

Université de Montréal

**La politique commune de l'immigration et de l'asile de l'UE
en période de crise et le traitement des ressortissants de
pays-tiers**

Par
Djibril Diallo

Faculté de droit

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de Maîtrise en droit (LL.M) option droit international

Juillet, 2016

© Djibril Diallo, 2016

Résumé

Depuis sa création, l'Union européenne continue d'être le laboratoire d'une construction économique, sociale, politique et scientifique fondée sur le principe de la libre circulation des personnes, des services et des biens. Comme nous le verrons, le principe de la libre circulation permet aux citoyens européens, à certains ressortissants de pays tiers ainsi qu'aux membres de leurs familles de circuler et de s'établir librement dans les États membres de l'Union européenne. Ce travail portera sur la politique européenne commune de l'immigration et de l'asile. Dans une première partie, nous étudierons les réalisations de la politique de l'immigration et de l'asile de l'Union européenne et les effets de la crise migratoire actuelle sur celle-ci. Dans une deuxième partie, nous aborderons le traitement réservé aux ressortissants de pays tiers au sein de l'Union européenne, tout cela à la lumière des traités européens, de la jurisprudence européenne ainsi que des directives et règlements européens portant sur la politique commune de l'immigration et de l'asile. Enfin, nous traiterons de quelques dispositifs européens visant les travailleurs étrangers et l'impact de la crise économique sur leur situation.

Mots-clés : Politique d'immigration commune, crise migratoire, Union européenne, ressortissants de pays tiers, migrants, droit européen, travailleurs étrangers, résidents de longue durée, demandeur d'asile, citoyen européen.

Abstract

Since its creation, the European Union continues to be the laboratory of an economic, social, political and scientific construction based on the principle of the free movement of persons, services and goods. As we shall see, the principle of freedom of movement enables European citizens, certain third country nationals as well as the members of their families to move and settle freely in the Member States of the European Union. This work will focus on the common European immigration and asylum policy. In the first part, we will examine the achievements of the policy of immigration and asylum of the European Union and the effects of the current migration crisis on it. In a second part, we will discuss the treatment accorded to nationals of third countries within the European Union, all this in the light of the European treaties, European directives and regulations. Finally, we will deal with some European features aimed at foreign workers and the impact of the economic crisis on their situation

Keywords: Common immigration policy, migration crisis, European Union, nationals of third countries, migrant, European law, foreign workers, long-term residents, asylum seeker, European citizen.

Liste des abréviations

UE : Union Européenne

TFUE : Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne

JOUE : Journal Officiel de l'Union Européenne

JOCE : Journal Officiel des Communautés Européennes

CJUE : Cour de Justice de l'Union Européenne

CJCE : Cour de Justice des Communautés Européennes

CEDH : Convention Européenne des Droits de l'Homme

RAEC : Régime d'Asile Européen Commun

ONU : Organisation des Nations Unies

CE : Communauté Européenne.

CEDEAO : Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques

OIM : Organisation Internationale pour la Migration

EEE : Espace Économique Européen

CEE : Communauté des États Européens

AELE : Accord Européen de Libre Échange

FRONTEX : Frontières Extérieures

PNR : Passenger Name Record

BREXIT : British Exit

Table des matières

Résumé.....	i
Abstract.....	iii
Liste des abréviations.....	v
Table des matières.....	vii
Remerciements.....	xii
Notes préliminaires.....	xiii
Introduction.....	1
Partie I: Les réalisations de l'UE en matière d'immigration et d'asile et la crise migratoire	
I. Les réalisations de l'Union européenne en matière d'immigration et d'asile.....	13
1. Le principe de la libre circulation.....	17
2. Le régime d'asile européen commun : la refonte des textes existants.....	23
i). L'amélioration des conditions d'accueil des demandeurs d'asile au sein de l'UE.....	24
ii). L'harmonisation des procédures de demande d'asile dans les États membres.....	28
iii). Les normes relatives à la reconnaissance du statut de réfugié.....	30
II. La crise migratoire : les effets sur la politique commune de l'immigration et de l'asile.....	33
1. Le principe de la souveraineté des États membres.....	34
2. La détermination de l'État membre responsable.....	37
3. Le rétablissement des contrôles temporaires aux frontières internes de l'UE.....	40
4. La gestion des frontières extérieures de l'UE.....	43
Conclusion de la première partie.....	45
Partie II: Le traitement réservé aux ressortissants de pays tiers au sein de l'UE	
I. Le statut juridique des ressortissants de pays tiers au sein de l'UE ..	47
1. L'application de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003.....	48
2. La portée juridique de la directive 2003/109/CE.....	50
3. Les critères d'acquisition du statut de résident de longue durée	52
i) L'obligation de résidence légale dans un État membre de l'UE.....	53

ii) La résidence ininterrompue de cinq ans sur le territoire de l'État membre de l'UE.....	55
iii) L'exigence de ressources financières suffisantes, stables et régulières.....	58
4. Les motifs d'ordre public et de sécurité publique.....	59
II. L'étendue des droits applicables aux ressortissants de pays tiers.....	62
1. Le droit à l'égalité de traitement.....	63
2. Le droit à l'égalité en matière d'emploi.....	68
3. La protection des ressortissants de pays tiers contre la discrimination.....	70
4. Le droit d'établissement dans les autres États membres de l'UE.....	71
5. La protection contre les mesures d'éloignement du territoire.....	73
III. Le droit au regroupement familial des membres de la famille.....	75
1. L'application de la directive 2003/86/CE relative au regroupement familial.....	78
2. Les conditions requises pour l'exercice du droit au regroupement familial.....	80
Conclusion de la deuxième partie.....	83
Partie III: Les dispositifs européens applicables aux travailleurs étrangers et l'impact de la crise économique.....	85
I. Les dispositifs européens applicables aux travailleurs étrangers	88
1. La politique de la carte bleue européenne.....	88
i) Les conditions d'admission des travailleurs étrangers hautement qualifiés.....	90
ii) Le droit d'accès des travailleurs étrangers au marché européen.....	92
iii) L'égalité de traitement en faveur des travailleurs étrangers hautement qualifiés.....	94
2. La politique du permis unique européen.....	96
i) Le recours aux travailleurs saisonniers.....	100
ii) Les droits des travailleurs saisonniers.....	104
II. L'impact de la crise économique sur la politique de l'immigration.....	105
1. La réduction des quotas de travailleurs qualifiés.....	107
2. Les programmes de départ volontaire en Espagne et en République Tchèque.....	108
i) Le programme de départ volontaire en Espagne.....	110
ii) Le programme de départ volontaire en République Tchèque.....	112
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	115
BIBLIOGRAPHIE.....	119

Remerciements

J'adresse mes chaleureux remerciements à ma directrice de mémoire, Mme Nanette Neuwahl pour son encadrement, ses conseils et son assistance tout au long de ce travail de recherche. Mme Neuwahl a été présente et disponible chaque fois que cela a été nécessaire. Je remercie profondément les membres du Jury, Mme Suzanne Lalonde, professeure titulaire et Mme Martine Valois, professeure adjointe pour leurs observations avisées, leurs suggestions pertinentes et surtout pour le temps consacré à l'évaluation de mon travail.

Je rends hommage à mes parents pour leurs bénédictions et je remercie ma famille toute entière pour son soutien inconditionnel. Je remercie particulièrement mes filles et mon épouse pour leur sacrifice et leur accompagnement durant toutes ces années d'étude et ces longs mois de recherche. Je leur remercie de m'avoir permis de consacrer ces longues heures à ma recherche au détriment de la famille.

Je tiens enfin à remercier mes frères, mes sœurs ainsi que tous ceux qui m'ont apporté leur soutien tout au long de ce cheminement.

Notes préliminaires

Les notes de bas de page et la bibliographie ont été réalisées avec l'aide du Guide des références pour la rédaction juridique de M. Didier Lluellas, 7^e édition.

Introduction

« La migration de la main-d'œuvre vers l'Europe booste notre compétitivité et, par conséquent, notre croissance économique. Cela nous aide également à combattre les difficultés démographiques engendrées par la population vieillissante. » José Manuel Barroso¹, président de la Commission européenne de 2004 à 2014

La construction d'une politique commune de l'immigration et de l'asile au sein de l'Union européenne s'est poursuivie jusqu'au début des années 1980. L'Union européenne poursuit le développement d'une politique d'immigration basée sur la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, conformément à l'article 67 alinéa 1 du *traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*² (TFUE) qui stipule que : « l'union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres ». La *Convention d'application*³ de l'*Accord de Schengen*⁴ du 14 juin 1985 qui encourage les États membres à harmoniser leurs dispositions

¹ Réseau Carte Bleue, *Vivre et travailler en Europe « Carte bleue européenne »*, Mars 2000 ; en ligne : <http://www.apply.eu/fr/Carte-Bleue/>. (Consulté le 14 février 2016)

² Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - *Traité sur l'Union européenne (version consolidée) - Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée) - Protocoles - Annexes - Déclarations annexées à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 - Tableaux de correspondance*, Journal officiel n° C 326 du 26/10/2012 p. 0001 – 0390, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR> (Consulté le 14 février 2016)

³ *Acquis de Schengen - Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes*. Journal officiel n° L 239 du 22/09/2000 p. 0019 – 0062 ; en ligne : [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\);fr:HTML;](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02);fr:HTML;) (Consulté le 14 février 2016)

⁴ *Accord entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen le 14 juin 1985* ; Journal officiel n° L 239 du 22/09/2000 p. 0013 – 0018; en ligne : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)&from=FR6;](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(01)&from=FR6;) (Consulté le 14 février 2016)

législatives et réglementaires relatives aux interdictions et restrictions des contrôles et à prendre des mesures complémentaires pour la sauvegarde de la sécurité afin de lutter contre l'immigration illégale de ressortissants d'États non membres des Communautés européennes, conformément à son article 17, a pour objectif, la suppression progressive des contrôles aux *frontières internes*⁵ des *États Parties*⁶ et leur transfert aux frontières externes. En effet, l'article 2 alinéa 1 et 2 de la Convention d'application de l'accord Schengen dispose que :

« 1. Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes soit effectué.

2. Toutefois, lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent, une Partie contractante peut, après consultation des autres Parties contractantes, décider que, durant une période limitée, des contrôles frontaliers nationaux adaptés à la situation seront effectués aux frontières intérieures. Si l'ordre public ou la sécurité nationale exigent une action immédiate, la Partie contractante concernée prend les mesures nécessaires et en informe le plus rapidement possible les autres Parties contractantes ».

L'ouverture des frontières au sein de « l'espace Schengen »⁷ et la libre circulation des personnes sont favorisées par ces deux instruments européens. À l'instar de l'accord Schengen

⁵ Au sens de l'article 2. (1) a) b) et c) du règlement 562/2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, on entend par « frontières intérieures » : « les frontières terrestres communes, y compris fluviales et lacustres, des États membres, les aéroports des États membres pour les vols intérieurs et les ports maritimes, fluviaux et lacustres des États membres pour les liaisons régulières de transbordeurs ».

⁶ Les États parties : Il s'agit des États européens qui ont donné leur consentement à la Convention Schengen à travers une procédure législative interne de ratification. Les États parties ont ratifiés le traité et sont donc pleinement partis à la Convention

⁷ L'espace Schengen est un espace de libre circulation au sein de l'Union européenne, qui s'étend sur l'ensemble les territoires des 26 états partis à l'accord Schengen.

et de sa convention d'application, le *Pacte européen de l'asile et de l'immigration*⁸ adopté le 16 octobre 2008 marque une avancée importante dans la mise en place d'une politique européenne commune de l'asile et de l'immigration avec des objectifs précis. En effet, le ministre français de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire dont le pays assurait la présidence tournante de l'Union européenne, déclarait que : « *Grâce à ce Pacte, l'Europe passe, enfin, aux actes. En matière d'immigration et d'asile, plus rien ne sera comme avant. Pour la première fois, une stratégie commune est établie, avec des objectifs clairs, des outils concrets, un calendrier précis* »⁹. Le *Pacte européen de l'asile et de l'immigration* lance les bases d'une politique européenne commune en matière d'asile et d'immigration fondée sur la responsabilité mutuelle et la solidarité entre les États membres. Les objectifs définis par le Pacte se résument en une meilleure organisation de l'immigration légale, à la lutte contre l'immigration clandestine, au renforcement des contrôles aux *frontières extérieures*¹⁰ de l'Union européenne et au rapprochement des politiques nationales des États membres en matière d'immigration. À ce sujet, le ministre français en charge de l'immigration, affirmait : « *Nos engagements sont cohérents : mieux organiser l'immigration légale, mieux lutter contre l'immigration clandestine, renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures de l'Union, bâtir une Europe de l'asile et se concerter davantage avec les pays source*

⁸ Texte du Pacte sur l'immigration et l'asile dans sa dernière version qui a été officiellement présentée par la France au Conseil européen « Justice, affaires intérieures et immigration », qui s'est tenu les 7 et 8 juillet à Cannes ; en ligne <http://archives.cerium.ca/Le-Pacte-europeen-sur-l#nb1> , Consulté le 14 février 2016

⁹ Brice Hortefeux, Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire Président du Conseil « justice et affaires intérieures » de l'Union européenne pour les questions d'asile et d'immigration

¹⁰ : Définition au sens de l'article 2 alinéa 2 du RÈGLEMENT (CE) No 562/2006, on entend par « frontières extérieures », les frontières terrestres des États membres, y compris les frontières fluviales et lacustres, les frontières maritimes, ainsi que leurs aéroports, ports fluviaux, ports maritimes et ports lacustres, pour autant qu'ils ne soient pas des frontières intérieures

d'immigration. Refusant à la fois le repli sur soi et l'ouverture à tout va, le Pacte constitue le juste milieu dont l'Europe a besoin ». L'adoption du Pacte européen de l'asile et de l'immigration en tant qu'instrument commun de la politique migratoire de l'Union européenne, représente une réalisation importante puisqu'il incite à plus de collaboration entre les États membres dans l'octroi du statut de réfugié¹¹ et de personne protégée et prévoit la mise en place d'un régime d'asile européen commun (RAEC) basé sur la refonte de plusieurs directives européennes applicables en matière d'asile et d'immigration. Il s'agit de la directive « accueil »¹² de 2003, de la directive « qualification »¹³ de 2004, de la directive « procédures »¹⁴ de 2005, du règlement de « Dublin II »¹⁵ de 2003 et du règlement « Eurodac »¹⁶ de 2000. La refonte de

¹¹ Définition au sens de l'article 2.d) de la directive 2004/83/CE, on entend par « statut de réfugié », la reconnaissance, par un État membre, de la qualité de réfugié de tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride

¹² DIRECTIVE 2003/9/CE DU CONSEIL du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, Journal officiel de l'Union européenne du 6.2.2003, L 31/18 ; en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:FR:PDF>, (consulté le 25 février 2016)

¹³ DIRECTIVE 2004/83/CE DU CONSEIL du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, Journal officiel de l'Union européenne du 30.9.2004, L 304/12, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:FR:PDF>, (consulté le 25 février 2016)

¹⁴ DIRECTIVE 2005/85/CE DU CONSEIL du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, Journal officiel de l'Union européenne du 13.12.2005, L 326/13, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:FR:PDF>; (consulté le 25 février 2016)

¹⁵ RÈGLEMENT (CE) No 343/2003 DU CONSEIL du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, Journal officiel de l'Union européenne du 25.2.2003, L 50/1 en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:FR:PDF>; (consulté le 25 février 2016)

¹⁶ RÈGLEMENT (CE) No 2725/2000 DU CONSEIL du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, Journal officiel des Communautés européennes 15.12.2000, L 316/1 ; en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:316:0001:0010:FR:PDF>, (consulté le 25 février 2016)

ces textes existants vise l'harmonisation du droit d'asile au sein des pays membres de l'Union européenne. En effet, l'article 79 alinéa 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹⁷ stipule que :

« l'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci ».

Compte tenu de son importance dans l'émergence d'une politique européenne commune de l'asile et de l'immigration, nous traiterons du Pacte européen sur l'immigration et l'asile sous l'angle des réalisations de l'Union européenne en matière d'immigration. En effet, dans la première partie de notre travail, il sera question du principe de la libre circulation des personnes et de la mise en place du régime d'asile européen commun. La refonte des textes européens existants a conduit à une amélioration des conditions d'accueil des demandeurs d'asile, une harmonisation des procédures de demande d'asile dans les États membres et une révision des normes relatives à la reconnaissance du statut de réfugié.

Malgré les progrès réalisés, le système d'asile européen est soumis à une forte pression migratoire suscitant des tensions entre les États membres et faisant suite à l'arrivée massive de

¹⁷ Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - Traité sur l'Union européenne (version consolidée), supra note 2

migrants¹⁸ dans les pays membres de l'Union. En effet, l'éclatement du « *Printemps arabe* »¹⁹ de 2010 et l'exacerbation des conflits armés en Syrie, en Afghanistan et en Iraq sont à l'origine de la *crise migratoire*²⁰. Dans son *quatrième rapport*²¹ trimestriel de l'année 2015, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'Union européenne « FRONTEX », indiquait une augmentation de 8,5% du nombre d'entrées illégales dans les pays membres de l'Union européenne, comparativement à l'année 2014 au cours de la même période. L'afflux massif de migrants aux frontières extérieures de l'Union européenne divise les États membres quant à la gestion des flux migratoires. D'un côté, des États membres tels que l'Italie, la Grèce, la Hongrie et l'Allemagne sont favorables à la *Décision du Conseil*²² européen instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale en vertu de l'article 78 alinéa 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et de l'autre côté, la Slovaquie, la Pologne et la République Tchèque s'opposent à la répartition

¹⁸ *Migrants* : désigne des personnes ayant quitté leur pays d'origine pour s'établir dans un autre pays pour des raisons économiques, sécuritaires ou humanitaires

¹⁹ Le « *Printemps arabe* » : désigne un ensemble de contestations populaires survenues dans le monde arabe en décembre 2010 et ayant entraîné la chute des régimes tunisien, égyptien et libyen.

