut être prononcé contre un étranger qui a résidé dans le pays en situation irrégulière (c'est-à-dire après l'expiration de la validité d'un permis temporaire), a occupé un emploi sans avoir de permis de travail, se livre à la mendicité ou pratique d'autres activités illégales, a commis, en Espagne ou à l'étranger, une infraction ou a été condamné pour cette infraction à une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an, ou encore a fourni des informations erronées au ministère de l'intérieur²²⁶. Les étrangers porteurs d'autres permis de résidence peuvent être expulsés pour l'un de ces derniers motifs, mais les titulaires d'un

²²⁴ Alfonso Pérez 1997, p. 180 sq.

²²⁵ Article 60 du Décret sur les étrangers.

²²⁶ Article 26 de la Loi sur les étrangers et articles 98 et 99 du Décret sur les étrangers; Alfonso Pérez 1997.

permis permanent ne peuvent l'être que s'ils ont commis l'une des infractions susvisées deux fois en l'espace d'un an²²⁷.

L'initiative de l'arrêté d'expulsion revient à la police locale ou régionale, qui prépare le dossier et le transmet aux autorités régionales. L'arrêté d'expulsion est prononcé par les autorités administratives provinciales. L'étranger est avisé qu'une procédure d'expulsion a été engagée contre lui²²⁸. Il peut former un recours auprès d'un tribunal administratif, mais le recours n'a aucun effet suspensif, sauf si un tribunal prend une ordonnance en ce sens. L'arrêté d'expulsion est assorti d'une interdiction du retour en Espagne pendant une période comprise entre trois et cinq ans²²⁹.

Une juridiction pénale peut prononcer un arrêté d'expulsion contre un étranger accusé d'avoir commis une infraction passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée pouvant aller jusqu'à trois ans²³⁰. Et de fait, il arrive souvent qu'un étranger porteur d'un permis de résidence qui est soupçonné d'avoir commis une infraction grave ne soit pas jugé, mais expulsé à la suite d'un arrêté prononcé en ce sens si le juge saisi de l'affaire consent à l'expulsion. Cette pratique a été confirmée par une instruction de 1994 du Procureur général de l'État, dans laquelle celui-ci demandait que des arrêtés d'expulsion soient prononcés contre tous les étrangers accusés d'une infraction grave. En décembre 1997, la Cour d'appel de Madrid a statué, dans l'affaire d'un ressortissant chinois qui résidait et travaillait régulièrement en Espagne et était accusé d'employer illégalement plusieurs compatriotes, que la décision du juge d'instruction qui, à la demande de la police, avait autorisé l'expulsion, était contraire au principe de la présomption d'innocence et au droit de toute personne de se défendre elle-même devant un tribunal²³¹.

En 1996, un arrêté d'expulsion a été prononcé à l'encontre de 4837 étrangers porteurs de permis de résidence. Il est hautement improbable que l'on ait compté parmi eux des étrangers titulaires de permis de résidence permanents, puisque ces permis n'ont été délivrés qu'à partir d'avril 1996. Trente pour cent de ces arrêtés concernaient des Marocains, 30 % de ressortissants de pays d'Amérique latine et 5 % des ressortissants d'États membres de l'Union européenne. Dans la plupart des cas, l'arrêté a été prononcé parce que la validité du permis de résidence avait expiré, l'étranger avait troublé l'ordre public ou ses moyens d'existence n'étaient plus suffisants. Sept pour cent seulement des personnes visées devaient leur éloignement à une condamnation à une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an, à un travail illégal ou au fait qu'elles avaient fourni des informations erronées en demandant leur permis de résidence. Plus de 40 % des arrêtés d'expulsion ont été prononcés dans quatre des 49 provinces espagnoles : Madrid, Malaga, Barcelone et Alicante²³².

Influence des instruments européens

L'Espagne n'a pas encore ratifié la Convention européenne d'établissement. Elle a ratifié la Charte sociale européenne en 1980 et la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant en 1983. Ces deux conventions contiennent des dispositions qui renforcent le statut juridique des travailleurs migrants. La protection garantie par ces deux conventions est

²²⁷ La même protection est accordée aux personnes nées en Espagne et aux étrangers d'origine espagnole.

²²⁸ Amico Anaya 1992.

²²⁹ Article 36 de la Loi sur les étrangers.

²³⁰ Article 21 (2) de la Loi sur les étrangers; Alfonso Pérez 1997, p. 242.

²³¹ *Audiencia Provincial* de Madrid, 11 décembre 1997, *El País* du 12 décembre 1997, *Migration News Sheet*, janvier 1998, p. 3.

²³² Ministère de l'Intérieur 1997, pp. 147 à 162.

limitée aux migrants qui sont des ressortissants des autres Etats parties à ces conventions. Etant donné que la plupart des Etats parties aux deux conventions sont des Etats membres de l'Union européenne ou de l'EEE, le nombre des migrants en Espagne qui peuvent se prévaloir de ces deux conventions est limité.

Il semble que, jusqu'à présent, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'interprétation à donner à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dans les affaires d'éloignement n'ait eu qu'un impact limité sur le droit espagnol de l'immigration et sa pratique²³³.

Les règles du droit communautaire régissant la liberté de circulation des travailleurs et autres personnes ont été incorporées dans le droit espagnol de l'immigration en vertu d'un Décret royal distinct de 1986, modifié en 1992²³⁴. Ce décret offre une protection spéciale contre l'éloignement aux ressortissants de pays membres de l'Union européenne en limitant les motifs d'éloignement.

Les responsables de la rédaction du Décret sur les étrangers de 1996 ont tenu compte des travaux sur le projet de résolution relatif au statut des ressortissants de pays tiers résidant dans les États membres de l'UE menés dans le cadre du "troisième pilier" en 1995. Ce projet de résolution a ultérieurement été adopté en mars 1996²³⁵.

Le Traité d'association entre la CEE et la Turquie ne présente pas actuellement une grande utilité pour les migrants installés en Espagne, car le nombre de citoyens turcs vivant en Espagne est très faible : 340 à la fin de 1996²³⁶.

Procédure simplifiée d'acquisition de la nationalité espagnole

L'obligation générale de résidence aux fins de la naturalisation est de dix années de résidence régulière ininterrompue. Si le renouvellement d'un permis de résidence est refusé, la période de résidence régulière antérieure n'est pas prise en considération pour le calcul de la période requise de dix ans. Cette période de dix ans est ramenée à cinq ans pour les réfugiés et à deux ans pour les ressortissants de pays d'Amérique latine, du Portugal, des Philippines et de la Guinée équatoriale, et pour les juifs séfarades. L'obligation de résidence est ramenée à un an pour les étrangers nés en Espagne ou qui sont mariés à un ressortissant espagnol depuis plus d'un an²³⁷.

En 1996, 8 432 étrangers au total ont acquis la nationalité espagnole; il s'agissait surtout de ressortissants de pays d'Amérique latine, du Portugal et des Philippines. Les ressortissants marocains, dont beaucoup vivaient en Espagne depuis le début des années 70, représentaient 8 % des personnes naturalisées²³⁸.

²³³ Alfonso Pérez fait une référence à la jurisprudence de Strasbourg concernant l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme à la p. 246, note 5.

²³⁴ Décret royal N° 1099 du 26 mai 1986, remplacé par le Décret royal 766/1992 du 26 juin 1992; Alfonso Pérez 1997, p. 305.

²³⁵ Information obtenue du ministère espagnol de l'intérieur.

²³⁶ Ministère de l'intérieur 1997, p. 108.

²³⁷ Article 22 du Code civil modifié par la Loi 18/1990.

²³⁸ Ministère de l'Intérieur 1997, p. 166; Cornelius 1994, p. 357.

3.6. Royaume-Uni

Introduction

Selon des données établies par Eurostat, le Royaume-Uni comptait en 1994 54,5 millions d'habitants, dont environ 2 millions d'étrangers (4 %). Les ressortissants de pays membres de l'Union européenne étaient plus de 880 000, dont une bonne moitié d'Irlandais. Il y avait enfin 220 000 ressortissants de pays africains, 511 000 ressortissants de pays asiatiques (170 000 Indiens, 84 000 Pakistanais) et 87 000 citoyens des Etats-Unis. Entre 1986 et 1996, plus de 580 000 étrangers ont acquis un droit de résidence permanent au Royaume-Uni. Comme ce droit est automatiquement perdu après une période d'absence²³⁹, on ignore combien de ces étrangers le conservent.

La pierre angulaire du droit britannique de l'immigration est la Loi sur l'immigration de 1971²⁴⁰. L'entrée en vigueur de cette Loi²⁴¹ a marqué la fin d'une période de transition d'une dizaine d'années au cours de laquelle on avait vu le Royaume-Uni, jusque-là pays où tout citoyen d'un pays membre du Commonwealth avait le droit d'entrer, de s'installer et de se livrer à des activités économiques pour une durée indéfinie, devenir un pays où seuls les ressortissants de pays membres de l'Union européenne pouvaient se prévaloir de ce droit.

On trouve dans la loi elle-même les principales dispositions régissant l'éloignement qui sont reprises de façon plus spécifique dans le Règlement régissant l'immigration (instrument légal qui doit être présenté au Parlement), le Règlement HC 395 étant celui actuellement en vigueur. Ce règlement est modifié régulièrement et est complété par des concessions et des pratiques²⁴².

Pour un étranger, la résidence permanente au Royaume-Uni tourne autour d'un facteur essentiel, à savoir le statut connu sous le nom d'"*indefinite leave to enter or remain*" [autorisation indéfinie d'entrée ou de séjour]²⁴³. C'est le statut le plus important²⁴⁴ donnant aux étrangers²⁴⁵ le droit de vivre au Royaume-Uni et d'y exercer des activités économiques aussi longtemps qu'ils le désirent. Le nombre de personnes acquérant ce statut a progressé régulièrement au cours des dix dernières années en dépit des modifications apportées au règlement régissant l'immigration qui ont augmenté les conditions pour l'acquisition. En 1986, 47 280 personnes ont reçu l'autorisation indéfinie d'entrée ou de séjour; en 1996, 61 730 personnes se sont trouvées dans ce cas. Selon le Service statistique du gouvernement, l'augmentation enregistrée en 1996 était "imputable à l'augmentation du nombre de cas liés au

²³⁹ Supérieure à deux ans.

²⁴⁰ La loi a été complétée par un certain nombre d'autres lois sur le même sujet, mais qui n'intéressent pas au premier chef la présente étude.

²⁴¹ Le 1^{er} janvier 1973.

²⁴² Pour un aperçu général du droit britannique de l'immigration, voir MacDonald et Blake 1996, Shutter 1997, Jackson 1996 et Supperstone et O'Dempsey 1996.

²⁴³ D'"entrée" lorsque cette autorisation est accordée à la frontière, "de séjour" lorsqu'elle l'est une fois que l'intéressé est entré dans le pays.

²⁴⁴ Important au sens du nombre de personnes visées et des possibilités d'obtenir ce statut. Il existe un certain nombre d'autres statuts, tels que le droit de résider et le droit de réadmission, lesquels comportent également le droit de vivre et celui de travailler au Royaume-Uni, mais ils ne concernent qu'un petit nombre de personnes ou ne peuvent plus être acquis.

²⁴⁵ À ces fins, il s'applique aux ressortissants de pays du Commonwealth autres que les ressortissants britanniques.

droit d'asile", c'est-à-dire de personnes à qui le droit d'asile avait été accordé quatre ans plus tôt ou celles auxquelles une autorisation exceptionnelle de séjour avait été accordée sept ans plus tôt, ainsi que leur conjoint et les personnes à leur charge²⁴⁶.

Autorisation indéfinie d'entrée ou de séjour

Ce statut ne peut être acquis que par les étrangers qui demandent l'"autorisation d'entrée" au Royaume-Uni. Cette distinction, qui semble étrange, est nécessaire pour comprendre le système britannique. Il existe des citoyens de pays membres du Commonwealth qui ne sont pas citoyens britanniques, mais ont le droit de résider au Royaume-Uni. Il s'agit d'un statut de quasi-nationalité en ce sens qu'une fois acquis, il ne peut être perdu que par la répudiation de citoyenneté et le bénéficiaire ne peut être expulsé.

Un étranger ayant acquis l'autorisation indéfinie d'entrée ou de séjour au Royaume-Uni ne peut voir imposer des conditions à son statut, notamment en ce qui concerne le travail ou la durée de validité²⁴⁷. Toutefois, ce statut est "perdu" chaque fois que l'intéressé quitte le Royaume-Uni²⁴⁸ et doit être rétabli chaque fois que la personne demande à être réadmise au Royaume-Uni²⁴⁹. En règle générale, il s'agit d'une simple formalité si l'intéressé n'est resté à l'étranger que pour une courte période. Toutefois, si la personne ne revient pas au Royaume-Uni dans l'intention de "s'y installer" (c'est-à-dire y demeurer en permanence) ou si elle a vécu à l'étranger pendant deux ans sans revenir au Royaume-Uni, le statut est généralement perdu²⁵⁰. D'après certains avocats que nous avons interrogés, la perte du statut à la suite d'une absence du territoire représente un obstacle important pour les étrangers et une source de perte de droits plus importante que l'expulsion.

L'autorisation indéfinie d'entrée ou de séjour peut être obtenue de trois façons principales²⁵¹ :

- par une personne à titre individuel, lorsqu'elle achève quatre années d'une certaine activité économique²⁵² ;
- en tant que conjoint ou personne à charge d'un citoyen britannique ou d'une personne porteuse d'une autorisation indéfinie d'entrée ou de séjour ou qui a demandé cette autorisation et est sur le point de l'obtenir ;
- en tant que réfugié protégé par le droit conventionnel ou personne qui, sans être

²⁴⁶ *Control of Immigration: Statistics United Kingdom 1996*, CM3737 ministère de l'Intérieur 1997.

²⁴⁷ Article 3 de la Loi sur l'immigration 1971.

²⁴⁸ Ou, plus précisément, le "*Common Travel Area*", qui comprend le Royaume-Uni et la République d'Irlande.

²⁴⁹ Article 3 (4) de la Loi sur l'immigration 1971.

²⁵⁰ Paragraphe 18 du Règlement régissant l'immigration HC 395.

²⁵¹ Une quatrième catégorie présentant un intérêt particulier pour la présente étude est la concession administrative consistant à accorder l'autorisation indéfinie d'entrée et de séjour aux personnes qui ont résidé régulièrement sur le territoire pendant dix ans, ou y ont résidé en associant des périodes de résidence régulière et irrégulière (ou y ont en fait résidé de façon exclusivement irrégulière) pendant quatorze ans.

²⁵² Sont également dans ce cas les citoyens de pays du Commonwealth dont un grand-parent est citoyen du Royaume-Uni et qui exerce un emploi ou en cherche un, les citoyens britanniques résidant à l'étranger porteurs de "*vouchers*" spéciaux et les citoyens de pays du Commonwealth ou les ressortissants du Pakistan ayant reçu un permis de séjour ordinaire à compter du 1er janvier 1973.

considérée comme réfugiée au sens du droit conventionnel, s'est vu accorder l'autorisation de séjour à titre exceptionnel²⁵³.

Les règles détaillées applicables aux deux premières catégories sont énoncées dans le règlement régissant l'immigration et comportent notamment un examen des moyens d'existence; la troisième catégorie relève des concessions et du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Une fois obtenu, le droit est autonome : l'intéressé a ce droit en tant que tel, indépendamment de la justification au vu de laquelle il a été accordé.

La pratique

En 1996, 61 730 étrangers ont obtenu l'autorisation indéfinie de séjour au Royaume-Uni. Ce chiffre comprend les conjoints et les enfants dont la demande ne pouvait être acceptée que si la demande du demandeur principal était acceptée (personnes à charge dont le cas était "en attente"). Il comprend également les résultats des recours. Les demandeurs principaux représentaient 47 370 des autorisations obtenues.

Nombre d'étrangers ayant/n'ayant pas obtenu l'autorisation indéfinie de séjour (AIS) entre 1993 et 1996				
	1993	1994	1995	1996
Nombre de décisions favorables ²⁵⁴	44 160	43 760	46 250	47 370
% de demandes rejetées	7,3	6,9	7,4	5,3

Parmi l'ensemble des étrangers, y compris les personnes à charge "en attente" et les résultats des recours dans le cas desquels une autorisation indéfinie de séjour a été accordée en 1996²⁵⁵, le groupe de demandeurs le plus important est celui des "épouses", avec 21 520. Le deuxième groupe est celui des "maris", avec 21 450, suivi par celui des "enfants", à 10 740. Loin derrière se trouvent les personnes obtenant l'autorisation indéfinie de séjour après avoir exercé une activité économique pendant quatre ans : 4 140. Viennent ensuite les 3 080 personnes auxquelles une protection est accordée en dehors du statut de réfugié reconnu par la Convention de Genève et qui peuvent obtenir l'autorisation indéfinie de séjour après sept ans de résidence à ce titre. Les personnes qui se sont vu reconnaître le statut de réfugié et qui peuvent demander cette autorisation au bout de quatre années de résidence étaient 1 090. Le dernier groupe dont il peut être question ici est représenté par la catégorie des "cas divers laissés à la discrétion de l'administration", soit 2 840 autorisations. Ce groupe comprend divers cas exceptionnels, mais aussi des personnes pouvant demander cette autorisation après dix années de résidence régulière ou quatorze années de résidence alternativement régulière et irrégulière ou totalement irrégulière, leur cas étant laissée à la discrétion de l'administration.

Au plan géographique, le groupe le plus important à avoir obtenu cette autorisation en 1996 était celui originaire du sous-continent indien, avec 22 % du total, contre 30 % en 1986. Venaient ensuite l'Afrique, avec 21 %, contre 9 % en 1986, puis les catégories "reste de l'Asie", Amériques et Europe (y compris l'EEE), avec entre 12 et 15 % chacun; les chiffres de

²⁵³ Ce motif est lié, bien qu'indirectement, à la protection que le Royaume-Uni est tenu d'assurer en vertu de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

²⁵⁴ À l'exclusion des personnes à charge "en attente" et les résultats d'appel.

²⁵⁵ 61 730.

1986 avaient été légèrement inférieurs, mais réguliers.

Par suite, les plus importants groupes de personnes ayant obtenu un statut de résident garanti au Royaume-Uni en 1996 (et affichant une certaine régularité par rapport aux périodes précédentes) sont les membres de la famille proche des personnes ayant un droit de séjour dans le pays (autorisation indéfinie de séjour ou citoyenneté) qui sont originaires de pays membres du nouveau ou de l'ancien Commonwealth. Les conjoints et personnes à charge (y compris les parents et les grands-parents) représentaient en 1996 48 550 autorisations sur 61 730. En 1986, ils avaient obtenu 34 470 autorisations sur un total de 47 820.

Au regard de la loi, l'autorisation indéfinie de séjour n'est un droit pour aucune catégorie de demandeurs. Chaque cas est examiné un à un dans le respect des règles applicables du droit de l'immigration, les autorités conservant un large pouvoir d'appréciation pour ce qui est d'accorder ou de refuser le statut en question. En cas de refus, l'intéressé peut faire appel devant un tribunal établi par une loi dès l'instant que les procédures applicables ont été respectées.

Eloignement et protection contre l'éloignement

Une fois régulièrement obtenu²⁵⁶, l'autorisation indéfinie d'entrée ou de séjour peut être perdue de quatre façons différentes : absence du territoire; décision administrative de prononcer un arrêté d'expulsion fondé sur l'avis du secrétaire d'État qui estime que l'expulsion favorise l'intérêt général²⁵⁷; avoir la malchance d'être un membre de la famille (défini en tant que tel) d'une personne contre laquelle un arrêté d'expulsion a été prononcé²⁵⁸; lorsqu'un tribunal recommande l'expulsion dans le cadre d'une condamnation au criminel²⁵⁹ et que le ministère de l'Intérieur juge bon de suivre sa recommandation.

Rien ne peut abroger le statut. Les justifications de l'éloignement d'un étranger porteur d'une autorisation indéfinie de séjour n'ont guère été modifiées. Depuis l'adoption de la Loi de 1971, le seul amendement à la disposition régissant l'éloignement a concerné les personnes ayant vécu moins de sept ans au Royaume-Uni et dont le droit de séjour est

²⁵⁶ D'autres procédures peuvent s'appliquer au cas où l'obtention du statut a reposé sur une fraude délibérée.

²⁵⁷ Article 3 (5) (b) de la Loi sur l'immigration 1971.

²⁵⁸ Article 3 (5) (c) de la Loi sur l'immigration 1971 - cette justification sera traitée en même temps que la précédente.

²⁵⁹ Article 6 de la Loi sur l'immigration 1971.

limité : les garanties procédurales ont été, dans leur cas, considérablement diminuées par une loi de 1988²⁶⁰.

Trois catégories d'étrangers ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement : les citoyens britanniques, les titulaires du *right of abode* [droit de résider]²⁶¹ et les ressortissants de certains pays du Commonwealth et les ressortissants irlandais qui se sont installés au Royaume-Uni avant 1973.

Dans tous les cas de figure, la décision d'éloigner un étranger est prise par le secrétaire d'État par l'intermédiaire des fonctionnaires de la Direction de l'immigration et de la nationalité. Sauf dans le cas où l'éloignement est recommandé par un tribunal pénal, l'initiative en est prise par le secrétaire d'État par la notification d'une décision concernant un arrêté d'expulsion. La notification doit indiquer les justifications de la mesure prise. S'agissant de la catégorie d'étrangers pris en considération pour la présente étude, il existe un droit de recours contre la décision de prononcer un arrêté d'expulsion²⁶². L'exercice du droit de recours signifie que toute mesure d'éloignement est suspendue en attendant le résultat du recours. Ce droit de recours a été institué en 1969. Dans des cas exceptionnels, et lorsque la décision est prise pour des raisons politiques et visée personnellement par le secrétaire d'État, il n'existe pas de droit de recours. La Cour européenne des droits de l'homme a critiqué cette absence de voie de recours en 1996²⁶³ et le Parlement se trouve actuellement saisi d'un projet de loi prévoyant un droit de recours dans ces circonstances.

La majorité des cas non politiques dans lesquels la procédure d'éloignement engagée est justifiée par l'intérêt public concernent des étrangers qui ont été condamnés pour des infractions pénales sans que le tribunal ait recommandé leur expulsion²⁶⁴. Toute condamnation au criminel ne peut pas légitimement donner lieu à une décision d'éloignement. L'intérêt public doit être d'une manière ou d'une autre en jeu pour que l'on penche en faveur de l'éloignement. Les types les plus courants de condamnations au criminel qui amènent à prendre la décision d'éloigner un étranger ont trait à l'importation²⁶⁵ ou à la fourniture de drogues dures²⁶⁶ ou à des infractions très graves contre la personne : meurtre ou vol à main armée. Il arrive qu'une décision d'éloignement soit prise dans des affaires de fraude grave de la sécurité sociale.

Le règlement régissant l'immigration énonce les facteurs à prendre en considération. Il s'agit des facteurs suivants :

- âge ;
- durée de résidence au Royaume-Uni ;
- étroitesse des attaches avec le Royaume-Uni ;
- renseignements personnels, notamment sur la personnalité, le comportement et les emplois occupés;
- la nature de l'infraction pour laquelle la personne a été condamnée ;

²⁶⁰ Article 5 de la Loi sur l'immigration 1988.

²⁶¹ Depuis le 1^{er} janvier 1983, ce statut ne peut pas être acquis indépendamment de la citoyenneté.

