



European Network Against Racism

Réseau européen contre le racisme

Europäisches Netz gegen Rassismus

**Pour une véritable  
citoyenneté européenne**

# **Pour une véritable citoyenneté européenne**

**Auteurs : Maria Miguel Sierra et Jyostna Patel (Chapitre II)**

ENAR souhaiterait remercier les personnes suivantes :

Nabil Azouz et Claire Rodier pour leur aide

Traduction de l'anglais (Chap.II) : Dominique Barbier

Correctrice d'épreuves : Katrin Romberg

Imprimé et mise en page par Color Impact (Bruxelles)

Mai 2001

Publication du Réseau Européen contre le Racisme (ENAR)  
avec le soutien financier de la Commission Européenne (DG "EMPL")

## Table des matières

	page
<b>Préface</b>	<b>i</b>
<b>Introduction</b>	<b>ii</b>
<b>Chapitre I : Le niveau européen</b>	<b>1</b>
<b>1. Le Traité de Maastricht</b>	<b>1</b>
1.1 La citoyenneté dans l'Union	1
1.2 La liberté de circulation	1
<b>2. Vers le Traité d'Amsterdam</b>	<b>2</b>
<b>3. Le Traité d'Amsterdam et le nouveau Titre IV</b>	<b>3</b>
3.1 L'espace de liberté, de sécurité et de justice	3
3.2 Mise en œuvre effective du Titre IV	4
3.2.1 Regroupement familial	4
3.2.2 La Proposition de directive du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée	5
3.2.3 La Communication de la Commission sur une politique Communautaire en matière d'immigration	6
<b>Chapitre II : Le niveau national</b>	<b>9</b>
Droits des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dans les états membres de l'UE	
<b>1. Titre de séjour de résident permanent</b>	<b>9</b>
<b>2. Regroupement familial</b>	<b>11</b>
<b>3. Nationalité</b>	<b>13</b>
<b>4. Droit de vote</b>	<b>15</b>
<b>Conclusions</b>	<b>18</b>
<b>Chapitre III : Pour une citoyenneté de résidence</b>	<b>19</b>
<b>Conclusions</b>	<b>22</b>
<b>Appel pour une campagne européenne pour le droit de vote et d'éligibilité des résidents non communautaires aux élections locales et européennes</b>	<b>24</b>



Depuis sa création en octobre 1998, le Réseau européen contre le racisme ENAR a réussi à mettre en œuvre un grand nombre de projets et d'objectifs. Le travail de lobbying d'ENAR, mené en coopération avec d'autres organisations, a influé sur l'adoption de la Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou de l'origine ethnique et une directive cadre visant la lutte contre les formes de discrimination qui se trouvent énumérées par l'Article 13 dans le domaine de l'emploi (Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail) par le Conseil de l'Union européenne.

Les réfugiés et les migrants qui vivent au sein de l'UE (même en troisième génération) souffrent durement de la discrimination. ENAR surveille en particulier les pratiques discriminatoires de la politique d'asile et d'immigration développée par l'Union européenne. Les conclusions du Conseil adoptées à Tampere en 1999 ont autorisé la Commission européenne à ébaucher une série de directives destinées à harmoniser la politique d'immigration et d'asile au sein de l'Union européenne. Cette initiative pourrait aboutir soit à une amélioration considérable des politiques migratoires des Etats membres soit à un simple renforcement de la "Forteresse Europe".

C'est dans ce contexte que ENAR a édité cette publication afin de lancer une campagne en faveur d'une "Véritable citoyenneté européenne". Une affiche sera également créée en vue de cette campagne. Nous ne voulons pas voir de statuts de première, de deuxième voire même de troisième classe pour les résidents. Par conséquent, nous userons d'influence auprès de la Commission européenne, du Parlement européen, du Conseil de l'Europe et de toutes les autres institutions et organes appropriés en vue de façonner une politique d'immigration libre de toute discrimination et nous demanderons aussi les mêmes conditions et droits fondamentaux pour les ressortissants des pays tiers au sein de l'UE que ceux dont jouissent les ressortissants européens.

Pour accroître nos chances de réussite, nous invitons toutes les ONG concernées à nous faire part de leurs opinions et préoccupations et à soutenir le travail réalisé par le réseau de sorte que la migration devienne un processus normal respectueux des droits fondamentaux et de la dignité que mérite tout être humain.

*Vera Egenberger*  
**Directrice, ENAR**



L'année 2000 a été extrêmement importante pour les organisations qui luttent contre les discriminations raciales et pour la promotion de l'égalité des droits dans l'Union européenne, puisque suite à l'introduction de l'article 13 dans le traité d'Amsterdam, la Commission a présenté une série de mesures : deux propositions de directive, l'une relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique, l'autre établissant un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ainsi qu'un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination, mesures qui ont toutes été adoptées.

Si ces mesures représentent un pas important, beaucoup reste encore à faire en matière d'égalité de traitement entre les ressortissants communautaires et les ressortissants de pays tiers. Jusqu'à l'introduction du titre IV dans le traité, les ressortissants communautaires, à l'exception de certaines catégories, n'étaient pas des sujets directs du droit communautaire. Leurs droits étaient déterminés par le pays d'accueil et lorsqu'ils bénéficiaient des avantages octroyés par le droit communautaire, c'était dans le cadre de politiques et de mesures où la condition de la nationalité n'est pas exigée.

Le titre IV permet aux institutions européennes de prendre une série de mesures dans le domaine de l'égalité de traitement en faveur des ressortissants de pays tiers. Le Conseil européen de Tampere a établi les grandes lignes de la mise en œuvre de l'espace de liberté, sécurité et justice et a instauré une méthode de travail pour y parvenir. Certaines initiatives font déjà l'objet de discussions.

La présente publication s'inscrit dans le cadre du programme de travail d'ENAR pour l'année 2001 dont l'un des axes principaux est la question de l'égalité de traitement et de la citoyenneté. Elle prétend être avant tout un outil destiné aux membres de ENAR. Les questions européennes sont quelquefois difficiles à comprendre, c'est pourquoi nous avons essayé d'aborder d'une manière simple et concise les différents sujets traités.

Le présent document se penche sur le concept de citoyenneté européenne et sur les droits qui y sont associés. Il rappelle ensuite l'évolution de la politique migratoire au sein des communautés européennes devenues, depuis le traité de Maastricht, l'Union européenne. Il passe en revue certaines des initiatives prises par la Commission dans le cadre du titre IV. Un chapitre est consacré à l'examen de certaines dispositions nationales relatives aux droits des ressortissants des pays tiers. Enfin la question de la citoyenneté de résidence sera la notion autour de laquelle nous appelons nos membres à se mobiliser.

Cette publication est loin d'être exhaustive, certaines questions cruciales, notamment dans le domaine de l'asile, mériteraient une attention toute particulière. Nous sommes conscients de ces lacunes et nous espérons qu'à l'avenir, ENAR, qui est un jeune réseau, pourra étendre et approfondir sa réflexion.

## Chapitre I – Le niveau européen



### 1. Le Traité de Maastricht

#### 1.1 La citoyenneté dans l'Union

Le concept de citoyenneté européenne est introduit en 1991 par le traité de Maastricht qui stipule à son art. 8 §1 (art. 17 de la version consolidée) : “Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre”.

Cet article précise par ailleurs les droits que confère cette citoyenneté :

- le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire de tout Etat membre (art. 18 de la version consolidée)
- le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes des ressortissants communautaires sur le territoire de l'Etat où ils résident (article 19 de la version consolidée)
- la protection diplomatique par tout Etat membre de l'Union dans les pays tiers où l'Etat dont relèvent les résidents communautaires n'est pas représenté (article 20 de la version consolidée)
- le droit de pétition devant le Parlement européen et la possibilité de s'adresser au médiateur (article 21 de la version consolidée)

En dehors du droit de pétition et celui de saisir le médiateur d'une plainte, les ressortissants de pays tiers ne bénéficient pas des droits découlant de la citoyenneté européenne.

Il nous semble important de nous arrêter brièvement sur la notion de libre circulation car elle est l'un des attributs principaux de la citoyenneté européenne. Cette notion implique la reconnaissance de droits économiques et sociaux dans le chef des nationaux des Etats membres qui séjournent dans les pays de l'Union autres que le leur et instaure l'égalité de traitement entre tous les ressortissants communautaires en leur garantissant dans le pays où ils séjournent l'application du même traitement que celui réservé aux nationaux. Les droits politiques étant par ailleurs

reconnus au niveau local et européen pour les ressortissants communautaires dans l'Etat membre où ils résident.

En excluant la majorité des ressortissants de pays tiers du bénéfice de la libre circulation, l'Union européenne renforce la différence de traitement entre les ressortissants communautaires et ceux des pays tiers.

La citoyenneté européenne, qui se veut un des éléments constitutifs de l'identité de l'Union, est le symbole d'une Europe qui se construit en excluant des millions de personnes au motif qu'ils n'ont pas la nationalité d'un Etat membre.

#### 1.2 La liberté de circulation

La libre circulation des personnes qui trouve son fondement dans le principe de non-discrimination, inscrit notamment aux articles 12 et 39 de la version consolidée du traité, implique l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les ressortissants communautaires.

Concrètement, elle suppose le droit de se déplacer librement sur le territoire des Etats membres et d'y séjourner en vue d'y exercer une activité qu'elle soit salariée ou à titre d'indépendant ou même pas d'activité du tout à condition de bénéficier de ressources suffisantes et d'être inscrit à un système d'assurance maladie.

Elle suppose également le libre accès aux activités économiques dans des conditions égales à celles des ressortissants nationaux. Elle implique le bénéfice des mêmes avantages sociaux et fiscaux que ceux reconnus aux nationaux.

Les seules exceptions au principe de non-discrimination sont les limitations imposées pour des raisons de santé, d'ordre ou de sécurité publique ou la limitation de certains emplois dans l'administration publique.

Jusqu'à présent, les ressortissants des Etats tiers sont exclus des bénéfices de la libre circulation, néanmoins

il convient de souligner que certaines catégories des non communautaires jouissent d'une certaine liberté de circulation.

En effet, les membres de la famille des ressortissants de l'Union européenne peuvent, sous certaines conditions, circuler à l'intérieur de l'Union. Ce droit est reconnu au conjoint, aux enfants mineurs ou à charge ainsi qu'aux ascendants. Les membres de la famille ont le droit d'accompagner ou de rejoindre le citoyen qui se déplace au sein de l'Union et ce même s'ils n'ont pas la nationalité d'un Etat membre.

Depuis 1994, cette liberté est également reconnue aux travailleurs ressortissants des pays de l'AELE (Liechtenstein, Norvège et Islande) en vertu de l'accord créant l'Espace Unique Européen (signé le 2 mai 1992 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994).

Les étrangers qui n'entrent pas dans une de ces catégories ne bénéficient donc pas des dispositions favorables du droit communautaire. Leur liberté de mouvement et de déplacement au sein de l'Union relève encore à ce jour des dispositions du droit national. Cela signifie que les entraves à la circulation abolies vis-à-vis des ressortissants communautaires continuent à faire obstacle à la circulation des ressortissants de pays tiers. Ils n'ont pas droit aux avantages économiques et sociaux qui, en vertu du droit communautaire, sont octroyés par les Etats membres à leurs nationaux. Ils n'ont pas la liberté d'accéder aux activités économiques sur le territoire de l'Union. Le droit communautaire ne leur garantit pas non plus les mêmes conditions d'exercice de leurs activités ni les mêmes conditions de vie que les nationaux de l'Etat membre d'accueil.

## 2. Vers le Traité d'Amsterdam

Les années qui vont de la création de la Communauté économique européenne en 1957 à l'arrêt de l'immigration décrété par plusieurs pays en 1974, se caractérisent par une politique en matière d'immigration et de passage des frontières assez libérales, les pays ayant besoin de main d'œuvre. L'immigration est alors considérée comme une question nationale.