²⁰ *La crise migratoire* fait référence à une explosion du nombre de migrants arrivés par la mer Méditerranée vers les côtes européennes et suscitant une forte pression sur la capacité d'accueil des États membres en première ligne tels que l'Italie et la Grèce

²¹ *Frontex, Eastern European quarterly, quarter 4 October- December 2015*, « *Detections of illegal border-crossing at common and regional borders between BCPs in Q4 2015* », EB-RAN2015, en ligne : http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_Q4_2015.pdf, (consulté le 27 février 2016)

²² *Proposition de DÉCISION DU CONSEIL instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, Bruxelles, le 9.9.2015, COM (2015) 451 final 2015/0209 (NLE)* http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal_for_council_decision_establishing_provisional_measures_in_the_area_of_international_protection_for_it_gr_and_hu_fr.pdf, (consulté le 27 février 2016)

des migrants, considérant la mesure comme une atteinte à leur souveraineté nationale. En effet, l'article 78 alinéa 3 du TFUE, stipule :

« qu'au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen »

L'application de l'article 78 alinéa 3 telle que proposée par la Commission européenne, vise une répartition plus juste, plus efficace et plus durable des demandes d'asile entre les États membres de l'Union européenne sous forme de « *quotas d'accueil* »²³ dont la détermination tiendra compte de la taille, du produit intérieur brut, du taux de chômage et du nombre de migrants reçu par chaque États membres. La gestion des flux migratoires dans une Europe à vingt-huit (28) menace la cohésion au sein de l'Union européenne. La déclaration du ministre italien des affaires étrangères à la suite du drame humanitaire survenu dans les eaux italiennes le 17 avril 2015 en dit long sur le manque de solidarité entre les États membres dans la gestion de la crise des migrants. Suite à la mort de migrants lors d'une traversée vers l'Italie, *Paolo Gentiloni*, déclarait que : « *le problème est européen mais le remède est Italien, ça ne va pas. La surveillance et les secours en mer pèsent à 90% sur nos épaules* »²⁴.

²³ Les « *quotas d'accueil* » désignent le nombre de migrants reparti entre les pays membres par la commission européenne en fonction de la taille de la population, du PIB, du taux de chômages et du nombre de migrants déjà reçu.

²⁴ *Libération Monde*, « *Migrants : un nouveau naufrage fait 41 morts en Méditerranée. Le 17 avril 2015 ; en ligne http://www.liberation.fr/monde/2015/04/16/italie-41-migrants-disparus-apres-un-nouveau-naufrage_124314 (Consulté le 10 mars 2016)*

Par ailleurs, le referendum du 23 juin 2016 sur la sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne qui a été remporté par les partisans du « oui » confirme la poussée de l'euroscepticisme dans l'ensemble de l'Europe. À la faveur des crises économique et migratoire, les partis d'extrême droite progressent au sein de l'opinion publique européenne et surtout sur la question de l'immigration. La présence de l'extrême droite autrichienne au second tour des élections présidentielles de 2016, confirme cette tendance.

Les questions relatives à l'immigration, au multiculturalisme et à la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne, font craindre un délitement de l'idéal communautaire européen. C'est dans ce contexte difficile que nous aborderons toujours dans la première partie, le principe de la souveraineté des États membres comme un obstacle à l'harmonisation de la politique commune européenne de l'asile et de l'immigration, la détermination de l'État membre, le rétablissement des contrôles temporaires aux frontières intérieures de l'Union européenne et la gestion des frontières extérieures. En effet, le nombre de *ressortissants de pays-tiers*²⁵ au sein de l'Union européenne n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années. Dans une étude intitulée « *Population and social condition* »²⁶, il est estimé à environ deux-tiers (2/3) le nombre des étrangers originaires de pays non membres de l'Union européenne et vivant au sein des États membres. Par ailleurs, dans son *cinquième rapport*²⁷ annuel sur l'immigration et

²⁵Définition au sens de 2 alinéa 6 du règlement (CE) No 562/2006, on attend par « ressortissant de pays-tiers », Toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union au sens de l'article 17, paragraphe 1, du traité et qui n'est pas visée par le paragraphe 5 du présent article »

²⁶ *Population and social conditions*, Eurostat Statistiques in focus 31/2012, Katya VASILEVA, en ligne : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5584984/KS-SF-12-031-EN.PDF/be48f08f-41c1-4748-a8a5-5d92ebe848f2> ; (consulté le 10 mars 2016)

²⁷ Eurostat, *Statistics Explained*, « *Population and social conditions* », (Décembre 2012), p. 1, en ligne : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5584984/KS-SF-12-031-EN.PDF/be48f08f-41c1-4748-a8a5-5d92ebe848f2> , (Consulté le 10 mars 2016)

l'asile publié en 2013, la Commission européenne fixait à 503 millions d'individus, la population totale de l'Union européenne, dont 20,4 millions étaient des ressortissants de pays-tiers, ce qui représente 4% de la population totale. Toujours dans le même rapport, la Commission établit le nombre de titres de séjours délivrés par les États membres aux ressortissants de pays tiers et estime à :

« 2,1 millions, le nombre de premiers titres de séjours délivrés à des ressortissants de pays-tiers en 2012. Sur ces premiers titres, 32 % ont été délivrés pour raisons familiales, 23 % en vue de l'exercice d'une activité rémunérée, 22 % pour études et 23 % pour d'autres raisons telles qu'une protection internationale. Les pays dont les ressortissants ont reçu le plus grand nombre de premiers titres sont : les États-Unis d'Amérique avec 200 000 ressortissants de pays tiers représentant 9,5 % du total de l'UE, suivis de l'Ukraine, de la Chine et de l'Inde avec environ 7,5 % du total de l'UE (163 000, 161 000 et 157 000). Un nombre important de titres (entre 5 % et 2,5 % du total de l'UE) ont été délivrés à des ressortissants du Maroc (102 000), de la Russie (66 000), des Philippines (62 000), de la Turquie (59 000) et du Brésil (51 000)²⁸.

L'article 2 alinéa 15 a) et b) du règlement (CE) No 562/2006²⁹ définit les *titres de séjour* comme étant :

²⁸ Commission européenne, « COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL », Cinquième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2013) du 22 mai 2014, p.4; en ligne : http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com%282014%290288_/com_com%282014%290288_fr.pdf (Consulté le 10 mars 2016)

²⁹ RÈGLEMENT (CE) No 562/2006 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), du 15 mars 2006, Journal officiel de l'Union européenne du 13 avril 2006, L 105/1, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R0562&from=FR>, (consulté le 10 mars 2016)

« a) tous les titres de séjour délivrés par les États membres selon le format uniforme prévu par le règlement (CE) no 1030/2002 du Conseil du 13 juin 2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers (2);

b) tous les autres documents délivrés par un État membre aux ressortissants de pays tiers et leur autorisant le séjour ou le retour sur son territoire, à l'exception des titres temporaires délivrés au cours de l'examen d'une première demande de titre de séjour tel que visé au point a) ou au cours de l'examen d'une demande d'asile ».

Dans un souci d'harmonisation de sa politique d'immigration, l'Union européenne a adopté une série de dispositions applicables aux ressortissants de pays tiers selon qu'ils soient des résidents de longue durée ou de courte durée. Parmi les mesures les plus importantes, on peut citer l'instauration de la carte bleue, l'établissement d'un programme d'action relatif à l'immigration légale, l'élargissement du principe de la préférence communautaire aux ressortissants de pays-tiers de longue durée, le développement d'une approche communautaire dans la gestion de la migration économique ou encore la mobilité intra-communautaire. Ces mesures visent à faciliter l'intégration des ressortissants de pays-tiers dans le tissu socio-économique des pays membres de l'Union européenne. L'abolition des frontières intérieures, la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et la promotion d'une approche cohérente en matière d'immigration figurent sont les principaux objectifs de la politique commune européenne tel que prévu par le *traité d'Amsterdam*³⁰. Face au vieillissement de la

³⁰ *Traité d'Amsterdam modifiant les Traités sur l'Union européenne(TUE), les Traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes du, Journal officiel des Communautés européennes C 340/1 du 10.11.97, en ligne : https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/amsterdam_fr.pdf. (Consulté le 11 mars 2016europé)*

population européenne, l'immigration joue un rôle de plus en plus important. En effet, dans sa résolution du 22 avril 2009, le Parlement européen rapporte que :

« Selon Eurostat, le vieillissement démographique de l'UE sera une réalité à moyen terme, une diminution possible de près de 50 millions de la population active étant prévue d'ici 2060 ; observant que l'immigration pourrait jouer un rôle de catalyseur pour améliorer les résultats économiques de l'UE »³¹.

En effet, mon travail se veut une analyse des acquis de la politique européenne commune de l'asile et de l'immigration, l'étude des différentes réformes en période de crise, un examen du statut juridique des ressortissants de pays tiers et l'étendue des droits dont ils bénéficient, ainsi qu'une description des dispositifs applicables aux travailleurs étrangers et l'impact de la crise économique. Nous tenterons de répondre aux questions suivantes : quels sont les réalisations de la politique d'immigration et d'asile de l'UE et les effets de la crise migratoire sur celle-ci ? Quel traitement réserve l'Union européenne aux ressortissants de pays tiers légalement admis au sein des États membres ? Enfin, quels dispositifs l'Union européenne applique aux travailleurs étrangers et l'impact de la crise économique sur ces travailleurs ?

Pour répondre à ces questions, nous mettrons en perspective les réalisations de l'Union européenne en matière d'asile et de d'immigration en traitant largement du principe de la libre circulation au sein de l'Union européenne et du régime d'asile européen commun. Toujours dans cette partie, nous aborderons la crise migratoire et ses effets sur la politique commune

³¹ Résolution du Parlement européen du 22 avril 2009 sur une politique commune de l'immigration pour l'Europe : principes, actions et instruments (2008/2331(INI), Journal officiel de l'Union européenne, 2010/C 184 E/06, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1464272936908&uri=CELEX:52009IP0257#ntr2-CE2010184FR.01002301-E0002>, (consulté le 11 mars 2016)

d'immigration. Dans une deuxième partie, nous aborderons le traitement réservé aux ressortissants de pays tiers au sein de l'Union européenne en analysant leur statut juridique, l'étendue de droits qui leur sont appliqués et le droit au regroupement familial dont ils bénéficient. Enfin, dans une troisième et dernière partie, nous étudierons les dispositifs européens applicables aux travailleurs étrangers et l'impact la crise économique sur ces travailleurs étrangers.

Partie I : Les réalisations de l'Union européenne en matière d'immigration et la crise migratoire

L'harmonisation de la politique commune européenne de l'immigration et de l'asile est un défi constant auquel fait face l'Union européenne depuis sa création. En effet, l'adoption d'instruments européens tels que le *Pacte européen sur l'immigration et l'asile*, le *Traité d'Amsterdam*³², le *Programme de Tampere*³³ et les *Programmes de Stockholm*³⁴ témoigne de la volonté des États membres d'aboutir à une politique européenne commune de l'immigration et de l'asile. Comme nous le verrons dans la première section, des progrès significatifs ont été réalisés, notamment avec l'entrée en vigueur du Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Toutefois, les acquis de la construction européenne en matière d'immigration et d'asile sont atténués par la crise migratoire que traverse les États membres suite à l'explosion du nombre de migrants aux frontières extérieures de l'Union européenne.

I. Les réalisations de l'Union européenne en matière d'immigration

D'importants acquis sont à l'actif de l'Union européenne quant à la gestion de l'immigration légale au sein des États membres. En effet, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile préconise une démarche globale, cohérente et commune dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne. L'harmonisation des règles de l'immigration légale, la lutte

³² *Traité d'Amsterdam modifiant les Traités sur l'Union européenne, supra note 30*

³³ *Conseil européen de Tampere du 15 et 16 Octobre 1999, Conclusions de la présidence, en ligne : http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm, (Consulté le 15 mars 2016)*

³⁴ *Le programme de Stockholm - Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, 17024/09, CO EUR-PREP 3 JAI 896 POLGEN 229, du 16 octobre 2009, en ligne : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2017024%202009%20INIT>, (Consulté le 15 mars 2016)*

contre l'immigration irrégulière, le renforcement du contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne, l'adoption des règles communes en matière d'asile constituent les axes majeurs de la nouvelle politique européenne commune en matière d'immigration et d'asile.

En effet, la détermination des besoins en main d'œuvre locale et la définition des règles entourant l'admission des migrants légaux relèvent de l'appréciation des États membres. Toutefois, compte tenu de l'impact de la politique intérieure d'un État membre en matière d'immigration sur celle des autres États membres, le rapprochement des politiques nationales s'impose à tous. C'est ainsi que de nombreuses initiatives visant l'harmonisation des dispositions applicables à certaines catégories de ressortissants de pays-tiers tels que les *étudiants*³⁵ et les *chercheurs*³⁶ étrangers, ont été adoptés sous forme de directives européennes. C'est le cas notamment de la *directive relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat*³⁷. En effet, la directive applicable aux ressortissants de pays-tiers admis dans un

³⁵ Définition au sens de l'article 2.b) de la DIRECTIVE 2004/114/CE DU CONSEIL du 13 décembre 2004, « étudiant », est un ressortissant de pays tiers admis dans un établissement d'enseignement supérieur et admis sur le territoire d'un État membre pour suivre, à titre d'activité principale, un cycle d'études à plein temps menant à l'obtention d'un titre d'enseignement supérieur reconnu par l'État membre, y compris les diplômes, les certificats ou les doctorats obtenus dans un établissement d'enseignement supérieur, et peut recouvrir un programme de préparation à ce type d'enseignement, conformément à sa législation nationale;

³⁶ Définition au sens de l'article 2.d) de la DIRECTIVE 2005/71/CE DU CONSEIL du 12 octobre 2005, « un chercheur est un ressortissant de pays tiers titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur approprié, donnant accès aux programmes de doctorat, qui est sélectionné par un organisme de recherche pour mener un projet de recherche pour lequel les qualifications susmentionnées sont généralement requises »

³⁷ DIRECTIVE 2004/114/CE DU CONSEIL du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, JOUE du 23.12.2004, L 375/12, en ligne : <http://www.asti.lu/media/asti/pdf/directivetudiants.pdf>, (consulté le 25 février 2016)

établissement d'enseignement supérieur sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, a pour objet de déterminer :

« a) les conditions d'admission des ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres, pour une durée supérieure à trois mois, à des fins d'études, d'échanges d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat ;

b) les règles concernant les procédures d'admission à ces fins des ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres. »

Quant à la *directive relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique*³⁸, elle détermine selon son article premier :

« les conditions d'admission dans les États membres des chercheurs de pays tiers, pour une durée supérieure à trois mois, aux fins de mener un projet de recherche dans le cadre de conventions d'accueil avec des organismes de recherche »

Une *révision des directives applicables aux étudiants et aux chercheurs étrangers*³⁹ a été approuvée par le Parlement européen le 11 mai 2016 afin de faciliter la mobilité des étudiants et des chercheurs au sein de l'UE. À la fin de leurs recherches ou de leurs études, les chercheurs et les étudiants ont désormais la possibilité de rester sur le territoire de l'État membre qui a

³⁸ *DIRECTIVE 2005/71/CE DU CONSEIL du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, JOUE du 3.11.2005, L 289/15, en ligne : <http://www.asti.lu/media/asti/pdf/directiverecherche.pdf>, (consulté le 20 mars 2016)*

³⁹ *POSITION (UE) No 9/2016 DU CONSEIL EN PREMIÈRE LECTURE en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair (refonte), adoptée par le Conseil le 10 mars 2016 (2016/C 170/01), Journal officiel de l'Union européenne du 11.5.2016, C 170/1, en ligne : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.170.01.0001.01.FRA&toc=OJ:C:2016:170:TOC (consulté le 20 mars 2016)*

délivré une autorisation pendant au moins neuf mois afin d'y chercher du travail ou d'y créer une entreprise soit trois mois de plus par rapport à l'ancienne disposition. La nouvelle directive permettra également aux chercheurs étrangers d'être accompagnés par les membres de leur famille. Elle prévoit aussi une augmentation du nombre d'heure travaillé durant la période de scolarité qui passe de dix à quinze heures par semaine. Ces mesures visent la mise en place d'un cadre communautaire pour l'accueil des étudiants et des chercheurs étrangers.