²⁶² Article 15 (1) & (2) de la Loi sur l'immigration de 1971.

²⁶³ Arrêt *Chahal* (70)/1995/576/662 du 15 novembre 1996.

²⁶⁴ MacDonald & Blake, *Immigration Law & Practice*, 3e édition, Butterworths, Londres 1995.

²⁶⁵ Incidemment, les passeurs de drogues semblent relever de cette catégorie.

²⁶⁶ Dans le droit pénal du Royaume-Uni, il s'agit habituellement des drogues de classe "A" : héroïne et substances analogues.

- casier judiciaire ;
- circonstances exceptionnelles ;
- toutes observations reçues concernant la personne.

L'éloignement²⁶⁷ a pour conséquence l'interdiction permanente de réadmission au Royaume-Uni sauf si l'arrêté a été retiré²⁶⁸. Une personne éloignée du pays peut demander de faire rapporter l'arrêté d'expulsion la concernant. En règle générale, trois ans au moins doivent s'être écoulés avant que l'intéressé puisse avoir une chance de voir sa demande satisfaite. De plus, pendant cette période, l'intéressé est censé avoir résidé en dehors du Royaume-Uni, bien qu'il y ait des exceptions à cette règle. Afin d'éviter les conséquences d'un arrêté, les personnes visées peuvent se voir accorder la possibilité de quitter d'elles-mêmes le territoire avant que l'arrêté ne soit signé, après quoi aucun arrêté n'est signé. En 1996, aucun étranger éloigné au titre de l'intérêt public ne s'est prévalu de cette possibilité. On a recensé en 1995 dix départs sous supervision, procédure recommandée dans le cas de jeunes délinquants condamnés pour la première fois, mais elle peut également être utilisée pour les membres de la famille d'une personne éloignée.

Un tribunal pénal peut recommander l'expulsion²⁶⁹, mais n'a pas le pouvoir de la requérir. Il revient en dernier ressort au secrétaire d'État d'accepter ou de rejeter la recommandation du tribunal. Ce faisant, il est tenu de prendre en considération les facteurs susvisés. Une recommandation d'éloignement fait partie intégrante de la peine prononcée par le tribunal et peut donc faire l'objet d'un recours devant un tribunal pénal. La Cour d'appel a prescrit certaines directives quant à l'exercice de ce droit²⁷⁰ :

- la présence de la personne au Royaume-Uni est-elle préjudiciable au pays ?
- les infractions mineures ne doivent pas faire l'objet d'une recommandation d'éloignement ;
- les conséquences sur des tiers innocents (comme les membres de la famille) ;
- la durée de la présence au Royaume-Uni²⁷¹ ;
- circonstances exceptionnelles²⁷².

La recommandation ne doit pas être ajoutée à la peine sans débat; lorsqu'il envisage une recommandation en ce sens, le tribunal doit inviter les parties à présenter des observations.

Sans être une forme d'éloignement, la perte automatique de l'autorisation indéfinie d'entrée ou de séjour constitue un problème sérieux. Les étrangers ayant acquis ce statut en sont automatiquement déchus de deux façons différentes : soit en résidant à l'étranger plus de deux ans²⁷³, soit lorsque, rentrés au Royaume-Uni dans les deux ans, ils ne parviennent pas à convaincre un fonctionnaire de l'immigration qu'ils envisagent de "s'installer", c'est-à-dire qu'ils sont rentrés au Royaume-Uni pour y rester. Cela dit, le Règlement régissant l'immigration

²⁶⁷ La signature de l'arrêté d'expulsion.

²⁶⁸ Sauf lorsque l'éloignement avait pour justification le fait d'être un membre de la famille d'une personne à éloigner et que l'individu en question cesse d'être un membre de la famille de l'intéressé ou atteint sa majorité; de même, un arrêté d'expulsion cesse d'avoir effet si la personne devient citoyen britannique.

²⁶⁹ Article 15 de la Loi sur l'immigration 1971.

²⁷⁰ *R. c. Nazari* [1980] 3 All ER 880.

²⁷¹ *R. c. Sandhu* [1978] Crim LR 103 CA.

²⁷² *R. c. Walters* [1978] Crim LR 175 CA.

²⁷³ Paragraphe 18 ii) du Règlement HC 395 régissant l'immigration.

précise bien que si un étranger ne respecte aucune de ces règles, il peut néanmoins être admis et se voir accorder une autorisation indéfinie d'entrée s'il a vécu au Royaume-Uni la plus grande partie de sa vie²⁷⁴.

Pratique

L'administration utilise avec une grande modération son pouvoir de prononcer un arrêté d'expulsion contre des étrangers ayant un statut de résidence garanti. En 1996, 120 arrêtés ont ainsi été prononcés contre des personnes de cette catégorie en vertu du critère principal²⁷⁵, encore que celui-ci puisse être invoqué également contre des étrangers ne bénéficiant pas de ce statut garanti. Vingt de ces décisions ont par la suite été annulées et quatre-vingt-dix arrêtés d'expulsion ont été exécutés. Selon les avocats, les étrangers exercent habituellement leur droit de recours contre la décision de prononcer un arrêté d'expulsion, même s'il arrive qu'ils retirent leur recours avant que le tribunal d'appel ait pu statuer, généralement pour des raisons familiales. Les avocats nous ont également signalé que les étrangers faisant l'objet d'une décision d'expulsion et exerçant leur droit de recours présentent certaines caractéristiques communes : ce sont généralement des hommes, âgés de 25 à 40 ans, dont l'épouse et les enfants résident au Royaume-Uni. Il est moins aisé de répondre à la question de savoir si la situation de famille motive les efforts supplémentaires faits pour rester au Royaume-Uni, auquel cas ce groupe d'étrangers est automatiquement constitué, ou si nous sommes véritablement en présence de la catégorie d'étrangers vivant depuis longtemps au Royaume-Uni et faisant l'objet de décisions d'éloignement.

Mesure d'éloignement : 1986-96 - Motif concernant l'intérêt public				
Année	Notification d'éloignement	Décision de ne pas éloigner	Départs volontaires	Arrêtés d'expulsion exécutés
1986	140	-	-	100
1987	70	-	-	70
1988	70	40	-	70
1989	110	20	20	70
1990	190	10	20	70
1991	270	100	40	90
1992	150	30	10	130
1993	110	10	-	140
1994	130	20	-	100
1995	90	20	-	70
1996	120	20	-	90

La faculté de prononcer un arrêté d'expulsion au motif de la sécurité nationale ne semble pas être utilisée très souvent. Selon les personnes que nous avons interrogées pour

²⁷⁴ Paragraphe 19 du Règlement HC 395 régissant l'immigration.

²⁷⁵ L'intérêt public (voir ci-dessus).

présente étude, il y a rarement plus d'une dizaine de cas par an. Toutefois, il s'agit de décisions très contestées.

Dans la pratique, la faculté qu'ont les tribunaux de faire une recommandation dans ce domaine n'est pas communément utilisée. Depuis 1991, les tribunaux ont fait entre 300 et 400 recommandations de ce genre par an. Celles-ci concernent tous les étrangers, et non pas seulement ceux qui ont un statut de résidence garanti, lesquels constituent au demeurant le groupe le moins nombreux auquel les tribunaux ont affaire²⁷⁶. En 1996, 360 de ces recommandations ont été faites, dont dix ont été annulées en appel et trente autres l'ont été parce que le secrétaire d'Etat a décidé de ne pas y donner suite. Deux cent soixante-dix arrêtés d'expulsion ont bien été prononcés et exécutés. Les étrangers ayant un statut de résidence garanti ne semblent devoir constituer qu'une faible proportion de ce chiffre. Dans la pratique, on ne sait pas si les tribunaux pénaux envisagent régulièrement de faire des recommandations d'éloignement, voire connaissent la nationalité de la personne en question et, par suite, ont conscience de la possibilité de faire une recommandation. Si, toutefois, c'est bien le cas et les tribunaux envisagent de faire usage de cette faculté, l'intéressé doit en être avisé sept jours avant l'audience afin d'avoir la possibilité de se préparer.

De plus, lorsqu'un tribunal a recommandé l'éloignement d'un étranger, la Direction de l'immigration et de la nationalité procède à une évaluation distincte de la situation avant de décider de prononcer un arrêté d'expulsion. Même si la recommandation concerne un étranger en résidence temporaire condamné au criminel, la décision administrative de prononcer un arrêté d'expulsion n'est pas automatique. D'une façon générale, les cas les plus fréquents dans lesquels des étrangers font l'objet d'une recommandation d'éloignement sont ceux dans lesquels ils se sont livrés à une activité criminelle se rapportant au trafic de drogues dures ou ont commis une infraction grave contre la personne. En règle générale, la Direction de l'immigration et de la nationalité aboutit à la même conclusion que le tribunal pour ce qui est de concilier l'intérêt public et l'intérêt de l'étranger qui souhaite conserver son droit de séjour.

Influence des instruments européens

Le Royaume-Uni a ratifié la Convention européenne d'établissement en 1969. La concession ayant consisté à accorder un statut de résident permanent aux étrangers résidant régulièrement au Royaume-Uni depuis dix ans tire son origine de cette Convention. Le Royaume-Uni octroie aux étrangers titulaires d'une autorisation indéfinie de séjour un degré supérieur de protection contre l'éloignement et la liberté d'exercice de toutes les activités économiques après une période de résidence moins longue que celle qui est prescrite par la Convention. De plus, ce statut juridique garanti est accordé à tous les étrangers ayant obtenu une autorisation indéfinie de séjour, quelle que soit leur nationalité.

Le Royaume-Uni s'emploie actuellement à intégrer la Convention européenne des droits de l'homme à la législation nationale. De la sorte, les tribunaux nationaux pourront tenir compte directement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. De plus, à la suite de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Chahal*, un recours est actuellement formé en faveur d'étrangers menacés d'éloignement pour des motifs politiques.

S'agissant de la pratique suivie par la Direction de l'immigration et de la nationalité, les avocats

²⁷⁶ Les auteurs de vols à l'étalage et d'autres infractions mineures commises contre les biens sont les cas les plus fréquents dont les tribunaux ont à connaître.

se plaignent de ne pas recevoir de réponses détaillées, autrement qu'en ce qui concerne le droit communautaire européen, lorsqu'ils invoquent les instruments internationaux. Ainsi, ils ont relevé à plusieurs reprises la pratique de la Direction consistant à insérer dans ses lettres de refus un paragraphe identique ayant trait à la question de savoir s'il faut appliquer la Convention européenne des droits de l'homme en l'espèce, sans que ces lettres indiquent le moins du monde comment ont été conciliés, par exemple, le droit au respect de la vie familiale et la protection de la communauté visés par l'article 8 de ladite Convention. Cette pratique devrait changer une fois que cette dernière aura été intégrée à la législation interne; seule, en effet, une argumentation plus détaillée a des chances de satisfaire les tribunaux.

Activités des ONG

Au Royaume-Uni, un certain nombre d'ONG suivent les affaires d'éloignement et apportent un appui aux personnes menacées d'éloignement. C'est notamment le cas du *Joint Council for the Welfare of Immigrants* (JCWI), qui est un groupe de coordination des activités des organisations non gouvernementales au Royaume-Uni. De leur côté, les églises ont fait entendre leur voix à l'occasion de certains arrêtés d'expulsion prononcés contre des résidents de longue durée; *Social & Pastoral Action*, groupe placé sous l'égide du diocèse de Westminster a ainsi soutenu ces migrants. Il semble que l'on puisse dire qu'à tout moment, il y a trois ou quatre campagnes menées contre l'éloignement d'étrangers. Ces campagnes peuvent avoir un caractère très différent les unes des autres : certaines sont organisées par les syndicats, d'autres par des associations communautaires ou des églises. Certaines reçoivent, voire encouragent une large couverture médiatique, d'autres préfèrent la discrétion afin de mieux influencer la décision des autorités.

Quand il s'agit d'éloignement, les ONG s'intéressent moins au groupe de personnes ayant obtenu l'autorisation indéfinie de séjour qu'à celles qui, tout en étant des résidents de longue durée, n'ont pas acquis ce statut – il s'agit en général de personnes en situation irrégulière. Il peut aussi s'agir d'affaires dans lesquelles le droit d'asile est invoqué - comme dans le cas de demandeurs d'asile qui attendent des années (parfois plus de cinq) qu'il soit statué sur leur cas. Pendant cette attente, des attaches se développent avec la communauté et le demandeur et sa famille s'intègrent. Dans ces conditions, leur éloignement apparaît particulièrement odieux, au moins à certains groupes de la société.

Citoyenneté

Au Royaume-Uni, l'acquisition de la citoyenneté par naturalisation est laissée à l'appréciation de l'administration. Sont toujours requis un certificat de bonnes vie et mœurs et généralement aussi un test linguistique. Seuls peuvent y prétendre les étrangers ayant obtenu l'autorisation indéfinie de séjour²⁷⁷ et elle fait l'objet d'une obligation de résidence. Les étrangers souhaitant obtenir la citoyenneté à titre individuel doivent avoir résidé au moins cinq ans au Royaume-Uni (mis à part les périodes d'absence autorisée). Dans le cas d'une personne souhaitant obtenir la citoyenneté en tant que conjoint d'un citoyen britannique, l'obligation de résidence est ramenée à trois ans.

Les enfants nés au Royaume-Uni d'un étranger²⁷⁸ ayant reçu l'autorisation indéfinie de séjour

²⁷⁷ Ou un autre statut garanti qui ne limite pas la période pour laquelle la personne concernée peut résider au Royaume-Uni.

²⁷⁸ Dans le cas d'une femme, il peut s'agir d'un enfant légitime ou non; dans le cas d'un homme, les enfants doivent être légitimes.

acquièrent automatiquement la citoyenneté britannique²⁷⁹. Par suite, il y a au Royaume-Uni très peu de personnes se trouvant dans la catégorie qui existe dans d'autres pays européens d'immigrés "de la deuxième génération" ayant un statut de résidence non garanti. La plupart des enfants nés au Royaume-Uni de personnes ayant l'intention d'y demeurer indéfiniment acquièrent automatiquement la citoyenneté à la naissance. Il y a certes certains enfants nés au Royaume-Uni de parents ayant les mêmes intentions mais n'ayant pas encore obtenu l'autorisation indéfinie de séjour, auquel cas leurs enfants ne naissent pas citoyens britanniques. Toutefois, des règles simplifiées d'acquisition de la citoyenneté s'appliquent au cas de ces enfants²⁸⁰. Une procédure simplifiée s'applique aussi aux enfants nés à l'étranger qui entrent (généralement avec leur famille) au Royaume-Uni pour s'y installer de façon permanente. La double nationalité est autorisée. Ainsi, lorsqu'il atteint l'âge de 16 ans²⁸¹, un jeune né de parents étrangers soit au Royaume-Uni, soit à l'étranger, mais arrivé dans le pays très jeune, a toutes les chances d'être un citoyen britannique et, de ce fait, d'être protégé contre toute mesure d'éloignement.

²⁷⁹ Article premier de la Loi britannique sur la nationalité 1981.

²⁸⁰ Article 3 de la Loi britannique sur la nationalité 1981.

²⁸¹ La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'éloignement de ressortissants de pays étrangers et le droit au respect de la vie familiale (article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme) tend à indiquer que les jeunes de plus de 16 ans, qu'ils soient nés dans le pays ou soient venus y résider très jeunes, sont les personnes qui risquent le plus de faire l'objet de procédures d'éloignement à la suite d'une condamnation pénale.

4. LE DROIT DANS DOUZE AUTRES PAYS

4.1. Autriche

En 1996, l'Autriche comptait quelque 728 000 étrangers, soit 9 % de sa population (8 millions d'habitants). Les principaux groupes sont constitués par les ressortissants de l'ex-Yougoslavie (près de 50 %), de la Turquie et des Etats membres de l'Union européenne. 40 % environ de la population étrangère vivent à Vienne. On estime qu'en 1995, deux tiers de la population étrangère avait vécu plus de huit ans en Autriche et que 45 % de cette population étaient en Autriche depuis plus de 15 ans.²⁸²

La législation autrichienne sur l'immigration a fait l'objet de révisions répétées au cours des dix dernières années: en 1990, 1993, 1995 et 1997.²⁸³ La loi de 1997 sur les étrangers modifie entièrement la législation sur l'accès, la résidence et l'établissement d'étrangers. Elle est entrée en vigueur le 1er janvier 1998²⁸⁴. Un de ses objectifs est l'intégration des migrants résidant déjà en Autriche. La loi accorde un statut de résidence plus solide aux migrants de longue durée. Elle distingue deux types de permis de séjour: un permis de séjour temporaire (*Aufenthaltsurlaubnis*) et un permis d'établissement (*Niederlassungsbewilligung*).²⁸⁵

Les étrangers qui ont l'intention de vivre en Autriche pour une durée indéterminée ou qui exercent une activité de salarié ou d'indépendant peuvent se voir accorder un permis d'établissement pour autant qu'ils apportent la preuve qu'ils disposent d'un logement et d'un revenu suffisants²⁸⁶. L'octroi ou le refus d'un permis d'établissement dépend aussi du fait que le quota annuel de nouveaux permis est ou non atteint²⁸⁷. Le premier permis d'établissement est valable un an et est renouvelable deux fois par périodes de deux ans²⁸⁸. Lorsque l'intéressé a séjourné cinq ans en Autriche sans interruption, que ses revenus sont encore suffisants et qu'il exerce une activité légale, et lorsque les autres conditions d'octroi du permis initial demeurent réunies (par exemple, l'absence de menace pour l'ordre public), il a droit à un permis d'établissement permanent (*unbefristete Niederlassungsbewilligung*). Le conjoint et les enfants mineurs des personnes qui détiennent un permis d'établissement permanent ont droit à ce même statut lorsqu'elles ont vécu deux ans en Autriche²⁸⁹. Les membres étrangers de la famille de ressortissants autrichiens ont également droit à l'octroi d'un permis d'établissement. Ils se voient accorder les mêmes droits de résidence que les membres de la famille des ressortissants de l'Union européenne qui sont ressortissants de pays tiers.²⁹⁰ Ce permis est valable pour une durée indéterminée.

La loi sur les étrangers, de 1997, stipule que des cours de langue, une formation professionnelle et des programmes d'information doivent être assurés pour les étrangers qui détiennent un permis d'établissement, afin de favoriser leur intégration dans la vie économique,

²⁸² Hoflinger et Waldrauch 1997, p. 110.

²⁸³ Gehmacher 1993; Pochieser 1996, p. 361; Rath-Kathrein 1997.

²⁸⁴ *Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden (Fremdengesetz 1997)*, *Bundesgesetzblatt* du 14 juillet 1997, I, p. 995, ci-après: "FrG".

²⁸⁵ Article 7 FrG.

²⁸⁶ Article 10 et article 12 § 1 FrG.

²⁸⁷ Article 19 FrG.

²⁸⁸ Article 19 § 6 et article 23 § 4 FrG.

²⁸⁹ Article 24 FrG; voir aussi les articles 20 § 1 et 23 § 6.

²⁹⁰ Article 49 FrG.

sociale et culturelle autrichienne et de leur assurer, dans ces domaines, l'égalité des chances avec les ressortissants autrichiens.²⁹¹

D'après une enquête réalisée à Vienne en 1995, 40 % environ de la population étrangère et 90 % des étrangers qui ont immigré en Autriche entre 1963 et 1983 étaient détenteurs d'un permis d'établissement permanent (*unbefristeter Aufenthaltstitel*) au titre de l'ancienne loi sur les étrangers.²⁹² La plupart d'entre eux auront droit à un permis d'établissement permanent au titre de la loi de 1997.²⁹³

Plusieurs dispositions de la législation nouvelle renforcent le statut de résidence des étrangers résidents de longue durée. Cette législation fut adoptée suite aux critiques vives et persistantes qu'avait suscitées la loi antérieure, entrée en vigueur en 1993.²⁹⁴ Sous la législation précédente, un permis de séjour permanent pouvait être retiré pour tout motif qui suffirait à justifier le refus d'un visa: revenus insuffisants, logement inadéquat, actes portant atteinte à la sécurité, à la paix et à l'ordre publics, y compris les infractions au Code de la route.²⁹⁵ Des milliers d'étrangers possédant des permis de séjour n'étaient pas en mesure de satisfaire à la condition du logement adéquat et risquaient de perdre leur statut et d'être contraints de quitter le pays.²⁹⁶

Les médias se sont largement fait l'écho des problèmes liés à l'expulsion des étrangers résidents de longue durée sous la législation antérieure, ce qui a débouché sur les efforts soutenus d'ONG, d'églises et d'organisations semi-publiques telles que le *Wiener Integrationsfonds* pour s'opposer à l'expulsion et faire campagne en faveur d'un statut de résidence sûr, en particulier pour les immigrants de la deuxième et de la troisième générations.²⁹⁷

La Cour constitutionnelle autrichienne a, dans plusieurs affaires, déclaré que des décisions prises par les autorités en application de l'ancienne législation violaient le droit à la protection de la vie familiale.²⁹⁸ Dans une affaire de 1995, la Cour constitutionnelle a estimé qu'il était contraire à la Constitution de traiter les étrangers ayant séjourné longtemps dans le pays sur le même pied que les nouveaux immigrants lorsqu'ils introduisent une demande de renouvellement de leur permis de séjour. Cette affaire concernait une famille d'origine yougoslave qui avait vécu plus de 20 ans en Autriche et dont les enfants étaient nés dans le pays. Leur demande de renouvellement de leur permis de séjour fut rejetée au motif qu'ils avaient dépassé de deux mois la durée autorisée du séjour. La cour a qualifié cette politique de harcèlement et a critiqué les autorités pour n'avoir pas pris en compte le droit à l'unité familiale. La cour a fait valoir que, dans ce type d'affaires, le droit à la vie familiale, tel que protégé par l'article 8 de la CEDH, possède un poids supérieur à l'infraction relativement mineure à la législation sur l'immigration. Dans plusieurs autres affaires concernant des retraits de permis de séjour pour logement inadéquat ou revenus insuffisants, la Cour constitutionnelle a également déclaré que le droit à la

²⁹¹ Article 51 FrG.

²⁹² Hofinger et Waldrauch 1997: 99; 36 % détenaient un permis de séjour de deux ans et 15 %, un permis valable un an. Ces mêmes auteurs avaient estimé que le pourcentage d'étrangers détenant un permis permanent était sensiblement moindre: Cinar, Hofinger et Waldrauch 1995, p. 33.

²⁹³ Article 113 § 5 FrG.

²⁹⁴ *Regelung des Aufenthalts von Fremden in Österreich – Aufenthaltsgesetz, Bundesgesetz 1992/466*, qui était entrée en vigueur le 1er juillet 1993.

²⁹⁵ Article 10 § 1 FrG 1993; Pochieser 1996, p. 361.

²⁹⁶ *Migration News Sheet*, septembre 1993; Pochieser 1996, p. 369.

²⁹⁷ *Wiener Integrationsfonds* 1996; *Migration News Sheet*, mai 1997.