Il n'existe donc aucune politique commune en la matière. Le traité de Rome ne donne d'ailleurs aucun

mandat clair aux institutions pour mettre sur pied des mesures relatives à la politique migratoire.

1975 est l'année de la création à Rome du premier forum intergouvernemental, le groupe Trevi. Il sera suivi par la création d'une multitude d'autres forums dont l'activité se concentrait sur des questions liées aux franchissements des frontières extérieures, à la délivrance de visa, à l'asile, etc <sup>1</sup>. Ces groupes sont composés de hauts fonctionnaires et de représentants des corps de police des Etats membres, le secret entourant leur fonctionnement, le morcellement et le chevauchement de compétences ne permettaient pas d'envisager une vision globale des questions abordées et finalement ils n'ont accouché que de maigres résultats.

Dans le volet intergouvernemental, l'Accord de Schengen (1985) traduit bien l'esprit et la méthode de ce que certains ont nommé "l'eupéanisation" du débat sur l'immigration. Alors que l'objectif premier de la collaboration des pays Schengen était l'établissement du principe de la libre circulation des personnes au sein d'un espace commun, il s'est très vite opéré un changement d'orientation : la coopération policière qui devait être un instrument accompagnant la suppression des frontières intérieures est devenu un instrument à part entière.

Ce changement a eu pour corollaire un changement de méthode dans la négociation entre Etats membres. Le cadre d'une procédure communautaire souhaité au départ a cédé la place à une procédure plus secrète sous la seule autorité des Etats.

Les exigences sécuritaires sont devenues prépondérantes et les différents partenaires ont souvent modifié leurs législations nationales sur l'entrée et le séjour des étrangers dans le sens d'une plus grande sévérité.

Signé à Maastricht le 10 décembre 1991, le traité de l'Union européenne fait reposer l'action de l'Union sur trois piliers : les communautés européennes (premier pilier) qui est un pilier fédéral, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC, deuxième pilier, intergouvernemental) et les affaires intérieures et de justice (troisième pilier, intergouvernemental). L'immigration et l'asile font partie du 3<sup>ème</sup> pilier.

<sup>1</sup> Le plus souvent dans une perspective sécuritaire.

Le traité de Maastricht met sur pied une structure complexe qui relie vaguement ce 3<sup>ème</sup> pilier au 1<sup>er</sup> pilier communautaire.

L'article K1 identifie les domaines qui sont considérés comme des questions d'intérêt commun par les Etats membres (l'asile, les règles sur le franchissement des frontières, l'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers, la lutte contre la fraude, la lutte contre la toxicomanie, la coopération judiciaire, policière ou douanière).

Les Etats membres sont censés s'informer et se consulter au sein du Conseil en vue de coordonner leur action. Les décisions se prennent à l'unanimité. Les instruments retenus pour la mise en œuvre des décisions, tels que les positions communes ou les actions communes n'ont pas d'effet contraignant.

L'article K9 prévoit la possibilité de communautariser certaines questions d'intérêt commun. Le transfert vers le 1<sup>er</sup> pilier doit avoir été proposé par la Commission ou un Etat membre, être accepté à l'unanimité par le Conseil et avoir été ratifié par l'ensemble des parlements nationaux. Bref une entreprise titanesque !

Cette structure s'est avérée inopérante et le Conseil lui-même a émis différentes critiques à son égard.

### 3. Le Traité d'Amsterdam et le nouveau Titre IV

#### 3.1 L'espace de liberté, de sécurité et de justice

Au vu de l'échec de la coopération intergouvernementale au sein du 3<sup>ème</sup> pilier, l'idée de la communautarisation de certaines manières du 3<sup>ème</sup> a fait son chemin. Dans le cadre de "la mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice", un nouveau titre (le Titre IV) fait son apparition. Il regroupe les questions concernant l'asile et l'immigration avec celles concernant la libre circulation.

Le traité d'Amsterdam représente une avancée extrêmement importante en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers puisqu'il définit un cadre juridique pour les questions ayant trait à l'immigration, l'asile et celles relatives à la libre circulation. Par conséquent, les ressortissants des pays tiers deviennent des sujets directs du droit communautaire.

La "communautarisation" de ces matières est relative dans la mesure où le traité prévoit que pendant une période transitoire de cinq ans, les décisions se prendront à l'unanimité sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un Etat membre après consultation du Parlement européen. Le rôle de la Cour de Justice est très limité.

Au terme de cette période de cinq ans, les Etats membres peuvent décider à l'unanimité le passage à la procédure de codécision et à la majorité qualifiée pour tous les domaines couverts par le titre ou pour certains seulement. Ils devront se prononcer sur le rôle de la Cour de Justice.

En matière de libre circulation l'article 62 (Version Consolidée du Traité) prévoit que dans un délai de 5 ans, le Conseil arrête les mesures visant à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, qu'il s'agisse de citoyens de l'Union ou de ressortissants des pays tiers, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures. Cet article prévoit également l'adoption de mesures fixant les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers pourront circuler librement sur le territoire des Etats membres pendant une durée de trois mois. Il contient également des dispositions concernant les contrôles aux frontières extérieures et des dispositions relatives aux visas pour les courts séjours.

L'article 63 aborde les questions d'asile et immigration. Dans un délai de cinq ans, le Conseil doit prendre des mesures telles que les critères de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, les normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile, les conditions d'octroi ou de retrait du statut de réfugié. L'article prévoit également l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées ainsi que des mesures pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil.

En matière d'immigration, l'art. 63 fait appel à des mesures relatives aux "conditions d'entrée et de séjour ainsi que (...) de délivrance (...) de visas et de titres de séjour de longue durée, notamment aux fins de regroupement familial". Il prévoit en outre, des mesures concernant l'immigration clandestine et le séjour irrégulier y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier. Enfin, l'article 63 prévoit

“des mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers, situation de séjour régulière dans un Etat membre et les conditions dans lesquelles ils peuvent séjourner dans les autres Etats membres”.

Signalons ici que dans le cadre du Traité d'Amsterdam, un protocole additionnel prévoit l'incorporation de la Convention de Schengen dans le cadre de l'Union européenne. Des protocoles supplémentaires donnent l'option au Royaume-Uni, à l'Irlande ainsi qu'au Danemark de ne pas adhérer aux décisions prises dans le cadre du Titre IV.

### 3.2 Mise en œuvre effective du Titre IV

Peu après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam (1<sup>er</sup> mai 1999) a eu lieu, sous la présidence finlandaise, le Sommet de Tampere (15 et 16 octobre 1999) dont l'objectif était de définir concrètement la mise en œuvre d'un espace de liberté, de sécurité, et de justice. Les priorités concernant la politique européenne en matière d'asile et de migration, de justice et de lutte contre la criminalité y ont été établies.

C'est également à Tampere que s'est dessinée la méthodologie de travail utilisée pour avancer dans les matières du Titre IV dont le principal instrument est le tableau de bord. Ce document est présenté sous forme de tableau qui comprend différentes colonnes. Une concernant les objectifs, une reprenant la forme des actions à entreprendre et la nature de l'instrument nécessaire, une colonne signalant l'institution compétente pour prendre des initiatives, une autre indiquant les échéances et enfin une colonne qui mentionne l'état d'avancement.

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam plusieurs initiatives sont déjà en chantier. Notre propos n'est pas de les relever toutes, mais de nous arrêter sur celles qui concernent directement ENAR et qui font partie de son programme de travail pour 2001.

#### 3.2.1 Regroupement familial<sup>1</sup>

La Commission européenne a adopté le 1<sup>er</sup> décembre 1999 une proposition de directive du Conseil relative au regroupement familial [COM (1999) 638 final].

<sup>1</sup> Voir également la proposition alternative présentée par MPG et ILPA dans “Les propositions d'Amsterdam”

Cette proposition est fondée sur l'article 63 du Traité CE et vise à instaurer un droit de regroupement familial dans le chef des ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire d'un Etat membre.

Préalablement à la publication de cette proposition de directive, la Commission avait consulté un certain nombre d'organisations non gouvernementales, dont ENAR, et les avait invitées à lui faire part de leurs points de vue.

La proposition a été transmise au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions. Suite à l'avis et aux amendements du Parlement européen, la Commission a modifié la proposition de directive en incluant certaines des modifications suggérées par le Parlement. La nouvelle proposition [COM (2000) 624 final] est actuellement entre les mains du Conseil.

Signalons au passage que cette nouvelle proposition est en recul par rapport au premier texte.

L'exposé des motifs de la proposition rappelle que les mesures concernant le regroupement familial doivent être adoptées en conformité avec les instruments internationaux, notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (considérant 3). Il y est rappelé que lors du Sommet de Tampere, le Conseil a affirmé que “l'U.E doit assurer un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire des Etats membres et qu'une politique plus énergique en matière d'intégration devrait avoir pour ambition de leur offrir des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne” (considérant 6).

Le considérant 8 quant à lui souligne que le “regroupement familial est un moyen nécessaire pour permettre la vie en famille. Il contribue à la création d'une stabilité socioculturelle facilitant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les Etats membres, ce qui permet par ailleurs de promouvoir la cohésion économique et sociale”.

Dans ses 20 articles, la proposition de directive définit le champ d'application personnel, les membres de la famille, les conditions de dépôt et d'examen de la demande, les conditions matérielles d'exercice du

droit au regroupement familial, les conditions d'entrée et de séjour des membres de la famille, les sanctions et les voies de recours possibles.

Dans ses grandes lignes, la proposition de directive a été relativement bien accueillie par les ONG <sup>1</sup>.

Au niveau des Etats membres, l'accueil a été plus mitigé. Certains gouvernements rejoints par un secteur du Parlement européen envisagent le texte sous l'angle de la gestion des flux migratoires plutôt que sous l'angle du respect des droits fondamentaux de la personne. Ces mêmes gouvernements, préoccupés par certains aspects du texte considérés trop libéraux, retardent l'adoption de la proposition.

Afin que la proposition de directive sur le droit au regroupement familial soit adoptée dans les meilleurs délais, il est indispensable que les ONG se mobilisent au niveau national et demandent à leur gouvernement de soutenir cette proposition.

Rappelons ici que pour l'adoption de ce texte l'unanimité est requise et que par conséquent un travail de lobbying doit être fait au niveau des 15 Etats membres.

### 3.2.2 La Proposition de directive du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée <sup>2</sup>

Cette proposition de directive s'inscrit dans la foulée des conclusions de Tampere qui avait posé le principe d'équivalence de traitement entre les ressortissants communautaires et les ressortissants de pays tiers durablement établis dans l'UE.

L'objectif de cette directive est double (article 1) :

- Etablir un statut de résident de longue durée pour les ressortissants de pays tiers légalement et durablement installés dans un pays de l'UE. Ce statut sera un statut commun pour tous les Etats membres ;
- Fixer les conditions dans lesquelles les ressortis-

sants de longue durée pourront séjourner dans un autre Etat membre.

#### A. Statut de résident de longue durée

Bénéficiaires (article 3) :

- Les ressortissants de pays tiers qui résident depuis cinq ans de manière légale et ininterrompue sur le territoire de l'Etat membre ;

La directive ne couvre pas les demandeurs d'asile, les personnes bénéficiant d'une protection temporaire ou d'une forme subsidiaire de protection, les étudiants à l'exception des étudiants en doctorat, le personnel diplomatique.

Conditions d'octroi du statut (article 6, 7, 8) :

- Ressources stables et suffisantes et assurance-maladie. Sont exemptés de ces conditions : les réfugiés et les ressortissants de pays tiers qui sont nés sur le territoire d'un Etat membre ;
- Ne pas représenter une menace actuelle pour l'ordre public et la sécurité intérieure ;
- Introduction d'une demande par l'intéressé auprès des autorités compétentes de l'Etat membre où il réside.