Par ailleurs, d'autres mesures telles que la *Directive 2011/98/UE établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre*⁴⁰ ou la *Directive 2009/50/CE établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié*⁴¹ participent à l'harmonisation des dispositions européennes en matière de gestion de l'immigration légale. Le *permis unique européen*⁴² et la *carte bleue européenne*⁴³ sont des exemples de la réglementation européenne visant les ressortissants de pays-tiers qui souhaitent vivre, étudier et travailler dans un État membre de

⁴⁰ *DIRECTIVE 2011/98/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre, Journal officiel de l'Union européenne du 23.12.2011, L 343/1, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32011L0098> (consulté le 23 mars 2016)*

⁴¹ *DIRECTIVE 2009/50/CE DU CONSEIL du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, Journal officiel de l'Union européenne du 18.6.2009, L 155/17, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32009L0050>, (consulté le 23 mars 2016)*

⁴² *Définition au sens de l'article 2.c) de la DIRECTIVE 2011/98/UE DU PARLEMENT du 13 décembre 2011, on entend par permis unique, « un titre de séjour délivré par les autorités d'un État membre, qui permet à un ressortissant d'un pays tiers de résider légalement sur le territoire de cet État membre pour y travailler »*

⁴³ *Définition au sens de l'article 2.c) de la DIRECTIVE 2009/50/CE DU CONSEIL du 25 mai, On entend par carte bleue européenne, « l'autorisation portant la mention « carte bleue européenne » et permettant à son titulaire de résider et de travailler sur le territoire d'un État membre conformément aux dispositions de la présente directive »*

l'Union européenne. Les États membres doivent favoriser l'intégration des ressortissants de pays-tiers durablement installés sur leur territoire en leur garantissant un traitement équitable, le droit à l'éducation, le droit au travail, le droit à la sécurité sociale et l'accès aux services publics et sociaux. En effet, l'article 79 alinéa 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, prévoit que :

« L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci. »

1. Le principe de la libre circulation des personnes

Le principe de la libre circulation des personnes fait partie des quatre principes fondamentaux de l'Union européenne. Il permet à tout citoyen européen de circuler et de s'établir librement sur le territoire des États membres à l'intérieur de l'espace Schengen. Le principe de la libre circulation des personnes a fortement contribué à la construction du marché commun intérieur en conférant aux ressortissants des pays membres, le droit de circuler, de travailler et de s'établir sur le territoire des autres États membres sans discrimination. En effet, l'article 45 alinéa 1,2 et 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule que :

« 1. la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique :

- a) de répondre à des emplois effectivement offerts,
- b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,
- c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,
- d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.

L'évolution du droit communautaire et de la jurisprudence européenne a permis l'élargissement du principe de la libre circulation aux ressortissants de pays-tiers non membres de l'Union européenne. En effet, les ressortissants non communautaires, *membres de la famille*⁴⁴ d'un *citoyen européen*⁴⁵ se trouvant légalement dans un État membre de l'Union européenne, ont le droit de séjourner et d'entreprendre une activité lucrative à titre de salarié ou de non

⁴⁴ Définition au sens de l'article 2 par.2 de la Directive 2004/38/CE, le « membre de la famille » désigne :

- a) le conjoint;
- b) le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré, sur la base de la législation d'un État membre, si, conformément à la législation de l'État membre d'accueil, les partenariats enregistrés sont équivalents au mariage, et dans le respect des conditions prévues par la législation pertinente de l'État membre d'accueil;
- c) les descendants directs qui sont âgés de moins de vingt-et-un ans ou qui sont à charge, et les descendants directs du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b);
- d) les ascendants directs à charge et ceux du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b);

⁴⁵ Définition au sens de l'article 2 par.1 de la Directive 2004/38/CE, on entend par : "citoyen de l'Union" : toute personne ayant la nationalité d'un État membre

salarié. En effet, l'article 23 de la *Directive 2004/38/CE*⁴⁶ relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres prévoit que :

« Les membres de la famille du citoyen de l'Union, quelle que soit leur nationalité, qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent dans un État membre, ont le droit d'y entamer une activité lucrative à titre de travailleur salarié ou de non salarié. »

Les ressortissants extra-communautaires, membres de la famille des citoyens européens peuvent ainsi circuler et séjourner librement sur le territoire des autres États membres en tant que travailleur ou étudiant. L'appartenance à la catégorie des membres de la famille d'un citoyen européen est un critère suffisant afin qu'un ressortissant non communautaire puisse être considéré comme bénéficiaire au sens de l'article 3 alinéa 1 de la *directive 2004/38/CE* qui stipule que :

« 1) la présente directive s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille, tels que définis à l'article 2, point 2), qui l'accompagnent où le rejoignent »

⁴⁶ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), Journal officiel de l'Union européenne du 30.4.2004, L158/77, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&from=FR>, (consulté le 25 mars 2016)

Le ressortissant non communautaire, membre de la famille d'un citoyen européen bénéficie du droit à la libre circulation et ne peut être priver de ce droit par un *État membre d'accueil*⁴⁷ pour d'autres motifs. La Cour de justice des communautés européennes a tranché dans ce sens dans une décision rendue le 25 juillet 2008. Dans *l'affaire Metock*⁴⁸, une demande de titre de séjour présentée par des ressortissants non communautaires en leur qualité de conjoint d'un citoyen de l'Union résidant en Irlande a été rejetée par décision du Minister for Justice du 28 juin 2007, au motif que la condition de séjour légal préalable dans un autre État membre, exigée à l'article 3 alinéa 2 du *règlement de 2006 relatif à la libre circulation des personnes dans les Communautés européennes adopté le 18 décembre 2006 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007*, n'était pas respectée. La Cour de justice des communautés européennes estime que le droit à la libre circulation et le droit de résidence dont jouissent les citoyens de l'Union européenne, s'appliquent également aux membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité et cela, en vertu du cinquième considérant de la directive 2004/38/CE, qui stipule que :

« le droit de tous les citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres devrait, pour qu'il puisse s'exercer dans des conditions objectives de liberté et de dignité, être également accordé aux membres de leur famille quelle que soit leur nationalité. »

La Cour affirme également que : *« s'agissant des membres de la famille d'un citoyen de l'Union européenne, aucune disposition de la directive 2004/38 ne subordonne l'application de cette*

⁴⁷Définition au sens de l'article 2 par.3 de la Directive 2004/38/CE, on entend par "État membre d'accueil" : l'État membre dans lequel se rend un citoyen de l'Union en vue d'exercer son droit de circuler et de séjourner librement.

⁴⁸ CJCE, *Metock e.a. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, Aff. C-127/08, arrêt du 25 juillet 2008

dernière à la condition qu'ils aient au préalable séjourné dans un État membre ». Par conséquent, le droit à la libre circulation s'applique à tout citoyen de l'Union européenne qui séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité ainsi qu'aux membres de sa famille qui l'accompagnent ou le rejoignent dans cet État. Suivant la conclusion de la Cour, un ressortissant non communautaire conjoint d'un citoyen de l'Union, qui accompagne ce citoyen ou le rejoint dans un État membre d'accueil, bénéficie des droits conférés par la *directive 2004/38* quel que soit le lieu et la date de leur mariage, de même que la manière dont ce ressortissant non communautaire est entré dans l'État membre d'accueil. L'interprétation des dispositions de la *directive 2004/38* doit selon la Cour, se faire de manière à ne pas imposer de conditions supplémentaires ni au citoyen européen ni au ressortissant de pays tiers membre de sa famille. En effet, une interprétation non-restrictive de la directive selon la Cour, ne porte pas atteinte au pouvoir de contrôle des États membres sur l'entrée sur leur territoire conformément aux dispositions du chapitre VI qui leur autorise à limiter le droit d'entrée et de séjour aux ressortissants de pays tiers, pour des raisons de santé publique, de sécurité publique et d'ordre public. Les États membres ont également le pouvoir de sanctionner tout abus de droit en vertu de l'article 35 de la directive qui stipule que :

« les États membres peuvent adopter les mesures nécessaires pour refuser, annuler ou retirer tout droit conféré par la présente directive en cas d'abus de droit ou de fraude, tels que les mariages de complaisance. Toute mesure de cette nature est proportionnée ».

Toutefois, le principe de la libre circulation des personnes n'est pas un principe absolu. En effet, dans l'*arrêt Dano*⁴⁹ rendu le 11 novembre 2014 suite à un litige opposant deux

⁴⁹ CJUE, *Elisabeta Dano, Florin Dano c. Jobcenter Leipzig*, affaire C-333/13 du 11 novembre 2014

ressortissants roumains sans activité économique à l'agence pour l'emploi de la ville de Leipzig qui refusait de leur octroyer des prestations de l'assurance de base, la prestation de subsistance, l'allocation sociale ainsi que la participation aux frais d'hébergement et de chauffage, prévues par la législation allemande, la Cour de justice de l'Union européenne estime que pour bénéficier de certaines prestations sociales dans l'État membre d'accueil, telles que l'assurance de base, les ressortissants d'autres États membres ne peuvent réclamer une égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil que si leur séjour respecte les conditions de la *directive 2004/38*. Par cette décision, la Cour établit un lien étroit entre le droit de séjour dans l'État membre d'accueil et le droit à certaines prestations, ce qui limite certains abus tel que le tourisme social contre lequel les États membres peuvent lutter sans remettre en cause le principe de la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne.

L'appartenance à la famille d'un citoyen de l'Union européenne comme critère suffisant selon les tribunaux européens et la non subordination de l'application du principe de la libre circulation aux ressortissants extracommunautaires à d'autres critères tel que le droit de séjour, constituent une réalisation importante dans la mise en place d'une politique européenne commune en matière de l'immigration et de l'asile. Par ailleurs, la refonte de textes européens existants, visant la mise en place d'un système d'asile commun au sein de l'Union européenne constitue l'une des réalisations importantes comme nous le verrons avec le régime d'asile européen commun.

2. Le régime d'asile européen commun : la refonte des textes existants

La mise en place d'un régime d'asile européen commun par les États membres de l'Union européenne dénote de leur volonté de créer un espace de protection et de solidarité en faveur

des plus vulnérables, fondé sur une procédure d'asile commune et l'introduction d'un statut uniforme applicable à l'ensemble des pays membres. Le régime d'asile commun vise à harmoniser les dispositions applicables au droit d'asile dans l'ensemble des pays membres de l'Union européenne. L'objectif recherché par les États membres est de garantir le même traitement à toutes les personnes demandant une protection internationale au sein de l'Union européenne. En effet, l'adoption le 12 juin 2013, du régime d'asile commun marque la naissance d'une politique européenne commune en matière d'asile basée sur le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités y compris sur le plan financier entre les États membres de l'Union européenne. Le régime d'asile commun européen repose sur la refonte du cadre juridique européen afin d'aboutir à une harmonisation du droit d'asile dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne. La refonte des textes existant vise à faciliter la procédure d'asile dans les pays membres, à améliorer l'impartialité dans le processus d'octroi de la protection, à accélérer le processus décisionnel dans les États membres et à améliorer les conditions d'accueil des personnes à la recherche d'une protection internationale dans l'Union européenne. En effet, nous aborderons la nouvelle architecture législative composée de la *directive 2013/33/UE relative aux conditions d'accueil*⁵⁰, de la *directive 2013/32/UE sur les procédures d'asile*⁵¹ et de la *directive 2011/95/UE concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir*

⁵⁰ *DIRECTIVE 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)*, Journal officiel de l'Union européenne du 29.6.2013, L 180/96, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013L0033> ; (Consulté le 12 avril 2016)

⁵¹ *DIRECTIVE 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte)*, Journal officiel de l'Union européenne du 29.6.2013, L 180/60, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0032> ; (Consulté le 12 avril 2016)

bénéficiaire d'une protection internationale. Le Règlement de Dublin III⁵² instaurant un système de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile et le Règlement EURODAC⁵³ contribuant à la lutte contre les migrations irrégulières complètent la liste des textes refondus.

i -) L'amélioration des conditions d'accueil des demandeurs d'asile au sein de l'UE

Afin d'harmoniser les conditions d'accueil des ressortissants de pays tiers à la recherche d'une protection internationale au sein de l'Union européenne, le Parlement européen a procédé à une refonte de la *Directive 2003/9/CE*⁵⁴ qui fut remplacée par la *Directive 2013/33/UE*⁵⁵ relative aux normes pour l'accueil des personnes ayant présenté une *demande de protection internationale*⁵⁶ dans un État membre de l'Union européenne. La nouvelle directive encourage

⁵² RÈGLEMENT (UE) No 604/2013 du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), *Journal officiel de l'Union européenne* du 29.6.2013, L 180/31, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:FR:PDF> ; (Consulté le 12 avril 2016)

⁵³ RÈGLEMENT (UE) No 603/2013 du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) no 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) no 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (refonte), *JOUE* du 29.6.2013, L 180/1, en ligne : [https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2314/R-\(UE\)-No-603_2013-\(Eurodac\)_fr.pdf](https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2314/R-(UE)-No-603_2013-(Eurodac)_fr.pdf) ; (Consulté le 12 avril 2016)

⁵⁴ DIRECTIVE 2003/9/CE DU CONSEIL du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, *Journal officiel de l'Union européenne* du 6.2.2003, L 31/18, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:FR:PDF> ; (Consulté le 12 avril 2016)

⁵⁵ Directive 2013/33/UE supra note 12

⁵⁶ Au sens de l'article 2.h) de la Directive 2011/95/UE, on entend par «demande de protection internationale», la demande de protection présentée à un État membre par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, le

les États membres à adopter des dispositions plus favorables en matière de conditions d'accueil des *demandeurs*⁵⁷ d'asile. En effet, l'article 4 de la directive stipule que :

« les États membres peuvent adopter ou maintenir des dispositions plus favorables en matière de conditions d'accueil des demandeurs et des parents proches du demandeur qui se trouvent dans le même État membre, lorsqu'ils dépendent de lui, ou pour des raisons humanitaires, dans la mesure où ces dispositions sont compatibles avec la présente directive ».

Une amélioration des conditions d'accueil dans les pays membres de l'Union européenne est à noter dans la nouvelle directive 2013/33/CE en ce qui concerne les règles entourant la rétention des demandeurs d'asile et les conditions d'accès à la justice. En effet, dans le quinzième considérant de la directive 2013/33/UE, le Parlement européen subordonne le placement en rétention des ressortissants de pays tiers au principe selon lequel nul ne doit être placé en rétention pour le seul motif qu'il demande une protection internationale, dans le respect des obligations des États membres au regard du droit international. L'article 31 alinéa 1 et 2 de la *Convention de Genève*⁵⁸ stipule à cet effet que :

demandeur ne sollicitant pas explicitement un autre type de protection hors du champ d'application de la présente directive et pouvant faire l'objet d'une demande séparée;

⁵⁷ Au sens de l'article 2.a) de la Directive 2013/33/UE, on entend par « demandeur », tout ressortissant de pays tiers ou tout apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement ;

⁵⁸ Convention relative au statut des réfugiés, adoptée le 28 juillet 1951 par une conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides, convoquée par l'Organisation des Nations Unies en application de la résolution 429 (V) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1950, entrée en vigueur le 22 avril 1954, conformément aux dispositions de l'article 43; en ligne : <http://www.unhcr.org/fr/4b14f4a62.pdf>, (Consulté le 12 avril 2016)

« 1. les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières.

2. Les États contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires ; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission, les États contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires. »

En effet, le placement en rétention des demandeurs d'asile par les États membres de l'Union européenne doit être exceptionnel et obéir aux principes de nécessité et de proportionnalité. Autrement dit, la rétention d'un demandeur d'asile doit être absolument nécessaire et justifiée. L'entrée et le séjour illégal de celui-ci en tant que demandeur d'asile sur le territoire de l'État membre n'est pas un motif suffisant pour sa rétention conformément à l'article 8, alinéa 1 et 2 de la directive 2013/33/UE qui prévoit que :

« 1. Les États membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle est un demandeur conformément à la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

2. Lorsque cela s'avère nécessaire et sur la base d'une appréciation au cas par cas, les États membres peuvent placer un demandeur en rétention, si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées. »

Enfin, la *directive 2013/33/UE* va un peu plus loin en ce qui concerne le recours judiciaire dont dispose les ressortissants de pays tiers en cas de décisions négatives quant à l'octroi des avantages ou en cas de décisions affectant individuellement les demandeurs d'asile. L'État membre doit dans ce cas, faciliter l'accès à son système judiciaire en fournissant une assistance juridique au demandeur d'asile. À cet effet, l'article 26 alinéa 2 de la directive stipule que :

« pour les recours introduits auprès d'une autorité judiciaire visés au paragraphe 1, les États membres veillent à ce que l'assistance juridique et la représentation gratuites soient accordées à la demande, dans la mesure où cette aide est nécessaire pour garantir un accès effectif à la justice. Cette aide comprend au moins la préparation des actes de procédure requis et la participation à l'audience devant les autorités judiciaires au nom du demandeur.