²⁹⁸ Pochieser 1996, p. 370; *Wiener Integrationsfonds* 1996, pp. 23-25.

vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la CEDH devait l'emporter et qu'une prolongation du permis de séjour devait être accordée à l'étranger. Dans ces arrêts, la Cour constitutionnelle a apparemment pris en compte la jurisprudence de la Commission et de la Cour européennes des Droits de l'Homme.²⁹⁹ Au début de 1997, la Commission européenne des Droits de l'Homme a déclaré recevables deux requêtes dirigées contre l'Autriche, introduites par des étrangers résidents de longue durée menacés d'expulsion.³⁰⁰

Les auteurs de la nouvelle loi sur les étrangers ont tenu compte de la jurisprudence tant nationale que strasbourgeoise concernant le droit à la protection de la vie familiale.³⁰¹ La loi fait explicitement référence, à cinq reprises, à l'article 8 de la CEDH.³⁰²

La loi de 1997 comporte un système de motifs facultatifs ou obligatoires d'expulsion assez similaire à celui de la loi allemande sur les étrangers.³⁰³ La nouvelle législation a introduit un renforcement progressif de la sécurité de séjour pour les étrangers qui ont séjourné en Autriche en vertu d'un permis d'établissement de cinq, huit ou dix ans. Après cinq années de séjour, l'expulsion pour ressources insuffisantes ou dépendance de l'assistance publique n'est plus possible, sauf lorsque l'intéressé ne cherche pas sérieusement à trouver un emploi. Le seul motif d'expulsion après huit ans est le cas où l'étranger a été convaincu d'un délit pénal ou le cas où la poursuite de son séjour en Autriche est considérée comme une menace pour la paix, l'ordre et la sécurité publics. Après dix années de séjour, l'étranger ne peut être expulsé que lorsqu'il a été reconnu coupable de certains délits graves précis, tel que le trafic de drogue, et condamné à une peine de détention d'un an au moins, ou lorsqu'il récidive avant d'avoir purgé la première peine et que sa deuxième condamnation débouche sur une peine de détention de six mois au moins.³⁰⁴

Les immigrants de la deuxième et de la troisième générations jouissent d'une sécurité de résidence absolue: l'expulsion d'étrangers qui ont grandi et passé la moitié de leur vie en Autriche et y ont séjourné au cours des trois dernières années est interdite. Ils ne peuvent pas non plus faire l'objet d'une interdiction de séjour.³⁰⁵ La loi sur les étrangers interdit explicitement l'éloignement d'un étranger lorsque la Cour européenne des Droits de l'Homme ou la Commission européenne a, dans le cadre d'une mesure provisoire, recommandé de suspendre la déportation.³⁰⁶

La nationalité autrichienne peut être accordée à un étranger après dix années de séjour légal ininterrompu en Autriche. Cette durée est réduite pour les conjoints de ressortissants autrichiens. La nationalité doit être accordée après 30 ans de séjour légal. Il n'existe pas de mécanisme simple d'acquisition de la nationalité autrichienne pour les immigrants de la deuxième génération. Les enfants mineurs peuvent partager la naturalisation de leurs parents.³⁰⁷

²⁹⁹ Morscher 1997, p. 144 nbp 104; Wiener Integrationsfonds 1995, p. 23.

³⁰⁰ *Ciftci c/ Autriche* (requête 24375/94) et *Raguz c/ Autriche* (requête 26300/95).

³⁰¹ Rath-Kathrein 1997, p. 713.

³⁰² Aux articles 8 § 4, 34 § 1, 36 § 1, 36 § 9 et 94 § 3.

³⁰³ Articles 34 et 37 FrG.

³⁰⁴ Article 35 FrG.

³⁰⁵ Article 35 § 4 et article 38 § 2 FrG.

³⁰⁶ Article 57 § 6 FrG.

³⁰⁷ EURODOC 1997: 13-17.

4.2. Danemark

En 1994, environ 190 000 étrangers (soit 3,6 % de la population), dont 43 000 ressortissants de l'Union européenne, avaient un domicile enregistré au Danemark. Les Turcs étaient la première nationalité représentée (35 000 personnes).

La loi danoise sur les étrangers³⁰⁸ prévoit deux types de statut de séjour sûr spécial: 1. le permis de séjour permanent sans limite de validité ; 2. le permis de séjour temporaire dont seuls des motifs exceptionnels peuvent, pour certains groupes privilégiés, justifier le retrait ou le refus de prolongation et qui crée dès lors, en pratique, les mêmes droits que le permis de séjour permanent. La plupart des migrants étrangers de longue durée se voient délivrer un permis de séjour permanent après cinq ans de séjour légal³⁰⁹. Ils n'ont alors plus besoin de permis de travail et ont droit au regroupement familial avec leur conjoint et leurs enfants mineurs.

Un permis de séjour devient caduc lorsque l'étranger s'absente du Danemark pendant plus de douze mois.³¹⁰ Le permis peut être retiré si les raisons de son octroi ne sont plus réunies (en cas de divorce ou de mise au chômage). Toutefois, les migrants qui ont été admis dans le pays en vue d'un séjour permanent, soit essentiellement des parents proches y compris les conjoints, les partenaires cohabitants, les enfants mineurs et les parents âgés de Danois ou d'étrangers détenant un permis de séjour permanent, sont protégés contre le retrait du permis après trois années de séjour légal.³¹¹ Un permis de séjour temporaire ou permanent obtenu frauduleusement peut être retiré à tout moment.

En 1995, il y a eu 198 retraits de permis de séjour de personnes admises pour d'autres motifs que l'asile. Ce nombre inclut tant les retraits pour obtention frauduleuse que ceux pour disparition des motifs qui ont permis la délivrance. Ce dernier cas n'est plus applicable aux personnes admises en vue d'un séjour permanent trois ans après cette admission.

L'expulsion d'un étranger peut être ordonnée par un tribunal (pas par l'administration) en tant qu'élément d'une condamnation criminelle.³¹² La qualité de la protection contre l'expulsion est proportionnelle à la durée du séjour au Danemark. Ce principe et les règles détaillées qui en découlent sont énoncés explicitement dans la loi. Un étranger qui a séjourné légalement au Danemark au cours des sept dernières années au moins ne peut être expulsé que pour les motifs suivants: l'expulsion est jugée nécessaire pour des questions de sécurité nationale; l'étranger a commis des délits graves et répétés ou a été condamné à une peine d'emprisonnement de six ans ou plus, compte tenu de la nature et de la gravité du délit. Après quatre années de séjour légal, l'expulsion est possible après une peine de détention de quatre ans ou après une peine d'un an s'il est probable que l'étranger commettra d'autres délits au Danemark.³¹³

³⁰⁸ loi consolidée n° 562 du 30 juin 1995 du ministère de l'Intérieur.

³⁰⁹ article 11 § 2 de la loi sur les étrangers.

³¹⁰ article 17 de la loi sur les étrangers.

³¹¹ article 19 § 2 de la loi sur les étrangers.

³¹² article 49 de la loi sur les étrangers.

³¹³ articles 22-26 de la loi sur les étrangers, et Hofmann 1985, p. 218.

En 1995, le nombre total d'ordonnances d'expulsion prononcées par les tribunaux s'est élevé à 281. Entre janvier 1996 et juillet 1997, 507 ordonnances d'expulsion ont été prononcées au total. Dans 365 de ces cas, l'ordonnance a été effectivement appliquée par éloignement de l'étranger. Ces nombres comprennent tous les étrangers, quel que soit leur statut de séjour. La plupart d'entre eux n'avaient passé que peu de temps au Danemark. Les ordonnances d'expulsion qui concernent des étrangers résidents légaux de longue durée sont généralement prononcées dans des affaires d'homicide ou de délits intéressant la drogue.

Lors des travaux préparatoires de la loi actuelle sur les étrangers, il a été fait explicitement référence aux articles 3 et 8 de la CEDH. L'intention était que les dispositions sur l'expulsion et la sécurité de résidence soient conformes à la Convention et à la jurisprudence de la CrEDH. Les décisions des services de l'immigration ou des tribunaux prises dans des affaires d'expulsion à l'encontre d'immigrants résidents de longue durée sont généralement influencées par la Convention, bien que l'on trouve rarement, dans ces décisions et arrêts, des références explicites à la jurisprudence de la CrEDH.

La condition normale de résidence pour la naturalisation (sept ans) est ramenée à quatre ans pour les étrangers mariés depuis plus de trois ans à un ressortissant danois. Les ressortissants de la Finlande, de la Norvège et de la Suède ont droit à la nationalité danoise après sept années de séjour au Danemark. Les autres étrangers n'ont pas de droit à la naturalisation. Toutefois, les personnes qui ont vécu au Danemark de manière ininterrompue pendant cinq ans avant l'âge de 16 ans peuvent opter pour la nationalité danoise. La déclaration doit être faite avant d'atteindre l'âge de 23 ans.³¹⁴

³¹⁴ Hofmann, p. 220.

4.3. Estonie

A la restauration de son indépendance, en 1991, l'Estonie a rétabli la loi sur la nationalité qui était en vigueur au moment de l'occupation par l'Union soviétique en 1940. Tous les autres Etats successeurs de l'Union soviétique à l'exception de la Lettonie ont, au moment de l'indépendance, accordé la nationalité aux résidents permanents ou leur ont permis d'opter pour celle-ci.³¹⁵ La politique estonienne a eu pour résultat que près d'un million de personnes (30 % de la population) sont devenues des étrangers dans leur pays de résidence. La plupart sont des migrants russophones qui se sont installés en Estonie sous l'occupation russe ou qui y sont nés. Lorsque la loi de 1993 sur les étrangers a contraint ces personnes à demander un passeport d'étranger³¹⁶, un permis de séjour et un permis de travail, elles furent très nombreuses à opter pour la nationalité russe, essentiellement pour éviter de devenir apatrides. Une enquête effectuée en 1996 a révélé que, cette année-là, deux tiers des résidents non-ressortissants de l'Estonie étaient apatrides et 28 % détenaient la nationalité de la Fédération de Russie. Plus de 60 % des résidents non-ressortissants estoniens ont vécu vingt ans ou plus en Estonie.³¹⁷

La loi estonienne de 1993 sur les étrangers prévoit des permis de séjour temporaires et permanents. Un permis de séjour permanent peut être délivré aux étrangers qui ont séjourné deux des cinq dernières années en Estonie au titre d'un permis de séjour temporaire et qui disposent d'un logement et d'un emploi ou autre moyen légal de subsistance.³¹⁸ La loi énumère sept motifs de refus obligatoire d'un permis de séjour. Ces motifs s'appliquent aux permis de séjour tant temporaires que permanents.

Un permis de séjour peut être retiré pour cinq raisons : communication d'informations fausses à l'introduction de la demande; violation de l'ordre constitutionnel ou des lois de l'Estonie; activités menaçant l'Etat estonien et sa sécurité; peine de détention de plus d'un an; engagement dans l'armée d'un autre Etat.³¹⁹ Ici aussi, ces motifs s'appliquent et aux permis temporaires et aux permis permanents. Un étranger qui a perdu son statut de résidence doit quitter le pays. Si l'intéressé ne s'exécute pas, une ordonnance d'expulsion peut être rendue.³²⁰ Il n'existe aucune disposition légale accordant le droit à un permis de séjour permanent à une catégorie quelconque d'étrangers. En outre, les permis de séjour permanent n'offrent pas davantage de protection contre l'expulsion que les permis temporaires si ce n'est que ceux-ci ne peuvent être renouvelés à l'expiration. Les étrangers en séjour légal dans le pays ont le droit de se pourvoir en appel devant un tribunal contre une décision de retrait du permis de séjour ou contre une ordonnance d'expulsion. La loi ne prévoit toutefois aucun effet suspensif de ces recours.³²¹

³¹⁵ Schlager 1997, p. 25; Brubacker 1992.

³¹⁶ Article 8 § 3 de la loi sur les étrangers, du 8 juillet 1993.

³¹⁷ OIM 1997, pp. 4-15 et 34

³¹⁸ L'article 12 § 3 de la loi de 1993 sur les étrangers a été modifié en 1994, en 1995 et (deux fois) en 1997. Une traduction officielle de cette loi en anglais a été publiée par l'Estonian Translation and Legislative Support Centre à Tallinn, Estonian Legislation in Translation, n° 8 août 1997; voir aussi Sanikidze 1996, pp. 76 et suivantes.

³¹⁹ Article 14 de la loi sur les étrangers.

³²⁰ Article 16 de la loi sur les étrangers.

³²¹ Article 9 § 4 de la loi sur les étrangers. L'article 20 § 3 accorde aux étrangers qui étaient installés en Estonie en juillet 1990 un droit de recours similaire, formulé en termes généraux, contre un refus de permis de séjour ou de travail. Les experts du Conseil de

La loi de 1993 sur les étrangers prévoit que les étrangers qui séjournent en Estonie le 1^{er} juillet 1990 et ont continué à vivre dans le pays doivent introduire dans les deux ans une demande de permis de séjour et de travail. Ce délai a été porté par la suite à trois ans. Ils se voient "garantir la délivrance d'un permis de séjour et de travail si le statut juridique de l'étranger satisfait aux conditions énoncées dans la présente loi".³²² Les règles générales de la loi se bornent à prévoir que des permis de séjour peuvent être délivrés et à énumérer les motifs de refus ou de révocation des permis de séjour et, dès lors, le sens de cette garantie n'apparaît pas clairement. Les permis de séjour signifiés avant juillet 1993 au moyen d'un cachet apposé sur les anciens passeports intérieurs de l'Union soviétique par les autorités estoniennes deviennent caducs.³²³

La loi contient un droit explicite à un permis de séjour pour une seule catégorie de personnes, à savoir les étrangers qui étaient installés en Estonie en juillet 1990, qui ont réussi l'épreuve linguistique d'estonien, et qui ont demandé la nationalité estonienne avant juillet 1995 avaient droit à un permis de séjour temporaire en attendant la décision concernant leur demande de naturalisation.³²⁴ Les personnes qui étaient installées en Estonie à cette date et qui n'introduisent pas dans les délais une demande de permis de séjour ne peuvent plus travailler en Estonie et doivent quitter le pays.³²⁵ D'après l'enquête ci-dessus, plus de 90 % des étrangers résidents avaient introduit une demande en 1996 et 75 % avaient effectivement obtenu un permis de séjour. Près d'un quart des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête estimaient que l'obligation de posséder des permis de séjour et de travail compliquerait la recherche d'un emploi pour les non-ressortissants.³²⁶

Le résultat combiné de ces politiques est que, à la fin de 1997, une fraction importante de la population estonienne est constituée d'immigrants de longue durée majoritairement apatrides et dont une minorité ne possède aucun document valable de séjour.³²⁷ Aux termes de la législation estonienne, ces immigrants de longue durée ne jouissent d'aucune protection spéciale contre l'expulsion en raison de la durée de leur séjour légal en Estonie.³²⁸ Ils n'ont pas librement accès à l'emploi et leurs chances d'acquérir la nationalité estonienne sont limitées.³²⁹

l'Europe qui, à la demande du président de l'Estonie, ont examiné en 1993 une version antérieure de la loi sur les étrangers ont souligné le manque de précision en ce qui concerne les recours judiciaires faisant référence à l'article 3 de la Convention européenne d'établissement: voir Avis sur la loi de la République d'Estonie sur les étrangers, Strasbourg, 6 juillet 1993.

³²² Article 20 § 2 de la loi sur les étrangers.

³²³ Article 19 de la loi sur les étrangers.

³²⁴ Article 21 § 4 de la loi sur les étrangers.

³²⁵ Articles 21 § 7 et 21 § 8 de la loi sur les étrangers.

³²⁶ OIM 1997, p. 8.

³²⁷ D'après certains articles de presse parus en décembre 1997, le gouvernement estonien était en train d'examiner un projet de loi visant à régulariser la situation des résidents "illégaux", estimés à 50 000, qui étaient installés et s'étaient inscrits avant juillet 1990 et n'avaient pas encore demandé de permis au titre de la loi de 1993 sur les étrangers, Migration News Sheet, janvier 1998, p. 4.

³²⁸ Cette protection peut être offerte par des instruments internationaux. L'Estonie a ratifié les quatrième et septième protocoles à la CEDH. Ces protocoles interdisent l'expulsion collective et prévoient des garanties procédurales contre l'expulsion brutale d'étrangers séjournant légalement dans le pays.

³²⁹ Dans son avis sur la demande estonienne d'adhésion à l'Union européenne, la Commission déclare que l'Estonie doit prendre des mesures pour accélérer les procédures de naturalisation afin d'améliorer l'intégration dans la société estonienne de sa population russophone qui n'a pas acquis la nationalité estonienne, voir COM (97) 2006

La loi estonienne de 1995 sur la nationalité prévoit que les étrangers qui demandent la naturalisation doivent notamment avoir vécu en Estonie sur base d'un permis de séjour permanent pendant cinq années au moins avant et une année après la date de la demande. Ils doivent aussi parler, lire et écrire l'estonien.³³⁰ La disposition de la loi antérieure sur la nationalité qui prévoyait qu'il pouvait être dérogé à la condition linguistique dans le cas des apatrides qui ont séjourné en permanence en Estonie pendant dix ans au moins a été supprimée.³³¹ La nouvelle législation n'autorise cette dérogation que dans des cas exceptionnels, notamment pour les personnes handicapées de la parole ou de la vue; les personnes nées avant 1930 sont exemptées de l'obligation de savoir écrire l'estonien.

En pratique, la condition de la connaissance de l'estonien semble être un obstacle qu'assez peu de résidents non estoniens ont pu surmonter. Le nombre de naturalisations est relativement limité au regard de la taille et de la durée de séjour de la population étrangère. Plus de la moitié des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête commanditée par l'OIM ont exprimé le souhait d'acquérir la nationalité estonienne. Une sur cinq seulement avait effectivement introduit une demande. Les deux tiers des autres ont déclaré qu'elles ne l'avaient pas fait parce qu'elles étaient incapables de réussir l'épreuve linguistique.³³² Il a été annoncé que le gouvernement estonien envisageait de déposer un projet de loi accordant la nationalité estonienne aux enfants nés en Estonie de parents non estoniens.³³³ Sauf si cette règle est appliquée avec effet rétroactif, il faudra toute une génération pour que les descendants actuels des immigrants qui se sont installés en Estonie pendant l'occupation soviétique retrouvent la nationalité de leur pays de résidence.

def. du 15 juillet 1997, p. 19.

³³⁰ Articles 6, 8 et 34 de la loi sur la nationalité adoptée le 19 janvier 1995, voir Sanikidze 1996, pp. 90 et suiv.

³³¹ Article 7 de la loi de 1993 sur la nationalité, voir EURODOC, Bulletin européen sur la nationalité, Strasbourg, mars 1997.

³³² OIM 1997, pp. 17/18. En ce qui concerne la pratique de la naturalisation en Estonie, voir Open Society Institute 1997, pp. 41-61.

³³³ *Migration News Sheet*, janvier 1998.

4.4. Hongrie

Depuis 1988, la Hongrie connaît une migration positive nette. La majorité des immigrants, qu'il s'agisse de demandeurs d'asile, de travailleurs migrants, d'indépendants, de membres de la famille ou d'étudiants, sont des Hongrois de souche provenant d'au-delà des frontières.³³⁴

La loi de 1993 sur l'entrée et le séjour des étrangers en Hongrie et sur l'immigration³³⁵ et sa législation secondaire comportent des règles qui concernent trois types de documents de séjour : les permis de séjour temporaire, les permis de séjour permanent et les permis d'immigration. Ce dernier statut est destiné aux immigrants établis. Il peut être obtenu lorsque l'intéressé répond aux conditions suivantes: trois années de séjour légal ininterrompu en Hongrie, ressources et logement suffisants, absence de casier judiciaire, pas de menace pour la santé publique, et capacité de s'intégrer dans la société hongroise (essentiellement, une connaissance suffisante du hongrois). Le conjoint et les enfants mineurs de la personne qui détient un permis d'immigration ont droit à ce permis sans devoir justifier de la condition habituelle de trois années de séjour. Les enfants nés en Hongrie de parents détenant un permis d'immigration obtiennent automatiquement le même statut que leurs parents.³³⁶ Chaque année, le gouvernement fixe le quota du nombre total de permis d'immigration à délivrer au cours de l'année concernée. Les immigrants pour cause de regroupement familial, les demandeurs d'asile et les Hongrois de souche sont admis hors quota.

Un permis d'immigration donne le droit d'entrer en Hongrie et d'y séjourner sans limitation de durée. L'intéressé se voit délivrer une carte d'identité spéciale (le "carnet bleu"). Les détenteurs de ce permis sont exemptés de l'obligation d'avoir un permis de travail. Ils ont droit au même traitement que les ressortissants hongrois pour ce qui est des prestations sociales et familiales et de l'éducation publique.

En 1996, quelque 70 000 personnes vivant en Hongrie détenaient un permis d'immigration, dont deux tiers de Hongrois de souche qui avaient émigré à partir d'autres pays de la région.³³⁷ Environ 60 % de ces personnes ont une activité économique et 5 % sont des retraités; les 35 % restants sont des étudiants ou des membres de la famille à charge.

Pendant les trois années qui suivent la délivrance d'un permis d'immigration, les règles en matière d'expulsion sont les mêmes que pour les étrangers détenteurs d'autres documents de résidence. Après cette période de trois ans, une personne en possession d'un permis d'immigration peut être expulsée de Hongrie et se voir retirer son permis pour trois motifs seulement: activités criminelles graves menaçant l'ordre public (par exemple, appartenance à une organisation terroriste, trafic de drogue ou de personnes); constituer une menace pour la sécurité nationale; avoir subi une peine d'emprisonnement de plus de deux ans.³³⁸

³³⁴ Szoke 1992; Tôth 1995.

³³⁵ loi n° LXXXVI du 14 septembre 1993.

³³⁶ articles 17-22 de la loi sur les étrangers; articles 20-36 du décret du cabinet n° 64 du 30 avril 1994 et articles 20-29 du décret du ministre de l'Intérieur n° 9 du 30 avril 1994.

³³⁷ Source : Office central de statistique; le nombre exact n'est pas connu, seul le nombre de permis délivrés étant recensé; le nombre de détenteurs de permis qui ont quitté le pays ou ont acquis la nationalité hongroise n'est pas connu; Tôth 1995, p. 60.

³³⁸ Articles 32 §§ 2 et 3 de la loi sur les étrangers et article 46 du décret du ministre de l'Intérieur n° 9, du 30 avril 1994.

Avant 1993, la plupart des règles en matière d'immigration n'avaient pas de base légale claire. La loi de 1993 a amélioré le statut juridique des étrangers résidents, même si ces règles laissent une grande latitude aux autorités d'immigration. La nouvelle législation crée un droit de recours contre une décision de refus ou de retrait du permis d'immigration. Ces recours ont un effet suspensif sur l'éloignement forcé.³³⁹ L'expulsion effective d'une personne détenant un permis d'immigration est exceptionnelle et estimée à moins de cinq cas par an. Le droit hongrois ne prévoit aucune catégorie d'étrangers jouissant d'une protection absolue contre l'expulsion.³⁴⁰

Certains arrêts des juridictions hongroises mentionnés dans les revues juridiques font référence à la jurisprudence de la CrEDH en matière de droit à la protection de la vie familiale. Les avocats commandités par des ONG dans des affaires d'immigration évoquent souvent la jurisprudence strasbourgeoise. Il semble que la connaissance de cette jurisprudence s'étende progressivement au sein de l'appareil judiciaire.

En pratique, la détention d'un permis d'immigration est une condition préalable de la naturalisation. La condition de résidence normale pour la naturalisation prévue par la loi de 1993 sur la nationalité hongroise est de huit ans. Cette durée est ramenée à trois ans pour les conjoints et les enfants mineurs de ressortissants hongrois et à un an pour les étrangers qui peuvent prouver qu'ils sont des descendants d'un ressortissant hongrois.³⁴¹

³³⁹ Tóth 1995, p. 65.