Retrait du statut (article 10) :

- Absence du territoire pendant au moins deux ans, acquisition du statut frauduleuse, acquisition du statut dans un autre Etat membre, objet d'une mesure d'éloignement.

En cas de rejet de la demande, de retrait du statut ou de non-renouvellement du permis de séjour, des voies de recours sont prévues (article 11).

Egalité de traitement en matière de (article 12) :

- Conditions d'accès à l'emploi salarié ou non, conditions d'emploi et de travail y compris conditions de licenciement et de rémunération ;
- Education et formation professionnelle y compris les allocations et bourses d'études ;
- Reconnaissance des diplômes et autres titres ;
- Protection sociale y compris la sécurité sociale et les soins de santé ainsi que l'assistance sociale ;
- Avantages sociaux et fiscaux ;

<sup>1</sup> Voir Appel de la Coordination Européenne à soutenir la proposition de directive modifiée sur le droit au regroupement familial. <http://members.aol.com/coordeurop/indexce.html>.

<sup>2</sup> Document COM(2001)127final publié dans le Journal Officiel le 13.03.2001

- Accès aux biens et aux services y compris le logement ;
- Liberté d'association et d'affiliation ;
- Libre accès à l'ensemble du territoire de l'Etat membre concerné.

#### B. Droit de séjour dans un autre Etat membre :

Un résident de longue durée exerce son droit de séjour dans un autre Etat membre que celui qui lui accordé son statut lorsque ce séjour dépasse trois mois (article 15). Cet autre Etat membre est appelé dans la directive deuxième Etat membre.

#### Conditions (article 16) :

- Exercer une activité salariée ou indépendante ;
- Suivre des études ou une formation professionnelle et disposer de ressources suffisantes et d'une assurance-maladie.

Lorsque toutes les conditions mentionnées dans la directive sont remplies, l'Etat membre délivre au résident de longue durée un titre de séjour correspondant à la durée prévue du séjour. Ce titre est renouvelable (article 21).

Le résident de longue durée qui exerce son droit de séjour dans le deuxième Etat membre garde son statut de résident de longue durée dans le premier Etat membre tant qu'il n'a pas acquis le statut dans le deuxième Etat membre. Il bénéficiera dans ce second Etat membre des droits énumérés à l'article 12 à l'exception de l'assistance sociale et des bourses d'étudiants (articles 23 et 24).

Après cinq ans de résidence légale dans le deuxième Etat membre, le résident de longue durée peut acquérir le statut de résident de longue durée dans le second Etat membre. Il perd alors le statut de résident de longue durée dans le premier Etat membre (article 27).

Rappelons que l'unanimité est requise pour l'adoption du texte.

#### 3.2.3 La Communication de la Commission sur une politique Communautaire en matière d'immigration <sup>1</sup>

Cette communication répond à la nécessité exprimée

lors du Conseil européen de prendre des décisions rapides sur "un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants des pays tiers, fondé sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine" (point 20 des conclusions de la présidence).

La Commission est d'avis que vu le contexte économique et démographique de l'Union et celui des pays d'origine, les politiques "d'immigration zéro" ne sont plus adaptées. La communication se propose de lancer le débat sur la manière dont l'UE pourrait mettre sur pied une politique d'immigration "correctement réglée".

#### *Cadre d'une politique de l'UE en matière d'asile et d'immigration <sup>2</sup>*

La communication rappelle le cadre définit à Tampere en matière d'asile et d'immigration. Les principaux axes étant :

- Le partenariat avec les pays d'origine

La Commission envisage de renforcer ou d'établir des partenariats avec les pays d'origine afin "de réduire les facteurs d'incitation à l'immigration, essentiellement par le biais du développement économique dans les pays d'origine et de transit" en soutenant "des actions telles que les réformes législatives, les moyens de faire appliquer la loi et les systèmes modernes de contrôle à la frontière".

La communication se penche également sur la question des envois de fonds des immigrés vers leur pays d'origine et sur celle de la fuite des cerveaux. Elle suggère qu'il conviendrait "d'élaborer des politiques qui fassent profiter des migrations aussi bien vers les pays d'origine que le pays d'accueil".

- Un régime d'asile européen commun

Tout en réaffirmant le droit de demander l'asile, la communication souligne "que l'objectif du régime d'asile européen commun doit consister à garantir

<sup>1</sup> Le document COM (2000) 757 final publié dans le Journal Officiel le 22.11.2000

<sup>2</sup> Pour plus de clarté les différents titres sont tirés du texte de la Communication.

l'application intégrale de la Convention de Genève sur les réfugiés et que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté".

Il convient de rappeler qu'il existe une autre communication intitulée "Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile (COM (2000) 755 final) du 22.11.2000.

- Traitement équitable pour les ressortissants des pays tiers

On y mentionne les propositions faites pour la mise en place d'un cadre législatif en faveur de l'intégration de ceux qui résident sur le territoire des Etats membres. On y rappelle l'ensemble de mesures prises en vue de mettre en œuvre l'article 13 du Traité.

La Commission proposera une décision-cadre visant à renforcer la coopération judiciaire en matière de lutte contre le racisme. Cette initiative devrait s'attaquer notamment aux sites racistes sur internet. Il est également question de la proposition de directive sur le regroupement familial et on rappelle que la Charte des droits fondamentaux confère aux ressortissants de pays tiers "la possibilité de circuler et de séjourner librement dans l'Union, aux conditions fixées dans le Traité d'Amsterdam.

- Gestion des flux migratoires

Les principales mesures proposées sont :

- Des campagnes d'information visant à informer les immigrants potentiels des possibilités d'immigration légale, de ce qu'ils peuvent s'attendre à trouver dans le pays de destination ainsi que des dangers de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains.
- Intensifier les démarches en vue d'élaborer une politique commune de visas pour l'UE.
- Lutter contre la contrefaçon et l'utilisation frauduleuse des documents de voyage.
- Des actions dans les pays d'origine et de transit, une coopération entre forces de police en matière de traite des êtres humains.
- Des actions aux points d'entrée dont des contrôles aux frontières.
- Législation pour lutter contre les trafiquants.

- Aide aux victimes et leur rapatriement dans des conditions humaines.
- Accorder plus de priorité au retour volontaire.
- Maintien du retour forcé en dernier recours.
- Conclure des accords de réadmission.
- Elaborer des normes communes en matière des décisions d'expulsion, de détention et d'éloignement "qui devraient être aussi efficaces qu'humaines".

#### *Contexte démographique et économique*

Sur le volet démographique les principales conclusions de la communication sont le ralentissement démographique et le vieillissement de la population de l'UE, phénomène qui touchera également sous peu l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale. Le recours à une immigration contrôlée pourrait permettre d'atténuer ces changements démographiques.

Sur le volet économique : les perspectives macroéconomiques de l'Union n'ont jamais été meilleures et l'Union entend "devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde".

Points noirs au tableau : certains secteurs de l'économie manquent de personnel hautement qualifié, c'est le cas dans le secteur des technologies de l'information. D'autres secteurs tels que l'agriculture et le tourisme manquent également de main d'œuvre peu qualifiée.

"Les migrations permettent de contrebalancer ces problèmes dans certains pays dans le cadre de la stratégie globale de promotion de la croissance et de réduction du chômage".

D'autre part la communication constate, d'après un certain nombre d'études sur l'incidence économique de l'immigration légale dans différents Etats membres, "que les immigrés ont généralement un effet positif sur la croissance économique, sans représenter pour autant une charge supplémentaire pour l'Etat providence".

Pour ce qui est des immigrés illégaux, le texte avance que "bien que ces immigrés clandestins, ainsi que, dans de nombreuses régions, les immigrés légaux peu qualifiés, contribuent incontestablement à l'économie à court terme, leur présence peut également retarder la

mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires à une croissance durable”.

En partant de ces constats sur la nécessité de main d’œuvre, la Commission définit le cadre d’une politique européenne d’immigration qui repose essentiellement sur deux axes : admission des immigrants et intégration des ressortissants des pays tiers.

#### *Admission des immigrants*

La communication part du constat qu’il est difficile d’évaluer les besoins économiques et que les Etats membres doivent demeurer compétents pour décider de leurs besoins en matière de travailleurs migrants.

Elle propose que les Etats membres fassent des rapports périodiques qui porteraient d’une part sur les résultats de leur politique d’immigration pour la période écoulée, le nombre et catégorie de ressortissants admis et la situation sur le marché du travail. D’autre part, ces rapports devraient dans une seconde partie, exposer les intentions et les projections futures des Etats membres quant au nombre et au profil des travailleurs nécessaires.

Ces rapports permettraient à la Commission d’évaluer les progrès accomplis et de redéfinir les objectifs en matière d’admission de travailleurs migrants.

La Commission adoptera dans les prochains mois des propositions de directives portant sur les conditions d’admission et de séjour dans l’UE des ressortissants de pays tiers qui souhaitent y exercer une activité pro-

fessionnelle, salariée ou indépendante ou une activité non rémunérée ou y suivre des études ou une formation professionnelle.

Pour ce qui est des droits dont bénéficieraient les immigrants, la Commission propose que ceux ci soient modulés en fonction de la durée de leur séjour.

#### *Intégration des ressortissants de pays tiers*

La communication propose de renforcer les mesures tendant à une meilleure intégration des ressortissants de pays tiers, notamment en matière de lutte contre la discrimination et la xénophobie. Il est demandé aux Etats membres de tenir compte des besoins individuels des nouveaux immigrants et de développer des partenariats avec différents acteurs (autorités locales, les personnes chargées de l’enseignement, de la santé, la police, les médias, les partenaires sociaux, les ONG, les immigrants et leurs associations) afin de mener à bien ces programmes d’intégration.

Enfin, le document suggère que la “Charte des droits fondamentaux pourrait constituer un point de référence pour l’élaboration à l’intention des ressortissants de pays tiers, de la notion de citoyenneté civile dans un Etat membre donné (comprenant un ensemble d’obligations et de droits fondamentaux)”. L’acquisition de cette citoyenneté “pourrait constituer une garantie suffisante que de nombreux immigrants s’intègrent d’une manière satisfaisante dans notre société ou constituer une première étape du processus d’acquisition de la nationalité de l’Etat membre concerné.

## Chapitre II – Niveau national

### *Les droits des ressortissants de pays tiers de longue durée dans les Etats membres de l'UE*

Ce chapitre examinera la question de la nationalité et des droits des ressortissants de pays tiers de longue durée dans les Etats membres. Il traitera plus particulièrement des questions essentielles suivantes :

1. Le titre de séjour permanent
2. Le regroupement familial
3. La nationalité
4. Le droit de vote

Il a été décidé de centrer notre propos sur ces questions parce qu'elles reflètent certaines des priorités actuelles de l'UE et constituent également l'essentiel de l'activité politique des ressortissants de pays tiers. Il y a peu encore, la plupart de ces questions relevaient exclusivement des Etats membres. Cette situation s'est toutefois modifiée avec la signature du Traité d'Amsterdam et l'inclusion du Titre IV visant à créer un espace de "liberté, sécurité et justice" offrant aux Institutions européennes la base juridique nécessaire pour agir en matière d'asile et d'immigration.

Jusqu'aux années quatre-vingt, on pouvait diviser clairement la Communauté européenne en pays d'émigration et pays d'immigration. Cette situation a radicalement changé aujourd'hui, tous les Etats membres pratiquement étant touchés, à des degrés divers, par les phénomènes d'immigration, d'accueil de réfugiés et de demandeurs d'asile. En outre, dans les Etats membres qui comptent sur leur sol des ressortissants de pays tiers de longue durée, il est admis que ces communautés sont vouées à rester ici indéfiniment et qu'il est, dès lors, impératif de leur accorder certains droits qui renforceront leur intégration.