L'assistance juridique et la représentation gratuites sont fournies par des personnes dûment qualifiées, reconnues ou habilitées par le droit national, dont les intérêts n'entrent pas en conflit ou ne sont pas susceptibles d'entrer en conflit avec ceux du demandeur »

Par ailleurs, une harmonisation des procédures de demande d'asile au sein de l'Union européenne est nécessaire pour la mise en place d'un système d'asile européen commun, comme nous le verrons dans la prochaine section.

ii). L'harmonisation des procédures de demande d'asile dans les États membres

Afin de garantir une procédure équitable et juste pour l'ensemble des demandes d'asile présentées dans les États membres de l'Union européenne, la *directive 2013/32/UE*⁵⁹ relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale établit une procédure d'asile unique basée sur des mécanismes identiques d'octroi et de *retrait de la protection internationale*⁶⁰. Elle remplace la *directive 2005/85/CE*⁶¹, régit les modalités de présentation et d'examen des demandes de protection reçues par les États membres et prévoit des garanties procédurales spéciales visant certains demandeurs tels que les *mineurs*⁶², les *mineurs non accompagnés*⁶³, les personnes handicapées ou les personnes malades. Le rapprochement des procédures de demande d'asile dans les États membres élimine les disparités existantes et contribue à la mise en place d'un système d'asile stable et cohérent. En effet, le Parlement européen affirme dans le treizième considérant de la directive 2013/32/UE que :

« Le rapprochement des règles relatives aux procédures d'octroi et de retrait de la protection internationale devrait contribuer à limiter les mouvements secondaires des demandeurs d'une protection internationale entre les États membres dans les cas où ces mouvements seraient dus aux différences qui existent entre les cadres juridiques des

⁵⁹ DIRECTIVE 2013/32/UE, *supra* note 51

⁶⁰ Définition au sens de l'article 2.o) de la directive 2013/32/UE, on entend par « retrait de la protection internationale », la décision par laquelle une autorité compétente révoque le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire d'une personne, refuse de le renouveler, ou y met fin conformément à la directive 2011/95/UE

⁶¹ Directive 2005/85/CE, *supra* note 14

⁶² Définition au sens de l'article 2.l) de la directive 2013/32/UE, on entend par « mineur », un ressortissant de pays tiers ou un apatride âgé de moins de dix-huit ans

⁶³ Définition au sens de l'article 2.m) de la directive 2013/32/UE, on entend par « mineur non accompagné », un mineur non accompagné au sens de l'article 2, point l), de la directive 2011/95/UE ;

États membres, et à créer des conditions équivalentes pour l'application de la directive 2011/95/UE dans les États membres ».

Les nouvelles dispositions relatives aux procédures d'octroi et de retrait de la protection internationale contribuent également à l'amélioration du processus d'enregistrement auprès des États membres grâce à la fixation de délais à respecter. En effet, les États membres disposent désormais d'un délai de trois (3) à six (6) jours ouvrables pour enregistrer chaque demande d'asile, conformément à l'article 6 alinéa 1 de la directive 2013/32/UE qui stipule que :

« lorsqu'une personne présente une demande de protection internationale à une autorité compétente en vertu du droit national pour enregistrer de telles demandes, l'enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrables après la présentation de la demande. Si la demande de protection internationale est présentée à d'autres autorités qui sont susceptibles de recevoir de telles demandes, mais qui ne sont pas, en vertu du droit national, compétentes pour les enregistrer, les États membres veillent à ce que l'enregistrement ait lieu au plus tard six jours ouvrables après la présentation de la demande. »

Ces dispositions s'appliquent à tous les ressortissants de pays tiers ayant présenté une demande de protection internationale sur le territoire des États membres, à la frontière, dans les eaux territoriales ou dans une zone de transit en vertu de l'article 3 alinéa 1 de la directive 2013/32/UE. Pendant le processus de traitement des demandes d'asile, les ressortissants de pays tiers sont autorisés à rester dans l'État membre, aux seules fins de la procédure, jusqu'à ce que l'autorité responsable de la détermination se soit prononcée, et cela conformément à l'article 9

alinéa 1 de la directive 2013/32/UE. Toutefois, ce droit de demeurer dans l'État membre ne constitue pas le droit à un titre de séjour.

Une définition des normes relatives aux conditions à remplir par les ressortissants de pays tiers ou les apatrides afin de bénéficier d'une protection internationale au sein de l'Union européenne est indispensable pour garantir un traitement juste et équitables dans l'ensemble des pays membres comme nous le verrons dans la prochaine section.

iii) Les normes relatives à la reconnaissance du statut de réfugié

La reconnaissance du statut de réfugié ou de bénéficiaire d'une protection subsidiaire au sein des États membres de l'Union européenne est régie par la *directive 2011/95/UE*⁶⁴ relative aux conditions à remplir par les ressortissants de pays tiers ou les apatrides afin de bénéficier de la protection internationale au sein de l'Union européenne. Conformément au considérant (12), l'objectif visé par la directive est d'une part, d'assurer que tous les États membres appliquent des critères communs pour l'identification des personnes qui ont réellement besoin de protection internationale et, d'autre part, d'assurer un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les États membres. En effet, la directive précise les motifs d'octroi d'une protection internationale en faveur des ressortissants de pays tiers et élargit la notion des membres de la famille. La nouvelle disposition renforce la notion d'intérêt supérieur de l'enfant conformément à ses considérants 18 et 19 affirmant que :

⁶⁴ *Directive 2011/95/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, Journal officiel de l'Union européenne du 20.12.2011, L 337/9, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095> (Consulté le 13 avril 2016)*

« (18). « *L'intérêt supérieur de l'enfant* » devrait être une considération primordiale des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre la présente directive, conformément à la convention des Nations unies de 1989 relative aux droits de l'enfant. Lorsqu'ils apprécient l'intérêt supérieur de l'enfant, les États membres devraient en particulier tenir dûment compte du principe de l'unité familiale, du bien-être et du développement social du mineur, de considérations tenant à la sûreté et à la sécurité et de l'avis du mineur en fonction de son âge et de sa maturité.

(19). *Il est nécessaire d'élargir la notion de « membres de la famille », compte tenu des différentes situations individuelles de dépendance et de l'attention particulière à accorder à l'intérêt supérieur de l'enfant. »*

L'application de normes communes par les États membres pour déterminer la qualité de réfugié ou de bénéficiaire d'une protection internationale doit se faire dans le respect des principes reconnus par la *charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*⁶⁵ tels que le droit à la dignité humaine, le respect de la vie privée et familiale, le droit d'asile, le droit de l'enfant, le droit à l'éducation et le droit à la non-discrimination. Les États membres sont également tenus d'honorer leurs obligations internationales en observant les principes fondamentaux du droit international tel que le principe de non-refoulement prévu à l'article 33 de la *convention de Genève de 1951*⁶⁶ qui stipule :

⁶⁵ *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000/C 364/01), Journal officiel des Communautés européennes du 18.12.2000, C 364/1, en ligne : http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf; (Consulté le 13 avril 2016)*

⁶⁶ *Convention relative au statut des réfugiés, entrée en vigueur le 22 avril 1954, conformément aux dispositions de l'article 43, en ligne : <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfRefugees.aspx>; (Consulté le 13 avril 2016)*

« qu'aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. »

L'article 78 alinéa 1 des *versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*⁶⁷ prévoit également le respect du principe de non-refoulement par les États membres, en stipulant que :

« L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents ».

Enfin, les ressortissants de pays tiers bénéficiant de la protection internationale accordée par un État membre à titre de réfugié ou de personne protégée ont accès à des mesures d'intégration et peuvent librement circuler sur le territoire de l'État membre d'accueil suivant les dispositions de l'article 33 de la directive 2011/95/UE, prévoyant que :

« les États membres permettent aux bénéficiaires d'une protection internationale de circuler librement à l'intérieur de leur territoire, dans les mêmes conditions et avec

⁶⁷ *Version consolidée du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Journal officiel de l'Union européenne C 115/01 du 9.5.2008, en ligne : http://www.eurosfaire.prd.fr/7pc/doc/1259656760_traite_lisbonne_c_115_09_05_2008.pdf ; (Consulté le 13 avril 2016)*

les mêmes restrictions que celles qui sont prévues pour les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur leur territoire ».

Malgré ces progrès dans la mise en place d'une politique commune de l'asile et de l'immigration, certains principes fondamentaux du droit communautaire tels que le principe de solidarité européenne, le principe de la libre circulation ou le principe de la primauté du droit européen sont menacés par la crise migratoire qui secoue les États membres de l'Union européenne. Dans la prochaine partie, nous aborderons la crise migratoire et son impact sur la politique européenne en matière d'asile et d'immigration.

II. La crise migratoire : les effets sur la politique commune de l'immigration et de l'asile

L'arrivée massive de migrants aux frontières extérieures et le dysfonctionnement du système d'asile européen sont à l'origine d'une forte pression migratoire au sein des États membres de l'Union européenne. En effet, les États membres sont partagés, entre d'une part, les pays de l'Europe de « l'Est » favorables à la fermeté face à l'afflux massif de déplacés aux frontières extérieures de l'Union européenne, et d'autre part, les pays de l'Europe de « l'Ouest » qui appellent à la solidarité européenne. C'est dans ce contexte de crise que l'*euroscpticisme*⁶⁸ connaît une poussée fulgurante dans l'ensemble des pays membres de l'Union européenne. La présence du parti d'extrême droite autrichienne au second tour des élections présidentielles de 2016 ou la victoire des partisans du Brexit (« British exit ») au referendum du 23 juin 2016 en Grande-Bretagne sont des exemples de la montée d'un sentiment anti-européen et anti-immigration à travers l'Europe. En effet, la tenue du referendum sur la sortie de la Grande-

⁶⁸ Liesbet Hooghe et Gary Marks, « Sources of Euroscpticism », *Acta Politica*, Palgrave Macmillan Ltd, 2007

Bretagne traduit un malaise sur le fonctionnement actuel de l'Union européenne notamment sur des questions relatives aux prestations sociales impliquant des citoyens de l'Europe de l'Est, le contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne, la prise en charge des migrants ou la mobilité des travailleurs européens. Dans leur ouvrage « *Sources of Euroscepticism* », les auteurs *Liesbet Hooghe* et *Gary Marks* définissent l'euroscepticisme comme étant *un doute sur l'Europe ou un manque de confiance général sur l'intégration européenne*.

Le principe de la souveraineté nationale des États membres, très souvent évoqué par les eurosceptiques pour justifier le retrait de l'Union européenne, constitue un obstacle à la transposition et à l'application de la législation européenne au niveau national. La détermination de l'État membre responsable de la prise en charge des migrants, le rétablissement des contrôles temporaires aux frontières intérieures de l'Union européenne ou la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne constituent des exemples manifestes de la crise migratoire ayant des effets sur la politique de l'immigration et de l'asile de l'Union européenne.

1. Le principe de la souveraineté des États membres

Sous l'effet de la crise migratoire, des États membres de l'Union européenne privilégient une gestion unilatérale des flux migratoires en invoquant le principe de la souveraineté nationale. Cette démarche porte atteinte à la solidarité entre les États membres ainsi qu'au principe de la libre circulation des personnes. En effet, le principe de la souveraineté nationale étant subordonné à la primauté du droit communautaire, l'application du droit communautaire à préséance sur celle du droit interne des États membres. Le principe de la primauté du droit en vertu duquel, le droit européen a une valeur supérieure aux droits nationaux, constitue un principe fondamental du droit européen découlant de la jurisprudence de l'Union européenne.

En effet, dans l'affaire *Costa contre Ene*⁶⁹, la Cour de justice de la communauté européenne s'est prononcée sur la nature juridique des Communautés ainsi que sur la portée du droit communautaire dans les juridictions nationales suite à une demande de décision préjudicielle présentée par *Giudice Conciliatore de Milan* et fondée sur l'article 177 du traité C.E. E⁷⁰. S'agissant de la nature juridique de la Communauté européenne, la Cour déclare qu' :

« à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CEE a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres et qui s'impose à leur juridiction. En instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des États à la Communauté, ceux-ci ont limité leurs droits souverains et ont créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes »

Quant à la portée du droit communautaire dans les juridictions nationales des États membres, la Cour estime que :

« le droit du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même ».

⁶⁹ Cour de Justice de la Communauté Européenne, 15 juillet 1964, *Costa c. E.N.E.L.*, affaire numéro 6/64

⁷⁰ Traité de Rome du 25 mars 1957, instituant la communauté économique européenne, en ligne : <http://mjp.univ-perp.fr/europe/1957rome5.htm#I>; (Consulté le 13 avril 2016)

Selon la Cour, en acceptant de transférer des droits et obligations nationaux au profit de l'ordre juridique communautaire conformément aux traités européens, les États membres consentent à la limitation définitive de leurs droits souverains et ne peuvent se prévaloir d'un acte unilatéral incompatible avec la notion de Communauté. Le respect des actes de l'Union européenne s'impose alors aux États membres qui ne peuvent en principe s'y déroger en invoquant le principe de la souveraineté. Le droit primaire communautaire composé des traités fondateurs de l'UE, des traités modificatifs et de leurs protocoles annexés et des traités d'adhésion des États membres bénéficient de la primauté du droit européen. Il en est de même pour les sources dérivées du droit européen que sont les directives, les règlements, les décisions, les avis et les recommandations adoptés par les institutions de l'Union européenne qui bénéficient également de la supériorité par rapport au droit national.

Toutefois, des États membres n'hésitent plus à violer le principe de la primauté du droit européen en adoptant des mesures nationales contraires aux directives européennes. Ce fut le cas en Autriche où le Parlement a adopté des mesures législatives limitant le droit d'asile et permettant l'instauration d'un état d'urgence migratoire assorties de la possibilité de refouler tous les migrants. En adoptant de telles mesures, l'Autriche restreint de façon importante le droit d'asile des ressortissants de pays tiers et viole de nombreuses directives européennes, notamment la *directive 2013/33/UE* établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, la *directive 2011/95/UE* concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale et la *directive 2013/32/UE* relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale. Des mesures semblables de

durcissement de la politique d'immigration sont adoptées par d'autres États membres tels que Hongrie, la République Tchèque, la Pologne et la Slovaquie.

La détermination de l'État membre responsable du traitement des demandes d'asile présentées par des ressortissantes de pays tiers suscite des divergences au sein de l'Union européenne, comme nous le verrons dans la section suivante.

2. La détermination de l'État membre responsable

La détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite au sein de l'Union européenne par un ressortissant de pays tiers ou un apatride est basée sur une hiérarchie des critères. Les critères de détermination définis au chapitre III du *règlement (UE) No 604/2013*⁷¹ du 26 juin 2013 visent à désigner l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée par le ressortissant d'un pays tiers ou un apatride. La refonte du *règlement (CE) no 343/2003*⁷² du 18 février 2003 a permis d'apporter plus de clarté et de précision quant à la détermination de l'État membre responsable. En effet, les critères énoncés à l'article 7 *règlement (UE) no 604/2013* sont en rapport avec la présence ou non d'un membre de la famille du demandeur au sein de l'UE, la possession d'un titre de séjour valide, l'entrée légale ou illégale dans un État membre et le lieu de dépôt de la demande d'asile. La responsabilité du traitement des demandes présentées au sein de l'UE est en général attribuée à l'État membre par lequel le demandeur est entré. L'article 3 alinéa 2 du *règlement (UE) no 604/2013* prévoit que :

⁷¹ *RÈGLEMENT (UE) No 604/2013, supra note 52*

⁷² *RÈGLEMENT (CE) no 343/2003, supra note 15*

« Lorsque aucun État membre responsable ne peut être désigné sur la base des critères énumérés dans le présent règlement, le premier État membre auprès duquel la demande de protection internationale a été introduite est responsable de l'examen »

Par ailleurs, dans l'affaire C-648/11⁷³ qui opposait trois enfants mineurs d'origine érythréenne et irakienne au Secrétariat d'État du Royaume-Unis, la Cour de justice de l'Union européenne s'est prononcé sur la détermination de l'État membre responsable dans le cas d'un mineur non accompagné⁷⁴. Le Royaume-Uni refusait l'examen de la demande d'asile de ces mineurs non accompagnés au motif qu'ils avaient déjà présenté une demande d'asile en Italie et au Pays-Bas. En effet, l'article 6 alinéa 1 et 2 du règlement no 343/2003 prévoit que :

« si le demandeur d'asile est un mineur non accompagné, l'État membre responsable de l'examen de la demande est celui dans lequel un membre de sa famille se trouve légalement, pour autant que ce soit dans l'intérêt du mineur.

En l'absence d'un membre de la famille, l'État membre responsable de l'examen de la demande est celui dans lequel le mineur a introduit sa demande d'asile. »

Toutefois, l'article ne précise pas lequel du premier ou du second État membre qui reçoit une demande d'asile présentée par un mineur non accompagné est responsable de son traitement.

⁷³ MA, BT et DA contre Secretary of State for the Home Department, Cour de justice de l'Union européenne (quatrième chambre), 6 juin 2013, affaire C-648/11 C-648/11, en ligne : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=138088&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3753572#Footnote> ; (consulté le 01 mai 2016)

⁷⁴ Définition au sens de l'article 2.j) du règlement n° 604/2013 du 26 juin 2013, on entend par « mineur non accompagné », un mineur qui entre sur le territoire des États membres sans être accompagné d'un adulte qui, de par le droit ou la pratique de l'État membre concerné, en a la responsabilité, et tant qu'il n'est pas effectivement pris en charge par un tel adulte ; cette définition couvre également un mineur qui cesse d'être accompagné après son entrée sur le territoire des États membres ;

Au paragraphe 55 de sa décision, la Cour estime que les mineurs non accompagnés formant une catégorie de personnes particulièrement vulnérables, il importe de ne pas prolonger plus que strictement nécessaire la procédure de détermination de l'État membre responsable, ce qui implique qu'en principe, ils ne soient pas transférés vers un autre État membre. Selon la Cour, il est inadéquat de prolonger la procédure de détermination de l'État membre responsable et recommande plutôt d'assurer aux enfants mineurs non accompagnés, un accès rapide aux procédures de détermination de la qualité de réfugié dans le respect de l'article 24 paragraphe 2 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui prévoit que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans tous les actes accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées. Enfin, la Cour déclare au paragraphe 66 de sa décision qu' :

« au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 6, second alinéa, du règlement n° 343/2003 doit être interprété en ce sens que, dans des circonstances telles que celles au principal, dans lesquelles un mineur non accompagné dont aucun membre de la famille ne se trouve légalement sur le territoire d'un État membre a déposé des demandes d'asile dans plus d'un État membre, il désigne comme l'«État membre responsable» l'État membre dans lequel se trouve ce mineur après y avoir déposé une demande d'asile ».