³⁴⁰ Il existe une protection relative, en ce sens qu'un étranger ne peut être expulsé vers un pays où il risque d'être victime de traitements inhumains ou de persécution: articles 32 § 2 et 35 § 3 de la loi sur les étrangers et articles 31 et 44 du décret du ministre de l'Intérieur n° 9, du 30 avril 1994.

³⁴¹ Article 4 de la loi sur la nationalité hongroise, loi n° LV adoptée le 1^{er} juin 1993, Mohay 1994 et Tóth 1995.

4.5. Italie

L'Italie possède une longue tradition de pays d'émigration. Depuis la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, des millions d'Italiens se sont installés à l'étranger. A la fin des années soixante-dix, l'Italie est devenue un pays d'accueil pour les immigrés. Le recensement de 1981 a mis en évidence un accroissement démographique net suite à la migration à rebours et à l'immigration nouvelle. L'immigration sur une grande échelle est un phénomène relativement nouveau et, par conséquent, la population étrangère reste relativement réduite: elle est estimée à 1 à 2 % de la population totale. Les ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne représentent environ un cinquième des étrangers recensés.³⁴²

Les principales règles du droit italien en matière de migration ont été codifiées dans une loi de 1990 connue sous le nom de "loi Martinelli", du nom de son auteur et promoteur initial, l'ancien Vice-Premier ministre Claudio Martelli.³⁴³ La loi avait notamment pour but de faciliter l'intégration des étrangers ressortissants d'Etats non-CEE qui séjournaient déjà en Italie et avaient obtenu un permis de séjour, généralement au cours de campagnes antérieures de régularisation. La loi prévoyait la délivrance de permis de séjour temporaire (*permesso di soggiorno*) d'une durée maximum de deux ans. Ces permis sont renouvelables. Lorsque les conditions auxquelles le permis initial avait été délivré sont toujours réunies, le permis a été généralement renouvelé pour une période double de celle du permis initial.

La loi Martelli a instauré un statut de séjour spécial valable uniquement pour les conjoints de ressortissants italiens qui séjournent légalement en Italie depuis trois ans au moins. Ce permis avait une durée de validité indéterminée.³⁴⁴ Ce statut spécial est supprimé en cas de divorce. Le conjoint non-ressortissant italien devait alors demander un permis de séjour normal temporaire à d'autres fins, par exemple l'emploi, l'activité d'indépendant ou les études. Aucune règle spéciale ne protégeait cette catégorie de migrants contre l'expulsion. Un ordre d'expulsion pouvait être adopté par le ministre de l'Intérieur ou, en cas de délit grave, par un tribunal. Les règles générales en matière d'expulsion étaient applicables à tous les étrangers.³⁴⁵ Un décret-loi de décembre 1995 aurait prévu la protection contre l'expulsion pour certaines catégories de personnes: étrangers de moins de 16 ans; personnes ayant séjourné cinq ans au moins en Italie avec des membres de leur famille de nationalité italienne; femmes enceintes de trois mois au moins.³⁴⁶ Toutefois, ce décret-loi n'a pas été confirmé et n'est donc pas entré en vigueur.

³⁴² Martiniello 1992; Rosoli 1993; Calavita 1994: 303; Zincone 1995; Eurostat 1996.

³⁴³ Loi n° 39 du 28 février 1990 portant certaines dispositions urgentes en matière d'asile politique, d'entrée et de séjour des étrangers non-CEE et de régularisation des ressortissants non-CEE et des apatrides présents sur le territoire italien.

³⁴⁴ Article 4 de la loi 39/1990.

³⁴⁵ Article 7 de la loi 39/1990 et articles 235 et 312 du Code pénal; une traduction en anglais a été publiée par Corrado et Tardioli.

³⁴⁶ *Migration News Sheet*, décembre 1995.

Depuis 1994, le gouvernement italien œuvre à l'élaboration d'une nouvelle législation qui accorderait un statut spécial sûr aux immigrants résidents de longue durée. En 1997 une proposition de loi pour une nouvelle Loi sur l'immigration a été déposée au parlement. Cette proposition a instauré un nouveau permis de séjour valable pour une durée indéterminée et délivré aux étrangers résidant légalement et depuis longtemps en Italie.

Le nouveau statut a été présenté comme une forme de quasi-nationalité. Les étrangers détenteurs de ce permis auraient le droit de voter et d'être candidats aux élections locales. En novembre 1997 la chambre des députés a approuvé la proposition de loi après que le gouvernement en ait supprimé la disposition relative au droit de vote dans l'attente d'une modification de la disposition de la Constitution italienne relative aux élections.³⁴⁷

En mars 1998 la nouvelle loi sur l'immigration et le statut des étrangers a été promulguée.³⁴⁸ Un étranger qui a résidé de façon légale pendant cinq ans avec un permis de séjour temporaire sans restriction de renouvellement, qui possède des revenus suffisants pour lui et sa famille et qui n'a pas commis certains crimes graves précis, est habilité à se voir délivrer une carte de résidence. (*carta di soggiorno*). Cette carte de résidence est valable pour une durée indéterminée. Cette carte est également délivrée au conjoint étranger, enfant mineur, et aux parents d'un citoyen italien et aux citoyens européens résidant en Italie.³⁴⁹ Cette carte de résidence autorise l'étranger à: entrer en Italie sans visa, exercer toutes activités économiques à l'exception de celles expressément réservées aux citoyens italiens, bénéficier de tous les avantages publics sauf dispositions contraires, et de participer à la vie publique locale, comprenant le droit de vote pour les élections municipales, conformément aux dispositions du chapitre C de la Convention de 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.³⁵⁰

Le retrait de la carte est seulement possible dans le cas où l'étranger aurait commis les mêmes crimes graves qui sont un motif de refus de délivrance d'une carte. Un ordre d'expulsion à l'encontre d'un étranger titulaire d'une carte n'est possible que pour des raisons sérieuses d'ordre public ou de sécurité nationale et dans certains cas précisés dans d'autres lois. Le Ministre de l'Intérieur doit donner une notification préalable de telles expulsions au Premier Ministre et au Ministre des Affaires Etrangères. Une protection similaire contre l'expulsion est garantie aux enfants étrangers mineurs, aux étrangers vivant avec un conjoint ou un parent italien, aux femmes enceintes et aux mères pendant la période des six mois suivant la naissance.³⁵¹

³⁴⁷ Migration News Sheet avril 1994, mars 1997 et décembre 1997; Zincone 1995, p. 145.

³⁴⁸ Loi du 6 mars 1998, no. 40, Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, Gazzetta Ufficiale du 12 mars 1998.

³⁴⁹ Paragraphes 1 et 2 de l'article 7 de la Loi sur l'immigration de 1998.

³⁵⁰ Paragraphe 4 de l'article 7 de la Loi sur l'immigration de 1998.

³⁵¹ Paragraphes 3 et 5 de l'article 7, paragraphe 1 de l'article 11 et paragraphe 2 de l'article 17 de la Loi sur l'immigration de 1998.

Aux termes de la loi de 1992 sur la nationalité, un séjour légal de dix ans en Italie est une des conditions générales de naturalisation. La loi ramène cette durée à cinq ans pour les descendants d'anciens ressortissants italiens (essentiellement des émigrants) et pour les étrangers nés en Italie, et à six mois pour les personnes qui ont été mariées trois ans au moins avec un ressortissant italien.³⁵²

³⁵² Article 9 de la loi n° 91/1992 du 5 février 1992.

4.6. Lituanie

Avant l'indépendance en 1989, moins de 400 étrangers vivaient en Lituanie, essentiellement des ressortissants de Pologne, d'Allemagne ou des Etats-Unis. Après 1989, le nombre de résidents qui ne détenaient pas la nationalité lituanienne a diminué, ceux qui séjournaient dans le pays au moment de l'indépendance n'ayant pas tous saisi l'occasion d'opter pour la nationalité lituanienne.

L'entrée et le séjour des étrangers sont régis par deux lois datant de 1991 - la loi sur le statut juridique des étrangers résidant dans la République de Lituanie, et la loi sur l'immigration³⁵³ – ainsi que par un décret sur les questions intéressant l'immigration, de 1992.³⁵⁴ Un groupe de travail a été chargé d'établir une nouvelle législation sur l'immigration. En 1997, le projet était prêt pour l'examen par le parlement.

La législation actuelle ne prévoit pas de statut spécial pour les étrangers en fonction de la durée de leur séjour. Un statut spécial est accordé aux réfugiés reconnus officiellement. En outre, un étranger a le droit d'obtenir un permis de séjour permanent s'il est un parent direct ou une personne à charge d'un ressortissant lituanien, entretient un ressortissant lituanien ou est son conjoint, possède des moyens de subsistance légaux en Lituanie, ainsi que dans d'autres cas fixés par la loi.³⁵⁵

Les personnes qui ont séjourné sans interruption en Lituanie jusqu'en 1991 et n'ont pas acquis la nationalité lituanienne en vertu de la loi de 1989 sur la nationalité sont considérées par la loi comme des étrangers bénéficiant de droits de séjour permanent.³⁵⁶

En 1993, un peu plus de 300 étrangers ont reçu un permis d'immigrer qui les autorisait à entrer en Lituanie pour y séjourner à titre permanent. Ces permis ont été accordés à 1 966 étrangers en 1994, 2 270 en 1995, et 1 526 en 1996.³⁵⁷

En octobre 1997, 27 886 non-ressortissants au total s'étaient vu délivrer des permis de séjour. La majorité d'entre eux étaient d'anciens ressortissants de l'Union soviétique qui résidaient déjà en Lituanie avant 1991.

Les étrangers admis, quel que soit le motif d'admission, jouissent à maints égards des mêmes droits que les ressortissants lituaniens. Toutefois, les étrangers qui possèdent un permis de séjour permanent occupent une situation privilégiée: libre accès au marché de l'emploi et à toute autre activité économique, accès à l'emploi dans le secteur public pour les fonctions qui ne sont pas explicitement réservées aux ressortissants lituaniens, droits

³⁵³ Ces deux lois ont été adoptées le 4 septembre 1991; la première est entrée en vigueur à cette même date, l'autre, le 1er janvier 1992; pour les textes, voir Sanikidze 1996, pp. 231-240.

³⁵⁴ Règles concernant les procédures de traitement des questions intéressant l'immigration, confirmées par le gouvernement le 21 février 1992.

³⁵⁵ Article 6 § 2 de la loi sur le statut juridique des étrangers.

³⁵⁶ Article 6 § 3 de la loi.

³⁵⁷ Pour une bibliographie de la littérature récente concernant la migration à destination de la Lituanie, voir Sipaviciene et al. 1997, pp. 34-36.

économiques et sociaux identiques et égalité des droits à l'éducation et à la sécurité sociale par rapport aux ressortissants lituaniens.³⁵⁸

Ces lois comportent toutes deux des dispositions relatives à la perte du statut de séjour. Un permis de séjour peut être annulé s'il a été obtenu frauduleusement, si l'étranger commet un délit passible d'une peine d'emprisonnement ou s'il se livre à des activités dirigées contre la République.³⁵⁹ En outre, le ministre de l'Intérieur peut ordonner l'expulsion d'un étranger qui enfreint la loi ou dont les actes constituent une menace pour la sécurité nationale ou la santé et la moralité publiques, et qui refuse de quitter le territoire.³⁶⁰ La décision d'expulsion est prise par le tribunal sur demande du Ministère de l'Intérieur. Pour l'heure, les rares ordonnances d'expulsion qui ont été prises concernaient principalement le motif de fraude. Aucun des étrangers concernés n'a été effectivement expulsé, essentiellement par manque de ressources financières permettant d'assumer les coûts de l'expulsion. La Lituanie a ratifié la CEDH en 1995. A ce jour, l'article 8 de la CEDH n'a pas influé sur la pratique en matière d'expulsion.

La législation lituanienne n'accorde à aucun étranger une protection absolue contre l'expulsion. Toutefois, cette protection est prévue dans le récent projet de loi sur le statut juridique des étrangers.

La législation sur la nationalité prévoit un mécanisme simplifié de naturalisation pour les personnes mariées à un ressortissant lituanien lorsque les conjoints résident tous deux dans le pays depuis trois ans au moins (la condition normale de résidence est de 10 ans). De plus, dans ce cas, la condition de l'emploi permanent ou de la source de revenus stable ne joue pas.³⁶¹

³⁵⁸ Articles 10 §§ 16-18, et 22 de la loi sur le statut juridique des étrangers.

³⁵⁹ Article 14 de la loi sur l'immigration.

³⁶⁰ Article 36 de la loi sur le statut juridique des étrangers.

³⁶¹ Articles 12 et 14 de la loi sur la nationalité de la République de Lituanie, du 5 décembre 1991, voir Sanikidze 1996, p. 244.

4.7. Pologne

La Pologne a une longue tradition de pays d'émigration. Toutefois, le nombre d'émigrants quittant la Pologne a rapidement diminué après 1989 et le nombre d'immigrants légaux qui, jusque là, était négligeable, a fortement augmenté. Entre 1994 et 1997, plus de 30 000 personnes se sont vu délivrer des visas assortis de permis de travail et ont donc été autorisées à séjourner dans le pays pour y exercer une activité de salarié ou d'indépendant. On ne dispose pas de données en ce qui concerne le nombre d'étrangers séjournant en Pologne. Un grand nombre de migrants séjournant assez brièvement en Pologne avant de poursuivre leur chemin vers une autre destination.³⁶²

Une nouvelle loi sur les étrangers, qui remplace la loi de 1963, a été adoptée en juillet 1997 et est entrée en vigueur en décembre 1997.³⁶³ La nouvelle législation prévoit deux types de permis de séjour: le permis de séjour pour une durée spécifiée, et le permis d'établissement. Le premier permis est accordé à des fins spécifiques et sa validité peut atteindre deux ans. Il est renouvelable. Quant au permis d'établissement, il est délivré pour une durée indéterminée. L'étranger à qui il est accordé recevra une carte de résidence. Ce document est valable dix ans et est renouvelable.³⁶⁴

Pour entrer en ligne de compte pour le permis d'établissement, l'étranger doit remplir trois conditions : avoir des liens familiaux ou économiques permanents avec la Pologne, disposer d'un revenu suffisant et d'un logement adéquat pour lui-même et sa famille, et compter trois années de séjour au titre d'un permis de séjour temporaire. Le permis d'établissement peut être refusé si l'étranger conserve des obligations vis-à-vis du pays d'origine ou de personnes qui y vivent; s'il a été condamné à une peine de détention de longue durée; s'il est considéré comme constituant une menace pour la sécurité nationale, l'ordre public ou la santé publique.³⁶⁵ Les étrangers qui possèdent un permis de séjour permanent délivré au titre de l'ancienne loi sur les étrangers obtiennent automatiquement le permis d'établissement prévu par la nouvelle loi.³⁶⁶

De 1992 à 1998, plus de 16 500 permis de séjour permanent ont été délivrés. Ce chiffre ne comprend pas les personnes à charge, qui ont le même statut de résidence que la personne dont elles dépendent.³⁶⁷ La plupart des personnes qui, au cours de ces années, ont obtenu des permis de séjour permanent sont des ressortissants de l'Ukraine, de la Russie, du Kazakhstan, du Bélarus ou d'autres Etats qui ont succédé à l'Union soviétique. Toutefois, des permis en nombre considérable ont été délivrés à des ressortissants vietnamiens, allemands ou bulgares.³⁶⁸ Au cours de cette période, 3 000 personnes se sont vu refuser des permis de séjour permanent.

³⁶² Depuis qu'elle a ratifié la Convention de Genève sur les réfugiés, en 1991, la Pologne a accordé la statut de réfugié à 800 personnes, dont la majorité a déjà quitté le pays (informations provenant du Ministère de l'Intérieur).

³⁶³ Loi sur les étrangers, adoptée le 25 juillet 1997 et entrée en vigueur le 27 décembre 1997. Une partie des règlements administratifs d'application de cette loi est entrée en vigueur le 5 janvier 1998.

³⁶⁴ Articles 19 § 4 et 20 § 2 de la loi sur les étrangers.

³⁶⁵ Articles 19 et 13 § 1 de la loi sur les étrangers.

³⁶⁶ Article 110 de la loi sur les étrangers.

³⁶⁷ Article 21 § 3.

³⁶⁸ De 1992 à juillet 1997, 2 633 ressortissants ukrainiens ont acquis ce statut, 1 450 Russes, 928 ressortissants de l'ex-Union soviétique, 897 ressortissants du Kazakhstan, 805

Un étranger en possession d'un permis d'établissement ne peut être expulsé de Pologne qu'après que ce permis a été retiré.³⁶⁹ La décision de retirer le permis d'établissement et d'ordonner à l'intéressé de quitter la Pologne peut être prise pour trois motifs: l'étranger a été condamné en Pologne à une peine d'emprisonnement de trois ans pour un délit volontaire; les intérêts de la défense, de la sécurité nationale ou de la protection de l'ordre public le commandent; l'étranger a quitté définitivement la Pologne.³⁷⁰ Le premier motif semble offrir aux étrangers qui détiennent un permis d'établissement un niveau relativement élevé de protection contre tout départ forcé. Toutefois, le deuxième motif laisse apparemment à l'administration une grande latitude en matière d'expulsion. Les décisions d'octroi, de refus ou de retrait du permis d'établissement ne peuvent être prises que par le Ministère de l'Intérieur. Les décisions relatives aux permis de séjour temporaire peuvent être prises par les administrations régionales.³⁷¹

La condition normale de résidence pour la naturalisation au titre de la loi de 1962 sur la nationalité polonaise est de 5 ans. Cette durée est ramenée à trois mois pour les conjoints de ressortissants polonais.³⁷² Une disposition transitoire incluse dans la loi sur les étrangers accorde le droit aux étrangers qui ont immigré en Pologne entre 1992 et 1996 de demander la reconnaissance en tant que ressortissant polonais avant la fin de l'année 1998 lorsqu'ils avaient obtenu avant leur entrée un permis de séjour permanent au titre de la loi de 1963 sur les étrangers et qu'ils ont résidé depuis en Pologne sans interruption.³⁷³

ressortissants du Bélarus, 898 Vietnamiens, 749 Allemands, 257 Bulgares, 183 Italiens.

³⁶⁹ Article 52 § 2 de la loi sur les étrangers.

³⁷⁰ Article 24 de la loi sur les étrangers.

³⁷¹ Article 82 de la loi sur les étrangers.

³⁷² Kedzia 1987, pp. 1198 et suiv.

³⁷³ Article 109 § 1 de la loi de 1997 sur les étrangers.

4.8. Russie

Au cours des années qui ont précédé et suivi immédiatement l'effondrement de l'Union soviétique en 1991, la Russie a probablement accueilli plus d'immigrants que n'importe quel autre pays d'Europe. La fiabilité des données chiffrées étant assez limitée, il est difficile de dire si, pour cette période, le premier pays d'immigration a été la Russie ou l'Allemagne. On estime qu'en cinq ans (1990-1994), quelque 4 millions de personnes ont migré vers la Russie au départ des Etats qui ont succédé à l'Union soviétique. La majorité de ces migrants était d'origine russe.³⁷⁴ La plupart des immigrants ont obtenu la nationalité de la Fédération de Russie peu après leur entrée. S'agissant du nombre d'étrangers résidant en Russie, les estimations varient entre 300 000 et 500 000, selon le service gouvernemental dont elles émanent. Une estimation indépendante fixe ce nombre à 100 000 en 1996, soit moins de 0,1 % de la population. En 1993, 16 000 étrangers environ possédaient un permis de séjour.³⁷⁵

En 1992, le gouvernement russe a institué le Service fédéral des migrations, chargé de définir et d'appliquer la politique migratoire et d'élaborer la législation en matière de migration.³⁷⁶ Au cours des années qui suivirent, plusieurs lois ont été adoptées concernant divers aspects de la migration ainsi que le statut de certains groupes d'immigrants en Russie: la loi de 1993 sur les réfugiés³⁷⁷, la loi sur les personnes déplacées de force (c'est-à-dire les Russes de souche contraints de quitter d'autres Etats de l'ex-Union soviétique), adoptée en 1993 et profondément modifiée en 1995³⁷⁸, et la loi sur l'entrée et la sortie du territoire de la Fédération de Russie, de 1996.³⁷⁹

Depuis 1992, deux projets de loi concernant l'un les travailleurs migrants et l'autre le statut juridique des étrangers en général sont en cours d'élaboration. Ces deux projets sont à l'examen à la Douma depuis 1996.³⁸⁰ Pour l'instant, le statut juridique des étrangers en Russie reste défini par la loi de 1981 sur le statut juridique des étrangers dans l'Union soviétique.³⁸¹ Cette loi prévoit que les autorités du Ministère de l'Intérieur peuvent mettre fin au séjour d'un étranger pour infraction à la législation sur l'immigration ou parce que le motif d'octroi du permis de séjour a cessé d'exister. L'expulsion est possible lorsque les activités de l'étranger mettent en danger la sécurité de l'Etat ou l'ordre public; lorsque cette expulsion est nécessaire en vue de protéger la santé et la moralité publiques ou de sauvegarder les intérêts légitimes de tierces personnes; en cas d'infraction à la législation sur l'immigration, les douanes ou la

³⁷⁴ Messina 1997, pp. 87-107; Conférence CEI 1996, pp. 7, 49 et 183/4.

³⁷⁵ Zayonchkovskaya 1994, p. 10.

³⁷⁶ Décret du gouvernement russe, du 1er mars 1993, n° 173.

³⁷⁷ Loi de la Fédération de Russie sur les réfugiés, du 19 février 1993.

³⁷⁸ Loi de la Fédération de Russie sur les personnes déplacées de force, du 19 février 1993, remplacée par la loi du 20 décembre 1995.

³⁷⁹ La loi sur l'entrée et la sortie a été adoptée le 15 août 1996 et est entrée en vigueur une semaine plus tard. Une traduction en anglais des trois lois a été publiée dans Sanikidze 1996, pp. 315 et suiv.

³⁸⁰ Messina 1997, p. 104; Migration News Sheet, décembre 1997.

³⁸¹ Loi sur le statut juridique des ressortissants étrangers en Union soviétique, du 24 juin 1981, Vedomosti Verchovnovo Soveta SSSR 1981, n° 26, p. 836; en ce qui concerne cette loi, voir Boguslawski 1987; le Titre III de cette loi a été abrogé par l'article 37 de la loi de 1996 sur la sortie et l'entrée du territoire.

monnaie ou à toute autre loi soviétique.³⁸² Ces dispositions laissent aux autorités administratives une latitude pratiquement illimitée. Dans la loi de 1981, aucune règle ne prévoit la sécurité de résidence des migrants résidents de longue durée qui n'ont pas la nationalité russe. Il semble que le nombre réel des expulsions soit faible.

La législation de 1991 sur la nationalité prévoit une forme simplifiée, par voie d'enregistrement, d'acquisition de la nationalité russe pour cinq catégories d'étrangers, notamment pour les conjoints de ressortissants russes et d'anciens ressortissants de l'Union soviétique qui ont immigré en Russie après 1991, en provenance des républiques de l'ex-Union soviétique.³⁸³ Ces derniers peuvent opter pour la nationalité russe jusqu'à la fin de l'an 2000. Initialement, l'échéance était février 1995, mais elle a été reportée à la fin de l'an 2000.³⁸⁴

³⁸² Articles 30 et 31 de la loi de 1981.