Chaque question sera présentée en deux parties ; la première proposera un bref aperçu des dispositions légales en vigueur dans les Etats membres ; la seconde présentera les problèmes, tendances et développements qui se dessinent au niveau des Etats membres et couvrira les points suivants :

- Une analyse des dispositions légales afin d'évaluer s'il y a une convergence dans la pratique entre les

Etats membres et si cette pratique va dans le sens d'une égalité de traitement pour les ressortissants de pays tiers.<sup>1</sup>

- L'identification de différences éventuelles entre les dispositions des pays d'immigration et d'émigration, autrement dit entre les pays du nord et du sud de l'Europe.
- L'évolution des politiques, passant de politiques limitant l'immigration à des politiques d'intégration.

### 1. Titre de séjour permanent

Les conditions selon lesquelles les titres de séjour permanent sont délivrés dans les Etats membres sont de première importance dans le contexte des droits des ressortissants de pays tiers de longue durée. Beaucoup d'autres droits fondamentaux dépendent souvent du type et de la durée du titre délivré, tels que le droit à l'accès au travail, à la sécurité sociale, à l'éducation, le droit au regroupement familial, le droit de vote et l'accès à la nationalité.

#### La situation dans les Etats membres

En **Autriche**, la délivrance des titres de séjour permanent pour les ressortissants de pays tiers est soumise à un système de quota, un titre de séjour de résident illimité ne pouvant être demandé qu'au terme d'une durée de cinq ans.

En **Belgique**, les ressortissants de pays tiers qui comptent cinq ans de séjour légal sur le territoire peuvent solliciter un permis d'établissement qui leur donne un droit illimité de séjour en Belgique. Une condamnation pénale constitue un motif de refus de ce permis.

Au **Danemark**, un titre de séjour permanent peut être accordé aux ressortissants de pays tiers titulaires depuis

<sup>1</sup> Les données utilisées dans ce chapitre sont prises de la publication suivante : Groenendijk, K., Guild, E., Barzilay, R., *The Legal Status of Third Country Nationals who are Long-Term Residents in a Member State of the European Union*, University of Nijmegen, 2000. Cette étude a été faite par le *Centre for Migration Law*, Université de Nijmegen, pour la Commission Européenne (DG Justice et Affaires Intérieures).

trois ans d'un titre de séjour de résident. Le Danemark est, à l'heure actuelle, le seul pays de l'UE à poser comme condition à la délivrance de ce titre la participation du postulant à un "programme d'introduction", en vertu de la Loi de 1998 sur l'intégration des étrangers. En outre, les postulants ne doivent pas faire l'objet d'une condamnation pénale ni être endettés.

En **Finlande**, un titre de séjour permanent peut être délivré aux ressortissants de pays tiers en séjour légal depuis deux ans. Cette demande peut être rejetée si le postulant a fait l'objet d'une condamnation pénale.

En **France**, un titre de séjour permanent peut être délivré après trois ans et est automatiquement octroyé au terme d'un séjour de résident légal de dix ans. Si le postulant a un conjoint ou des enfants de nationalité française ou a été admis dans le cadre du regroupement familial, cela lui donne droit à un titre de séjour permanent de 10 ans. Ce titre est renouvelé automatiquement. La demande de titre de séjour permanent peut être refusée si le postulant est considéré comme une menace pour l'ordre public.

En **Allemagne**, il existe deux types de permis qui accordent un statut de séjour permanent à des ressortissants de pays tiers, des permis d'établissement et un titre de séjour illimité. Le permis d'établissement peut être demandé après un séjour permanent légal de huit ans ; pour pouvoir prétendre à ce titre, le postulant doit également prouver qu'il dispose de revenus suffisants et ne fait l'objet d'aucune condamnation pénale. Pour obtenir un titre de séjour illimité, le postulant doit avoir été en possession d'un titre de séjour temporaire depuis cinq ans, d'un permis de travail en règle et doit savoir parler suffisamment allemand.

En **Grèce**, les ressortissants de pays tiers peuvent demander un permis de deux ans après un séjour légal de cinq ans. Un titre de séjour permanent ne peut être délivré qu'à ceux qui ont été résidents légaux pendant 15 ans et sont en possession d'un permis de travail valide.

En **Irlande**, les ressortissants de pays tiers peuvent demander un "cachet de séjour" qui leur donne le droit de rester durant une période indéfinie et qui peut être demandé après un séjour de résident légal de cinq ou dix ans.

En **Italie**, les ressortissants de pays tiers peuvent introduire une demande de carte de séjour, qui équivaut à un titre de séjour permanent, après un séjour légal de cinq années. Pour obtenir cette carte, le postulant doit prouver qu'il peut subvenir à ses propres besoins et ne fait l'objet d'aucune condamnation pénale.

Au **Luxembourg**, l'octroi d'une carte de séjour, d'une validité de cinq ans, a pour conditions que le postulant ait exercé un emploi pendant cinq ans, qu'il dispose de revenus suffisants pour subvenir à ses propres besoins et à ceux de sa famille et qu'il ne constitue pas une menace pour l'ordre public.

Aux **Pays-Bas**, les ressortissants de pays tiers peuvent introduire une demande de titre de séjour permanent à condition qu'ils aient été en résidence légale durant cinq ans, disposent de revenus suffisants et ne constituent pas une menace pour l'ordre public.

Au **Portugal**, les ressortissants de pays tiers peuvent introduire une demande de titre de séjour permanent après dix ans s'ils n'ont fait l'objet d'aucune condamnation pénale ; cette période est réduite à six ans pour les personnes en provenance de pays lusophones.

En **Espagne**, les ressortissants de pays tiers peuvent obtenir un titre de séjour permanent après cinq ans de résidence légale, aucune autre condition à l'octroi de ce titre n'étant requise.

En **Suède**, les ressortissants de pays tiers peuvent obtenir un titre de séjour permanent après quatre ans de séjour légal.

Au **Royaume-Uni**, une autorisation de séjour d'une durée indéterminée peut être octroyée aux ressortissants de pays tiers qui comptent quatre ans de séjour légal s'ils prouvent qu'ils disposent de revenus suffisants et d'un logement.

## Enjeux

La période qui précède l'octroi d'un titre de séjour permanent oscille entre deux années (en Finlande) et 15 ans (en Grèce), pour une moyenne de cinq ans dans huit Etats membres. Les Etats membres qui comptent la période conditionnelle la plus longue sont la France, l'Allemagne, la Grèce et le Portugal, bien que ce der-

nier pays applique aux personnes issues de ses anciennes colonies une période d'attente réduite pour l'obtention d'un titre de séjour permanent. En Espagne aussi, des conditions plus favorables sont prévues pour les personnes provenant des pays d'Amérique latine.

Dans bon nombre d'Etats membres, l'octroi d'un titre de séjour permanent requiert du postulant qu'il dispose de revenus suffisants, d'un logement convenable et qu'il apporte la preuve qu'il ne constitue pas une menace pour l'ordre public. Certains Etats membres ajoutent d'autres restrictions à ces conditions, telles que, par exemple :

- L'utilisation du système de quota (Autriche)
- La participation obligatoire à un programme d'introduction à l'intégration (Danemark)
- La capacité à parler la langue du pays concerné (Allemagne)
- L'exercice d'un emploi légal pendant cinq ans (Luxembourg)

Dans bon nombre de pays, les titres de séjour permanent n'autorisent pas les ressortissants de pays tiers à visiter leur pays d'origine sans perte de leurs droits, que ce soit pour une courte ou pour une longue période.

A l'exception du Portugal qui accorde des conditions plus favorables aux ressortissants de ses anciennes colonies, aucune différence n'apparaît entre les pays d'émigration ou d'immigration. En général, la Finlande et la Suède semblent avoir l'approche la plus libérale pour l'octroi des titres de séjour permanent.

La **Commission européenne** a publié le 13 mars 2001 une proposition de Directive portant sur les titres de séjour permanent et la libre circulation des ressortissants de pays tiers.<sup>1</sup>

## 2. Le regroupement familial

Le droit pour les travailleurs migrants de vivre en famille a été reconnu comme un droit fondamental par l'ONU dans la Déclaration des Droits de l'Homme de 1950 et dans plusieurs conventions de l'OIT.

<sup>1</sup> Proposition de directive du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (COM(2001)127 final)

Cette question faisait également partie des accords bilatéraux entre pays d'accueil et d'origine. Comme les pays d'accueil manquaient de main-d'œuvre pour reconstruire leurs économies au lendemain de la seconde guerre mondiale, les réglementations en matière de regroupement familial tendaient à être plus favorables.

Pour quelques travailleurs migrants, la question du regroupement familial ne se posait pas car ces travailleurs n'étaient pas censés rester dans les pays d'accueil ; ces migrants n'étaient considérés que comme des travailleurs venus combler les manques de main-d'œuvre dont souffrait le marché local de l'emploi. Cependant, cette situation commença à changer à partir des années soixante-dix lorsque, en raison de la récession économique, bon nombre d'Etats membres connurent une évolution vers l'arrêt de toutes formes d'immigration. Le durcissement des règles sur le regroupement familial s'inscrivait dans le cadre de cette nouvelle politique.

La Commission Européenne a adopté le 1er décembre 1999 une proposition de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial (COM(1999) 638 final) qui n'a pas été approuvée par le Conseil. Le 27 février 2001, la Commission a publié sa proposition modifiée de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial (COM(2000) 624 final) qui est toujours discutée au sein du Conseil.

### La situation dans les Etats membres

En **Autriche**, le système de quota pour les ressortissants de pays tiers englobe le regroupement familial, y compris le conjoint et les enfants, ce qui signifie qu'ils doivent attendre une disponibilité au niveau des quotas avant de pouvoir faire leur demande.

En **Belgique**, les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis d'établissement ou d'un titre de séjour permanent peuvent demander le regroupement familial.

Au **Danemark**, les ressortissants de pays tiers détenteurs d'un titre de séjour permanent de trois ans peuvent obtenir le droit au regroupement familial moyennant certaines conditions. Cette période conditionnelle avant le regroupement familial est justifiée par le fait que le postulant devrait se familiariser

davantage avec la société danoise et pourrait ainsi aider les membres de la famille nouvellement arrivés à s'y intégrer.

En **Finlande**, les ressortissants de pays tiers en possession d'un titre de séjour permanent peuvent demander le regroupement familial à condition qu'ils puissent prouver qu'ils disposent de revenus suffisants pour subvenir aux besoins de leur famille (condition qui ne s'applique pas aux réfugiés) et qu'ils ne constituent pas une menace pour l'ordre public. Dans la législation finlandaise, la définition du concept de famille ne comprend pas seulement les conjoints et enfants mais également les personnes à charge telles que les parents et grands-parents.

En **France**, les ressortissants de pays tiers disposant d'un statut de séjour permanent ont droit au regroupement familial sous certaines conditions : ils doivent jouir de revenus suffisants pour assurer la subsistance de leur famille et disposer d'un logement approprié. Les titulaires d'un permis de séjour temporaire peuvent introduire une telle demande après une année de séjour.

En **Allemagne**, différentes réglementations régissent le droit au regroupement familial dépendant du statut légal des ressortissants de pays tiers. Cependant, ils doivent tous apporter la preuve qu'ils disposent de revenus suffisants pour subvenir aux besoins de leurs familles, d'un logement approprié et d'un statut de résident permanent. Un(e) conjoint(e) peut obtenir un titre de séjour permanent après cinq ans mais sous réserve des mêmes conditions ainsi que d'une maîtrise de base de la langue allemande.

En **Grèce**, les ressortissants de pays tiers ont droit au regroupement familial après cinq ans à condition qu'ils disposent d'un titre de séjour permanent et d'un permis de travail. Ils doivent également apporter la preuve qu'ils disposent de revenus suffisants et d'un logement approprié.

En **Irlande**, les ressortissants de pays tiers qui ont été en séjour légal pendant plus de cinq ans peuvent demander le regroupement familial, lequel comprend les parents et les autres membres de la famille à charge.