L'immense pression migratoire sur les États membres a fortement contribué au déséquilibre du système d'asile européen et conduit la Commission européenne à proposer la mise en place d'un système durable et équitable. Le non-respect de certaines dispositions du règlement de Dublin notamment celles prévoyant l'enregistrement des migrants ayant franchi les frontières extérieures de l'Union européenne par les pays membres de première entrée, est à l'origine du

rétablissement temporaire des contrôles aux frontières entre les États membres. En effet, des contrôles temporaires ont été rétabli aux frontières entre l'Allemagne et l'Autriche, entre l'Autriche et Italie ou entre la Suède et le Danemark. Le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières internes est prévu par la législation européenne. Toutefois, les dispositions encadrant le rétablissement temporaire des contrôles ne sont toujours pas observées par les États membres dans le contexte de la crise migratoire.

3. Le rétablissement des contrôles temporaires aux frontières de l'Union Européenne

En cas de menace grave à l'ordre public ou de menace à la sécurité nationale, les États membres de l'espace Schengen sont autorisés à rétablir de façon temporaire les contrôles à leurs frontières nationales. Le rétablissement des contrôles doit se faire pour des périodes renouvelables de 30 jours et pour une durée maximale de 6 mois. En 2006, il a été institué le "*code frontières Schengen*"⁷⁵ qui prévoit l'absence de contrôle des personnes aux frontières intérieures des États membres, en vertu de l'article premier du *Règlement (CE) No 562/2006* qui stipule que :

« le présent règlement prévoit l'absence de contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières intérieures entre les États membres de l'Union européenne.

Il établit les règles applicables au contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne »

Le rétablissement temporaire des contrôles doit être utilisé en dernier recours et de façon exceptionnelle afin de faire face à une menace à la sécurité nationale ou à l'ordre public à

⁷⁵ *Règlement (CE) No 562/2006, supra note 29*

l'intérieur de l'espace Schengen. De même, en cas de menaces terroristes ou de menaces liées au crime organisé, un rétablissement temporaire des frontières est possible. L'article 23 du règlement (UE) No 1051/2013⁷⁶ modifiant le règlement (CE) no 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, fixe les conditions et les procédures à respecter par les États membres pour la réintroduction des contrôles temporaires aux frontières internes de l'Union européenne. En effet, l'étendue et la durée d'une mesure de rétablissement temporaire des contrôles aux frontières internes doivent être minimales afin d'éviter de porter atteinte à la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen. Le règlement prévoit des critères à respecter par les États membres pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures. Lorsqu'un État membre décide, en dernier recours, de rétablir un contrôle temporaire à une ou plusieurs de ses frontières intérieures, il doit tenir compte dans son évaluation, des conséquences que peut avoir sa décision sur les autres États membres en vertu de l'article 23 bis, qui stipule que :

« [...] Lors de cette évaluation, les États membres tiennent compte, en particulier, de ce qui suit :

⁷⁶ Règlement (UE) No 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) no 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, JOUE L 295/1 du 6.11.2013, en ligne : http://www.gisti.org/IMG/pdf/regl_2013-10-22_1051-2013.pdf (consulté le 01 mai 2016)

a) l'incidence probable de toute menace pour son ordre public ou sa sécurité intérieure, y compris du fait d'incidents ou de menaces terroristes, dont celles que représente la criminalité organisée ;

b) l'incidence probable d'une telle mesure sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

Par ailleurs, l'État membre qui décide de réintroduire temporairement des contrôles à ses frontières intérieures doit, selon l'article 24 du règlement, notifier son intention aux autres États membres et à la Commission au plus tard, quatre semaines avant la réintroduction prévue, ou dans un délai plus court lorsque les circonstances étant à l'origine de la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures sont connues moins de quatre semaines avant la date de réintroduction prévue. L'État membre doit, en vertu de l'article 24, fournir les informations suivantes :

a) les motifs de la réintroduction envisagée, y compris toutes les données pertinentes détaillant les événements qui constituent une menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure ;

b) la portée de la réintroduction envisagée, en précisant le ou les tronçon(s) des frontières intérieures où le contrôle doit être réintroduit ;

c) le nom des points de passage autorisés ;

d) la date et la durée de la réintroduction prévue ;

e) le cas échéant, les mesures que les autres États membres doivent prendre. »

Sous l'effet de la crise migratoire que traverse l'Union européenne, ces dispositions prévues pour la réintroduction des contrôles temporaires aux frontières internes ne sont pas, en général respectées par les États membres. L'inobservation des règles relatives au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne, a pour conséquences de limiter le droit des demandeurs d'asile notamment au niveau de l'accueil et de restreindre la liberté de circulation des personnes au sein de l'Union européenne. Rappelons que le principe de la libre circulation constitue un principe fondamental de l'Union européenne et un acquis majeur de la construction européenne. La défense de la démocratie et de la liberté au sein de l'Union européenne impose le respect du principe de la libre circulation pour tous, au risque de voir naître une Europe à deux vitesses. Plutôt qu'une restriction des libertés fondamentales, une harmonisation de la législation européenne et une plus large concertation entre les États membres permettra une meilleure gestion des flux migratoires. Le manque de concertation entre les États membres sur le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne représente un frein à la mise en place d'un système d'asile européen uniformisé. Enfin, la gestion des frontières extérieures en période de crise représente un enjeu important de la politique de l'immigration et de l'asile de l'Union européenne surtout en période de crise.

4. La gestion des frontières extérieures de l'Union européenne

La gestion des frontières extérieures de l'Union européenne trouve sa base juridique dans les articles 67 et 77 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) et dont la responsabilité incombe à chaque État membre. Les États membres les plus exposés tels que la Grèce ou l'Italie devraient bénéficier de la solidarité des autres États membres, dans le cadre

du programme « *Solidarité et gestion des flux migratoires* »⁷⁷ afin de promouvoir la coopération opérationnelle en matière de surveillance des frontières. Pour cela, l'Union européenne a mis en place des mécanismes de coopération et de surveillance au niveau européen. Dans sa communication du 30 novembre 2006 intitulée « *Renforcer la gestion de la frontière maritime méridionale de l'Union européenne* »⁷⁸, la Commission européenne propose la mise en place d'un réseau de patrouilles côtières permanent à la frontière extérieure maritime méridionale et l'adoption du *règlement (UE) No 1052/2013*⁷⁹ portant création d'un système européen de surveillance des frontières (*Eurosur*). Il s'agit d'un nouvel instrument destiné à sauver la vie des migrants et à prévenir la criminalité aux frontières extérieures de l'Union Européenne, dans le respect des droits fondamentaux de l'Union européenne et du droit international. Le *règlement EUROSUR* prévoit l'obligation pour les États membres et l'agence FRONTEX de se conformer pleinement aux principes de non-refoulement et au respect de la dignité humaine lorsqu'ils sont confrontés à des personnes ayant besoin d'une protection internationale. Le mécanisme de surveillance vise à soutenir les efforts des États membres dans la lutte contre l'immigration illégale en améliorant la capacité de réaction des services de renseignement et de contrôle aux

⁷⁷ *Décision 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », JOUE L 144/22 du 6.6.2007, en ligne :*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0574&from=FR> (consulté le 01 mai 2016)

⁷⁸ *Commission des communautés européennes, Bruxelles, le 30.11.2006 COM (2006) 733 final: Communication de la Commission au Conseil : « Renforcer la gestion de la frontière maritime méridionale de l'Union européenne », en*

ligne :
http://www.unhcr.ch/fileadmin/infolegales/1_droit_des_refugies/2_europeen/2_3_migration/2_3_12/frz_Communication_de_la_Commission_-_renforcer_la_gestion_de_la_frontiere_maritime_meridionale_de_l_UE_-_2006.pdf; (consulté le 01 mai 2016)

⁷⁹ *Règlement (UE) No 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur), JOUE L 295/11 du 6.11.2013, en ligne :*

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:295:0011:0026:FR:PDF>; (consulté le 01 mai 2016)

frontières extérieures. Opérationnel depuis le 2 décembre 2013, le système européen de surveillance des frontières permet à l'Europe de réduire l'immigration clandestine, de lutter contre la criminalité transfrontalière et d'assurer la protection et le sauvetage des migrants en mer grâce à un réseau de communication protégé entre les pays membres et l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX). Cet échange d'information entre les autorités nationales et FRONTEX permet ainsi de renforcer le contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Le système européen de surveillance des frontières offre un cadre technique commun permettant aux services de renseignement des États membres de rationaliser la coopération et la communication quotidienne. L'information échangée entre les partenaires européens permet d'identifier les risques et les problèmes aux frontières extérieures de l'Union et de prendre des décisions adaptées aux différentes situations. Il permet en outre une réaction rapide des autorités des États membres afin de prévenir les drames humains en méditerranée. Lors de son lancement en décembre 2013, EUROSUR ne comptait que dix-sept pays membres de l'Union européenne plus la Norvège. Il a été rejoint en décembre 2014 par huit pays membres de l'Union européenne et 3 pays associés à l'espace Schengen (l'Islande, le Liechtenstein et la Suisse). Le Royaume-Uni et l'Irlande ne faisant pas partie de la coopération Schengen, ils ne sont pas membres d'EUROSUR non plus.

Conclusion de la première partie

La construction européenne a été marquée par d'importantes réalisations en matière de l'immigration et de l'asile. En effet, la révision des textes existants et l'harmonisation de la législation européenne applicable aux demandes d'asile ont permis la mise en place d'un système européen d'asile juste et équitable. Le régime d'asile européen commun a favorisé la

création d'un cadre juridique homogène fondé sur le respect des droits des ressortissants de pays tiers à la recherche d'une protection internationale dans les États membres de l'Union européenne. L'établissement d'une politique d'asile européenne commune et d'une politique commune en matière de contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne a permis la suppression progressive des frontières intérieures entre les États membres de l'Union européenne et conduit à l'élargissement du principe de la libre circulation des personnes aux ressortissants extracommunautaires.

Cependant, ces réalisations sont mitigées sous l'effet de la crise migratoire que connaît l'Union européenne. En effet, le principe fondamental de la libre circulation des personnes et l'absence des contrôles aux frontières internes des États membres sont remis en cause par le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières internes de certains États membres. La poussée d'un sentiment anti européen et anti immigration dans l'ensemble de l'Union européenne, la sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne, le refus des quotas d'accueil et le manque de solidarité entre les États membres constituent des effets de la crise migratoire sur la politique commune de l'immigration et de l'asile. C'est dans ce contexte de crise que nous abordons dans la deuxième partie, le traitement réservé par l'Union européenne aux ressortissants de pays tiers légalement admis sur le territoire des États membres.

Partie II : Le traitement réservé aux ressortissants de pays tiers

Les ressortissants de pays tiers au sein de l'Union européenne sont soumis à un traitement qui varie selon leur statut ou leur pays d'origine. En effet, des accords conclus par l'Union européenne avec des pays tiers confèrent un traitement avantageux aux ressortissants de ces pays. C'est le cas des ressortissants des pays membres de l'AELE dans le cadre de l'accord sur l'Espace économique européenne. Nous analyserons le statut juridique des ressortissants de pays tiers à la lumière de la législation européenne.

I. Le statut juridique des ressortissants de pays tiers au sein de l'UE

Les ressortissants de pays tiers durablement installés dans les États membres de l'Union européenne sont régis par la *directive 2003/109/CE*⁸⁰ relative au statut des ressortissants de pays tiers *résidents de longue durée*⁸¹. La durée de résidence sur le territoire d'un État membre constitue le critère principal pour l'acquisition du statut de résident de longue durée. Elle devrait avoir été légale et ininterrompue pour témoigner de l'ancrage du ressortissant de pays tiers dans le pays membre. En effet, la directive 2003/109/CE encourage le rapprochement de la législation européenne à celle des États membres afin d'harmoniser le traitement des ressortissants de pays tiers au sein de l'Union européenne, favorisant ainsi la mise en place d'un marché intérieur commun. Dans cette section, nous aborderons successivement l'application de la directive

⁸⁰ Directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, Journal officiel de l'Union européenne du 23.1.2004, L 16/44, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=FR> (consulté le 05 mai 2016)

⁸¹ Définition au sens de l'article 2.b) du Directive 2003/109/CE, on entend par : « résident de longue durée », tout ressortissant d'un pays tiers qui est titulaire du statut de résident de longue durée prévu aux articles 4 à 7

2003/109/CE, sa portée juridique, les critères d'acquisition du statut de résident de longue ainsi que les motifs d'ordre public et de sécurité publique.

1. L'application de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003

La directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers a pour objet, selon l'article premier alinéa a et b, d'établir les conditions d'octroi et de retrait du statut de résident de longue durée accordé par un État membre aux ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement sur son territoire, ainsi que les droits y afférents, et les conditions de séjour dans des États membres autres que celui qui a octroyé le statut de longue durée pour les ressortissants de pays tiers qui bénéficient de ce statut. Elle vise la mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice fondé sur la protection des droits des ressortissants de pays tiers et participe au rapprochement du statut juridique des ressortissants de pays tiers à celui des ressortissants des États membres tel qu'initié par le Conseil européen durant la conférence de Tampere des 15 et 16 octobre 1999. La directive détermine les conditions à satisfaire par les ressortissants de pays tiers pour l'acquisition du statut de résident de longue durée dans le respect par les États membres, des droits fondamentaux reconnus par la *Convention européenne pour la protection des droits humains et des libertés fondamentales*⁸² et de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. En effet, le principe de l'égalité de traitement des ressortissants de pays tiers résidant légalement dans un État membre confère un ensemble de droits visant à faciliter leur intégration dans la

⁸² *Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentale, STE n°005, Rome, 04/11/1950* Traité ouvert à la signature des États membres du Conseil de l'Europe et à l'adhésion de l'Union européenne du 03/09/1953; en ligne : http://www.echr.coe.int/Documents/Collection_Convention_1950_ENG.pdf; (consulté le 01 mai 2016)

communauté européenne. Le droit à la libre circulation, le droit à une protection renforcée contre les mesures d'éloignement et contre la discrimination, le droit d'établissement dans un autre État membre de l'Union européenne, le droit à la mobilité et le droit au regroupement familial constituent un ensemble de mesures en faveur des ressortissants de pays tiers bénéficiant du statut de résidents de longue durée. Le mécanisme de rapprochement et d'harmonisation de la législation européenne en matière d'immigration, fait de l'intégration des ressortissants tiers, une priorité de la politique économique et sociale de l'Union européenne, en garantissant un espace de liberté, de sécurité et de justice pour tous. Dans sa communication du 20 avril 2010, la Commission indique qu' :

« un espace européen de liberté, de sécurité et de justice doit être un espace où les droits consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sont effectivement respectés pour toutes les personnes, y compris les ressortissants de pays tiers⁸³ ».

L'application des dispositions de la directive relative aux ressortissants de pays tiers par les États membres doit aussi tenir compte du principe de la non-discrimination prévu par la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* qui interdit toute forme de discrimination. En effet, l'article 21 paragraphe 1 et 2 de la charte stipule :

« 1. qu'est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la

⁸³ *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens », Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm, COM(2010) 171 final du 20.4.2010, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0171&from=FR>; (consulté le 15 mai 2016)*

religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Dans le domaine d'application des traités et sans préjudice de leurs dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite »

Une analyse de la directive 2003/109/CE permettra de déterminer son champ d'application, sa portée juridique ainsi que les conditions d'acquisition du statut de résident de longue durée par les ressortissants de pays tiers. En outre, elle permettra de mesurer l'étendue des droits applicables aux ressortissants de pays tiers ainsi que les restrictions prévues pour son application.