³⁸³ Article 18 de la loi sur la nationalité de la Fédération russe, du 28 novembre 1991, entrée en vigueur le 6 février 1992.

³⁸⁴ Article 18 *d* de la loi, telle que modifiée le 18 janvier 1995.

4.9. Slovénie

La loi de la République de Slovénie sur les étrangers, adoptée en 1991, établit une distinction entre les permis de séjour temporaire et les permis de séjour permanent.³⁸⁵ Des permis de séjour permanent peuvent être délivrés aux étrangers qui comptent trois années de séjour ininterrompu en Slovénie au titre d'un permis de séjour temporaire, pour autant qu'ils disposent de revenus suffisants et que le but de leur séjour reste un de ceux prévus par la loi: éducation, spécialisation, emploi, traitement médical, affaires, mariage avec un ressortissant slovène ou autre motif justifié.³⁸⁶ La condition des trois années de séjour ne s'applique pas aux enfants de moins de 18 ans et au conjoint d'une personne qui possède un permis de séjour permanent.³⁸⁷ Une modification de la loi sur les étrangers fut adoptée en 1997 par laquelle la condition de séjour est portée de trois à huit ans.³⁸⁸ La constitutionnalité de cet amendement a toutefois été mise en doute devant la Cour constitutionnelle. La Cour a suspendu l'amendement dans l'attente de sa décision définitive dans cette affaire.

Il y avait, en janvier 1995, 3 338 étrangers détenteurs d'un permis de séjour permanent. Un an plus tard, ce nombre était passé à 3 778.

Deux motifs seulement permettent d'ordonner à un étranger possédant un permis de séjour permanent de quitter le pays: une peine de détention de trois ans au moins pour infraction pénale, ou des condamnations répétées.³⁸⁹ Quant aux étrangers possédant un permis de séjour temporaire, six motifs différents formulés en termes généraux permettent de lui enjoindre de quitter le pays. Par conséquent, les permis de séjour permanent offrent une protection largement supérieure contre l'expulsion. De plus, seules les autorités compétentes du Ministère de l'Intérieur peuvent adopter un ordre de quitter le pays à l'encontre de personnes détenant un permis de séjour permanent. Pour les personnes détenant un permis temporaire, l'ordre peut être donné par les autorités administratives régionales.³⁹⁰ L'autorité qui prononce l'ordre de quitter le pays est légalement tenue de prendre en compte la durée du séjour de l'étranger dans le pays, ses liens personnels, économiques et autres, avec la Slovénie ainsi que les incidences de la mesure sur la famille de l'étranger.³⁹¹

La loi sur les étrangers interdit explicitement l'expulsion vers un pays dans lequel la vie de l'étranger serait en danger en raison de son appartenance raciale, religieuse ou nationale ou de ses opinions politiques, ou dans lequel l'étranger risquerait d'être soumis à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants.³⁹²

En 1995 et en 1996, aucun détenteur d'un permis de séjour permanent n'a été contraint de quitter le pays.

La loi de 1991 sur la nationalité prévoit que la condition normale de séjour pour la naturalisation est de dix ans. Cette durée est ramenée à un an pour les conjoints de

³⁸⁵ Article 14 de la loi sur les étrangers, publiée au Journal Officiel du 5 juin 1991.

³⁸⁶ Articles 13 § 2, 16 § 1 et 19 § 3 de la loi sur les étrangers.

³⁸⁷ Article 17 de la loi sur les étrangers.

³⁸⁸ Journal Officiel 1997, n° 44.

³⁸⁹ Article 24 de la loi sur les étrangers.

³⁹⁰ Article 25 § 1 de la loi sur les étrangers.

³⁹¹ Article 25 de la loi sur les étrangers.

³⁹² Article 33 de la loi sur les étrangers.

ressortissants slovènes et pour les expatriés slovènes et leurs descendants jusqu'à la troisième génération. Ces personnes doivent en outre satisfaire aux sept autres conditions générales de naturalisation.³⁹³ La naturalisation simple est prévue uniquement pour les étrangers résidant en Slovénie le jour du plébiscite de décembre 1990 sur l'indépendance. Ils peuvent acquérir la nationalité slovène en remplissant une déclaration auprès des autorités municipales.³⁹⁴

³⁹³ Articles 10 et 12 de la loi sur la nationalité, du 5 juin 1991.

³⁹⁴ Article 40 de la loi sur la nationalité.

4.10. Suède

Jusqu'au début des années quatre-vingt, l'immigration vers la Suède était dominée par les ressortissants des pays nordiques, pour la plupart Finlandais.³⁹⁵ En 1986, l'immigration en provenance du reste du monde l'emporta sur l'immigration intra-européenne. Une fraction croissante des étrangers arrivés récemment est constituée de réfugiés. A la fin de 1996, plus d'un demi-million d'étrangers, soit 6 % de la population de la Suède (8,3 millions d'habitants) vivaient dans le pays. Parmi la population étrangère, 30 % proviennent des pays nordiques, 34 % des pays européens (essentiellement l'ex-Yougoslavie, la Turquie et la Pologne), et 20 % des pays asiatiques.³⁹⁶

En 1954, la Suède a adopté un nouveau système imposant aux étrangers l'obtention d'un permis de séjour permanent.³⁹⁷ La loi de 1989 sur les étrangers, actuellement en vigueur, prévoit des permis de séjour limités dans le temps (*Uppehållstillstånd*) et des permis de séjour permanents (*Permanent Uppehållstillstånd*). Ces derniers donnent l'autorisation de séjourner en Suède pour une durée indéterminée.³⁹⁸ Toutefois, la vignette attestant du droit de séjour doit être renouvelée tous les trois ans. Le critère d'acquisition de ce statut diffère selon la catégorie d'immigrants: membres de la famille de résidents, immigrants de la deuxième génération, personnes ayant un parent ressortissant suédois par la naissance, travailleurs ayant des qualifications spéciales.³⁹⁹ Un étranger qui se marie ou cohabite avec une personne qui réside de manière permanente en Suède obtient normalement un permis de séjour temporaire valable deux ans. Un permis de séjour permanent lui est accordé ensuite si le mariage ou la cohabitation se maintient. Un travailleur migrant peut se voir accorder un permis permanent après avoir travaillé pendant plus de quatre ans au titre d'un permis temporaire s'il possède des qualifications exceptionnelles.⁴⁰⁰ Une condition générale est que l'établissement en Suède soit censé être permanent et que la personne soit admise à immigrer par le Conseil suédois de l'immigration. En outre, l'étranger ne peut avoir commis de délit grave ou être considéré comme une menace pour la sécurité nationale.⁴⁰¹ Il n'existe pas, dans la législation, de droit à un permis de séjour permanent.⁴⁰²

Le 1^{er} janvier 1997, quelque 100 000 immigrants détenaient des permis de séjour permanent pour des motifs autres que l'asile et les règles de l'EEE. La plupart des ressortissants de l'EEE jouissent de droits de séjour garantis. Ils forment jusqu'à 45 % des étrangers enregistrés. Nous estimons dès lors à plus de deux tiers de la population suédoise les personnes qui possèdent un permis de séjour permanent ou un autre statut de séjour sûr.

Les permis de séjour tant temporaires que permanents peuvent être retirés lorsque l'étranger

³⁹⁵ Ornbrant et Peura 1993, p. 205.

³⁹⁶ Publications statistiques officielles suédoises, statistiques démographiques, partie 3, Rapports statistiques 1997.

³⁹⁷ Melander 1987, p. 1305.

³⁹⁸ Titre 2 article 2 de la loi 1989:529 sur les étrangers, telle que modifiée en octobre 1997.

³⁹⁹ Titre 2 article 4 de la loi sur les étrangers; Brorsson, § 3.3.

⁴⁰⁰ Engstrom 1993, p. 173.

⁴⁰¹ D'après des articles de presse, un homme d'origine nord-africaine marié avec une Suédoise dont il avait un enfant s'est vu refuser un permis de séjour permanent alors qu'il avait vécu 17 ans en Suède, au motif que la police de sûreté suédoise le considérait comme une menace potentielle (*Migration News Sheet*, décembre 1996).

⁴⁰² Titre 1 article 5 de la loi sur les étrangers.

quitte la Suède pour séjourner dans un autre pays, a obtenu le permis en communiquant de faux renseignements, a travaillé sans avoir de permis de travail, a agi "d'une manière qui inspire de sévères critiques quant à son mode de vie", s'est livré à des activités d'espionnage dans un des pays nordiques, ou a été convaincu d'un délit et condamné à une peine d'emprisonnement.⁴⁰³ Les ordonnances d'expulsion prononcées pour ce dernier motif ne peuvent l'être que par une juridiction pénale. Dans les autres cas, l'ordre est établi par le Conseil suédois de l'immigration.⁴⁰⁴ Un tribunal qui examine s'il y a lieu d'expulser un étranger doit prendre dûment en compte les conditions de vie et les circonstances familiales de l'étranger ainsi que la durée de son séjour en Suède.⁴⁰⁵ Un ordre d'expulsion implique l'interdiction temporaire ou permanente de retour en Suède.⁴⁰⁶ Un étranger qui, au moment où la procédure est entamée, avait séjourné en Suède au titre d'un permis de séjour valable quatre ans ne peut faire l'objet d'une expulsion, sauf si le tribunal estime que l'expulsion est justifiée par des motifs exceptionnels (trafic de drogue, homicide, etc.). La même protection est accordée aux ressortissants des pays nordiques après deux années de séjour.⁴⁰⁷ Un étranger qui est entré en Suède avant l'âge de 15 ans et qui, au moment de la procédure, a séjourné cinq ans en Suède ne peut plus faire l'objet d'une mesure expulsion.⁴⁰⁸ En 1997, une proposition de loi a été déposée visant à limiter le retrait des permis de séjour pour renseignements erronés, s'agissant d'étrangers ayant séjourné légalement moins de quatre ans en Suède.

Un recours peut être introduit devant le Conseil d'appel pour les étrangers contre les décisions de refus ou de retrait du permis de séjour permanent et contre les ordres d'expulsion.⁴⁰⁹ Appel peut être interjeté contre les ordonnances judiciaires d'expulsion en application des règles générales qui régissent les recours dans les affaires pénales. Le Conseil de l'immigration peut suspendre l'exécution d'un ordre d'expulsion et accorder un permis de séjour temporaire à l'étranger concerné. Le gouvernement peut annuler l'ordonnance judiciaire d'expulsion.⁴¹⁰ Lorsqu'un organisme international compétent pour examiner les plaintes de personnes physiques invite la Suède à suspendre un ordre d'expulsion, une suspension de l'exécution est accordée, sauf si des motifs exceptionnels justifient une exécution immédiate.⁴¹¹

La condition générale de séjour prévue par la législation suédoise sur la nationalité pour l'obtention de la naturalisation est de cinq ans.⁴¹² Les immigrants de la deuxième génération peuvent opter pour la nationalité suédoise. Lorsqu'ils ont séjourné cinq ans au total en Suède avant l'âge de 16 ans et ont continué à y séjourner ensuite, ils acquièrent la nationalité en adressant, entre l'âge de 21 et de 23 ans, une simple déclaration écrite au Conseil suédois de l'immigration.

⁴⁰³ Titre 2 article 9-12 de la loi sur les étrangers.

⁴⁰⁴ Titre 4 articles 5 et 8 de la loi sur les étrangers.

⁴⁰⁵ Titre 4 article 10 § 1 de la loi sur les étrangers. En 1992, le gouvernement a chargé une commission d'une étude portant essentiellement sur l'expulsion des étrangers pour activités criminelles, mais qui examine aussi les effets de la criminalité sur les questions qui intéressent la nationalité. La commission a présenté son rapport définitif en février 1994, Migration News Sheet, juillet 1993 et avril 1994; EURODOC 1997, p. 163.

⁴⁰⁶ Titre 4 article 14 § 2 de la loi sur les étrangers.

⁴⁰⁷ Titre 4 article 10 § 2.

⁴⁰⁸ Titre 4 article 10 § 4.

⁴⁰⁹ Titre 7 article 3.

⁴¹⁰ Titre 7 articles 15 et 16.

⁴¹¹ Titre 8 article 10a de la loi sur les étrangers.

⁴¹² Loi suédoise sur la nationalité (1950:382); Engstrom 1993, pp. 178 et suiv.

4.11. Suisse

Introduction

Les ressortissants étrangers forment un pourcentage (19 %) relativement élevé de la population résidant en Suisse: 1,3 million d'étrangers sur une population totale de 7,1 millions d'habitants à la fin de 1996. La Suisse possède, par tradition, une population importante d'étrangers: en 1910 déjà, la proportion des étrangers était de 14,7 %.⁴¹³

Permis d'établissement

La loi de 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers prévoit un permis de résidence temporaire (*permis de séjour; Aufenthaltsbewilligung*) et un permis d'établissement (*autorisation d'établissement; Niederlassungsbewilligung*) pour les étrangers admis à séjourner de manière permanente.⁴¹⁴

Normalement, l'"autorisation d'établissement" est accordée aux étrangers après dix ans de séjour légal ininterrompu en Suisse s'ils détiennent un passeport en cours de validité et si leur comportement passé justifie la délivrance de l'autorisation.⁴¹⁵ Il n'y a pas de condition explicite de revenu dans la législation, ni de droit automatique à l'autorisation après dix années. La police cantonale des étrangers jouit d'une grande latitude en ce qui concerne cette question. Dans des cas exceptionnels, une autorisation d'établissement peut aussi être accordée avant l'expiration de ce délai, par exemple pour les professeurs attachés à une université suisse.⁴¹⁶ Toutefois, des catégories importantes d'étrangers obtiennent normalement une autorisation d'établissement après cinq années de séjour en Suisse:⁴¹⁷ les étrangers mariés à une personne de nationalité suisse depuis plus de cinq ans, les étrangers mariés à un titulaire d'autorisation d'établissement avec lequel ils ont vécu en communauté conjugale pendant cinq ans, les réfugiés et les apatrides jouissant d'un statut conventionnel, les ressortissants de tous les Etats membres de l'EEE et les ressortissants des Etats-Unis d'Amérique.⁴¹⁸ Le conjoint et les enfants de moins de 18 ans des étrangers détenant une autorisation d'établissement se voient accorder automatiquement une autorisation d'établissement lorsque le regroupement familial est admis.⁴¹⁹ En 1997, le Tribunal fédéral suisse a confirmé un arrêt refusant d'accorder une autorisation d'établissement à une famille iranienne de quatre personnes qui était arrivée en Suisse en 1985 et avait obtenu le statut de réfugié en 1988. Ce refus se fondait sur le fait que le père, après avoir travaillé trois ans, avait émargé pendant de nombreuses années à la

⁴¹³ Klaus 1996.

⁴¹⁴ Article 6 de la loi du 26 mars 1931: Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers.

⁴¹⁵ Le délai de dix ans découle de l'article 11 § 5 du règlement du 1er mars 1949 (Règlement de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers) aux termes duquel l'autorisation d'établissement est accordée aux étrangers dépourvus de pièce de légitimation nationale reconnue et valable qui résident légalement en Suisse depuis dix ans au moins sans interruption.

⁴¹⁶ Gutzwiller et Baumgartner 1997, p. 29.

⁴¹⁷ Article 7 §§ 1 et 2 de la loi.

⁴¹⁸ En vertu d'accords bilatéraux ou du principe de réciprocité appliqué par les autorités suisses, Gutzwiller et Baumgartner 1997, p. 28.

⁴¹⁹ Article 17 § 2 de la loi sur les étrangers.

sécurité sociale. La Cour a fait observer qu'un étranger pouvait être expulsé pour ce motif.⁴²⁰

L'autorisation d'établissement octroie le droit de séjour dans le canton d'émission pour une durée indéterminée. Le document qui y correspond n'est délivré que pour une durée de trois ans, pour des questions de contrôle administratif. L'expiration de cette période n'affecte pas le droit de séjour de l'intéressé. L'autorisation d'établissement permet à son titulaire de transférer son domicile dans un autre canton sans autorisation préalable, sauf à déclarer son arrivée dans les huit jours, et d'accéder à tous les emplois, sauf en ce qui concerne les professions légalement réservées aux citoyens suisses, ainsi qu'à d'autres activités économiques sans aucune restriction en matière de police des étrangers.⁴²¹

A la fin de 1997, près des trois quarts des étrangers résidents étaient en possession d'une autorisation d'établissement. Il ressort du tableau ci-dessous que le pourcentage d'étrangers jouissant de ce statut privilégié (73 %) est resté très stable ces dernières années. 27 % des étrangers résidents ont un permis de séjour temporaire d'une validité d'un an. En outre, on comptait 30 000 permis pour travail saisonnier ou séjour de courte durée, valables moins d'un an, et plus de 81 000 demandeurs d'asile soit admis à titre temporaire, soit attendant la décision (définitive) au sujet de leur demande d'asile, soit non encore expulsés après le rejet de leur demande.⁴²²

	Etrangers possédant un permis de séjour ou d'établissement	Etrangers détenant un permis d'établissement
1994	1 300 089	941 626 72,4 %
1995	1 330 574	956 922 71,9 %
1996	1 337 581	965 758 72,2 %
1997	1 340 783	982 879 73,3 %

Source : *Bundesamt für Ausländerfragen*.

Expulsion et protection contre l'expulsion

La validité d'une autorisation d'établissement prend fin lorsqu'un ordre d'expulsion est prononcé à l'encontre de l'étranger, lorsque l'étranger signale aux autorités qu'il part s'installer en dehors de la Suisse, ou lorsqu'il a passé plus de six mois sans interruption à l'étranger. Sur demande, cette période peut être portée à deux ans au maximum. Le permis peut être retiré lorsqu'il a été obtenu frauduleusement.⁴²³

Le droit suisse autorise trois formes d'expulsion :⁴²⁴

1. l'expulsion pour motifs de police préventive : l'article 70 de la Constitution suisse permet au gouvernement fédéral d'expulser un étranger s'il met en péril la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. L'expulsion pour ces motifs est rare;

⁴²⁰ TF 27.10.97, *Migration News Sheet*, janvier 1998.

⁴²¹ Article 3 § 10 du règlement de la loi sur les étrangers.

⁴²² Wurzbürger 1996, p. 269 et *Neue Züricher Zeitung* du 28 janvier 1998; Office fédéral des réfugiés.

⁴²³ Articles 9 §§ 3 et 4 de la loi sur les étrangers; Raess-Eichenberger 1997, kap. 3.1.5, p. 2.

⁴²⁴ Schäppi 1996.

2. l'expulsion administrative : les autorités cantonales peuvent ordonner l'expulsion d'un étranger lorsque celui-ci a été condamné par une autorité judiciaire pour crime ou délit, pour inadaptation à l'ordre établi, pour atteinte à l'ordre public due à une maladie mentale, ou pour dépendance prolongée de l'assistance publique.⁴²⁵

Ce pouvoir discrétionnaire assez vaste est quelque peu limité par la disposition légale qui prévoit que l'expulsion ne peut être ordonnée que si elle apparaît comme raisonnable dans toutes les circonstances, compte tenu des facteurs suivants: la gravité du délit; la durée du séjour de l'étranger en Suisse; les préjudices qu'occasionne l'expulsion à l'étranger et à sa famille.⁴²⁶ Hormis ces règles et la règle générale qui veut qu'un étranger ne peut être contraint à partir si cette mesure constitue une violation des obligations internationales de la Suisse⁴²⁷, aucune autre protection légale spéciale contre l'expulsion n'est prévue pour les étrangers détenant une autorisation d'établissement. Il existe un droit de recours contre une ordonnance d'expulsion prononcée par la Cour fédérale.

L'ordre d'expulsion stipule la période pendant laquelle l'étranger ne sera pas autorisé à revenir en Suisse, celle-ci pouvant aller de deux ans à une durée indéterminée. L'ordre d'expulsion peut être temporairement suspendu ou complètement levé ; cette décision ne rétablit pas le droit de séjour antérieur.

3. l'expulsion judiciaire : le Code pénal suisse habilite les tribunaux à rendre une ordonnance d'expulsion en tant qu'élément de la peine d'un étranger reconnu coupable et condamné à une peine d'emprisonnement ou de réclusion. Le tribunal peut prononcer l'expulsion de la Suisse pour une période de trois à quinze ans. La décision d'expulsion des étrangers détenteurs d'un permis de séjour constitue une peine accessoire.⁴²⁸

Il n'existe pas, en droit suisse, de catégorie d'étrangers jouissant d'une protection absolue contre l'expulsion.

L'influence de la Convention européenne des Droits de l'Homme apparaît dans les arrêts des juridictions suisses.⁴²⁹ Le Tribunal fédéral a déclaré dans un arrêt de 1983 que, dans certaines circonstances, l'article 8 de la CEDH permet aux étrangers détenteurs d'une *Niederlassungsbewilligung* (autorisation d'établissement) de faire valoir un droit supplémentaire à rester dans le pays si l'intérêt privé l'emporte sur l'intérêt public que représenterait leur départ.⁴³⁰ Cette même Cour a déclaré qu'un père de deux enfants qui vivait en Suisse depuis 20 ans et avait été condamné pour inceste sur la personne de ses deux filles pouvait faire l'objet d'une mesure d'expulsion dès lors qu'il vivait séparé de sa femme et n'avait pratiquement plus de contacts avec ses enfants.⁴³¹

Simple acquisition de la nationalité suisse

Les personnes nées de parents non suisses peuvent uniquement acquérir la nationalité suisse

⁴²⁵ Article 10 de la loi sur les étrangers.

⁴²⁶ Article 11 § 3 de la loi sur les étrangers et article 16 § 3 de son règlement.

⁴²⁷ Article 14a § 3 de la loi sur les étrangers.

⁴²⁸ Article 55 du Code pénal.

⁴²⁹ Par exemple, TF 15.11.1996 BGE 122 II 433, concernant l'expulsion d'un immigrant de la deuxième génération, et TF 3.10.1996, BGE 122 II 385 concernant le refus de délivrer une autorisation d'établissement au mari indigent d'une personne établie; voir aussi Wurzbürger 1996, pp. 288 et 310.

⁴³⁰ ATF 109 Ib 183.

⁴³¹ Raess-Eichenberger 1997, kap. 3.3.1, p. 4; pour d'autres affaires de condamnation pour inceste, voir Wurzbürger 1996, p. 316.

par voie de naturalisation. Pour celle-ci, la condition normale de séjour dans le pays est de douze ans. Cette durée est ramenée à cinq ans pour les étrangers mariés à une personne de nationalité suisse depuis trois ans. Pour les immigrants de la deuxième génération, la condition de séjour est réduite à six ans en application de la règle selon laquelle les années de séjour en Suisse entre l'âge de 10 ans et l'âge de 20 ans comptent double.⁴³² En 1994, une proposition de loi visant à simplifier l'acquisition de la nationalité suisse pour les immigrants de la deuxième génération a été rejetée lors d'un référendum populaire. Les procédures de naturalisation étant traitées au niveau communal, il peut exister des différences de pratique en cette matière d'une commune à l'autre.⁴³³ La durée de séjour relativement importante requise pour la naturalisation et l'absence de procédures alternatives pour l'acquisition simple de la nationalité suisse pour certaines catégories d'étrangers résidents est une des explications du pourcentage relativement élevé d'étrangers dans la population de la Suisse.