En **Italie**, les ressortissants de pays tiers titulaires d'un

titre de séjour permanent ou limité peuvent obtenir, après cinq ans, le droit au regroupement familial.

Au **Luxembourg**, les ressortissants de pays tiers doivent prouver qu'ils disposent de revenus suffisants, d'un logement approprié et d'un permis de travail valide avant de pouvoir demander le regroupement familial.

Aux **Pays-Bas**, les ressortissants de pays tiers disposant d'un titre de séjour permanent jouissent pratiquement des mêmes droits au regroupement familial que les ressortissants néerlandais, à condition qu'ils puissent prouver qu'ils disposent de revenus suffisants. Tous les membres de la famille ont droit à un titre de séjour permanent qui doit être renouvelé chaque année.

Au **Portugal**, un ressortissant de pays tiers doit être en possession d'un titre de séjour permanent avant de pouvoir demander le regroupement familial.

En **Espagne**, tous les ressortissants de pays tiers possédant un titre de séjour permanent ont droit au regroupement familial, celui-ci comprenant les conjoints, les enfants, y compris tout enfant handicapé de plus de 18 ans, et toutes personnes économiquement à charge.

En **Suède**, un ressortissant de pays tiers doit être titulaire d'un titre de séjour permanent avant de pouvoir demander le regroupement familial.

Au **Royaume-Uni**, le droit au regroupement familial inclut les personnes économiquement à charge et les cohabitants, si la durée de cette relation dépasse deux ans. La période conditionnelle avant l'octroi à un(e) conjoint(e) d'une autorisation de séjour permanent est d'une année. Toutefois, pendant cette période, le/la conjoint(e) n'a pas accès au marché légal de l'emploi ni à la sécurité sociale.

## Enjeux

La définition légale du concept de "famille" dans le cadre du regroupement familial varie dans les Etats membres. Dans certains cas, ce concept ne comprend que les conjoints et enfants et, dans d'autres, inclut les parents et grands-parents économiquement à charge. Selon la législation espagnole, les enfants de plus de

18 ans qui souffrent d'un handicap peuvent bénéficier du droit au regroupement familial du fait que de tels enfants tendent à demander plus de soins.

La définition de ce qui constitue la "famille" est fondamentale en ce qui concerne les réglementations relatives au regroupement familial. Dans bon nombre de pays d'origine des ressortissants de pays tiers, leur responsabilité vis-à-vis des membres de la famille dépasse les conjoints et enfants pour s'étendre aux parents et grands-parents. Dans bon nombre de cas, les migrants sont censés pourvoir aux besoins de leurs proches mais également à ceux des membres plus pauvres de la famille étendue.

En général, le droit au regroupement familial dépend de l'établissement dans le pays d'accueil ; la durée de cet établissement varie considérablement d'un Etat membre à l'autre :

- Dans bon nombre de cas, il faut être titulaire d'un titre de séjour permanent. Au Danemark, un délai supplémentaire est requis en vue d'approfondir l'intégration du postulant dans le pays d'accueil avant de permettre le regroupement familial. En conséquence, les ressortissants de pays tiers cherchent à obtenir la naturalisation afin de pouvoir raccourcir la période conditionnelle au regroupement familial.
- Il est parfois nécessaire de prouver que le postulant dispose de revenus suffisants et d'un logement approprié pour accueillir toute sa famille.
- Le système de quota en Autriche est la législation la plus restrictive au sein de l'UE ; les postulants doivent attendre un quota disponible avant de pouvoir demander le regroupement familial.
- **La période d'attente** avant le droit au regroupement familial permet aux Etats membres de profiter du travail des migrants sans devoir investir dans l'éducation de leurs enfants, dans les soins de santé des parents à charge, etc. En outre, il conviendrait de mener une étude portant sur l'impact psychologique sur les membres de la famille de la période d'attente avant l'octroi du droit au regroupement familial.
- **La situation des femmes migrantes** arrivant dans les Etats membres dans le cadre du regroupement familial implique souvent qu'elles ne disposent

pas de leur propre titre de séjour permanent avant l'expiration d'un délai d'une durée d'un à cinq ans. Cela signifie que les femmes pourraient être totalement dépendantes de leur mari pendant cette période. En outre, elles ne sont pas non plus en mesure de demander un permis de travail avant une période conditionnelle, ce qui signifie qu'elles dépendent totalement de leur mari d'un point de vue économique ou sont forcées de travailler dans l'économie informelle, c'est-à-dire en étant exploitées, sans sécurité ni protection sociale. Le problème majeur que pose l'absence de statut légal indépendant des femmes est leur position vulnérable en cas de violence domestique, de divorce ou de séparation. Grâce aux campagnes des groupes de défense du droit des femmes aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, ces deux Etats ont modifié leur politique afin de tenir compte de cette situation. Aux Pays-Bas, les femmes peuvent faire appel d'une expulsion pour cause de divorce ou de séparation en invoquant des motifs humanitaires, qui devraient prendre en considération tout incident et fait de violence.

### 3. Nationalité

L'accès à la nationalité est déterminé par des réglementations qui ont évolué dans le temps et qui reflètent l'histoire et les traditions politiques de chaque pays. En général, l'accès à la nationalité au sein des Etats membres est déterminé par les critères suivants :

- jus soli – né dans le pays
- jus sanguinis – lié par le sang ou par des liens familiaux

La nationalité entraîne habituellement les droits et les devoirs des citoyens (droits électoraux, service militaire, droits sociaux, participation à des jurys populaires, délivrance de passeports, etc.). En échange de l'allégeance des citoyens, il incombe à l'Etat de les protéger et de leur assurer l'accès à leurs droits. Ces citoyens sont autochtones à ce pays ou peuvent être des personnes qui sont naturalisées par voie d'un processus juridique qui les investit des mêmes droits et privilèges que les citoyens autochtones.

Un grand nombre de droits sont fonction de la nationalité ; ainsi, par exemple, les droits sociaux tels que

l'accès au marché de l'emploi, y compris le droit de travailler dans le secteur public (l'accès à la sécurité sociale et au système des pensions) et le droit à la libre circulation au sein de l'UE. Il est cependant possible d'exercer certains droits et d'en bénéficier sans disposer de la nationalité. C'est le cas, par exemple, de l'égalité entre hommes et femmes, de la santé et de la sécurité, et dans certains Etats membres du droit de vote et de candidature aux élections.

Les informations relatives aux conditions d'accès à la nationalité ne sont pas exhaustives du fait que la législation en cette matière est en train d'évoluer dans certains des Etats membres.

### La situation dans les Etats membres

Les ressortissants de pays tiers peuvent demander la nationalité après des durées de séjour légal qui varient selon les Etats membres :

Autriche :	5 ans.
Belgique :	3 ans.
Danemark :	7 ans.
Finlande :	18 ans.
France :	5 ans.
Allemagne :	au plus tard après 8 ans.
Grèce :	10 ans.
Irlande :	5 ans.
Italie :	10 ans.
Luxembourg :	10 ans.
Pays-Bas :	5 ans.
Portugal :	10 ans.
Espagne :	10 ans.
Suède :	5 ans.
Royaume-Uni :	5 ans.

Au Portugal, les ressortissants de pays tiers originaires de pays lusophones peuvent demander la nationalité portugaise après six ans de séjour légal. En Espagne, une période d'attente de deux années seulement est imposée aux personnes originaires des pays d'Amérique latine, du Portugal et des Philippines.

Ces réglementations connaissent des exceptions dans la plupart des Etats membres pour ce qui concerne les mineurs, les réfugiés, les personnes nées sur le territoire, les ressortissants de l'UE et les apatrides. Dans la majeure partie des Etats membres, avant que les res-

sortissants de pays tiers puissent demander la naturalisation, il doivent être de bonne vie et mœurs ; avoir une bonne connaissance de la langue du pays d'accueil ; prouver qu'ils ne constituent pas une menace pour l'ordre public ; ne pas avoir fait l'objet de condamnation pénale ; avoir honoré leurs obligations fiscales ; et disposer de revenus suffisants pour subvenir à leurs propres besoins.

Dans la plupart des Etats membres, différentes mesures législatives permettent **aux enfants de la première, de la deuxième et de la troisième générations** de ressortissants de pays tiers d'accéder à la **nationalité**.

En **Belgique**, les réfugiés obtiennent la nationalité belge après deux ans de séjour. Les enfants de la troisième génération l'obtiennent à la naissance.

Au **Danemark**, des propositions visent à modifier la législation afin de donner accès à la nationalité à la deuxième génération.

La **Finlande** dispose d'une procédure simplifiée pour permettre aux enfants de ressortissants de pays tiers d'acquérir la nationalité finlandaise.

En **France**, les enfants de ressortissants de pays tiers nés en France reçoivent automatiquement la nationalité française à 18 ans si, à cette date, ils ont vécu en France pendant cinq années au moins. La nationalité française peut également être demandée à l'âge de 13 ou 16 ans si les enfants ont vécu en France pendant au moins cinq ans.

En **Allemagne**, la Loi datant de l'an 2000 sur la nationalité allemande accorde la nationalité allemande aux enfants de ressortissants de pays tiers nés en Allemagne, si un des parents a un statut légal en Allemagne depuis huit ans et suppose d'un titre de séjour illimité depuis trois ans.

En **Grèce**, les enfants de ressortissants de pays tiers qui ont été élevés en Grèce peuvent demander la nationalité grecque à l'âge de 18 ans.

En **Irlande**, les enfants nés dans le pays deviennent automatiquement citoyens irlandais à la naissance.

Au **Luxembourg**, les enfants de ressortissants de pays

tiers nés au Luxembourg peuvent demander la nationalité selon une procédure beaucoup plus simple que celle imposée aux adultes.

Aux **Pays-Bas**, les ressortissants de pays tiers de la deuxième génération peuvent acquérir la nationalité néerlandaise moyennant une déclaration, la troisième génération obtenant la nationalité à la naissance.

En **Suède**, les ressortissants de pays tiers de la deuxième génération peuvent demander la nationalité en remettant une déclaration écrite.

Au **Royaume-Uni**, les enfants nés dans le pays reçoivent automatiquement la nationalité britannique.

### Enjeux

Les réglementations régissant l'accès à la nationalité dans les Etats membres de l'UE diffèrent considérablement. Cette différence est liée à divers facteurs : selon qu'il s'agisse d'un Etat membre qui était un pays d'émigration ou d'immigration ; selon la nature de la relation avec d'anciennes colonies ; et selon la force du sentiment d'identité nationale et de la portée de ce terme.

Dans certains Etats membres, à savoir la Belgique, le Danemark, la France, l'Allemagne et l'Italie, **l'expulsion** ou la menace d'expulsion de ressortissants de pays tiers qui ont été frappés d'une condamnation pénale, même s'ils sont nés et ont été élevés dans le pays en question, ont fait l'objet de propositions très controversées qui ont donné lieu à un vaste débat sur les droits des migrants de longue durée. Au Danemark, le cas d'un jeune migrant condamné pour un délit criminel alors qu'il était doté de la nationalité danoise et ne pouvait donc être expulsé, a suscité des appels en faveur d'une modification de la loi sur la nationalité.

La **nationalité double ou multiple** devrait être accessible avec plus de souplesse si l'on veut améliorer et maintenir les relations entre races. Il faut promouvoir le principe selon lequel les ressortissants de pays tiers font partie intégrante des sociétés des Etats membres tout en étant en mesure de conserver leurs propres traditions et pratiques culturelles ainsi que leurs connexions avec le pays d'origine.

Dans certains pays, la nationalité multiple n'est pas autorisée, comme c'est le cas, par exemple, en Finlande et en Belgique. En Allemagne, en cas de double nationalité, la personne est obligée de choisir avant l'âge de 23 ans.