2. La portée juridique de la directive 2003/109/CE

La directive relative aux ressortissants de pays tiers ne s'applique pas à tous les ressortissants extracommunautaires. En raison de la précarité de leur situation ou du caractère circulaire de leur séjour au sein de l'Union européenne, certaines catégories de ressortissants de pays tiers sont exclues du champ d'application de la directive. En effet, les personnes ayant obtenues le statut de réfugiés, les demandeurs d'asile en attente d'une décision, les travailleurs saisonniers et les travailleurs détachés, les personnes titulaires d'une protection temporaire ou titulaire d'une forme subsidiaire de protection, les étudiants et les personnes en formation professionnelle sont exclus du champ d'application de la directive 2003/109/CE conformément à l'article 3 paragraphe 2 qui stipule que :

« la présente directive ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers qui :

a) séjournent pour faire des études ou suivre une formation professionnelle ;

- b) *sont autorisés à séjourner dans un État membre en vertu d'une protection temporaire ou ont demandé l'autorisation de séjourner pour ce même motif et attendent une décision sur leur statut;*
- c) *sont autorisés à séjourner dans un État membre en vertu d'une forme subsidiaire de protection, conformément aux obligations internationales, aux législations nationales ou aux pratiques des États membres, ou ont demandé l'autorisation de séjourner pour ce même motif et attendent une décision sur leur statut;*
- d) *sont des réfugiés ou ont demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié et dont la demande n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive;*
- e) *séjournent exclusivement pour des motifs à caractère temporaire, par exemple en tant que personnes au pair ou travailleurs saisonniers, ou en tant que travailleurs salariés détachés par un prestataire de services afin de fournir des services transfrontaliers, ou en tant que prestataires de services transfrontaliers, ou lorsque leur permis de séjour a été formellement limité;*
- f) *ont un statut juridique régi par les dispositions de la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, de la convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, de la convention de 1969 sur les missions spéciales ou de la convention de Vienne de 1975 sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel.*

Afin de promouvoir une cohésion sociale et économique au sein de l'Union européenne, l'octroi du statut de résident de longue durée a été élargi aux bénéficiaires d'une protection internationale suite à l'adoption de la *directive 2011/51/UE*⁸⁴ modifiant la directive

⁸⁴ *Directive 2011/51/UE du 11 mai 2011 modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), Journal officiel de l'Union européenne du 19.5.2011, L 132/1, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0051&from=EN> (consulté le 07 mai 2016)*

2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale. Grâce à la nouvelle directive, les personnes bénéficiaires d'une protection internationale sont admissibles au statut de résident de longue durée dans l'État membre de l'Union ayant accordé la protection internationale et jouissent également du principe de l'égalité de traitement. En effet, le considérant (6) de la directive 2011/51/UE, indique que :

« Les bénéficiaires d'une protection internationale résidents de longue durée devraient bénéficier, sous certaines conditions, d'une égalité de traitement avec les citoyens de l'État membre de résidence dans un large éventail de domaines économiques et sociaux, de sorte que le statut de résident de longue durée constitue un véritable instrument d'intégration des résidents de longue durée dans la société dans laquelle ils vivent. »

Enfin, les ressortissants de pays tiers doivent satisfaire aux critères prévus par la directive 2003/109/CE afin de bénéficier du statut de résident de longue durée dans un État membre de l'Union européenne.

3. Les critères d'acquisition du statut de résident de longue durée

L'acquisition du statut de résident de longue durée dans un État membre de l'Union européenne est soumise à des critères prévus par la directive 2003/109/CE relative aux ressortissants de pays tiers. En effet, pour bénéficier du statut de résident de longue durée, le ressortissant de pays tiers doit avoir résider légalement et de façon ininterrompue pendant cinq (5) ans sur le territoire de l'État membre. La durée et la régularité de la résidence du ressortissant étranger sont des conditions fondamentales à l'octroi du statut de résident de longue durée. Le caractère interrompu et la durée de séjour témoignent du niveau d'intégration du ressortissant tiers dans l'État membre d'accueil. Par ailleurs, il appartient au demandeur de démontrer qu'il

dispose, au moment de présenter sa demande, de ressources financières suffisantes et d'une assurance maladie pour éviter d'être une charge pour l'État membre. Ces ressources financières doivent être stables et régulières. Dans le processus d'évaluation des ressources financières du demandeur, l'État membre peut tenir compte de facteurs tels que la contribution à un régime de retraite ou l'acquittement d'obligations fiscales. Par ailleurs, le ressortissant de pays tiers ne devrait pas constituer une menace à l'ordre public, à la sécurité publique et à la santé publique de l'État dans lequel la demande est présentée.

i) L'obligation de la résidence légale dans un État membre de l'Union européenne

Dans une communication intitulée « *Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe* », le Parlement et le Conseil européen réaffirmaient que :

« l'immigration légale jouerait un rôle important dans le renforcement de l'économie, de la connaissance en Europe et dans le développement économique et contribuerait ainsi à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne »⁸⁵.

La Commission européenne a été invitée à présenter un programme d'action relatif à l'immigration légale et « *comportant des procédures d'admission qui permettent au marché du travail de réagir rapidement à une demande de main-d'œuvre étrangère en constante mutation* ». En effet, dans le cadre de sa politique commune de l'immigration économique, l'Union européenne s'efforce d'adopter une approche équilibrée et globale des questions de

⁸⁵ COM (2010) 378, « *Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe* » du 13.7.2010, en ligne ; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010PC0378&from=FR> (consulté le 07 mai 2016)

migration afin de promouvoir l'immigration légale, tout en adoptant des mesures préventives contre l'immigration irrégulière. L'adoption du *Programme d'action relatif à l'immigration légale*⁸⁶ permet à l'Union européenne d'accorder des droits aux ressortissants de pays tiers ne pouvant pas prétendre au statut de résident de longue durée, l'objectif étant de favoriser une immigration légale. Les dispositions transitoires contenues dans le programme s'appliquent aux ressortissants de pays tiers qui ont été légalement reçus dans un État membre de l'Union européenne et occupent un emploi légal. Le programme prévoit notamment des procédures d'admission des travailleurs étrangers afin de répondre aux besoins en main d'œuvre étrangère sur le marché du travail au sein de l'Union européenne. En effet, les critères d'admission et de séjour varient selon que le ressortissant extracommunautaire appartienne à la catégorie des *travailleurs hautement qualifiés*⁸⁷, à la catégorie des *travailleurs saisonniers*⁸⁸, à la *catégorie des personnes transférées au sein d'une entreprise*⁸⁹ ou encore à catégorie des étudiants et stagiaires rémunérés. Pour être admissible à présenter une demande de *permis de résident de*

⁸⁶ COM(2005) 669, « *Programme d'action relatif à l'immigration légale* » du 21.12.2005, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0669&from=FR> (consulté le 10 mai 2016)

⁸⁷ Directive 2009/50/CE DU CONSEIL du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, JOUE L 155/17 du 18.6.2009, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0050&from=FR> (consulté le 10 mai 2016)

⁸⁸ COM(2010) 379, « *Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier* » du 13.7.2010, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010PC0379&from=FR> (consulté le 10 mai 2016)

⁸⁹ COM(2010) 378, *Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe* » du 13.7.2010, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010PC0378&from=FR> (consulté le 10 mai 2016)

*longue durée*⁹⁰, le séjour du ressortissant de pays tiers sur le territoire de l'État membre doit être légal et atteindre une durée moyenne de cinq ans sur le territoire de l'État membre, et de façon ininterrompue.

ii) La résidence ininterrompue de cinq ans sur le territoire de l'État membre

La résidence ininterrompue de cinq ans dans un État membre de l'Union européenne est l'une des conditions à satisfaire par le ressortissant de pays tiers afin de bénéficier du statut de résident de longue durée. Le ressortissant étranger doit avoir légalement résidé et de façon ininterrompue pendant cinq ans sur le territoire de l'État membre. Par conséquent, les périodes de séjour non autorisées sur le territoire d'un État membre ne sont pas pris en compte dans le calcul de la durée de séjour aux fins de l'attribution du statut de longue durée. En effet, aux termes du considérant (6) de la directive 2003/109/CE, le Conseil européen affirme que :

« Le critère principal pour l'acquisition du statut de résident de longue durée devrait être la durée de résidence sur le territoire d'un État membre. Cette résidence devrait avoir été légale et ininterrompue pour témoigner de l'ancrage de la personne dans le pays. Une certaine flexibilité devrait être prévue pour tenir compte des circonstances qui peuvent amener une personne à s'éloigner du territoire de manière temporaire ».

L'article 4, paragraphe 1 de la directive 2003/109/CE réitère l'importance du caractère légal et ininterrompu de la résidence du ressortissant étranger sur le territoire de l'État membre, en stipulant que :

⁹⁰ *Définition au sens de l'article 2.g) de la directive 2003/109/CE, on entend par permis de séjour de résident de longue durée — CE », un titre de séjour qui est délivré par l'État membre concerné lors de l'acquisition du statut de résident de longue durée*

« Les États membres accordent le statut de résident de longue durée aux ressortissants de pays tiers qui ont résidé de manière légale et ininterrompue sur leur territoire pendant les cinq années qui ont immédiatement précédé l'introduction de la demande en cause ».

Toutefois, les interruptions de séjour de moins de six mois consécutifs ne portent pas atteinte au caractère continu du séjour du ressortissant de pays tiers. Celui-ci peut s'absenter du territoire de l'État membre pendant une période n'excédant pas six mois consécutifs et ne dépassant pas un total de 10 mois, sans préjudice sur le calcul de la durée de son séjour. Les absences supérieures à six mois consécutifs ou totalisant dix mois au cours des cinq dernières années, peuvent être tolérées par la législation de l'État membre, si elles sont justifiées par un motif valable exceptionnel tel que le service militaire obligatoire, un détachement professionnel, une maladie grave ou des raisons liées aux recherches ou aux études. En effet, concernant le calcul de la durée de résidence de cinq ans, l'article 4 paragraphe 3 de la directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, stipule que :

« les périodes d'absence du territoire de l'État membre concerné n'interrompent pas la période visée au paragraphe 1 et sont prises en compte dans le calcul de celle-ci lorsqu'elles sont inférieures à six mois consécutifs et ne dépassent pas un total de dix mois au cours de la période visée au paragraphe 1.

Dans des cas justifiés par des raisons spécifiques ou exceptionnelles à caractère temporaire et conformément à leur législation nationale, les États membres peuvent accepter qu'une période d'absence plus longue que celle qui est visée au premier alinéa n'interrompe pas la période visée au paragraphe 1. Dans ces conditions, les États

membres ne tiennent pas compte de la période d'absence en question dans le calcul de la période visée au paragraphe 1. »

La résidence légale et ininterrompue de cinq ans est indispensable à l'octroi du statut de résident de longue durée et s'applique également aux membres de la famille du ressortissant de pays tiers, désireux d'obtenir le statut de résident de longue durée dans un État membre de l'Union européenne. En effet, les membres de la famille du ressortissant étranger doivent eux aussi satisfaire aux conditions relatives à la durée et à la légalité de leur séjour telles que prévues aux articles 4 et 5 de la directive 2003/109/CE afin de bénéficier du statut de résident de longue durée. La Cour de justice européenne confirme cette exigence dans l'affaire *Tahir*⁹¹, dans laquelle la demande de délivrance d'un permis de séjour de résident de longue durée présentée par M^{me} Tahir, une ressortissante pakistanaise, a été refusé par les autorités italiennes au motif que son permis de séjour n'atteignait pas les cinq ans de validité requise. La Cour réaffirme l'application des dispositions de l'article 4 paragraphe 1 de la directive aux membres de la famille qui présentent une demande en vue d'obtenir le statut de résident de longue durée. En effet, le juge affirme que :

« les articles 4, paragraphe 1, et 7, paragraphe 1, de la directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, telle que modifiée par la directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2011, doivent être interprétés

⁹¹ *Shamim Tahir contre Ministero dell'Interno et Questura di Verona, Cour de Justice de l'Union européenne (troisième chambre), 17 juillet 2014, affaire C-469/13. en ligne : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=155106&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=132926> (Consulté le 20 mai 2016)*

en ce sens que le membre de la famille, tel que défini à l'article 2, sous e), de cette directive, de la personne ayant déjà acquis le statut de résident de longue durée ne peut pas être exonéré de la condition prévue à l'article 4, paragraphe 1, de la même directive selon laquelle, en vue d'obtenir ce statut, le ressortissant de pays tiers doit avoir résidé de manière légale et ininterrompue dans l'État membre concerné pendant les cinq années qui ont immédiatement précédé l'introduction de la demande en cause »⁹².

Outre la durée et la légalité de leur séjour dans l'État membre, les ressortissants de pays tiers doivent démontrer qu'ils possèdent des ressources financières suffisantes, stables et régulières.

iii) L'exigence de ressources financières suffisantes, stables et régulières

Le ressortissant de pays tiers qui réside de façon légale et ininterrompue pendant une période de cinq ans au moins doit démontrer à l'État membre qu'il dispose de ressources financières suffisantes, stables et régulières pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille. Il doit en outre posséder une assurance maladie pour éviter de devenir une charge pour l'État membre. La contribution à un régime public de retraite ou le paiement des obligations fiscales peuvent être pris en considération par les États membres au moment d'évaluer les ressources financières du ressortissant étranger. L'article 5 paragraphe 1 portant sur les conditions relatives à l'acquisition du statut de résident de longue durée stipule que :

« 1. les États membres exigent du ressortissant d'un pays tiers de fournir la preuve qu'il dispose pour lui et pour les membres de sa famille qui sont à sa charge :

⁹² *Shamim Tahir, supra note 91 au point 45.1)*

a) *de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné. Les États membres évaluent ces ressources par rapport à leur nature et à leur régularité et peuvent tenir compte du niveau minimal des salaires et pensions avant la demande d'acquisition du statut de résident de longue durée ;*

b) *d'une assurance maladie pour tous les risques normalement couverts pour leurs propres ressortissants dans l'État membre concerné ».*

Aux critères liés à l'obligation de résidence légale, à la durée de résidence interrompue de cinq ans et à l'exigence de ressources financière suffisantes, stables et régulières s'ajoutent des motifs d'ordre public et de sécurité publique.

iv). Les motifs d'ordre public et de sécurité publique

Afin de bénéficier du statut de résident de longue durée, les ressortissants de pays tiers doivent satisfaire aux motifs d'ordre public et de sécurité publique. Autrement dit, le ressortissant extracommunautaire ne doit pas représenter une menace pour l'ordre public et la sécurité publique de l'État membre dans lequel sa demande est présentée. Ces deux conditions constituent des motifs valables et suffisants pour le refus par un État membre d'accorder le statut de résident de longue durée à un ressortissant de pays tiers. En effet l'article 6, paragraphe 1 de la directive 2003/109/CE prévoit que :

« Les États membres peuvent refuser l'octroi du statut de résident de longue durée pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique.

Lorsqu'il prend pareille décision, l'État membre prend en considération la gravité ou la nature de l'infraction contre l'ordre public ou la sécurité publique, ou le danger que représente la personne concernée, tout en tenant également compte de la durée de résidence et de l'existence de liens avec le pays de résidence ».

Le recours aux critères d'ordre public et de sécurité publique pour justifier une décision de refus du statut de résident de longue durée aux ressortissants de pays tiers, a fait l'objet d'encadrement par la jurisprudence de l'Union européenne. En effet, l'interprétation jurisprudentielle de la notion d'ordre public dans *l'affaire Bouchereau*⁹³ qui impliquait un ressortissant français reconnu coupable de détention illégale de stupéfiant, fait paraître la nécessité de l'existence d'une menace réelle et suffisamment grave de nature à affecter un intérêt fondamental de la société pour justifier son utilisation par un État membre. La Cour affirme :

« qu'en tant qu'il peut justifier certaines restrictions à la libre circulation des personnes relevant du droit communautaires, le recours par une autorité nationale à la notion de l'ordre public suppose, en tout cas l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société »⁹⁴.

Bien qu'il n'existe pas de définition homogène de la notion d'ordre public en droit européen, il arrive que les tribunaux procèdent à un contrôle de proportionnalité, comme ce fut le cas dans

⁹³ *La Reine c. Pierre Bouchereau*. Cour de Justice de l'Union Européenne, 27 octobre 1977, affaire 30-77, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61977CJ0030> (Consulté le 20 mai 2016)

⁹⁴ *Pierre Bouchereau.*, *supra* note 93 point 35

*l'affaire Adoui*⁹⁵ en 1982, dans laquelle, un litige opposait l'État belge à des citoyens de nationalité française, suite au refus par l'administration belge de leur accorder une autorisation de séjour sur le territoire belge en raison d'un comportement jugé contraire à l'ordre public parce que ces personnes étaient serveuses dans un bar suspect, du point de vue des mœurs. Dans sa décision, la Cour affirme que :

*« bien que le droit communautaire n'impose pas aux États membres une échelle uniforme des valeurs en ce qui concerne l'appréciation des comportements pouvant être considéré comme contraires à l'ordre public, un comportement ne saurait être considéré comme ayant un degré suffisant de gravité pour justifier des restrictions à l'admission ou au séjour, sur le territoire d'un État membre, dans le cas où le premier État ne prend pas, à l'égard du même comportement, quand il est le fait de ses propres ressortissants, des mesures répressives ou d'autres mesures réelles et effectives destinées à combattre ce comportement »*⁹⁶.

Bien que s'agissant de citoyens européens dans cette affaire, il en ressort que les États membres ne pourraient sanctionner des ressortissants étrangers, pour un comportement qui ne donnerait pas lieu à des mesures répressives similaires si les personnes en cause étaient des ressortissants de l'État membre. La Cour estime qu'il est impossible de considérer comme contraire à l'ordre public le seul comportement des non nationaux. Enfin, les attentats de Paris, de Copenhague et de Bruxelles suscitent de vifs débats au sein de l'Union européenne sur la

⁹⁵ *Rezguia Adoui contre État belge et ville de Liège et Dominique Cornuaille contre État belge*, Cour de Justice de l'Union Européenne, 18 mai 1982, Affaires jointes 115 et 116/81, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61981CJ0115> (Consulté le 20 mai 2016)

⁹⁶ *Rezguia Adoui*, supra note 99, point 1 du sommaire.

nécessité d'accorder plus de pouvoirs aux services de renseignement européens. Dans ce contexte de menace globale à la sécurité intérieure des États membres, les critères d'ordre public ou de sécurité publique acquièrent davantage d'importance dans le processus d'attribution du statut de résident de longue durée aux ressortissants étrangers. Cela ne devrait cependant pas justifier le non-respect des droits de la personne. Ce qui nous amène à l'analyse des droits applicables aux ressortissants de pays tiers.