⁴³² Articles 15 § 2 et 27 de la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse.

⁴³³ Migration News Sheet, juillet 1994.

4.12. Ukraine

En 1995, la population totale de l'Ukraine était estimée à 52 millions d'habitants parmi lesquels, dans les statistiques officielles, 72 % environ étaient recensés comme Ukrainiens de souche et 22 % comme Russes de souche.⁴³⁴ Au cours des années qui ont précédé et suivi l'effondrement de l'Union soviétique, l'Ukraine a connu une immigration massive d'Ukrainiens de souche en provenance de la Russie et d'autres régions de l'ex-Union soviétique, ainsi que le retour au pays de populations déportées sous le régime stalinien, essentiellement les Tartares de Crimée. La législation ukrainienne sur la nationalité, adoptée en 1991, accorde la nationalité à toutes les personnes résidant en Ukraine au moment de l'entrée en vigueur de la loi, quelle que soit leur origine ethnique ou leur langue, sauf aux ressortissants d'un autre Etat et à ceux qui refusaient la nationalité ukrainienne.⁴³⁵ Il s'ensuit que la plupart des immigrants arrivés avant la fin de 1991 ont acquis automatiquement la nationalité ukrainienne. Après cette date, les immigrants doivent introduire une demande de naturalisation. En règle générale, les rapatriés récents possèdent la nationalité de leur ancien pays de résidence: de nombreux Tartares de Crimée ont la nationalité ouzbek. Plus récemment, des réfugiés en provenance de l'Arménie, du Nord du Caucase, du Tadjikistan et d'autres pays d'Asie et d'Afrique ont migré vers l'Ukraine.⁴³⁶ Ces dernières années, l'émigration l'a largement emporté sur l'immigration massive, entraînant une diminution de la population totale de l'Ukraine.⁴³⁷

La loi de 1994 sur le statut juridique des étrangers en Ukraine établit une distinction entre l'autorisation de séjour temporaire et permanent.⁴³⁸ Un étranger peut obtenir une autorisation de séjour permanent :

- s'il possède une source de revenus légitime en Ukraine ;
- s'il est parent ou allié en ligne directe (père, mère, enfant, frère, sœur, conjoint, grand-père, grand-mère, petit-fils ou petite-fille) d'un ressortissant ukrainien ;
- s'il est à charge d'un ressortissant ukrainien ou a à sa charge un ressortissant ukrainien et, enfin, dans d'autres cas prévus par les lois ukrainiennes.

La loi stipule que la procédure de délivrance des permis de séjour et les autres questions qui intéressent l'immigration seront définies par la loi sur l'immigration. Cette loi n'était pas encore entrée en vigueur en 1997.⁴³⁹

La loi de 1994 prévoit l'égalité de traitement des étrangers et des ressortissants ukrainiens dans plusieurs domaines. Les étrangers qui possèdent une autorisation de séjour permanent occupent une situation privilégiée. Ils jouissent des mêmes droits que les ressortissants ukrainiens en ce qui concerne l'accès à un emploi de salarié et d'indépendant (hormis les fonctions que la loi réserve explicitement aux ressortissants ukrainiens), à l'assistance médicale,

⁴³⁴ PNUD 1996, p. 6.

⁴³⁵ La loi sur la nationalité ukrainienne, adoptée le 8 octobre 1991 et entrée en vigueur le 13 novembre 1991.

⁴³⁶ Schlager 1997, p. 31; Albertini 1997; Secrétariat de la Conférence de la CEI 1996, p. 184; Evtoukh 1995; Shamhur et Malinovska 1994.

⁴³⁷ Messina 1997, p. 126.

⁴³⁸ Adoptée le 4 février 1994, entrée en vigueur le 30 mars 1994; Albertini 1997.

⁴³⁹ Article 3 de la loi sur le statut juridique des étrangers.

à l'enseignement gratuit et au logement social.⁴⁴⁰

Un étranger peut se voir expulser d'Ukraine si ses agissements sont contraires aux intérêts de la sécurité du pays ou à la protection de l'ordre public, si l'expulsion est nécessaire à la protection de la santé, des droits et des intérêts légitimes des ressortissants ukrainiens, ou si l'étranger a contrevenu de manière flagrante à la législation sur le statut juridique des étrangers. Les décisions d'expulsion sont prises par "les unités des services de sécurité ukrainiens chargées des affaires intérieures". L'étranger peut se pourvoir en appel de la décision devant un tribunal. L'appel n'est toutefois pas suspensif de l'exécution de l'ordre d'expulsion par les unités chargées des affaires intérieures.⁴⁴¹ S'agissant des motifs d'expulsion, aucune différence n'est faite entre les étrangers possédant un permis de séjour temporaire ou permanent. La loi n'impose pas non plus aux autorités de prendre en compte la durée du séjour légal. Il semble que le nombre réel d'expulsions soit relativement faible, essentiellement suite au manque de ressources financières.⁴⁴²

La législation de 1991 sur la nationalité prévoit les conditions suivantes de naturalisation: renoncement à la nationalité étrangère; séjour ininterrompu sur le territoire de l'Ukraine au cours des cinq dernières années; connaissance de la langue ukrainienne suffisante pour permettre la communication; suffisants revenus légaux; respect de la Constitution ukrainienne et de la législation ukrainienne.⁴⁴³

La condition de séjour ne s'applique pas aux personnes entrées en Ukraine en vue de s'y établir, nées ou ayant un parent ou grand-parent né en Ukraine et qui ne possèdent pas la nationalité d'un autre Etat parmi d'autres conditions.

Les femmes qui ont épousé un ressortissant ukrainien peuvent, à condition de renoncer à leur nationalité étrangère, obtenir la naturalisation par une procédure simplifiée. Apparemment, le législateur a préféré ne pas offrir cette possibilité aux conjoints étrangers des femmes ukrainiennes.

⁴⁴⁰ Articles 8, 10, 12 et 14 de la loi sur le statut juridique des étrangers.

⁴⁴¹ Article 32 de la loi sur le statut juridique des étrangers.

⁴⁴² Rösch-Metzler 1996, p. 169.

⁴⁴³ Article 17 de la loi sur la nationalité ukrainienne.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La présente étude est partie du principe qu'un statut de résidence garanti est un élément indispensable de toute politique d'intégration des immigrés à la société d'accueil. D'un côté, la dynamique de l'intégration dépend d'une manière primordiale de la question de savoir si les immigrés ont le sentiment que le statut de résidence est garanti. "Des immigrés qui craignent de se voir éloignés du territoire de la société d'accueil ... seront, au mieux, réticents ou peu enthousiastes dans leurs efforts d'intégration. Vivre dans l'incertitude ne les incite guère à investir des années de formation linguistique et professionnelle, leurs économies, leurs sentiments et leur volonté d'allégeance dans la société d'accueil ou d'y rechercher un partenaire conjugal."⁴⁴⁴ D'un autre côté, les autorités publiques, les employeurs, les enseignants, les collègues et les voisins sont moins enclins à traiter les immigrés sur un pied d'égalité, de leur donner leur chance et de leur fournir l'appui nécessaire à leur intégration s'ils pensent qu'un jour, l'immigré sera forcé de quitter la société d'accueil.

La plupart des 18 pays étudiés accordent à des degrés divers un statut de résidence garanti aux immigrés de longue durée. Toutefois, la nature de ce statut varie considérablement d'un pays à l'autre. D'une façon générale, les pays d'Europe occidentale et d'Europe du Nord, qui ont une tradition d'accueil des immigrants vieille de plusieurs décennies, voire plus ancienne, ont institué un ensemble détaillé de dispositions statutaires accordant la sécurité de résidence aux étrangers admis pour une période indéfinie. Les pays d'Europe du Sud et d'Europe centrale, dont certains sont récemment devenus des pays d'immigration après avoir été des pays d'émigration, viennent d'instituer un statut spécial (c'est notamment le cas de l'Autriche, de l'Estonie, de la Pologne, de la Hongrie, de la Lituanie et de l'Espagne) ou sont sur le point de le faire (Italie). Dans ces pays, ce statut n'accorde souvent qu'une protection limitée contre l'éloignement. Enfin, certains pays d'Europe centrale et orientale n'ont pas institué un statut de ce type dans leur législation (Russie et Ukraine) ou, s'il y existe un statut de résidence permanent, le degré de protection contre l'éloignement n'est pas supérieur à la protection limitée accordée aux étrangers porteurs d'un permis de séjour temporaire.

Importance numérique de la population étrangère

La proportion de la population étrangère par rapport au reste de la population est très variable suivant les pays étudiés. Elle est de moins de 1 % en Lituanie, Hongrie, Pologne et Russie; elle oscille entre 1 et 2 % en Italie et en Espagne, et elle se situe à 19 % en Suisse et probablement à un niveau encore supérieur en Estonie. Ce dernier pays se distingue par le fait qu'il est le seul des pays étudiés dans lequel la majorité des étrangers de longue durée se retrouvent apatrides en raison d'une politique délibérée. D'une façon générale, la taille de la population étrangère d'un pays est influencée par l'étendue du phénomène d'immigration, qu'il soit ancien ou récent, et par les possibilités accordées aux immigrés d'acquérir la nationalité du pays de résidence.

Procédure simplifiée d'acquisition de la nationalité

L'acquisition de la nationalité du pays de résidence est dans la plupart des pays la seule façon d'obtenir une sécurité absolue de résidence. Plusieurs Etats accordent une protection absolue contre l'éloignement aux immigrés de longue durée appartenant à certaines catégories avant

⁴⁴⁴ Experts 1990, p. 18.

qu'ils n'acquièrent la nationalité du pays d'accueil (Autriche, Pays-Bas, France, Suède et Royaume-Uni). Les obligations de résidence et les autres conditions à remplir en vue de la naturalisation varient considérablement entre les pays étudiés : de cinq ans dans huit des 18 pays à 12 ans en Suisse. Pour certaines catégories d'étrangers installés, des procédures simplifiées d'acquisition de la nationalité existent; ce sont en général les migrants de la deuxième génération, les conjoints étrangers de nationaux ou les réfugiés dont le statut est fixé par le droit conventionnel qui peuvent s'en prévaloir.

Dans tous les pays membres originaires du Conseil de l'Europe étudiés, les migrants de la deuxième génération nés dans le pays de résidence bénéficient d'un statut privilégié. Ils obtiennent la nationalité à la naissance (Royaume-Uni) si leurs parents ont un statut de résidence permanent, ou automatiquement à l'âge de 18 ans (France). Ailleurs, ils peuvent opter pour la nationalité à l'âge de 18 ans (Belgique et Pays-Bas), peuvent demander leur naturalisation (Allemagne) ou l'obligation de résidence aux fins de naturalisation est réduite (Suisse). Dans aucun des sept pays membres de la Commission de la Communauté économique européenne les dispositions statutaires relatives à la nationalité ne prévoient de statut privilégié pour les immigrés de la deuxième génération.

Le tableau ci-après montre que certains pays où le pourcentage de la population étrangère est relativement élevé ont également fixé des critères relativement contraignants pour l'obtention d'un statut de résidence permanent ou l'acquisition de la nationalité (c'est le cas de l'Allemagne, de la Suisse et, s'agissant de la naturalisation, de l'Autriche). Dans d'autres pays qui ont connu une forte immigration, mais ont facilité l'obtention du statut de résidence permanent et l'acquisition de la nationalité, le pourcentage d'étrangers est nettement inférieur (c'est le cas du Royaume-Uni, de la France et des Pays-Bas).

Acquisition du statut de résidence permanent

Les conditions d'acquisition du statut de résidence permanent varient beaucoup suivant les pays étudiés⁴⁴⁵. D'une façon générale, ce statut n'est accordé à l'immigré étranger que s'il réside régulièrement dans le pays depuis un certain nombre d'années, si ses moyens d'existence sont suffisants ou s'il a un emploi stable, et s'il n'a pas récemment commis d'infractions graves. L'obligation de résidence oscille entre trois et cinq ans dans 11 pays et est de dix ans en Suisse (voir tableau ci-après). Par ailleurs, plusieurs pays exigent des conditions de logement suffisantes. Certains demandent aussi un relevé d'emploi complet et le paiement des cotisations sociales (entre deux et trois ans en Espagne et 60 mois en Allemagne). Une connaissance suffisante de la langue n'est exigée pour l'obtention de ce statut qu'en Allemagne et en Hongrie.

⁴⁴⁵ Pour une conclusion analogue, voir Çina, Hofinger et Waldrauch 1995, p. 33; Waldrauch et Hofinger 1997, p. 278.

Dans certains pays, un étranger bénéficie de droit d'un permis de résidence permanent s'il remplit les conditions requises (Allemagne, Autriche, Belgique et Pays-Bas). Dans d'autres Etats, la transformation du statut temporaire en statut permanent est laissée à la discrétion des autorités. En droit britannique, le statut est laissé à l'appréciation des autorités, mais est normalement accordé au bout de quatre ans de résidence. Dans la pratique, même dans les pays où existe un droit statutaire à ce statut, les intéressés peuvent se heurter à des difficultés lorsqu'il s'agit de prouver qu'ils remplissent les conditions exigées.

Ces dernières années, les groupes les plus nombreux de résidents étrangers à acquérir un statut garanti étaient les personnes admises au titre du regroupement familial ou les réfugiés dont le statut est fixé par le droit conventionnel (voir les données sur la France et le Royaume-Uni au chapitre 3). Une minorité seulement d'immigrés ayant été admis ces dernières années pour exercer un emploi, ils ne constituent pas une proportion importante de ceux qui ont acquis ce statut. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, le statut permanent est essentiellement accordé aux immigrés admis en raison de leurs attaches ethniques avec le pays. Ils reçoivent souvent le statut protégé immédiatement après avoir été admis. Dans certains pays, les membres de la famille d'étrangers ayant un statut permanent et les réfugiés reçoivent également ce statut au moment de leur admission (c'est le cas en France). Ailleurs, ces immigrés doivent satisfaire au surplus à des conditions de résidence (Belgique).

Dans la plupart des pays d'Europe occidentale ayant une longue tradition d'immigration, la majorité des résidents étrangers sont actuellement titulaires d'un statut de résidence garanti : plus de 50 % en Allemagne, plus des deux tiers en Belgique, aux Pays-Bas et en Suède, 72 % en Suisse et plus de 90 % en France. Il convient de faire deux réserves. Le caractère élevé ou non de ce pourcentage ne prouve pas forcément la détermination du pays en question à intégrer les résidents étrangers. Tout d'abord, le degré de sécurité varie beaucoup suivant les pays. En deuxième lieu, un pourcentage faible peut indiquer qu'il est difficile d'obtenir le statut garanti, que beaucoup d'immigrés ne sont dans le pays considéré que depuis peu de temps ou qu'il est facile d'obtenir la citoyenneté du pays de résidence. Notre étude montre que l'affirmation suivant laquelle "dans les années 80, une bonne moitié des étrangers vivant en Europe avaient déjà acquis un permis de résidence permanent dans les pays d'accueil - statut pratiquement irrévocable ..." ⁴⁴⁶ est erronée. Non seulement les pays d'Europe du Nord et d'Europe occidentale menaçaient régulièrement d'éloignement les résidents étrangers de longue durée, mais en Europe du Sud et en Europe centrale, la notion même de statut spécial protégé était inconnue.

Sécurité de résidence : perte du statut permanent

La sécurité de résidence des étrangers ayant acquis ce statut dépend dans une large mesure du nombre des raisons pour lesquelles le statut peut être perdu et de la probabilité de voir ces raisons se matérialiser.

Dans la plupart des pays étudiés, le statut de résidence permanent peut être perdu si l'étranger l'a obtenu en fournissant des informations erronées lorsqu'il a fait sa demande, s'il s'est absenté longtemps du pays ou s'il a été condamné pour des infractions graves. Certains pays autorisent le retrait du statut pour plusieurs autres raisons : manque de moyens d'existence, disparition du motif initial d'admission dans le pays ou commission d'une infraction contre l'ordre public. Dans ces derniers cas, le permis de résidence peut être appelé permanent, mais n'accorde

⁴⁴⁶ Soysal 1994, p. 122.

guère de sécurité de résidence. Nous reviendrons sur ce problème un peu plus loin.

Les arrêtés d'expulsion peuvent être prononcés par les autorités administratives, les tribunaux ou, dans certains pays (Espagne, France, Italie, Suède et Suisse), par les deux. En règle générale, un arrêté d'expulsion est assorti d'une interdiction de retour dans le pays. Cette interdiction peut être lourde de conséquences pour les membres de la famille de l'intéressé, car cette interdiction peut être en vigueur pour dix ans voire, dans certains pays, pour une période indéterminée.

Protection contre l'éloignement

Dans la plupart des pays étudiés, l'éloignement des immigrants ayant acquis un statut de résidence permanent est, en droit ou dans la pratique, limité aux cas où un étranger a été condamné pour une infraction grave et s'est vu infliger une longue peine d'emprisonnement. Les arrêtés d'expulsion sans condamnation (sans appel) sont de plus en plus rares. Même dans les rares cas où la sécurité nationale a été invoquée pour justifier l'éloignement, les personnes concernées venaient généralement d'être condamnées pour activités terroristes ou d'autres infractions graves. Les rares exemples mentionnés étaient les arrêtés d'expulsion prononcés contre des résidents irakiens pendant la guerre du Golfe, des membres du GIA algérien et quelques affaires d'espionnage. On ignore le nombre de mesures d'éloignement prises pour des raisons économiques dans les pays où la loi le permet encore.

Il ressort de notre étude que dans plusieurs pays ayant une importante population étrangère, on a assisté au cours de la dernière décennie à une forte diminution du nombre d'arrêtés d'expulsion prononcés contre des étrangers ayant acquis le statut de résidence permanent. Ces dernières années, moins de dix arrêtés d'expulsion par an ont été prononcés en Belgique et aux Pays-Bas contre des résidents étrangers de longue durée. Au Royaume-Uni, où la population étrangère est nettement supérieure, un peu plus d'une centaine seulement par an l'ont été pour le seul motif pouvant être légalement invoqué contre des étrangers appartenant à cette catégorie. Dans la mesure où ce chiffre inclut les résidents temporaires éloignés pour la même raison, le nombre d'expulsions d'étrangers résidents de longue durée pourrait être nettement plus faible. Les informations concernant le Danemark et la Hongrie font état d'un nombre très faible d'arrêtés de ce type. Même dans les pays où leur nombre peut être supérieur (Allemagne et France), le nombre des arrêtés qui sont exécutés par départ forcé est réduit, ce qui est dû en partie à l'existence d'un système complexe de contrôle administratifs et judiciaires. Dans ces pays et dans d'autres encore, on a recours à un éventail de mesures de remplacement pour éviter le coût élevé sur les plans affectif et autres et les conséquences éprouvantes du départ forcé d'un résident de longue durée pour l'intéressé et pour sa famille : suspension de l'arrêté d'expulsion, avertissement officiel, remplacement du permis de résidence permanent par un permis temporaire ou limitation du droit de séjour à une région donnée. Ces mesures de

remplacement ont pour objet de donner à l'étranger une chance de se réadapter après avoir purgé sa peine d'emprisonnement.

Cette diminution indéniable de l'utilisation de la faculté d'éloigner un résident étranger est notamment imputable à trois facteurs : *a* l'accroissement de la durée de la résidence des immigrés, *b* la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg sur le sens à donner au droit au respect de la vie familiale protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (voir par. 2.1), et *c* la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes à Luxembourg concernant les règles du droit communautaire qui limitent le pouvoir des Etats membres de l'Union européenne d'éloigner des citoyens de pays membres de l'Union européenne (voir par. 2.3) ou des travailleurs turcs et les membres de leur famille (voir par. 2.4).

Dans leur immense majorité, les étrangers vivant dans les 17 pays de l'EEE et la Suisse y vivaient depuis plus de dix ans. Dans bien des pays étudiés, la jurisprudence de la Cour de Strasbourg a manifestement influencé les règles statutaires, les instructions ministérielles adressées aux services d'immigration ou la jurisprudence des tribunaux nationaux en ce qui concerne la protection contre l'éloignement des résidents de longue durée quelle que soit leur nationalité. Un tiers des étrangers vivant dans les 17 pays de l'EEE sont des ressortissants d'un autre pays membre de l'EEE et, par suite, bénéficient du degré très important de protection contre l'éloignement que procurent les règles du droit communautaires régissant la liberté de circulation des personnes. Les ressortissants turcs représentent des nationaux originaires de pays tiers vivant dans les pays membres de l'EEE. Leur statut de résidence est influencé tant par le Traité d'association entre la CEE et la Turquie que par la Convention européenne d'établissement (voir par. 2.2). Cette Convention semble avoir contribué, dans la plupart des 12 pays membres du Conseil de l'Europe qui l'ont ratifiée, à l'institution de garanties procédurales contre l'éloignement de résidents étrangers de longue durée et à la liberté d'accès à l'emploi et aux autres activités économiques des étrangers porteurs d'un permis de résidence permanent. Dans beaucoup de pays traités par cette étude, la mise en œuvre des conventions relatives aux droits de l'homme et d'autres accords internationaux a progressivement réduit les différentes béantes de statut juridique entre les citoyens et les résidents étrangers de longue durée⁴⁴⁷.

Rapporté à l'importance numérique de la population étrangère, le nombre de cas d'éloignement est minime. Toutefois, un nombre considérable d'arrêtés d'expulsion sont prononcés dans plusieurs pays. Même si, dans la pratique, il y en a peu qui soient exécutés, cette politique crée un grave sentiment d'insécurité parmi les immigrés. Dans une enquête réalisée en Allemagne en 1995, 20 % des Turcs et 10 % des Grecs et des Italiens interrogés ont signalé qu'ils avaient eu dans les trois années antérieures des problèmes qui les inquiétaient quant à leur droit de demeurer en Allemagne⁴⁴⁸.

Différences entre les pays

On relève d'importantes différences en ce qui concerne cinq questions :

1. **droits liés au statut.** Dans certains pays, le libre accès à l'emploi et à d'autres activités économiques, l'égalité de traitement au niveau des prestations sociales, la libéralisation du droit au regroupement familial ou le droit de choisir librement sa résidence

⁴⁴⁷ Soysal 1994; Hammar 1994.

⁴⁴⁸ Mehrländer 1996, p. 387.

ou de quitter le pays de résidence et d'y revenir, sont liés à ce statut. Dans d'autres Etats, le seul avantage que l'étranger retire de ce statut est de ne plus être tenu de demander à la police des étrangers le renouvellement du permis temporaire tous les ans ou tous les deux ans.

2. **raisons de la perte du statut.** Dans les pays accordant un permis de résidence présentant un degré élevé de sécurité, le permis peut, en droit et dans la pratique, être perdu uniquement pour trois raisons : fraude, longue absence du pays ou condamnation à une longue peine d'emprisonnement (Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède). Dans ces pays, les étrangers ayant acquis un statut garanti n'ont pas à redouter de perdre leurs droits de séjour en cas de chômage, de grave maladie, de perte de leurs moyens d'existence ou de leur logement, de prestations au titre de l'assistance publique, de divorce ou d'un autre changement de la situation de famille, d'infractions contre l'ordre public ou d'infractions non passibles d'une longue peine d'emprisonnement. Toutefois, dans plusieurs Etats, l'administration peut invoquer l'un ou plusieurs de ces motifs pour retirer un permis de résidence permanent. Si un étranger peut être déchu de ce statut lorsque les raisons ayant motivé l'attribution du permis initial n'existent plus ou parce qu'il a commis une infraction contre une loi nationale quelle qu'elle soit (comme en Lituanie et en Russie), on ne peut pas vraiment affirmer qu'il s'agit d'un statut garanti.