Dans la plupart des cas il est plus simple pour les **enfants de ressortissants de pays tiers d'acquérir la nationalité** que pour leurs parents. Cela montre que les Etats membres reconnaissent la présence permanente de migrants dans l'UE mais aussi que, dans l'intérêt d'une intégration future, il est nécessaire d'accorder des droits de base aux enfants qui sont nés sur le territoire. Il est intéressant de noter que les pays qui n'appliquent pas de mesures spéciales pour ce qui concerne les jeunes ressortissants de pays tiers tendent à être des Etats membres du sud, ce qui peut s'expliquer par le fait qu'ils ne sont devenus que récemment des pays d'immigration.

Les modifications législatives opérées en Allemagne en ce qui concerne la nationalité, qui sont entrées en vigueur en janvier 2001, représentent une reconnaissance du fait le concept de nationalité n'est pas fixes mais sujet aux changements. A présent, les ressortissants de pays tiers comptant une période de résidence légale de huit ans dans le pays ont le droit de demander la nationalité allemande. Cependant, on s'attend à ce que le coût d'une demande (des fois jusqu'à 250 Euro) et l'obligation de démontrer une bonne maîtrise de la langue allemande dissuadent certaines personnes de demander la naturalisation.

La **Commission européenne** ne dispose pas de base juridique pour développer des politiques en ce domaine.

## 4. Droit de vote

Le droit de voter et de se présenter comme candidat aux élections à tous les niveaux pour les ressortissants de pays tiers est une question qui a fait l'objet de discussion pendant de longues années dans les Etats membres, souvent depuis le début des années soixante. Cependant, au cours de ces dernières années, nombre de groupes à travers l'UE ont demandé que les ressortissants de pays tiers se voient octroyer le droit de vote et de candidature aux élections tant au niveau local qu'europpéen. Jusqu'à présent, le droit de vote au niveau national n'a pas fait partie de ces revendications.

### La situation dans les Etats membres

En **Autriche**, les ressortissants de pays tiers n'ont pas le droit de vote.

En **Belgique**, les ressortissants de pays tiers n'ont pas le droit de vote bien qu'ils puissent être en mesure de voter aux élections locales après 2001 dans le cadre d'une nouvelle législation et après l'amendement de la constitution.

Au **Danemark**, les ressortissants de pays tiers ont la possibilité de voter aux élections locales depuis 1981, date d'adoption de la Loi sur les élections municipales.

En **France**, les ressortissants de pays tiers n'ont le droit de vote à aucun niveau.

En **Finlande**, les ressortissants de pays tiers ont le droit de vote aux élections locales et aux référendums locaux après deux années de séjour légal.

En **Allemagne**, les ressortissants de pays tiers n'ont pas le droit de vote. Pour l'introduire, un changement de la constitution serait nécessaire.

En **Grèce**, les ressortissants de pays tiers n'ont pas le droit de vote.

En **Irlande**, les ressortissants de pays tiers en séjour légal ont le droit de vote et de candidature aux élections au niveau local.

En **Italie**, les ressortissants de pays tiers n'ont pas le droit de vote.

Aux **Pays-Bas**, une loi a été adoptée en 1985 qui octroie aux ressortissants de pays tiers qui comptent cinq années de séjour dans le pays le droit de vote et de candidature aux élections de niveau municipal.

Au **Portugal**, certaines catégories de ressortissants de pays tiers tels que, par exemple, les ressortissants brésiliens, sont autorisés à voter au niveau local sur base de réciprocité, après un séjour légal de cinq ans alors que les autres ne sont autorisés à voter à aucun niveau.

En **Espagne**, certaines catégories de ressortissants de pays tiers sont autorisés à voter au niveau local sur base de réciprocité alors que les autres ne sont autorisées à voter à aucun niveau.

En **Suède**, les ressortissants de pays tiers comptant trois années de séjour peuvent voter et se présenter aux élections locales et de comtés ainsi qu'aux référendums locaux.

Au **Royaume-Uni**, seuls les citoyens du Commonwealth obtiennent le droit de vote à tous les niveaux. Les autres ressortissants de pays tiers ne jouissent d'aucun droit de vote.

### Enjeux

Dans un peu moins de la moitié des Etats membres, les ressortissants de pays tiers ne bénéficient pas du droit de vote ou du droit de se présenter aux élections, à *quelque niveau que ce soit*.

Sur base des informations dont on dispose concernant les droits de vote dans les Etats membres, il semble que les pays du nord tendent à être plus libéraux dans l'octroi du droit de vote, spécialement au niveau local. Cette tendance pourrait s'expliquer par le fait qu'il y a peu encore, les pays du sud, à l'exception de la France, étaient essentiellement des pays d'émigration plutôt que d'immigration.

### Les Etats membres qui n'accordent pas le droit de vote

Les Etats membres suivants excluent les ressortissants de pays tiers du vote à tous les niveaux : l'Autriche, la Belgique, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie et le Luxembourg.

Les arguments qui justifient ce refus aux ressortissants de pays tiers du droit de vote et de se présenter aux élections sont souvent similaires à l'argument utilisé jadis pour refuser ces droits aux femmes. Par exemple :

- L'impossibilité de procéder aux modifications constitutionnelles requises.
- Leur immaturité politique – L'octroi du droit de vote mais uniquement au niveau local, où les enjeux sont plus faciles à comprendre.
- La crainte des partis politiques de ne pas recueillir les voix des femmes.

Dans certains Etats membres, comme la Belgique et la France par exemple, des campagnes actives ont été

menées pendant des décennies pour demander l'octroi du droit de vote au niveau local aux ressortissants de pays tiers. Les principaux arguments des opposants à ces campagnes sont les suivants :

- Cela requiert des modifications constitutionnelles.
- Le niveau de racisme dans les Etats membres au cours des années 70 et 80 était tel qu'il a rendu virtuellement impossible tout débat concernant ces revendications.
- En Belgique, l'existence des communautés francophone et flamande a entraîné une résistance de la communauté flamande qui craignait un glissement du pouvoir en faveur de la communauté francophone du pays.
- La référence que celui qui veut les droits de vote devrait obtenir la nationalité.

Dans certains Etats membres, le débat portant sur l'octroi du droit de vote aux ressortissants de pays tiers est souvent bloqué du fait que les partis politiques de centre-droite craignent de perdre le pouvoir au profit des partis de centre-gauche. Ce fut le cas aux Pays-Bas. Cette crainte est justifiée du fait que les ressortissants de pays tiers ont tendance à percevoir les partis de centre-gauche comme plus compréhensifs à l'égard de leurs demandes et de leur droits. Au Royaume-Uni, par exemple, les personnes issues du Commonwealth, qui bénéficient du droit de vote à tous les niveaux, soutiennent traditionnellement le parti travailliste. En Belgique, après les élections communales de 2000 où, malgré les prédictions annonçant le contraire, l'extrême-droite a marqué une progression substantielle dans la ville d'Anvers et dans ses environs, il a été admis que la seule manière de vaincre l'extrême-droite dans ces régions serait d'accorder le droit de vote aux migrants.

En France, une campagne menée par des organisations de migrants a été lancée en 2000 visant l'obtention par les ressortissants de pays tiers du droit de vote aux élections locales et européennes. Cependant, l'octroi d'un tel droit demanderait un amendement de la constitution, ce qui requiert une majorité des deux tiers. Compte tenu de la composition de la coalition gouvernementale actuelle, il est peu vraisemblable de voir une telle majorité se réaliser.

### Les Etats membres qui accordent le droit de vote

Dans sept Etats membres, le droit de vote au niveau local est accordé aux ressortissants de pays tiers, certains de ces Etats mettant comme condition basée sur une durée de séjour variant de deux à cinq ans. Dans un Etat membre, le Royaume-Uni, seuls les ressortissants de pays tiers issus du Commonwealth bénéficient du droit de vote à tous les niveaux.

Une analyse de pays tels que les Pays-Bas et le Royaume-Uni, où les ressortissants de pays tiers ont obtenu le droit de vote depuis des décennies, montre que, même si le droit de vote constitue un droit fondamental important, c'est toutefois un outil limité pour faire progresser l'égalité de traitement. Dans ces deux pays, la nature structurelle de la discrimination se trouve confirmée par le fait que les migrants représentent toujours les classes les plus défavorisées de la société, par exemple, en termes d'accès à l'enseignement supérieur, au logement, à l'emploi, etc.

Aux Pays-Bas, les ressortissants de pays tiers se sont vus accorder le droit de vote aux élections locales en 1985, un droit qu'ils ont pu exercer en 1986. Il s'agissait d'une initiative du gouvernement plutôt que du fruit de campagnes menées par des groupes de migrants. L'octroi de ce droit constituait une reconnaissance par le gouvernement du fait que les migrants allaient rester indéfiniment sur le territoire et que des mesures devaient être prises pour favoriser leur intégration.

L'analyse du vote des migrants aux Pays-Bas confirme qu'ils ont tendance à voter pour les partis de centre-gauche comme expliqué ci-dessus. En outre, les partis de centre-gauche sont plus susceptibles d'avoir des candidats issus de communautés migrantes dans leurs listes et de soutenir activement le choix de tels candidats. Lors des élections locales de 1998 aux Pays-Bas, 1 % des conseillers locaux élus étaient issus de minorités ethniques, dont seulement 18 % étaient des femmes. Ces chiffres montrent que les partis dominants pourraient faire davantage pour soutenir les candidats issus de minorités ethniques, en particulier les femmes.

Le taux de participation des migrants aux élections locales de 1998 fut faible comparé à celui des ressortissants néerlandais (37 % contre 61 %).

Bien que les ressortissants de pays tiers se soient organisés en groupes pour revendiquer leurs droits, jusqu'à présent, on n'a observé aucune tentative visant à créer un **parti politique** spécial pour représenter leurs droits. Au Danemark, en février 2000, des représentants de 15 organisations de migrants et de réfugiés ont fondé le "Parti des immigrants". Ce parti a pour objectif de représenter directement les intérêts des migrants qui se trouvent marginalisés par les partis politiques dominants et de présenter leurs propres candidats aux élections.

La **Commission européenne** ne dispose pas de base juridique pour développer des politiques en ce domaine.

### Conclusions

Une conclusion générale suivant l'examen des droits des ressortissants de pays tiers au niveau des Etats membres est le constat que tous ces droits sont interdépendants et qu'il n'y a pas de hiérarchie entre eux. La progression des droits dans un domaine ne produit pas nécessairement une amélioration de l'égalité de traitement ou des modifications des problèmes structurels tels que la pauvreté, la violence liée à l'origine raciale ou ethnique, l'accès au marché de l'emploi, etc.

Les conditions d'accès à certains droits diffèrent entre le nord et le sud de l'Europe, entre les pays d'immigration et les pays d'émigration, entre les pays ayant de grandes communautés de migrants et ceux ayant de plus petites communautés.

Cependant, on constate une évolution générale vers une politique d'intégration dans la mesure où il est admis que les migrants sont destinés à rester ici. Mais les politiques d'intégration peuvent également dissimuler une attitude plutôt restrictive : le fait, par exemple, de ne pas parler l'allemand constitue un motif de rejet en Allemagne, de même que le fait de ne pas suivre le programme de formation à l'intégration au Danemark.

L'accès plus aisé à la nationalité pourrait être considéré comme la forme la plus avancée de politique d'intégration, donnant accès aux droits (et devoirs) de citoyens à part entière. Mais, cela soulève un autre enjeu, celui de la nationalité multiple ; certains Etats membres demandent aux personnes de choisir entre deux nationalités mais les migrants ne devraient pas être contraints de renoncer à leur nationalité d'origine.

L'évolution démographique, le manque de main-d'œuvre qualifiée dans certains secteurs obligent les gouvernements à reconsidérer leur politique de migration afin d'admettre de la main-d'œuvre venant de l'étranger. Mais, quels droits seront offerts à ces travailleurs ? En Allemagne, les efforts déployés pour recruter des spécialistes des technologies de l'information en provenance de l'Inde ont échoué en raison de droits au regroupement familial trop limités.