II. L'étendue des droits applicables aux ressortissants de pays tiers

La reconnaissance du statut de résident de longue durée par un État membre en faveur des ressortissants de pays tiers rapproche leur statut de celui des citoyens de l'Union européenne. Le rapprochement des législations nationales vise à uniformiser les textes applicables aux résidents de longue durée dans les États membres. En effet, la directive 2003/109/CE constitue le fondement juridique des droits applicables aux ressortissants de pays tiers qui bénéficient d'un ensemble de droits tels que le droit à un traitement équitable, le droit à l'égalité en matière d'emploi, le droit à la libre circulation y compris le droit d'établissement dans un autre État de l'Union européenne et le droit au regroupement familial. Nous aborderons successivement chacun de ces droits applicables aux ressortissants de pays tiers tout en nous attachant sur le droit au regroupement familial sachant que le rapprochement des familles constitue la première source de l'immigration légale au sein de l'Union européenne.

1. Le droit à l'égalité de traitement

L'égalité de traitement constitue un principe fondamental du droit communautaire, fondé sur l'interdiction de toute forme de discrimination conformément à l'article 5 du *traité de Lisbonne*⁹⁷ qui stipule que :

« dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. »

Pour une mieux illustrer le principe de l'égalité de traitement entre les citoyens de l'Union européenne et les ressortissants extracommunautaires bénéficiant du statut de résident de longue durée dans un État membre, nous présentons la situation de deux personnes, l'une est originaire d'un État membre de l'Union européenne et l'autre est un ressortissant extracommunautaire. Sylvain de nationalité française et Charles d'origine camerounaise, résident et travaillent tous deux à Brno en République Tchèque, membre de l'Union européenne depuis mai 2004. Sylvain bénéficie de la citoyenneté européenne du fait de son lien de citoyenneté avec la France, un État membre de l'Union européenne et Charles est un ressortissant de pays tiers à l'Union européenne. En vertu du principe de l'égalité de traitement, ils sont soumis au même traitement concernant l'accès à l'emploi, l'accès au service public et l'accès à protection sociale. Cependant, leur statut repose sur des fondements juridiques différents. En effet, les ressortissants communautaires bénéficiant du statut de résident de longue durée dans un État membre de l'Union européenne sont régis par la *directive 2004/38/CE* relative au droit des

⁹⁷ *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, Journal officiel de l'Union européenne du 17.12.2007, C 306/01, en ligne : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.306.01.0001.01.FRA&toc=OJ:C:2007:306:FULL (Consulté le 20 mai 2016)*

citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres tandis que les ressortissants extracommunautaires sont régis par la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Dans un souci d'uniformisation, les citoyens européens bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil en vertu de l'article 24, paragraphe 1 de la directive 2004/38/CE²⁰⁰⁴ relative au droit des citoyens de l'UE et aux membres de leur famille, qui stipule que :

« [...] Tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité. Le bénéfice de ce droit s'étend aux membres de la famille, qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent ».

En effet, la citoyenneté européenne confère aux ressortissants des États membres de l'Union européenne un ensemble de droits tels que le droit à la libre circulation et le droit au séjour sur le territoire de l'ensemble des États membres, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes et le droit à une protection diplomatique du pays de résidence. L'article 20, paragraphe 1 du *traité instituant l'Union européenne*⁹⁸ constate l'étendue des droits

⁹⁸ *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), Journal officiel de l'Union européenne C 326/47 du 26.10.2012, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR> (Consulté le 19 mai 2016)*

reconnus aux ressortissants communautaires du fait du lien de citoyenneté qui leur lie à État membre de l'Union européenne, en stipulant que :

« Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres :

- a. le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres;*
- b. le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État;*
- c. le droit de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État;*
- d. le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue.*

Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci.

La volonté de rapprocher le statut juridique des ressortissants de pays tiers de celui des citoyens de l'Union européenne a été exprimé plus tôt par le Conseil européen lors de sa réunion extraordinaire de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, au cours de laquelle, il proclamait :

«18. l'Union européenne doit assurer un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire de ses États membres. 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. Cette politique

devrait également favoriser la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle et mettre en place des mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie.

21. Que le statut juridique des ressortissants de pays tiers devrait être rapproché de celui des ressortissants des États membres et qu'une personne résidant légalement dans un État membre, pendant une période à déterminer, et titulaire d'un permis de séjour de longue durée devrait se voir octroyer dans cet État membre un ensemble de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne »⁹⁹.

La directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dans un État membre de l'Union européenne prévoit un traitement équitable des résidents de longue durée avec les ressortissants nationaux conformément à l'article 11 paragraphe 1 qui stipule que :

« le résident de longue durée bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne :

- a) les conditions d'accès à un emploi salarié et à une activité non salariée, à condition que ces activités ne soient pas liées, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique, ainsi que les conditions d'emploi et de travail, y compris les conditions de licenciement et de rémunération;*
- b) l'éducation et la formation professionnelle, y compris les allocations et bourses d'études conformément à la législation nationale;*

⁹⁹ Conseil européen de Tampere du 15 et 16 Octobre 1999, *supra* note 33, point 18 et 21

- c) la reconnaissance des diplômes, certificats et autres titres professionnels, conformément aux procédures nationales pertinentes;*
- d) la sécurité sociale, l'aide sociale et la protection sociale telle qu'elles sont définies par la législation nationale;*
- e) les avantages fiscaux;*
- f) l'accès aux biens et aux services et la fourniture de biens et de services à la disposition du public, ainsi que l'accès aux procédures d'attribution d'un logement;*
- g) la liberté d'association, d'affiliation et d'engagement dans une organisation de travailleurs ou d'employeurs ou toute organisation professionnelle, y compris les avantages qui peuvent en résulter, sans préjudice des dispositions nationales en matière d'ordre public et de sécurité publique;*
- h) le libre accès à l'ensemble du territoire de l'État membre concerné, dans les limites prévues par la législation nationale pour des raisons de sécurité.*

En somme les résidents de longue durée d'origine communautaire et extracommunautaire ont droit à une égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil. Toutefois, les États membres peuvent restreindre le droit à l'égalité de traitement des ressortissants extracommunautaires en leur limitant l'accès à certaines catégories d'emploi. En effet, conformément à la législation nationale de l'État membre ou du droit communautaire, l'accès à certains emplois peut être réservé uniquement soit aux ressortissants nationaux, soit aux citoyens de l'Union européenne ou aux ressortissants des pays membres de l'Espace économique européen. Les États membres peuvent également restreindre le droit à l'égalité de traitement en matière d'aide et la protection sociale. Enfin, les droits prévus à l'article 20, paragraphe 2.b) c) et d) *du Traité sur le fonctionnement de l'UE* ne s'appliquent pas aux

ressortissants extracommunautaires, à savoir le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'État membre d'accueil.

2. Le droit à l'égalité en matière d'emploi

La politique commune de l'Union européenne en matière de l'immigration met de l'avant la non-discrimination comme principe de base en matière d'emploi. La *directive 2000/78/CE*¹⁰⁰ portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, interdit toute forme de discrimination basée sur la religion, l'âge, le handicap et l'orientation sexuelle. En effet, les ressortissants de pays tiers ayant le statut de résident de longue durée sur le territoire d'un État membre, devraient bénéficier du même traitement que les ressortissants nationaux en matière d'emploi. Le « *principe de l'égalité de traitement* » désigne selon l'article 2 paragraphe 1 de la directive 2000/78/CE, l'absence de toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, en ce qui concerne l'emploi et le travail. La directive incite les États membres à éliminer toute forme de discrimination par la mise en place d'un cadre général garantissant le respect de l'égalité de traitement entre les personnes au sein de l'Union européenne. En effet, conformément à son article premier, la directive 2000/78/CE a pour objet :

« [...] d'établir un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, en ce qui concerne l'emploi

¹⁰⁰ 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, Journal officiel des Communautés européennes L 303/16 du 2.12.2000, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:fr:PDF> (Consulté le 29 mai 2016)

et le travail, en vue de mettre en œuvre, dans les États membres, le principe de l'égalité de traitement ».

L'égalité de traitement qui s'entend de l'absence de toute discrimination directe ou indirecte à l'égard des personnes s'applique également aux ressortissants extracommunautaires tel que prévu aux termes du considérant 12 de la *directive 2000/78/CE* qui affirme que :

« [...] cette interdiction de discrimination doit également s'appliquer aux ressortissants de pays tiers, mais elle ne vise pas les différences de traitement fondées sur la nationalité et est sans préjudice des dispositions en matière d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers et à leur accès à l'emploi et au travail ».

Par ailleurs, les différences de traitement basées sur la nationalité et les conditions relatives à l'admission et au séjour des ressortissants de pays tiers ne constituent pas une discrimination au sens de la directive. En effet, l'article 3 paragraphe 2 de la directive, stipule que :

« la présente directive ne vise pas les différences de traitement fondées sur la nationalité et s'entend sans préjudice des dispositions et conditions relatives à l'admission et au séjour des ressortissants de pays tiers et des personnes apatrides sur le territoire des États membres et de tout traitement lié au statut juridique des ressortissants de pays tiers et personnes apatrides concernés ».

De même, les différences de traitement nées des accords de coopération ou d'association ne constituent pas non plus, une discrimination au sens de la directive. Il en est ainsi pour les ressortissants de la Suisse, de l'Islandais, de la Norvège et du Lichtenstein qui jouissent d'un accès au marché de travail européen en vertu de l'Accord Européen de Libre Échange.

3. La protection des ressortissants de pays tiers contre la discrimination

L'adoption de la *directive 2000/43/CE*¹⁰¹ relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique a permis l'établissement d'un cadre contraignant qui interdit toute discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Elle s'applique dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne et vise à garantir le respect du principe de l'égalité de traitement, tel que prévu par l'article premier de la directive qui stipule que :

« la présente directive a pour objet d'établir un cadre pour lutter contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, en vue de mettre en œuvre, dans les États membres, le principe de l'égalité de traitement »

Le dispositif européen de lutte contre la discrimination vise à assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité des politiques et des actions de l'Union européenne afin de garantir favorisant une meilleure intégration des ressortissants de pays tiers. En effet, dans l'application des dispositifs de la *directive 2000/43/CE*, les États membres doivent observer les *principes de subsidiarité*¹⁰² et de *proportionnalité*¹⁰³ tels qu'énoncés au considérant 28 de la *directive* qui indique que :

¹⁰¹ *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 d'origine ethnique, JOCE n° L 180 du 19/07/2000 p. 0022 – 0026, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0043> (Consulté le 29 mai 2016)*

¹⁰² *« En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union [...] » (art.5 par.3 du TFUE)*

¹⁰³ *« En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Les institutions de l'Union appliquent le principe de*

« conformément au principe de subsidiarité et au principe de proportionnalité tels qu'énoncés à l'article 5 du traité CE, l'objectif de la présente directive, à savoir assurer un niveau élevé commun de protection contre la discrimination dans tous les États membres, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut donc, en raison des dimensions et des effets de l'action, être mieux réalisé au niveau communautaire. La présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs, ».

L'application du principe de l'égalité de traitement aux ressortissants extracommunautaires en matière d'emploi et l'interdiction de la discrimination sous toutes ses formes favorisent l'intégration économique des ressortissants de pays tiers dans les États membres de l'Union européenne. Enfin, les ressortissants de pays tiers bénéficiant du statut de résident de longue durée dans un État membre de l'Union européenne jouissent du droit d'établissement sur le territoire d'un autre État membre.

4. Le droit d'établissement dans les États membres de l'Union européenne

Sous certaines conditions, les ressortissants de pays tiers bénéficient du droit de séjour et d'établissement dans un autre État membre de l'Union européenne. En effet, le droit de séjour dans les États membres est le corollaire du droit à la libre circulation qui est un principe fondamental du droit européen élargi aux résidents de longue durée et aux membres de leurs familles. La libre circulation telle que prévue par les dispositions de l'accord Schengen s'entend du droit dont dispose les ressortissants étrangers d'entrer et de circuler librement sur le territoire

proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité » (art.5 par.4 du TFUE)

des *États signataires*¹⁰⁴. L'article 21, paragraphe 1 de la *Convention d'application de l'accord Schengen*¹⁰⁵, stipule que :

« les étrangers titulaires d'un titre de séjour délivré par une des Parties Contractantes peuvent, sous le couvert de ce titre ainsi que d'un document de voyage, ces documents étant en cours de validité, circuler librement pendant une période de trois mois au maximum sur le territoire des autres Parties Contractantes, pour autant qu'ils remplissent les conditions d'entrée visées à l'article 5, paragraphe 1, points a), c) et e), et qu'ils ne figurent pas sur la liste de signalement nationale de la Partie Contractante concernée ».

En effet, les résidents de longue durée bénéficient du droit de séjourner sur le territoire des autres États membres pour une période dépassant trois mois dans le but d'exercer une activité économique, poursuivre des études ou même à d'autres fins. L'article 14 paragraphe 2 de la directive 2003/109/CE relative aux ressortissants de pays tiers stipule que :

« un résident de longue durée peut séjourner dans un deuxième État membre pour l'un des motifs suivants :

- a. exercer une activité économique à titre salarié ou indépendant;*
- b. poursuivre des études ou une formation professionnelle;*
- c. à d'autres fins »*

¹⁰⁴ *États signataires* : désignent en droit international, les États n'ayant pas encore consentis à être liés par un traité en forme solennelle. Un tel consentement est donné par le biais d'un acte de ratification ou d'adhésion (définition tirée du rapport d'évaluation du 19 novembre 2015 de Mme Suzanne Lalonde, professeure titulaire à l'Université de Montréal)

¹⁰⁵ *Convention d'application de l'Accord de Schengen, supra note 3*

Pour bénéficier du droit d'établissement dans le deuxième État membre, le ressortissant de pays tiers bénéficiant du statut de résident de longue durée doit présenter une demande de séjour dans les trois mois suivant son établissement sur le territoire de cet État qui peut exiger des preuves démontrant qu'il dispose de ressources financières stables, régulières et suffisantes pour ses propres besoins et ceux des membres de sa famille et d'une assurance maladie qui couvre l'ensemble des risques dans le deuxième État membre. Cette disposition vise à empêcher que le résident de longue durée ne devienne une charge pour l'État membre. De même, l'État membre peut refuser la demande d'établissement sur son territoire si le séjour du résident de longue durée ou des membres de sa famille représente une menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique. Une fois ces conditions satisfaites, le résident de longue durée peut introduire une demande d'établissement auprès des autorités compétentes du deuxième État membre tout en séjournant sur le territoire du premier État membre et obtiendra un titre de séjour. Le droit à un traitement équitable dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la protection sociale et de l'accès au service public s'applique exactement comme c'était le cas dans le premier État membre. Par ailleurs, une protection contre les mesures d'éloignement du territoire s'applique également aux ressortissants de pays tiers.

5. La protection contre les mesures d'éloignement

Des infractions graves commises par un résident de longue durée sur le territoire d'un État membre peuvent entraîner une mesure d'éloignement. Toutefois, la *directive 2003/109/CE* relative au statut des ressortissants de pays tiers encadre l'application des mesures d'éloignement visant des résidents de longue durée. En effet, l'article 12 paragraphe 1 qui de la directive stipule que :

« les États membres ne peuvent prendre une décision d'éloignement à l'encontre d'un résident de longue durée que lorsqu'il représente une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité publique »

La disposition du droit communautaire qui protège les résidents de longue durée contre les mesures d'éloignement du territoire d'un État membre, a été renforcée par la jurisprudence de l'Union européenne, notamment dans l'affaire *Nural Ziebell c. Land Baden-Württemberg*¹⁰⁶. Dans cette affaire, un litige opposait M. Ziebell, un ressortissant turc, au sujet d'une procédure d'expulsion du territoire allemand dont il faisait l'objet avant son mariage avec une personne de nationalité allemande. La Cour de justice de l'Union européenne estime :

« [...] Tout d'abord, que le résident de longue durée concerné ne peut être expulsé que s'il représente une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité publique. Ensuite, la décision d'éloignement ne saurait être justifiée par des motifs économiques. Enfin, avant d'adopter une telle décision, les autorités compétentes de l'État membre d'accueil sont tenues de prendre en considération la durée de la résidence de l'intéressé sur le territoire de cet État, son âge, les conséquences d'un éloignement pour la personne concernée et les membres de sa famille ainsi que les liens de cette dernière avec l'État de résidence ou l'absence de liens avec l'État d'origine »

En effet, une mesure d'éloignement du territoire visant un résident de longue durée doit être justifiée par une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité publique

¹⁰⁶ *Nural Ziebell c. Land Baden-Württemberg*, Cour de Justice de l'Union Européenne, 8 décembre 2011, C-371/08, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008CJ0371:FR:HTML> point 80, (Consulté le 30 mai 2016)

mais doit également prendre en compte d'autres facteurs tels que la durée de la résidence sur le territoire de l'État membre, l'âge et les conséquences de l'éloignement pour le résident de longue durée ainsi que les membres de sa famille. Des liens d'attachement avec l'État de résidence ou l'absence de liens avec l'État d'origine de l'étranger doivent être aussi pris en compte par l'État membre d'accueil. Celui-ci doit apporter la preuve d'une menace réelle et suffisamment grave pour justifier la mesure d'éloignement du territoire prise à l'encontre d'un résident de longue durée. Par ailleurs, le droit au regroupement familial avec les membres de la famille s'applique aux ressortissants de pays bénéficiant du statut de résident de longue durée dans un État membre de l'Union européenne.