3. **degré de protection contre l'éloignement.** Dans certains pays, toute infraction commise contre l'ordre public peut justifier une mesure d'éloignement, tandis que dans d'autres, une mesure de ce type ne peut être prise que dans le cas de certaines infractions spécifiques ou après une longue peine d'emprisonnement. Plusieurs pays accordent une protection spéciale à certains groupes : les mineurs, les membres de la famille ou les anciens citoyens. Dans certains pays, il existe une interdiction totale d'éloigner certaines catégories d'étrangers : les mineurs en France, les immigrés de la deuxième génération en Autriche, aux Pays-Bas et en Suède, et tous les immigrés ayant au moins vingt ans de résidence aux Pays-Bas.

4. **possibilité d'obstacles bureaucratiques.** Les problèmes diffèrent suivant les pays :
 - les justifications exigées par les autorités des personnes demandant le statut ;
 - la nécessité de demander le renouvellement du statut (France) ou du titre établissant le statut de résidence permanent ;
 - le refus d'entrée à la frontière au retour d'un long séjour à l'étranger (c'est le cas au Royaume-Uni).

Dans certains pays, les deuxième et troisième problèmes peuvent entraîner la perte automatique du statut.

5. **garanties procédurales.** Dans plusieurs pays, il appartient aux autorités nationales ou régionales, non aux autorités locales, de se prononcer sur la délivrance et le retrait de permis de résidence permanents ou sur l'éloignement d'immigrés de longue durée. Les possibilités de recours administratives et judiciaires sont très variables suivant les pays. L'obligation de demander l'avis d'une commission indépendante avant qu'un ordre d'expulsion ne puisse être prononcé, le droit pour l'étranger de se faire représenter devant ladite commission, la possibilité de révision par un tribunal et l'effet suspensif d'un tel recours sont quelques-unes des garanties mettant à l'abri d'une mesure soudaine et injuste d'éloignement. Elles permettent en outre d'éviter le risque qu'une décision soit prise sans qu'il ait été tenu compte de ses conséquences pour l'immigré de longue durée et sa famille.

Dans plusieurs des pays étudiés, aucune de ces garanties procédurales (prescrites par la Convention européenne d'établissement) n'était prévue dans la législation nationale.

Nos monographies ont montré que dans certains pays, l'éloignement des immigrés de longue durée a été un sujet politique brûlant dans les années 80 et au début des années 90. Au cours de cette période, les ONG ont fait activement campagne contre l'éloignement. Après l'adoption de règles précises prévoyant une meilleure protection des intéressés, la fièvre est retombée en Belgique et aux Pays-Bas. Au Royaume-Uni, le débat public sur les affaires d'éloignement ne concerne pas pour l'essentiel les immigrés de longue durée en situation régulière. Dans ces trois pays, les règles applicables n'ont pratiquement pas été modifiées au cours de la décennie écoulée. En revanche, dans d'autres pays (comme l'Allemagne et la France), la question de l'éloignement ne cesse d'être remise à l'ordre du jour politique et les dispositions statutaires ont souvent changé dans les années 90. Dans les deux pays, la situation a abouti à un ensemble complexe de règles, un grand nombre de controverses et d'affaires judiciaires, et à l'incertitude que la loi suscite parmi les avocats et les immigrés. Si le débat politique crée l'impression qu'un grand nombre de résidents étrangers font l'objet de mesures d'éloignement, notre étude montre que le nombre d'arrêtés d'expulsion exécutés dans ces deux pays est sans doute assez faible.

Par ailleurs, selon les personnes que nous avons interrogées dans les deux pays, il existe des différences régionales manifestes quant à la façon dont sont appliquées les règles régissant le statut des immigrés de longue durée, différences liées à la composition politique des gouvernements des *Länder* en Allemagne ou de la couleur politique du gouvernement qui a nommé tel ou tel *préfet* en France. Il semble qu'il existe des différences dans le droit et son application non seulement entre les pays, mais à l'intérieur des pays. L'absence de règles précises est l'une des causes de ces différences. Celles-ci pourraient aussi être imputables à la différence d'effectifs de la population étrangère.

En Autriche, les ONG et la Cour constitutionnelle ont joué un rôle dans l'adoption récente d'un statut de résidence garanti et l'institution d'une meilleure protection contre l'éloignement.

Problèmes communs et solutions qui leur sont apportées

Notre étude nous a permis de constater que plusieurs pays se heurtaient aux mêmes problèmes. Nous y mentionnons six de ces problèmes communs. Nous indiquons aussi les solutions apportées à ces problèmes dans certains pays, dans lesquelles nous voyons des règles équitables ou des pratiques judicieuses.

1. **Changement de statut de résidence pour les immigrés de la deuxième génération à l'âge de 18 ans.** C'est un grave problème dont font état beaucoup des pays que nous avons étudiés. Le moment où la situation sociale des enfants change, où ils terminent leurs études secondaires et où ils deviennent indépendants de leurs parents est aussi le moment où ces jeunes sont particulièrement sujets à commettre des infractions pénales. C'est le moment où les immigrés de la deuxième génération risquent le plus de perdre le statut de résidence qu'ils ont obtenu grâce à leurs parents ou la bonne protection contre l'éloignement assurée par la loi (par exemple en France et aux Pays-Bas). Certains jeunes omettent de demander à temps un statut de résidence permanent ou la nationalité du pays de résidence. S'ils sont soupçonnés par la police d'avoir commis une infraction, leur situation de résident, régulière depuis de nombreuses années, en vient soudainement à ne plus l'être, et ils risquent l'éloignement.

Les pays apportent à ce problème des solutions différentes : acquisition automatique d'un statut de résidence garanti ou de la nationalité à l'âge de 18 ans par des personnes nées dans le pays ou y ayant résidé pendant les cinq années précédentes; interdiction absolue de l'éloignement des personnes qui sont entrées très jeunes dans le pays et y ont vécu la plus grande partie de leur vie (Autriche et Suède); option de prendre la nationalité du pays de résidence de bonne heure (16 ans en France). La règle britannique suivant laquelle un enfant d'immigrés installés né au Royaume-Uni acquiert la nationalité britannique à la naissance permet d'éviter ce problème.

2. **Imprecisions des notions de droit.** Beaucoup de pays émaillent leurs dispositions statutaires de notions aussi vagues que "l'ordre public", "la sécurité publique", "une infraction grave", "les conséquences pour les membres de la famille" ou "les intérêts de l'État". Ce genre de notions laisse aux autorités administratives et aux cours chargées d'appliquer les règles pertinentes à chaque cas d'espèce un vaste pouvoir d'appréciation. Soucieux de réduire cette marge de manœuvre et de renforcer la protection des immigrés installés contre l'éloignement, le législateur a institué différents types de mesures législatives expresses : seule une condamnation pour certaines infractions (comme le trafic de stupéfiants, le meurtre ou l'espionnage) ou une condamnation à une peine d'emprisonnement supérieure à une certaine durée (un, trois ou cinq ans) peut donner lieu à un arrêté d'expulsion⁴⁴⁹; dans certains pays, l'éventail des infractions ou la longueur de la peine d'emprisonnement varient suivant la durée de résidence régulière de l'immigré dans le pays (c'est le cas en Allemagne, en Autriche, au Danemark et aux Pays-Bas).

3. **Interruption de la période de résidence par un séjour à l'étranger.** Les immigrés font souvent de longs séjours à l'étranger afin de rendre visite aux membres de leur famille, s'occuper de leurs affaires financières ou étudier les possibilités concrètes d'un retour définitif dans le pays d'origine. La longueur des périodes autorisées pour ces séjours tout en maintenant le statut de résidence garanti dans les pays étudiés oscille entre six mois et trois ans.

En fixant la durée de ces visites à moins d'un an, on crée une source de problèmes. Plusieurs pays permettent au résident étranger de demander une prorogation soit avant, soit pendant le séjour à l'étranger. Les contestations ne devraient pas s'élever à la frontière (cas du Royaume-Uni).

⁴⁴⁹ Il y a aussi le problème de la prise en considération des condamnations infligées dans d'autres pays. L'utilisation du Système d'information de Schengen n'a fait que rendre ce problème plus critique.

4. **Interruption de la régularité du statut de résident.** La plupart des Etats font dépendre l'acquisition du statut de résidence garanti ou de la nationalité de périodes ininterrompues de résidence régulière. Une brève interruption survenant entre deux permis de résidence temporaires a pour effet d'invalider la période de résidence précédente. À notre avis, il ne faudrait pas tenir rigueur à l'étranger de brèves périodes d'interruption au moment de la délivrance d'un nouveau permis de résidence. Certains pays ont édicté une règle suivant laquelle il n'est pas tenu compte de ces interruptions⁴⁵⁰.
5. **Demandes tardives de statut ou de renouvellement du titre de résidence.** Des problèmes surgissent souvent lorsque les demandes ne sont pas présentées dans les délais prescrits, que ce soit en raison d'une maladie, d'un changement de situation sociale, d'un séjour à l'étranger ou d'une incarcération. Dans certains *départements* français, l'administration notifie par lettre à l'immigré qu'il doit renouveler sa carte de résident dans un délai de quelques semaines. Plusieurs pays ont institué une disposition statutaire aux termes de laquelle la nécessité de renouveler à intervalles réguliers le titre de résidence ne limite pas le droit de séjour permanent de l'intéressé. Le titre ne fait que préciser un droit qui demeure intact.
6. **Relation entre les tribunaux pénaux et les services de l'immigration dans les affaires d'éloignement.** Dans leur majorité, les arrêtés d'expulsion sont prononcés contre des étrangers condamnés pour des infractions graves. Si deux autorités distinctes prennent des décisions concernant les actes commis par une seule et même personne, des problèmes de coordination peuvent apparaître. Lorsqu'il s'interroge sur la peine que la personne en question a méritée, le juge peut vouloir savoir si cette personne sera autorisée à rester dans le pays ou si elle devra le quitter. Beaucoup d'immigrés installés voient dans l'éloignement et le départ forcé un châtimeut plus sévère qu'une peine d'emprisonnement dont la durée est déterminée. D'un autre côté, les services de l'immigration se sentent souvent obligés (ou y sont obligés par la loi) de tenir compte du comportement de la personne pendant qu'elle purge sa peine d'emprisonnement ou des conséquences du départ forcé pour les membres de la famille une fois que le condamné a fini de purger sa peine. Les personnes que nous avons interrogées dans différents pays ont indiqué que les juges des tribunaux pénaux et les avocats spécialisés dans les affaires pénales n'ont souvent qu'une connaissance limitée du droit de l'immigration. Dans quelques nouveaux pays membres du Conseil de l'Europe la connaissance des instruments internationaux est assez limitée. Qui plus est, ces juges sont souvent mal renseignés sur les conséquences de l'éloignement pour les membres de la famille de l'étranger. Ces problèmes de coordination surviennent surtout dans les pays dans lesquels tant les tribunaux que les services de l'immigration peuvent prononcer un arrêté d'expulsion, comme en Espagne, en France, en Hongrie, en Italie, en Suède et en Suisse. Ces problèmes sont partiellement résolus lorsque seul un tribunal peut le faire (Danemark et Lituanie), que seul un tribunal peut le faire sur la base d'une condamnation pénale et qu'il est informé par les autorités d'immigration, ou

450

Par exemple, article 97 de la Loi allemande sur les étrangers de 1990.

que ces dernières sont seules habilitées à prononcer un arrêté d'expulsion (Allemagne, Belgique, Pays-Bas et Royaume-Uni). Au Royaume-Uni, le tribunal peut aviser le ministère de l'Intérieur de la mesure d'éloignement qu'il a prise.

Quatre arguments utilisés pour justifier l'éloignement d'étrangers

1. L'étranger est l'invité du pays de résidence, dont l'hospitalité prend fin lorsque le premier devient une charge pour le second.
2. Empêcher l'étranger de redevenir une charge pour le pays de résidence (prévention particulière).
3. La menace d'éloignement et l'expulsion proprement dite d'un étranger feront réfléchir les autres étrangers, en particulier ses compatriotes, qui seront alors moins enclins à commettre des actes analogues (prévention générale).
4. En vertu du droit international, les Etats sont, dans les limites fixées par les traités relatifs aux droits de l'homme, libres d'expulser de leur territoire les non-citoyens.

Quelle que soit la validité générale de ces arguments, plus longtemps l'étranger a résidé dans le pays d'accueil, moins convaincants ils apparaissent, ce qui est encore plus vrai dans le cas des immigrés de la deuxième génération, qui sont nés, ont grandi et ont fait leurs études dans le pays en question.

Un immigré qui réside depuis longtemps sur le territoire d'un Etat ne saurait être assimilé à un invité. L'expulsion d'un étranger dont la famille et d'autres proches continuent tous de vivre dans le pays en question risque fort d'accroître, non de diminuer les chances de voir des comportements indésirables se reproduire, du fait soit de la probabilité d'un retour illégal, soit du manque de contrôle social, soit encore de l'impossibilité d'occuper un emploi régulier. L'argument de la prévention générale laisse rêveur, d'un point de vue tant pratique que moral. Il revient à utiliser un être humain comme instrument permettant d'amener d'autres être humains à adopter un certain type de comportement. Quant au quatrième argument, voici ce que Schermers, ancien membre de la Commission européenne des droits de l'homme, a indiqué dans son opinion partiellement dissidente dans l'affaire *Lamquindaz c. Royaume-Uni* : "Je doute que le droit international contemporain permette à un Etat qui a éduqué les enfants d'étrangers qu'il a admis d'expulser ces enfants lorsqu'ils deviennent une charge. Il est manifeste qu'il n'est plus acceptable au regard du droit international de se décharger ainsi sur l'Etat d'origine des parents. Il est pour le moins contestable d'accorder à un pays d'accueil le droit de rendre les immigrés qui n'ont pas donné satisfaction."

Trois modèles pour limiter l'éloignement des immigrés de longue durée

En vertu de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, les Etats parties, lorsqu'ils songent à éloigner des immigrés de longue durée, doivent tenir compte non seulement de la gravité de l'infraction commise, mais aussi de la durée de résidence de l'intéressé et des conséquences que l'expulsion aurait pour lui et pour sa famille (voir la jurisprudence examinée au par. 2.1). Dans beaucoup d'Etats parties, des obligations analogues sont consignées dans les dispositions statutaires (comme en Allemagne, en Autriche, en Slovaquie et en Suisse) ou dans la jurisprudence des tribunaux nationaux. Plusieurs Etats ont institué des règles plus

précises, ce qui donne un sentiment de clarté et de sécurité supplémentaire aux immigrés comme aux autorités nationales. On peut distinguer trois modèles différents.

Modèle A

Au bout d'une certaine période de résidence régulière, un étranger ne peut plus être éloigné ou il ne peut l'être qu'à la suite d'une condamnation pour une infraction dont la nature est précisée par la loi. Aux Pays-Bas, un étranger ne peut plus être éloigné après vingt années de résidence ; après dix ans, il ne peut l'être qu'à la suite d'une condamnation à une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à cinq ans pour trafic de stupéfiants ou un acte de violence grave. Les immigrés de la deuxième génération nés dans le pays ou admis au titre du regroupement familial ne peuvent plus être éloignés lorsqu'ils ont résidé dans le pays pendant quinze ans. Des règles encore plus libérales sont en vigueur en Autriche et en Suède. Dans ce dernier pays, l'éloignement est interdit dans le cas d'un enfant entré avant l'âge de 15 ans et qui a cinq ans de résidence.

Modèle B

Après une certaine période de résidence régulière ou une fois qu'un permis de résidence permanent lui a été délivré, la personne bénéficiaire, du point de vue de l'éloignement, de la protection dont les ressortissants de pays membres de l'Union européenne et de l'EEE peuvent se prévaloir en vertu du droit communautaire lorsqu'ils entrent dans un autre pays membre de l'Union européenne. En d'autres termes, les motifs d'éloignement sont strictement limités et certains sont entièrement proscrits (voir par. 2.3). En Belgique, les étrangers porteurs d'un permis d'établissement, délivré au bout de cinq années de résidence, bénéficient, en vertu de la législation sur l'immigration, de la même protection contre l'éloignement que les ressortissants de pays membres de l'UE/EEE. Aux Pays-Bas, les travailleurs turcs et leur famille jouissent d'une protection analogue en application des règles établies en vertu du Traité d'association entre la CEE et la Turquie.

Modèle C

Selon ce modèle, le champ de la protection s'étend en proportion de la durée de la résidence. Plus longue est cette durée, plus grave doit être une infraction avant que l'éloignement puisse être considéré comme une option. Au Danemark, après quatre ans de résidence, l'éloignement n'est possible qu'à la suite d'une condamnation à une peine de quatre ans d'emprisonnement ou une peine d'un an en cas de récidive probable; au bout de sept ans de résidence, un étranger ne peut être éloigné qu'à la suite d'une condamnation à une peine d'au moins six années d'emprisonnement, en cas d'infractions répétées ou pour des motifs concernant la sécurité nationale. On retrouve des seuils analogues dans la législation d'autres Etats membres. La longueur de la peine d'emprisonnement sert souvent d'indicateur de la gravité de l'infraction commise, ce qui clarifie les choses pour tous les intéressés. Toutefois, étant donné les différences culturelles marquant les modèles de détermination de la peine en Europe, la longueur de la peine n'est peut-être pas un critère raisonnable d'harmonisation. La même infraction peut valoir à son auteur une peine beaucoup plus longue dans un Etat que dans un autre. Par suite, on pourra préférer adopter

l'un des autres modèles aux fins d'harmonisation. Le deuxième modèle s'est longtemps avéré très efficace dans beaucoup d'États membres de l'Union européenne.

S'agissant des **immigrés de la deuxième génération**, il importe d'instituer d'urgence des règles spéciales tant dans le droit de l'immigration que dans celui de la nationalité. Le modèle A semble être le mieux adapté à la situation de ces personnes. Les étrangers nés sur le territoire ou admis dans le pays avant l'âge de 6 ans ne devraient pas pouvoir être éloignés avant l'âge de 18 ans (ce qui est garanti par la loi française) ni, passé cet âge, s'ils ont résidé dans le pays pendant la plus grande partie de leur jeunesse (comme en Autriche, en Suède et au Royaume-Uni pour les enfants nés dans ces pays de parents immigrés installés).

Il convient de noter que ces trois modèles ne sont pas incompatibles entre eux. Ils pourraient être utilisés concurremment pour tenir compte de situations différentes. Certains éléments de ces modèles peuvent et sont effectivement combinés dans plusieurs pays.

La jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme montre bien à quel point il est urgent d'adopter des mesures législatives pour harmoniser la protection accordée contre l'éloignement aux résidents étrangers de longue durée. Actuellement, il est demandé aux juges de la Cour de jouer le rôle du législateur afin de donner effet aux droits garantis par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Juge Pettiti (arrêt rendu le 13 juillet 1995 dans l'affaire *Nashri c. France*) a résumé ainsi cette situation regrettable et la nécessité d'y remédier :

"La Convention européenne a exclu de son droit matériel le régime d'expulsion des étrangers par les Etats (sauf en ce qui concerne les expulsions collectives). Toutefois, la Cour, sur invocation de l'article 8 et de l'article 3 dans des circonstances de gravité exceptionnelle, peut examiner des cas individuels sans dépasser la portée de ce que prévoit l'article 8 sur le terrain de la vie privée. Mais cette voie jurisprudentielle ne permet pas d'affronter le problème général qui est du ressort des Etats membres du Conseil de l'Europe, s'ils ont la volonté d'adopter une politique homogène et de coopération ...pour renforcer la protection des familles ..."

Options politiques et législatives

a. Pour les gouvernements :

1. **accorder la sécurité de séjour** aux immigrés de longue durée en s'inspirant de l'un ou de plusieurs des trois modèles décrits ci-dessus ;
2. **instaurer un permis de résidence permanent** à l'intention des résidents étrangers de longue durée ; ce permis leur accorderait, à eux-mêmes ainsi qu'aux membres de leur famille, des droits de séjour permanents qui ne pourraient s'éteindre qu'à la suite d'une condamnation pour une infraction grave à une longue peine d'emprisonnement, la possibilité d'exercer toutes les activités économiques, l'égalité de traitement avec les

nationaux en matière de logement, d'éducation et de prestations sociales et pour ce qui est des autres droits civils et administratifs ;

3. **ratifier la Convention européenne d'établissement** ; elle renforce la situation juridique des citoyens d'autres Etats parties à la Convention qui résident de longue date dans le pays, et des nationaux de l'État partie qui résident sur le territoire des autres Etats parties (voir par. 2.2).

b. Pour le Conseil de l'Europe :

1. Le Comité des ministres émet une **Recommandation sur la situation juridique des étrangers résidant depuis longtemps sur le territoire des Etats membres**, qui aborderait au moins les aspects suivants :
 - conditions d'acquisition et de perte du statut de résidence permanent ;
 - limitation des possibilités d'éloignement ;
 - possibilité d'occuper un emploi et d'exercer d'autres activités économiques ;
 - égalité de traitement avec les nationaux ;
 - protection spéciale à accorder aux immigrants de la deuxième génération ;
 - garanties procédurales ;
 - facilitation de l'acquisition de la citoyenneté ;
2. inviter les gouvernements des Etats membres à **ratifier la Convention européenne d'établissement** et la **Convention européenne sur la nationalité** de 1997.
3. élaborer un **Protocole à la Convention européenne d'établissement** étendant les droits reconnus par cette Convention à tous les étrangers auxquels est accordé un statut de résidence permanent ou qui séjournent régulièrement dans le pays depuis cinq ans.