On peut identifier des bonnes pratiques dans chacun des thèmes traités. Par exemple, aux Pays-Bas, les ressortissants de pays tiers ont obtenu le droit de vote depuis de nombreuses années et l'on dispose de certaines conclusions intéressantes sur les avantages qu'offre un tel droit, comme par exemple une meilleure intégration, mais aussi sur les limitations de cette politique, qui ne résout pas la discrimination structurelle.

Il est nécessaire de mieux comprendre la signification du terme "intégration" pour différents groupes de la société et de savoir si cette acception diffère substantiellement du point de vue d'un ressortissant de pays tiers. Il est aussi important de poursuivre des politiques en matière d'égalité des droits et de lutte contre les discriminations qu'en matière d'intégration.

Le calendrier pour l'adoption de mesures concernant le Titre IV est clair. Il sera intéressant de voir quels progrès sont réalisés et quelle est la volonté réelle des Etats membres à concéder un pouvoir décisionnel à la Commission sur des questions aussi sensibles que les conditions requises pour l'obtention des titres de séjour permanent et la liberté de circulation.



## Chapitre III – Pour une citoyenneté de résidence

Définir ce qu'est la citoyenneté est une tâche ardue dans la mesure où les formes et les significations qui y sont attachées dépendent du contexte historique, géographique, politique et social où l'on se place.

Il existe une littérature riche et abondante sur cette question de la citoyenneté, dans la rédaction du présent chapitre je me suis largement inspirée des travaux de Marco Martiniello sur la citoyenneté de l'Union européenne.<sup>1</sup>

Il souligne d'emblée l'obstacle que représente la langue lorsqu'il s'agit de donner une définition de la citoyenneté. Ainsi le mot anglais "citizenship" peut être traduit en français par citoyenneté mais également par nationalité. La nationalité se référant au lien formel qui existe entre un individu et un état, à l'appartenance d'un individu à un état-nation qui est juridiquement sanctionnée par la possession d'une carte d'identité ou d'un passeport de cet état.

La citoyenneté ferait référence à l'ensemble des droits civils, politiques, sociaux, voire culturels dont bénéficie un individu, traditionnellement en vertu de son appartenance à une communauté nationale. Elle se réfère également à la participation de cet individu à la gestion des affaires publiques d'une communauté nationale et politique donnée.

Comme le souligne Danièle Lochak<sup>2</sup>, dans la pratique, les deux notions bien que distinctes sont souvent indissociables. La citoyenneté, c'est la nationalité en tant qu'elle confère les prérogatives attachées à la qualité de citoyen ; inversement, l'étranger, non national, n'est pas non plus un citoyen. Dans cette approche, l'acquisition de la nationalité est le point de passage obligé pour l'accès à la citoyenneté.

<sup>1</sup> Principale source d'information : l'article "Citizenship of the European Union" paru dans l'ouvrage collectif "From Migrants to Citizens : membership in a changing world", T.Alexander Aleinikoff & Douglas Klusmeyer, Editeurs, 2000

<sup>2</sup> La citoyenneté européenne : enjeux et ambiguïtés, Nouvelle tribune N° 7 Juin 1995

Nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les pays membres de l'UE ont différentes règles d'accès à la nationalité, règles qui ont évolué au cours du temps et qui se sont adaptées avec plus ou moins de succès à l'installation des immigrants sur leur territoire. Tous les pays accordent un certain nombre de droits civils, économiques et sociaux aux étrangers qui résident légalement sur leur territoire, ces droits s'alignent souvent sur ceux des nationaux. Seuls quelques états membres accordent le droit de vote au niveau local. Si ces étrangers ont vu au fil du temps leur statut s'améliorer, ils ne sont pas pour autant reconnus comme des citoyens au sens traditionnel du terme.

Cette manière classique de concevoir citoyenneté/nationalité est historiquement liée à un type d'organisation politique qui est l'Etat national mais l'émergence de nouvelles formes d'organisations politiques supranationales telles que l'Union européenne, les migrations internationales, la question des minorités nationales et culturelles sont autant d'éléments qui doivent être pris en compte dans une redéfinition du concept de citoyenneté.

Le traité de Maastricht qui instaure l'Union européenne témoigne de la volonté des gouvernements de présenter une nouvelle Union, non plus uniquement fondée sur une logique économique mais porteuse d'un réel projet politique. "La citoyenneté de l'Union" en établissant une relation directe entre l'Union et les citoyens, tente de légitimer ce projet politique européen et d'accorder une plus grande place au citoyen dans la construction de ce projet.

Les éléments constitutifs de la citoyenneté européenne ont déjà été évoqués au Chapitre I. La principale innovation de cette citoyenneté européenne est l'instauration des droits politiques, les citoyens européens ont le droit de voter et d'être élus au niveau local et européen dans le pays de l'Union où ils résident. Certains auteurs ont perçu le fait que la résidence dans un autre état membre que l'état d'origine donne la possibilité d'exercer ces droits politiques comme une

avancée dans le sens d'une citoyenneté post-nationale où nationalité et citoyenneté seraient déliées.

Cette citoyenneté européenne, qualifiée par certains d'embryonnaire, pourrait être développée à l'avenir conformément à l'article 8 E du traité de Maastricht qui prévoit que le Conseil peut à l'unanimité renforcer et développer les droits existants.

Nous l'avons déjà dit, seuls les nationaux d'un Etat membre de l'Union peuvent bénéficier de la citoyenneté européenne mais il convient de rappeler que depuis plusieurs années différentes voix se sont élevées pour que cette citoyenneté soit étendue aux ressortissants de pays tiers.

Ce fut notamment le cas lors de la Conférence Intergouvernementale qui débuta en 1996 et qui devait déboucher sur l'adoption du traité d'Amsterdam. A l'époque le Comité économique et social avait proposé l'extension de la citoyenneté européenne aux non nationaux d'un Etat membre sur base du critère de résidence. De son côté, Renzo Imbeni (membre italien du groupe socialiste du Parlement européen), proposait dans son rapport sur la citoyenneté la modification de l'article 8 du traité de Maastricht en vue d'inclure les ressortissants de pays tiers. Djida Tazdait (membre française du groupe des Verts du PE) proposait dans son rapport sur le statut des ressortissants de pays tiers que le vote au niveau local soit accordé aux ressortissants de pays tiers après 5 ans de résidence légale dans un pays de l'Union. Par ailleurs de nombreuses ONG telles que le Forum des migrants ou le Migration Policy Group proposèrent également d'étendre la citoyenneté européenne aux non nationaux d'un Etat membre.

Aucune de ces propositions ne fut retenue, au contraire, l'ajout à l'article 8.1 de la phrase "La citoyenneté européenne complète la citoyenneté nationale mais ne la remplace pas" établit de manière on ne peut plus claire que seul le national d'un Etat membre peut bénéficier de la citoyenneté européenne. Ce faisant, le traité d'Amsterdam exclut plusieurs millions de personnes de la construction européenne et renforce ce qui avait été initié à Maastricht, l'inégalité de traitement entre les ressortissants communautaires et les ressortissants de pays tiers.

Même si la citoyenneté européenne ne signifie pas

dans les faits une avancée spectaculaire en termes de droits, il ne faut pas sous-estimer la portée symbolique qu'elle représente.

Comme le rappelle Marco Martiniello, la citoyenneté européenne n'est pas le résultat d'une mobilisation des intéressés eux-mêmes, elle a été imposée par le haut. Elle est le fruit de la volonté des Etats qui désirent, entre autres, combler le déficit démocratique de l'intégration européenne, créer un sentiment d'appartenance à cette construction et promouvoir une identité et une culture européenne.

En excluant les immigrés installés, les demandeurs d'asile et autres étrangers, l'UE fomenté l'idée d'une Europe ethniquement et culturellement homogène ce qui va à l'encontre de la réalité, à savoir que l'Europe est multiethnique, multiculturelle et multiconfessionnelle.

La question de la citoyenneté renvoie à celle du type de société que l'on construit. Pour être viable, l'UE doit se construire à partir de sa diversité et en permettant à toute personne qui y réside de prendre part pleinement à ce projet de société en devenir. Si l'UE se veut autre chose qu'un projet économique, si elle veut réellement une Europe sociale et politique, alors la citoyenneté européenne doit être attribuée à toutes les personnes qui y résident.

Toutes les personnes résidant en l'Union européenne doivent avoir le droit de circuler librement, de s'installer dans un pays de l'Union, de voter et de se présenter aux élections locales et européennes.

Le droit de vote, même s'il ne suffit pas par lui-même à régler tous les problèmes de la vie collective, est lourd de sens car non seulement il permet de se manifester par rapport à un projet politique, mais surtout parce qu'il est le symbole de l'égalité des citoyens.

L'UE est un projet imparfait, la citoyenneté de l'Union est insatisfaisante. Si nous voulons qu'elle corresponde aux aspirations et aux besoins de tous ses habitants, nous devons nous mobiliser en faveur d'une Europe multiculturelle, sociale, égalitaire et respectueuse des droits et de la dignité de la personne.

Comme le démontre l'histoire, la citoyenneté est le résultat de luttes sociales, elle n'est jamais acquise

une fois pour toutes. C'est une construction des hommes et des femmes qui change avec l'évolution de la vie sociale.

ENAR qui défend cette idée d'une Europe multiculturelle, respectueuse de sa diversité, qui promeut l'égalité des droits et de chances pour tous, doit se mobiliser pour que la citoyenneté soit reconnue à tous les résidents de l'UE et pour que soient levés les ob-

stacles à une pleine et effective jouissance des droits.

Certains pays, dont la France, mènent des campagnes intenses en vue de l'obtention de la citoyenneté de résidence et de l'égalité des droits politiques pour les ressortissants des pays tiers. Tous les membres d'ENAR sont invités à se joindre à ces campagnes et à les développer dans les 15 pays de l'UE.



## Conclusions

La construction européenne se trouve à un moment charnière en ce qui concerne la situation des non-nationaux. Le titre IV du traité a ouvert un nouveau chantier qui, depuis Tampere, se développe peu à peu. La Commission a pris de nombreuses initiatives qui vont dans le sens d'une plus grande égalité entre les ressortissants des Etats membres et ceux des Etats tiers, ce qu'il restera de ces initiatives une fois passées par le tamis des Etats membres, reste difficile à évaluer au stade actuel.

Néanmoins, au regard des discussions des gouvernements à propos de la proposition de directive sur le regroupement familial, on peut craindre que les propositions présentées par la Commission fassent l'objet de compromis et de marchandages tels de la part des Etats membres que les textes finaux risquent d'être bien en deçà des textes proposés initialement.

Si la Commission a eu le mérite de mettre assez rapidement sur la table de discussion une série de sujets, il est tout à fait regrettable que la question des personnes présentes sur le territoire de l'Union mais qui ne sont pas en règle de papiers n'ait pas été soulevée franchement.

Dans sa communication sur une politique d'immigration, la Commission ne formule aucune proposition en vue d'inclure les illégaux dans sa nouvelle approche de l'immigration. Alors que la communication avance le contexte économique et démographique et le besoin de main d'œuvre qualifiée et non qualifiée pour justifier une réouverture des canaux d'immigration, il est tout à fait incompréhensible qu'il ne soit pas fait mention des personnes en séjour illégal qui travaillent déjà dans les différents Etats membres.

Si le document attire l'attention sur les bienfaits de l'immigration en matière de croissance économique et de contribution aux systèmes de sécurité sociale, il aurait été également pertinent de souligner que l'illégalité a un coût social et humain très élevé.

Les personnes en séjour illégal, dont la situation résulte d'années de politiques restrictives, occupent la plu-

part du temps des emplois qu'il serait impossible de couvrir autrement par manque de main-d'œuvre disponible et vivent dans des conditions d'exploitation et de précarité indignes dans des pays dits démocratiques.

La Commission aurait dû inclure dans sa communication des propositions concrètes en vue de l'établissement dans tous les pays de l'UE de procédures de régularisation aussi flexibles que possible. La légalisation de toutes les personnes présentes sur le territoire de l'UE devrait constituer un élément à part entière de la politique d'immigration.

S'il est plus que souhaitable que l'immigration à des fins d'emploi soit ouverte, il ne faut pas perdre de vue qu'il y a d'autres raisons pour lesquelles les personnes viennent dans l'UE : regroupement familial, études, échanges, visites, tourisme. Il convient de lever les obstacles et les freins qui empêchent des milliers de personnes de jouir de droits aussi fondamentaux que le droit à vivre en famille ou le droit de voyager.

La communication insiste sur le fait que l'admission de migrants doit être accompagnée d'une politique d'intégration renforcée et que les migrants doivent jouir de conditions de vie et de travail comparables à celles des ressortissants nationaux. Nous l'avons déjà dit plus haut, des droits comparables ne sont pas suffisants, nous voulons une pleine égalité des droits. L'égalité des droits, y compris le droit de vote, est la mesure d'intégration la plus puissante qui soit. Reconnaître que les ressortissants de pays tiers sont égaux aux ressortissants nationaux est le message le plus fort que l'on puisse envoyer à l'opinion publique. Reconnaître et donner aux ressortissants de pays tiers les moyens d'exercer les mêmes droits que ceux des ressortissants communautaires est le meilleur moyen de contrecarrer les partis qui prônent la haine et la discrimination à l'égard des étrangers.

Une fois le préalable de l'égalité de traitement posé, il est clair que des programmes d'intégration et de lutte contre les discriminations sont indispensables. La

communication souligne le rôle de la société civile dans la mise en œuvre de ces programmes. Il est essentiel que la société civile soit associée dans le travail d'identification des besoins, de formulation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des projets et programmes d'intégration. Il est tout aussi essentiel que les ressources suffisantes soient allouées dans le développement des projets d'intégration et de luttes contre les discriminations.

Le paquet de mesures découlant de l'article 13 représente une avancée significative dans la lutte contre les discriminations, le processus de transposition des directives étant en cours, il est indispensable que les structures nationales d'ENAR se mobilisent autant que possible afin que la transposition des directives au niveau national non seulement se fasse correctement mais qu'elle aille au-delà du minimum préconisé dans les textes communautaires.

La campagne pour une citoyenneté de résidence ainsi que celle pour la transposition de la directive visant à mettre en œuvre le principe d'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique qui ont été initiées cette année devront être poursuivies et approfondies. Si nous voulons qu'ENAR ait un impact sur le processus décisionnel européen et national, il est vital qu'un travail avec la base soit effectué afin que toutes les organisations membres d'ENAR soient informées des développements politiques en cours, puissent prendre conscience des enjeux et aient une réelle possibilité de contribuer à une réflexion com-

mune sur les stratégies à entreprendre au niveau local, national et européen.

Dans les différents Etats membres, les organisations membres d'ENAR se mobilisent autour de questions telles que les attaques racistes dont sont l'objet les demandeurs d'asile et les migrants, les centres de détention, l'octroi de droits fondamentaux pour les sans-papiers. Ces questions devraient faire l'objet d'une réflexion commune et mériteraient d'être développées

Nous l'avons dit en introduction, le but de la présente publication est d'apporter certains éléments d'information et quelques considérations pouvant contribuer à une mobilisation d'ENAR sur la question de la citoyenneté et de l'égalité des droits. Les 15 Etats membres de l'Union européenne vont être amenés à prendre des décisions touchant à des questions telles que l'intégration des ressortissants des Etats tiers, la politique d'immigration et celle de l'asile. Si nous voulons que ces décisions correspondent à notre vision de la société, si nous voulons que la construction européenne soit une entreprise de tous ses habitants présents et futurs, alors, toutes et tous, nous devons contribuer à notre niveau et selon nos moyens. Nous devons faire entendre nos voix auprès des autorités locales, nationales ou européennes, créer des alliances avec d'autres secteurs de la société civile, faire pression auprès des gouvernements, sensibiliser l'opinion publique et les médias et renforcer la dimension européenne de toutes les actions entreprises.

## Appel pour une campagne européenne pour le droit de vote et d'éligibilité des résidents non communautaires aux élections locales et européennes

Le Collectif français “Un(e) Résident(e), Une Voix” et E.N.A.R “European Networking Against Racism” se sont mobilisés pour dénoncer la discrimination politique à l'encontre des résidents extra-communautaires. Nous demeurons convaincus que la participation des résidents non communautaires à la vie politique de nos pays ne peut qu'améliorer profondément le “vivre ensemble”, renforcer les fondements de la démocratie et œuvrer pour une nouvelle citoyenneté européenne basée sur la résidence et non sur la nationalité.

Le 4 mai 2000, l'Assemblée Nationale française a voté une loi accordant le droit de vote et d'éligibilité aux résidents non communautaires aux seules élections municipales. Mais le Sénat refuse de discuter cette loi et de l'adopter. Le gouvernement n'a rien fait pour l'imposer à l'ordre du jour du Sénat comme il en avait le pouvoir. De ce fait, les résidents non communautaires vivant en France, contrairement aux résidents communautaires, ne prendront pas part aux prochaines élections municipales. Ils devront attendre l'année 2007, si cette loi est enfin adoptée, pour pouvoir voter. Ainsi, des décisions importantes vont engager l'avenir de nos villes et de tous leurs habitants sans demander l'avis de ceux qui y vivent depuis parfois plusieurs décennies et cela pour la simple raison qu'ils sont étrangers. Pourtant les résidents non communautaires participent activement comme les autres et dans tous les pays européens à l'enrichissement de la vie syndicale, culturelle, politique, sociale et économique.

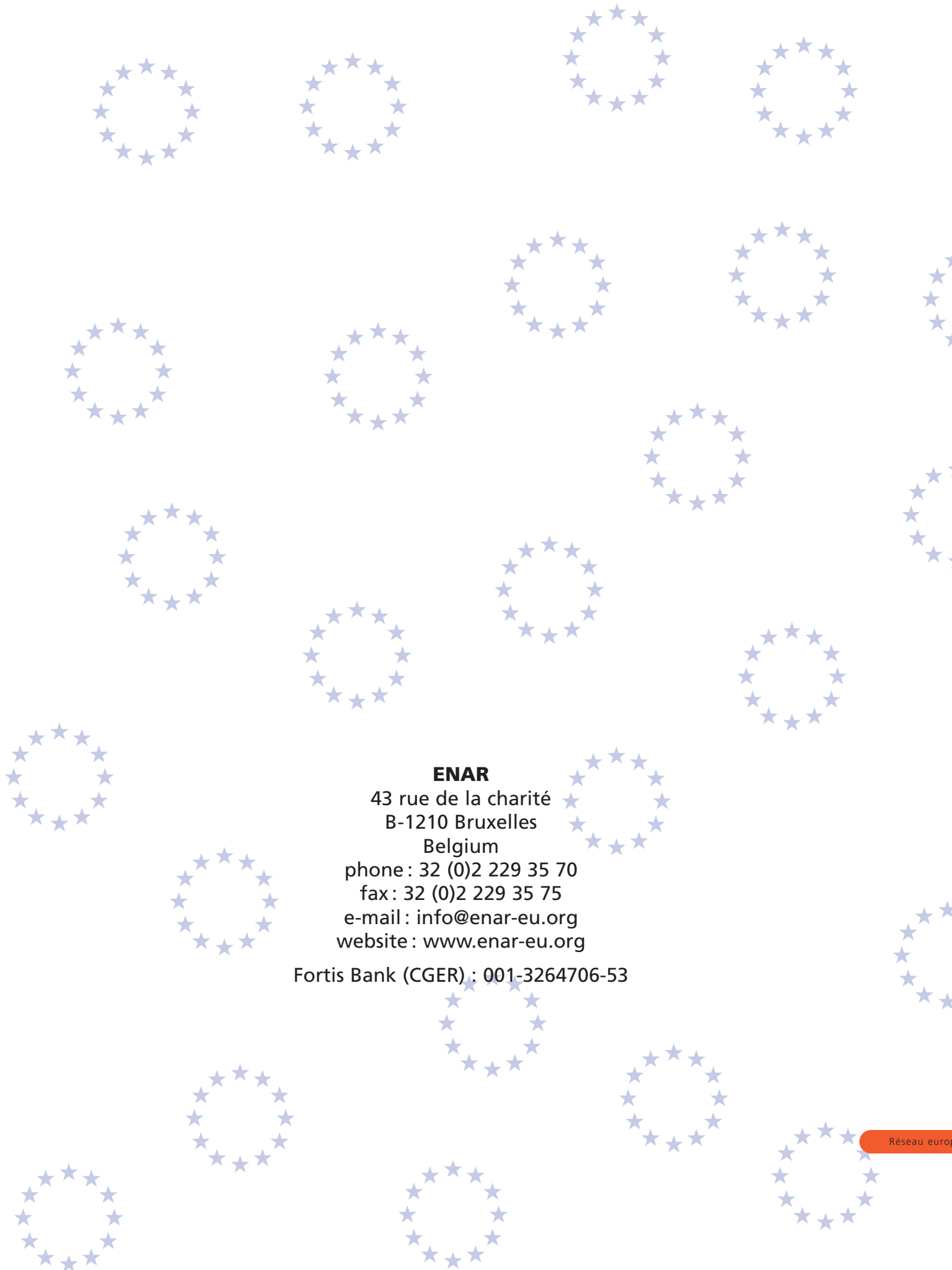
Dans plusieurs pays d'Europe telles que, l'Irlande, la Suède, le Danemark et les Pays-Bas, le droit de vote des résidents non communautaires aux élections locales est devenu une banalité que plus personne ne remet en cause. Mais des pays comme la Finlande,

l'Espagne, le Portugal ou le Royaume-Uni, pratiquent la réciprocité ou n'accordent le droit de vote qu'aux seuls résidents originaires des anciennes colonies. Seuls la France, l'Allemagne, la Belgique, la Grèce et le Luxembourg restent à la traîne et n'accordent aucun droit politique aux résidents étrangers extra-communautaires.

Le **Parlement Européen** s'est prononcé plusieurs fois pour le droit de vote et d'éligibilité des résidents non communautaires aux élections locales et européennes. Dans son dernier rapport adopté le 1er Janvier 2001, une de ses résolutions stipule que tous les Etats européens doivent *“faire bénéficier les migrants résident dans l'U.E de l'égalité de traitement en matière de droits économiques et sociaux et de la reconnaissance des droits civiques, culturels et politiques, notamment le droit de vote aux élections locales et européennes”*.

Le “Collectif : un(e) résident(e), une voix” et le Réseau Européen Contre le Racisme (E.N.A.R) lancent un appel à tous les démocrates européens et à toutes les associations pour se mobiliser et mener une campagne européenne, afin d'exiger ensemble et avec force :

- **Que tous les Etats Européens appliquent rapidement cette résolution votée par le Parlement Européen,**
- **Que tous les Etats Européens harmonisent leurs lois concernant les droits politiques des résidents non communautaires vivant en Europe,**
- **Que le principe de résidence prime sur la préférence européenne,**
- **Que les résidents non communautaires votent dès les prochaines élections locales et européennes dans tous les pays européens.**



**ENAR**

43 rue de la charité  
B-1210 Bruxelles  
Belgium

phone : 32 (0)2 229 35 70

fax : 32 (0)2 229 35 75

e-mail : [info@enar-eu.org](mailto:info@enar-eu.org)

website : [www.enar-eu.org](http://www.enar-eu.org)

Fortis Bank (CGER) : 001-3264706-53