BIBLIOGRAPHIE

- Albertini, L. von, Grundzüge des Ukrainischen Flüchtlings-, Ausländer- und Staatsbürgerschaftsrechts, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 1997, p. 183-189.
- Alfonso Perez, F., *Regimen juridico del extranjero en Espana*, Madrid 1997.
- Amico Anaya, M., Spain, in: Campell and Fischer 1996.
- Aubrée, B., La commission d'expulsion des étrangers, Une parodie de justice? *Plein Droit* no. 34 (April 1997), p. 61-64.
- Barwig, K. a.o. (ed.), *Ausweisung im demokratischen Rechtsstaat*, Baden-Baden (Nomos) 1996.
- Bauböck, R., *The Integration of Immigrants*, Strasbourg (Council of Europe) 1996.
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, *Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1997 (1995) (1994).
- Boguslawski, M.M., Die Rechtsstellung von Ausländern in der UdSSR, in: Frowein and Stein 1987, p. 1523-1544.
- Brinkmann, G., Beendigung des Aufenthaltes von EG-Bürgern, in: Barwig a.o. 1996, p. 155-184.
- Brorsson, M., Sweden, in: Campell and Fischer 1996.
- Brubacker, W. R. Citizenship Struggles in Soviet Successor States, *International Migration Review* (26), 1992, p. 269-291.
- Calavita, K., Italy and the New Immigration, in: W.A. Cornelius, P. L. Martin and J. F. Hollifield (ed.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford/California, 1994, p. 303-326.
- Campell, D. and J. Fischer (ed.), *International Immigration and Nationality Law*, The Hague-London-Boston, 1996.
- Carlier, J.Y., Vers l'interdiction d'expulsion des étrangers intégrés? *Revue trimestrielle de droit human* 1993, p. 449-466.
- Ceuster, J. de, De invulling van de blanco-term "openbare orde" in de verblijfsregeling: het huidige beleid, *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht* 1982, no. 20, p. 105-112.
- CIMADE, *Rapport juridique sur la situation des jeunes étrangers en France*, Paris 1996.
- Çinar, D., C. Hofinger, H. Waldrauch, *Integrationsindex. Zur rechtlichen Integration von AusländerInnen in ausgewählten europäischen Ländern*, Vienna, 1995.
- CIS Conference Secretariat, *The CIS Conference on Refugees and Migrants*, European Series, (2), No. 1, Geneva (UNHCR Regional Bureau for Europe) 1996.
- Cornelius, W.A., Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer, in: W. A. Cornelius, P. L. Martin and J. F. Hollifield (eds.), *Controlling immigration, A global perspective*, Stanford 1994, p. 331-368.
- Corouge, E., Le respect de la vie familiale. Expulsion des étrangers et article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, *Revue Française de Droit Administratif* (13) 1997, p. 318-321.
- Corrado, A., and R. Tardioli, Italy, in: Campell and Fischer 1996.
- Costa-Lascoux, J., Les lois "Pasqua": une nouvelle politique de l'immigration? In : *Regards sur l'actualité: la vie publique en Français* (199), 1994, p. 19-43.
- Debouy, J., La réglementation administrative française de la situation de l'étranger, in : *La Condition juridique de l'étranger, hier et aujourd'hui*, Actes du Colloque à Nimègue mai 1988, Nijmegen 1988, p. 117-141.
- Denys, L. and J. van Ex, Verwijderingsmaatregelen ten aanzien van vreemdelingen, in :

- K. de Feyter a.o. (ed.), *Migratie- en migrantenrecht, Vol. I*, Brugge (Die Keure) 1995. p. 339-362.
- Denys, L., De toetreding van Turkije tot het Europees Vestigingsverdrag en de gevolgen voor de Belgische interne rechtsorde, *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht* 1997, no. 1, p. 3-9.
- Denys, L., *Vreemdelingenrecht, Commentaar*, Heule (UGA) 1995.
Dictionnaire Permanent Droit des Etrangers, Paris (loose-leave).
- Dijk, P. van, Nederland: De eerbiediging van het familie- en gezinsleven op grond van artikel 8 EVRM, *NJCM-Bulletin* 1994, p. 6-33.
- Ellouze, M., La commission consultative des étrangers - Examen de jurisprudence, *Revue du droit des étrangers* June 1990, p. 26-44.
- Engstrom, H., Sweden, in: Gulbenkian, P. and T. Badoux, *Immigration Law and Business in Europe*, London (Chancery Law Publishing) 1993, p. 169-181.
- EURODOC, *European Bulletin on Nationality*,
(European documentation centre on Nationality) Strasbourg, March 1997.
- EUROSTAT, *Migration Statistics 1996*, Luxembourg 1997.
- Evtoukh, V., Contemporary Migrations in the Ukraine, in: F. Heckmann and W. Bosswick (eds.), *Migration Policies: a Comparative Perspective*, Stuttgart (Enke) 1995, p. 243-247.
- Foblets, M.-C., De internationale bescherming van het gezinsleven van vreemdelingen in België, *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht* 1995, p. 3-10.
- Foblets, M.-C., *Wetboek Vreemdelingenrecht, Vol I, Grondrechten, Nationaliteit, Verblijf, Identiteitsdocumenten en Paspoort*, Antwerpen (Maklu) 1997.
- Frowein, F.A. and T. Stein (ed.), *Die Rechtsstellung von Ausländern nach staatlichem Recht und Völkerrecht*, Berlin (Springer) 1987.
- Gacon-Estrada, H. and C. Rodier, Massnahmen zur Rückführung von Ausländern aus dem französischen Hoheitsgebiet, in: K. Barwig a.o. 1996, p. 311-327.
- Gehmacher, E., Austria: Quiet diplomacy in International Migration, in: Kubat 1993, p. 127-140.
- GISTI, *Entrée et séjour des étrangers, La nouvelle Loi Pasqua*, Paris 1994.
- GISTI, *L'ordonnance de 2 novembre 1995 version Chévènement*, Paris 1997.
- GISTI, *Légiférer pour mieux tuer des droits, Projet de réforme de l'entrée et du séjour des étrangers*, Paris 1993.
- GISTI, *Les étrangers et le droit communautaire*, Paris 1995.
- Groenendijk, K., Regulating ethnic immigration: The case of the Aussiedler, in: *New Community*, (23), 1997, p. 461-482.
- Groenendijk, C.A., Niederlande: Abschiebung nach legalem Aufenthalt und die Kehrseite der restriktiven Zulassungspolitik, in: Barwig a.o. 1996, p. 345-358.
- Groenendijk, C.A., Uitzetting na zeer lang legaal verblijf: angst, traditie of onwetendheid, *Nederlands Juristenblad* 1987, p. 1341-1348.
- Groenendijk, K. and R. Hampsink, *Temporary Employment of Migrants in Europe*, Nijmegen 1995.
- Groenendijk, K., *The Legal Status of Long-term Migrants in Europe*, Strasbourg 1996.
- Guimezanes, N., *La circulation et l'activité économique des étrangers dans la communauté européenne*, Paris (Nouvelles Editions Fiduciaires) 1990.
- Gulbenkian, P. and T. Badoux, *Immigration Law and Business in Europe*, London (Chancery Law Publishing) 1993.
- Gutzwiller, P.M. and Urs. L. Baumgartner, *Schweizerisches Ausländerrecht*, Basel 1997.
- Hammar, T., Legal time of residence and the status of immigrants, in: R. Bauböck (ed.), *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*,

- Aldershot-Brookfiel-Hong Kong-Singapore-Sydney (Avebury) 1994.
- Haverland, C., *Das Ausländerrecht der Schweiz*, in : J. A. Frowein and J. Wolf, *Ausländerrecht im internationalen Vergleich*, Heidelberg 1985, p. 147-189.
- Hofmann, R., *Das Ausländerrecht der skandinavischen Staaten*, in: J.A. Frowein & J. Wolff, *Ausländerrecht im internationalen Vergleich*, Heidelberg (C.F. Müller) 1985, p. 210-221.
- Hofinger, C. and H. Waldrauch, *Einwanderung und Niederlassung in Wien*, Vienna, 1997.
- Holtzschneider, R., *Erfahrungen mit dem Ausländergesetz 1990 in der Praxis*, in: K. Barwig a.o. 1996, p. 59-74.
- Huber, B., *Aufenthaltsgenehmigungsrecht*, in: Klaus Barwig a.o. (ed.), *Das neue Ausländerrecht: Kommentierte Einführung mit Gesetzestexten und Durchführungsverordnungen*, Baden-Baden (Nomos) 1991, p. 101-120.
- Huber, B., *Straffällig gewordene junge Ausländer*, in: K. Barwig a.o. 1996, p. 117-130.
- IOM, *Estonia's Non-Citizens, A Survey of Attitudes to Migration and Integration*, Budapest 1997.
- Izquierdo Escribano, A., *La inmigración en España 1980-1990*, Madrid (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) Colección Informes Serie General Núm. 17, 1992.
- Jackson, D., *Immigration Law and Practice*, London (Sweet & Maxwell) 1996.
- Kedzia, Z. *Die Rechtsstellung von Ausländern nach polnischem Recht*, in: Frowein and Stein 1987, p. 1198-1256.
- Klaus, F., *Switzerland*, in: Campell and Fischer 1996.
- Knösel, P., *Freiheitlicher Rechtsstaat und Abschiebung*, Berlin (Spitz) 1991.
- Koens, M.J.C., *Het verblijfsrecht van buitenlandse gezins- en familieleden en artikel 8 EVRM*, *Nederlands Juristenblad* 1993, p. 1174-1180.
- Kofler, S., *Austria*, in: Campell and Fischer 1996.
- Kuijjer, A. and J.D.M. Steenbergen, *Nederlands Vreemdelingenrecht*, 3rd edition, Utrecht (NCB) 1996.
- Kubat, D. (ed.), *The politics of migration policies. Settlement and Integration of The First World into the 1990s*, New York, 1993.
- Lebon, A., *Immigration et présence étrangère en France: Rapport 1995-1996*, Paris (La documentation Française) 1996.
- Lederer, H.W., *Migration und integration in Zahlen*, Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bonn, 1997.
- Liger, D., *L'interdiction du territoire Français*, SAF Versailles, October 1996.
- Lindemann, H.H., *Das Ausländerrecht Belgiens*, in: J.A. Frowein and J. Wolf, *Ausländerrecht im internationalen Vergleich*, Heidelberg (C.F. Müller) 1985, p. 1-27.
- Macdonald, I. and N. Blake, *Macdonald's Immigration Law & Practice*, 4th edition, London (Butterworths) 1996.
- Martens, E.P., *Minderheden in beeld. Kerncijfers uit de survey Sociale Positie en Voorzieningsgebruik Allochtonen 1994*, Rotterdam (ISEO/EUR) 1995.
- Martens, P., *Respect de la vie familiale et sauvegarde de l'ordre public*, note under *Moustaquim v. Belgium*, *Revue trimestrielle de droit humain* 1991, p. 393-394.
- Martoniello, M., *Italy: The Late Discovery of Immigration*, in D. Thränhardt (ed.), *Europe A New Immigration Continent*, Hamburg (Lit) 1992, p. 195-218.
- Mehrländer, U., C. Ascheberg and J. Ueltzhöffer, *Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihren Familienangehörigen in der BRD*, Berlin-Bonn-Mannheim, (Bundesministerium für Arbeit) 1996.
- Melander, G., *The Legal Position of Aliens in Sweden*, p. 1304-1339, in: Frowein and Stein

- 1987.
- Messina, C. (ed.), *CIS Migration report 1996*, Geneva (IOM) 1997.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de Migraciones 1996*, Madrid 1997.
- Ministerio del Interior, *Estadística de extranjería y documentacion Año 1996*, Madrid 1997.
- Moffarts, G. de, Enkele algemene rechtsbeginselen in het Belgische migratie- en migrantenrecht, in: M. C. Foblets a.o. (ed.), *Migratie- en migrantenrecht, Vol. II*, Brugge (Die Keure) 1996, p. 25-50.
- Mohay, G., Die Lage der Minderheiten und Nationalitäten in Ungarn, in: Klaus Barwig a.o. (ed.), *Vom Ausländer zum Bürger*, Baden-Baden (Nomos) 1994, p. 274-279.
- Morscher, S., Die Rechtsprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes zum Fremden-gesetz, in: *Europäische Grundrechten-Zeitschrift* 1997, p. 133-148.
- Office des Migrations Internationales 1992, *Actualités migrations* no. 446, September 1993.
- Open Society Institute, Estonia and Latvia. Citizenship, Language and Conflict Prevention, New York (Forced Migration Projects) 1997.
- Ornbrandt, B. and M. Peura, The Nordic Pact: An Experiment in Controlled Stability, in: Kubat 1993, p. 202-212.
- Parmentier, S., De uitwijzing van criminele vreemdelingen en het recht op gezinsleven, note under ECHR 26.3.1992 Beljoudi v. France, *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht* 1993, no. 66, p. 318-324.
- Pochieser, H., Die Beendigung des Aufenthalts in Österreich, in: Barwig a.o. 1996, p. 359-374.
- Prins, C.J.M., Demografie van Nederland 1996 (Population trends 1996), *Maandstatistiek van de Bevolking* (45) 1997, no. 11, p. 6-22.
- Putte, M. van de, Straatsburg gaat vreemd, De 'vreemdeling' in de jurisprudentie van de Straatsburgse organen, *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht* 1994, p. 3-16.
- Raess-Eichenberger, S. and M., *Das aktuelle schweizerische Ausländerrecht; Aktualisiert 1997*, Zürich (WEKA) 1995.
- Rath-Kathrein, I., Fragen der Aufenthaltssicherheit im Fremden-gesetz 1997, in: *Ecolex* 1997, p. 713-718.
- Renault, B., Die Mehrheitsgesellschaften und die Minderheiten in Belgien, in: K. Barwig a.o. (ed.), *Vom Ausländer zum Bürger*, Baden-Baden (Nomos) 1994, p. 254-263.
- Rösch-Metzler, W., Migration in der Ukraine, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 1996, p. 165-170.
- Rosoli, G. Italy: Emergent Immigration Policy, in: D. Kubat (ed.) *The Politics of Migration Policies*, New York (Center for Migration Studies) 1993, p. 281-306.
- Sanikidze, G., *Legislative acts of the CIS and the Baltic states on citizenship, migration, and related matters*, Moscow-Helsinki (IOM) 1996.
- Schäppi, W., Die Beendigung des Aufenthaltes in ausgewählten Staaten: Länderbericht Schweiz, in: Barwig a.o. 1996, p. 375-388.
- Schlager, E.B. The right to have rights. Citizenship in newly independent OSCE countries, *Helsinki Monitor* (8) 1997, p. 19-37.
- Schokkenbroek, J.G.C., *Toetsing aan de vrijheidsrechten van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens*, Leiden 1996.
- Schumacher, Chr., Erweiterter Ausweisungsschutz für die Angehörigen der zweiten Generation nach der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Barwig a.o. 1996, p. 243-258.
- Schutter, O. de, La proportionnalité de l'éloignement d'étrangers pour motifs d'ordre public, *Revue du droit des étrangers* 1997, no. 93, p. 171-184.
- Shamshur, O., and O. Malinovska, Die Ukraine als Sende- und Zielland von Migranten, in: M.

- Morokvasic and H. Rudolph (ed.), *Wanderungsraum Europa, Menschen und Grenzen in Bewegung*, Berlin (WZB) 1994, p. 149-165.
- Sipaviciene, A., a.o., *The Baltic Route: The Trafficking of Migrants through Lithuania*, Budapest (IOM) 1997.
- Soysal, Y., *Limits of Citizenship. Migrants and post-national membership in Europe*, Landers (University of Chicago Press) 1994.
- Steenbergen, J.D.M. De Raad van State en artikel 8 EVRM, *Migrantenrecht* 1990, p. 3-8.
- Steenbergen, J.D.M., 'Family life' en de Raad van State, *Migrantenrecht* 1989, p. 35-39.
- Swart, A.H.J. *Het recht op gezinsleven in het Europees Verdrag en het vreemdelingenrecht*, preadvies NJV 1990-I, p. 185-278.
- Swart, A.H.J., *De toelating en uitzetting van vreemdelingen*, Deventer (Kluwer) 1978.
- Swart, A.H.J., Nationaliteit en strafrecht, in: *Gelijk geregeld*, Nijmegen (Ars Aequi) 1984, p. 115 ff.
- Szoke, L., Hungarian Perspectives on Emigration and Immigration in the New European Architecture, *International Migration Review* (26) 1992, p. 305-323.
- Taverne, M. et al., De administratiefrechtelijke toestand van de vreemdeling inzake toegang, verblijf en verwijdering, in: *De vreemdeling in het Belgisch recht*, Brugge (Die Keure) 1985.
- Thränhardt, D., Die Reform der Einbürgerung in Deutschland, in: U. Mehrländer (ed.), *Einwanderungskonzeption für die BRD*, (Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 1995, p. 63-116.
- Thürer, D., Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz, in: Frowein and Stein 1987, p. 1346-1436.
- Tóth, J., Who Are the Desirable Immigrants in Hungary under the Newly Adopted Laws?, *Refugees and Migrants: Hungary at a Crossroads*, Yearbook of the Research Group on International Migration, Budapest (Institute for Political Science of the Hungarian Academy of Sciences) 1995, p. 57-68.
- UNDP, Ukraine. *Habitat and the Human Environment 1996*, Kyiv 1996.
- Vandendriesschen, X., La lente admission de l'applicabilité de l'article 8, in: M. Cliquennois (ed.), *La Convention européenne des droits de l'Homme et le juge français - Vademecum de pratique professionnelle*, Paris (L'Harmattan) 1997, p. 131-139.
- Vrouenraets, M.J.A., Artikel 8 EVRM: de stand van zaken, gezinshereniging in Nederland, *Migrantenrecht* 1997, p. 3-9.
- Waldrauch, H. and Chr. Hofinger, An index to measure the legal obstacles to the interpretation of migrants, in: *New Community* (23) (2), 1997, p. 271-285.
- Warr, G., *Immigration Law Handbook*, London (Sweet & Maxwell) 1994.
- Wauthier, C., Le regroupement familial devant la Commission consultative des étrangers, *Revue du droit des étrangers* 1996, no. 90, p. 525-530.
- Weil, P., *La France et ses étrangers, L'aventure d'une politique de l'immigration 1938-1991*, Paris (Calmann-Lévy) 1991.
- Weil, P., *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration*, Rapports au Premier ministre, Paris (La Documentation Française) 1997.
- Wiener Integrationsfonds, *Bericht über das Jahr 1995*, Vienna 1996.
- Wurzburger, A., *Revue de droit administratif et le droit fiscal* (51) No. 4, September 1996.
- Zayonchkovskaya, Z., *Transit Migration in the Russian Federation*, Budapest (IOM) 1994.
- Zimmermann, C., Ein Schritt vor, zwei Schritte zurück, Integrationspolitik in Frankreich, *IZA* 1997, nr. 3-4, p. 117-119.

- Zincone, G., Immigration to Italy: Data and Politics, in: F. Heckmann and W. Bosswick (eds.), *Migration Policies: a Comparative Perspective*, Stuttgart (Enke) 1995, p. 137-156
- Zuleeg, M., Ausweisung von Türken und Assoziationsvertrag EG-Türkei, in: Barwig a.o. 1996, p. 193-206.

REMERCIEMENTS

Les personnes suivantes ont participé à l'étude ou nous ont aimablement communiqué des informations :

Austria/Autriche :

- R. Bauböck, Institut für Höhere Studien, Vienna
- C. Rochel-Laurich, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Vienna
- B. Perchining and K. König, Wiener Integrationsfonds, Vienna

Belgium/Belgique :

- F. Bienfait, Association pour le droit des étrangers (ADDE), Brussels
- E. Boutmans, member of the Senate and advocaat in Antwerp
- D. van den Bulck, Ministry of the Interior, Brussels
- M. van de Putte, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Brussels
- S. Sarolea and J. Carlier, Département de droit international, Université Catholique de Louvain
- V. Vanlangedonck, Vlaams Centrum Integratie Migranten (VCIM), Brussels
- L. Walley, advocaat, Brussels

Denmark/Danemark :

- H. Thomassen, Danish Immigration Service, Copenhagen
- J. Vested-Hansen, Danish Centre for Human Rights, Copenhagen

Estonia/Estonie :

- K. Savomagi, State Citizenship and Immigration Department, Tallinn

France :

- B. Aubree, conseiller social, ancien représentant de la DASS à la Commission d'expulsion, Paris
- M. Bourret, Administration des Etrangers, Paris
- L. Buisson, Sous-Direction des étrangers, ministère de l'Intérieur
- H. Clément, avocat, Paris
- H. Gacon-Estrada, avocat, Paris
- J. Guardiola, Administration des Etrangers, Paris
- D. Liger, avocat, Versailles
- J.E. Malabre, avocat, Limoges
- N. Marot, Direction de la Population et des Migrations, ministère de l'Emploi, Paris
- C. Rodier, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), Paris

Germany/Allemagne :

- Mr Bethke, Fachdienst Ordnungsangelegenheiten, Pinneberg
- Mr Cassel, Ordnungsamt, Kiel
- R. Gutmann, Rechtsanwalt, Stuttgart
- D. Koller, Amt für öffentliche Ordnung, Stuttgart
- G. Lehnguth, Bundesinnenministerium, Bonn
- H. Schäfer, Ordnungsamt, Frankfurt/Main
- M. Schlikker and D. Feldgen, Büro der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, Bonn
- Mr Schubert, Einwohneramt, Dresden
- Ms Westen, Ausländerbehörde, Duisburg
- Ms Witt, Ordnungsamt, Lübeck

Hungary/Hongrie :

- J. Tóth, Department of Constitutional Law, University of Szeged

Italy/Italie :

- B. Nascimbene, Department of International and Community Law, University of Milan

Lithuania/Lituanie :

- A. Merkys, Migration Department, Ministry of Internal Affairs, Vilnius
- V. Vadapalas, Department of International Law, University of Vilnius
- L. Vysockiene, UNDP, Vilnius

Netherlands/Pays-Bas :

- B.T. Benschop, Advisory Commission on Aliens, The Hague
- I. Boekraads, Immigration and Naturalisation Service, The Hague
- P. Boeles, advocaat, Amsterdam
- J. Boeree, Office of the Aliens Chamber, District Court of Amsterdam
- S. Cantineau, Legal Aid Office, Assen
- E. Heijs, Office of the Aliens Chamber, District Court of The Hague
- H.G. Luiters, Immigration and Naturalisation Service, The Hague
- Ph. Muus, Ercomer, University of Utrecht
- H. Schaap, Aliens Police, Amsterdam
- S. Stenferd-Kroese, advocaat, Rotterdam
- M. Tjebbes, advocaat, Amsterdam
- W.H.M. Ummels, advocaat, Rotterdam

Poland/Pologne :

- M. Kuczynski, Department for Migration and Refugee Affairs, Ministry of the Interior and Administration, Warsaw
- Z. Lasocik, International Commission of Jurists, Warsaw
- E. Zienkiewicz, Helsinki Foundation for Human Rights, Warsaw

Russia/Fédération de Russie :

- S. Gannushkina, Co-chairman of Civic Assistance Committee, Moscow
- R. Morris, IOM, Moscow
- A. Iastrebova, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Moscow

Slovenia/Slovénie :

- U. Bucar, Ministry of the Interior, Office for Foreigners, Ljubljana

Spain/Espagne :

- C. Gortázar Rotaeché, Department of International and Community Law, Universidad Pontificia Comillas, Madrid
- M. Pérez Gómez, Subdirector General Extranjería, Ministry of the Interior, Madrid
- R. Ruiz, Dirección General de ordenación de las migraciones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid
- J. J. H. Romero, Aula de migraciones, Colegio de Abogados, Madrid
- A. del Pozo Gallardo, Aula de Inmigración, Comisiones Obreras, Madrid
- J. Suarez, abogado, Madrid

Sweden/Suède :

- K. Jönsson, lawyer, Stockholm
- F. Martinsson, Swedish Immigration Board, Norrköping
- H. Sandesjö, Aliens Appeals Board, Stockholm

Switzerland/Suisse :

- Ch. Hausammann, Seminar für Öffentliches Recht, Universität Bern
- H. Mahnig, Swiss Forum for Migration Studies, Neuchâtel
- W. Kälin, Seminar für Öffentliches Recht, Universität Bern
- M.C. Sauterel, Federal office of foreigners, Ministry of Justice, Bern

Ukraine :

Ch. Bierwirth, UNCHR, Kyiv

United Kingdom/Royaume-Uni :

- N. Blake QC, barrister, London
- E. Bye, Joint Council for the Welfare of Immigrants, London
- M. Chatwin, solicitor, Joint Council for the Welfare of Immigrants, formerly Camden Community Law Centre, London
- S. Cox, barrister, London
- C. Jarvis, Council of Immigration Judges
- K. Milne, Enforcement Policy Unit, IND
- P. Moss, lawyer, London
- N. Rollason, solicitor, London
- A. Stanley, solicitor, London
- R. M. Whalley, Immigration Policy Directorate, IND