III. Le droit au regroupement familial des membres de la famille

La catégorie du regroupement familial représente la première source de l'immigration légale dans les États membres de l'Union européenne. Dans son *rapport annuel de 2009*¹⁰⁷, le réseau européen de la migration classait la catégorie du regroupement familial en deuxième place en ce qui concerne le nombre de permis de séjour délivré par les États membres. Selon le « *Migration Policy Group* »¹⁰⁸, environ un demi-million de personnes ont été reçu dans 23 États membres de l'Union européenne en 2010 sous la catégorie du regroupement familial, soit un tiers de l'immigration totale pour l'ensemble des États membres. L'article 8 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, stipule que :

¹⁰⁷ *European Migration Network, Annual Report on Migration and International Protection Statistics 2009*, en ligne: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Informe_Anuar_Estadisticas_Migracion_Proteccion_Internacional/EMN_Synthesis_Migration_International_Protection_Statistics_2009_Final_June_2012.pdf (Consulté le 30 mai 2016)

¹⁰⁸ *Migration Policy Group, « Family reunion : comforting stereotypes, understanding family life », 9.11.2011*, en ligne: http://emnbelgium.be/sites/default/files/attachments/family_reunion_confronting_stereotypes_understanding_family_life_mpg_briefing_1.pdf (Consulté le 30 mai 2016)

« toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ».

En effet, la vie privée et familiale des ressortissants de pays tiers établis au sein de l'Union européenne doit être respectée dans toutes les circonstances par les États membres. En effet, la Cour de justice des communautés européennes confirme le droit au respect de la vie familiale des ressortissants de pays tiers dans *l'affaire Carpenter*¹⁰⁹ qui opposait Mme Carpenter, une ressortissante philippine, entrée le 18 septembre 1994 au Royaume-Uni en qualité de visiteur pour une période de six mois mais qui est demeurée dans le pays à l'expiration de sa période de séjour autorisée. Sa demande de séjour permanent à titre de conjointe d'un citoyen britannique a été rejetée par le Secretary of State le 21 juillet 1997. Dans sa décision, la Cour estime que :

« la décision d'expulsion de M^{me} Carpenter constitue une ingérence dans l'exercice par M. Carpenter de son droit au respect de sa vie familiale au sens de l'article 8 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après «la convention»), lequel fait partie des droits fondamentaux qui, selon la jurisprudence constante de la Cour, par ailleurs réaffirmée par le préambule de l'Acte unique européen et par l'article 6, paragraphe 2, UE, sont protégés dans l'ordre juridique communautaire. ».

Dans une autre décision rendue par la Cour européenne des droits de l'homme dans *l'affaire Boultif*¹¹⁰ portant sur un litige opposant un ressortissant algérien, marié à une citoyenne

¹⁰⁹ *Mary Carpenter contre Secretary of State for the Home Department*, Cour de Justice des Communautés Européennes, 11 juillet 2002, C-60/00, pt 42 en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62000CJ0060&from=FR>, (Consulté le 30 mai 2016)

¹¹⁰ *BOULTIF c. SUISSE*, Cour Européenne des Droits de l'Homme, 2 août 2001, Requête no 54273/00, pt 39 en ligne :

suisse et dont la demande de renouvellement de l'autorisation de séjour fut refusée pour des infractions commises en Suisse, la Cour confirme le droit au respect de la vie privée et familiale des ressortissants de pays tiers en affirmant que :

« [...] la Convention ne garantit, comme tel, aucun droit pour un étranger d'entrer ou de résider sur le territoire d'un pays déterminé. Toutefois, exclure une personne d'un pays où vivent ses parents proches peut constituer une ingérence dans le droit au respect de la vie familiale, tel que protégé par l'article 8 § 1 de la Convention.

[...] Le refus de renouveler son autorisation de séjour en Suisse constitue donc une ingérence dans l'exercice par l'intéressé de son droit au respect de sa vie familiale, au sens de l'article 8 § 1 de la Convention. ».

Nous aborderons dans cette partie, les dispositions applicables au regroupement familial des ressortissants de pays tiers telles que prévues par la *directive 2003/86/CE*¹¹¹ relative au droit du regroupement familial. Au sens de l'article 2.d) de la directive, on entend par « *regroupement familial* » : l'entrée et le séjour dans un État membre des membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers résidant légalement dans cet État membre afin de maintenir l'unité familiale, que les liens familiaux soient antérieurs ou postérieurs à l'entrée du regroupant.

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-64178#{"itemid":\["001-64178"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-64178#{) ,(Consulté le 30 mai 2016)

¹¹¹ Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, Journal officiel de l'Union européenne L 251/12 du 3.10.2003, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=FR>, (Consulté le 30 mai 2016)

1. L'application de la directive 2003/86/CE relative au regroupement familial

Facteur essentiel du processus d'insertion et d'intégration des ressortissants de pays tiers au sein des États membres de l'Union européenne, le regroupement familial permet la réunification des ressortissants de pays tiers avec les membres de leur famille. En effet, la *directive 2003/86/CE* relative au droit au regroupement familial fixe les conditions d'exercice du droit au regroupement familial par les ressortissants de pays tiers. Conformément au considérant (4) de la directive relative au droit au regroupement familial :

« 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 États membres, ce qui permet par ailleurs de promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté énoncé dans le traité ».

L'entrée et le séjour des membres de la famille des ressortissants de pays tiers qui séjournent et travaillent légalement dans un État membre fait partie des priorités de la politique européenne de l'immigration. En effet, l'approbation de la demande de regroupement familial par un État membre devrait entraîner une simplification des procédures d'obtention du visa et des autres documents pour le membre de la famille. Les liens familiaux du ressortissant tiers tel que le mariage peuvent être antérieur ou postérieur à son entrée sur le territoire européen puisque le regroupement familial couvre autant la formation que le maintien de l'unité familiale. Toutefois, seuls les membres restreints de la famille dont le conjoint et les enfants mineurs âgés de moins de 18 ans sont admissibles au regroupement familial. Le champ d'application de la directive 2003/86/CE se limite seulement aux ressortissants de pays tiers qui séjournent

légalement dans un État membre de l'Union européenne et détiennent un titre de séjour dont la validité est égale ou supérieure à un an. En effet, l'article 3 paragraphe 1 stipule que :

« la présente directive s'applique lorsque le regroupant est titulaire d'un titre de séjour délivré par un État membre d'une durée de validité supérieure ou égale à un an, ayant une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent, si les membres de sa famille sont des ressortissants de pays tiers, indépendamment de leur statut juridique ».

Sont exclus du champ application de la directive 2003/86/CE conformément à son article 3 paragraphe 2.a) b) et c), les ressortissants extracommunautaires qui ont présentés une demande d'asile et dont la demande n'a pas fait l'objet d'une décision définitive et les bénéficiaires d'une protection temporaire ou subsidiaire. Les membres de la famille des citoyens européens régis par la directive 2004/38/CE du Conseil européen du 29 avril 2004 échappent également à l'application de la directive 2003/86/CE.

Par ailleurs, la directive 2003/109/CE relative aux ressortissants de pays tiers, élargi le droit d'établissement dans un autre État membre aux membres de la famille des ressortissants de pays tiers. En effet, les membres de la famille du ressortissant étranger bénéficiant du statut de résident de longue durée, sont autorisés à l'accompagner ou à le rejoindre lorsqu'il exerce son droit de séjour dans un deuxième État membre. Cependant, les États membres ont le pouvoir de fixer des conditions d'exercice de toute activité salariée ou indépendante visant les membres de la famille. L'État membre peut aussi, dans le cadre de sa législation nationale restreindre l'accès à un emploi salarié ou à une activité indépendante aux membres de la famille du ressortissant

de pays tiers. Enfin, l'exercice du droit au regroupement familial est soumis à des conditions prévues à l'article 6 de la directive 2003/86/ CE relative au regroupement familial.

2. Les conditions requises pour l'exercice du droit au regroupement familial

L'exercice du droit au regroupement familial par des ressortissants de pays tiers résidant sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, est soumis à des conditions multiples comparativement aux citoyens de l'Union européenne. En effet, l'article 7 paragraphe 1 de la directive stipule que :

« lors du dépôt de la demande de regroupement familial, l'État membre concerné peut exiger de la personne qui a introduit la demande de fournir la preuve que le regroupant dispose :

a) d'un logement considéré comme normal pour une famille de taille comparable dans la même région et qui répond aux normes générales de salubrité et de sécurité en vigueur dans l'État membre concerné ;

b) d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques normalement couverts pour ses propres ressortissants dans l'État membre concerné, pour lui-même et les membres de sa famille ;

c) de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné. Les États membres évaluent ces ressources par rapport à leur nature et leur régularité et peuvent tenir compte du niveau des rémunérations et des pensions minimales nationales ainsi que du nombre de membres que compte la famille.

Les États membres peuvent également imposer des conditions relatives à la durée du séjour légale du ressortissant de pays tiers sur son territoire pour être admissible au regroupement familial. À cet effet, l'article 8 de la directive 2003/86/CE stipule que :

« les États membres peuvent exiger que le regroupant ait séjourné légalement sur leur territoire pendant une période qui ne peut pas dépasser deux ans, avant de se faire rejoindre par les membres de sa famille. Par dérogation, lorsqu'en matière de regroupement familial, la législation existant dans un État membre à la date d'adoption de la présente directive tient compte de sa capacité d'accueil, cet État membre peut prévoir d'introduire une période d'attente de trois ans au maximum entre le dépôt de la demande de regroupement familial et la délivrance d'un titre de séjour aux membres de la famille ».

Dans le processus d'évaluation des demandes de regroupement familial présentées par les ressortissants de pays tiers, les États membres doivent tenir compte de facteurs additionnels tels que le degré des liens familiaux, la durée de résidence dans le pays membre ou l'existence d'attaches avec ce pays, conformément à l'article 17 de la directive qui prévoit que :

« les États membres prennent dûment en considération la nature et la solidité des liens familiaux de la personne et sa durée de résidence dans l'État membre, ainsi que l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine, dans les cas de rejet d'une demande, de retrait ou de non-renouvellement du titre de séjour, ainsi qu'en cas d'adoption d'une mesure d'éloignement du regroupant ou des membres de sa famille ».

Par ailleurs, la jurisprudence européenne réaffirme l'importance de la prise en compte par les États membres de l'intérêt supérieur de l'enfant, des liens familiaux et le respect de la vie familiale des ressortissants de pays tiers. Dans *l'affaire Chakroun*¹¹² faisant suite à un litige opposant M^{me} Chakroun au ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas au sujet du refus d'un permis de séjour provisoire dans le cadre d'une demande de regroupement familial. En effet, la Cour de justice de l'Union européenne estime que :

« l'autorisation du regroupement familial étant la règle générale, la faculté prévue à l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive doit être interprétée de manière stricte. Par ailleurs, la marge de manœuvre reconnue aux États membres ne doit pas être utilisée par ceux-ci d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci. [...] que les dispositions de la directive, et notamment l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de celle-ci, doivent être interprétées à la lumière des droits fondamentaux et, plus particulièrement, du droit au respect de la vie familiale consacré tant par la CEDH que par la charte ».

Le considérant 5 de la directive 2003/86/CE du Conseil indiquent que :

« (5) Les États membres devraient mettre en œuvre les dispositions de la présente directive sans faire de discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une

¹¹² *Rhimou Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken*, Cour de justice de l'Union européenne (deuxième chambre), 4 mars 2010, C - 578/08, par. 43; en ligne : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82677&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=821585>, (Consulté le 30 mai 2016)

minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. »

Enfin, dans les conclusions de son *rapport sur l'application de la directive 2003/86/CE*¹¹³ relative au droit au regroupement familial, la Commission européenne remarque que :

« [...] plusieurs problèmes généraux de mauvaise transposition ou d'application erronée de la directive concernant la facilitation de l'obtention de visas, l'octroi d'un titre de séjour autonome, la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit de recours et les dispositions plus favorables pour le regroupement familial des réfugiés ».

La Commission indiquait en outre que :

« [...] les effets de la directive sur l'harmonisation des règles de regroupement familial demeurent limités. Le caractère modérément contraignant de la directive laisse une grande latitude aux États membres et, dans certains d'entre eux, il en a résulté un affaiblissement des normes lorsque des dispositions facultatives de la directive relatives à certaines conditions d'exercice du droit au regroupement familial ont été appliquées de manière trop large ou excessive ».

Conclusion de la deuxième partie

Le traitement dont bénéficie les ressortissants de pays tiers résident de longue durée au sein de l'Union européenne rapproche leur statut de celui des citoyens européens. En effet,

¹¹³ *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la Directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial* /* COM/2008/0610 final, Bruxelles, le 8.10.2008, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52008DC0610>, (Consulté le 30 mai 2016)

l'harmonisation de la législation européenne applicable aux résidents de longue durée et aux membres de leur famille a permis le rapprochement de leur statut juridique à celui des ressortissants des États membres. Une personne résidant légalement dans un État membre, pendant une période d'au moins cinq ans et titulaire d'un permis de séjour de longue durée jouit dans cet État membre d'un ensemble de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne. L'étendue des droits consacrés par les dispositions européennes aux ressortissants des pays tiers durablement installés dans les États membres favorise considérablement leur intégration économique et sociale. Le statut de résident de longue durée garanti aux ressortissants de pays tiers, différents droits tels que le droit à l'égalité de traitement, le droit d'établissement dans les États membres de l'Union européenne et le droit au regroupement familial. Par ailleurs, les résidents de longue durée sont également protégés contre toute forme de discrimination basée sur l'origine ethnique, la race, le sexe ou la religion et contre les mesures d'éloignement du territoire. Le statut juridique des ressortissants de pays tiers tel qu'abordé dans ce travail demeure intact malgré la crise migratoire que traverse l'Union européenne. Toutefois, l'octroi du statut de résident de longue durée par les États membres est soumis à des conditions devant être satisfaites par les ressortissants de pays tiers.

Partie III : Les dispositifs européens applicables aux travailleurs étrangers et l'impact de la crise économique

Face au vieillissement de la population européenne, l'immigration joue un rôle important au sein de l'Union européenne. En effet, Dans son *rapport*¹¹⁴ sur le vieillissement des populations publié en 1982, les Nations-Unies révélait déjà les conséquences économiques et sociales du vieillissement des populations sur le développement des pays industrialisés. La Commission européenne se penchait à son tour sur l'impact économique du vieillissement des populations dans les États membres de l'Union européenne, dans son *rapport*¹¹⁵ publié en mars 2006. Selon les conclusions du rapport, la baisse significative des taux de natalité et l'accroissement de l'espérance de vie dans les États membres de l'Union sont à l'origine du vieillissement de la population et entraînant une diminution de la population active. Cette diminution de la population active engendrerait des difficultés liées au financement des politiques sociales à cause de l'augmentation des taux de dépendance. En effet, dans une *communication*¹¹⁶ publiée en 2006, la Commission européenne indiquait que :

« le nombre d'européens en âge de travailler (âgés de 15 à 64 ans) dans l'UE-25 diminuera de 48 millions entre 2006 et 2050 et le taux de dépendance devrait doubler

¹¹⁴ Nations Unies, « Rapport de l'Assemblée Mondiale sur le vieillissement », A/CON.113/31, Vienne, 26 juillet-6 août 1982, en ligne : <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/Resources/VIPEE-French.pdf> (Consulté le 02 juin 2016)

¹¹⁵ GIPSPSI, expertise international « Rapport de la Commission Européenne sur l'impact économique du vieillissement des populations dans les États membres de l'UE à 25 » publié le 30 mars 2006, en ligne : <http://www.gipspsi.org/Veille-strategique/Veille-thematique/Impact-economique-du-vieillissement-des-populations-dans-l-UE> (Consulté le 02 juin 2016)

¹¹⁶ Communication de la Commission « L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité » COM(2006) 571 final du 12.10.2006, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0571&from=FR> (Consulté le 02 juin 2016)

pour atteindre 51% en 2050. Ce changement démographique s'accompagnera de bouleversements sociaux profonds (protection sociale, logement, travail) dans tous les pays concernés par le défi du vieillissement de la population ».

La Commission européenne préconise cinq grandes orientations afin de relever le défi du déclin démographique de l'Union européenne. Parmi elle, *le développement d'une politique commune de l'immigration légale afin d'attirer une main-d'œuvre étrangère qualifiée pour combler les besoins en main d'œuvres du marché de travail de l'Union européenne.*¹¹⁷ Enfin, selon une récente *étude*¹¹⁸ de l'OCDE et de l'Union européenne, publiée le 18 Septembre 2014, l'immigration constitue une solution au vieillissement de la population européenne. L'étude milite en faveur d'une meilleure mobilité et d'une meilleure utilisation des compétences des immigrés déjà présents au sein des États membres de l'Union européenne. En effet, les auteurs de l'étude affirment que :

« la Stratégie de l'OCDE en faveur des compétences souligne la nécessité de développer les compétences de la population active, et de faire un meilleur usage des compétences existantes. Les populations immigrées apportent des compétences souvent différentes de celles des autochtones. Une meilleure connaissance des compétences apportées par les immigrés, de leur utilisation et de la valeur qui leur est accordée sur le marché du travail

¹¹⁷ Commission européenne, « Démographie, vieillissement actif et retraites », guide de l'Europe sociale Volume3, ISSN 1977-2351, mai 2012, en ligne : http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/aisblgenerations/documents/DocPart_Declar_DemographieVieillissementActifRetraites_2012.pdf (Consulté le 02 juin 2016)

¹¹⁸ OCDE/Union Européenne (2014), *Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail*, Éditions OCDE, en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217027-fr> (Consulté le 02 juin 2016)

du pays d'accueil est essentielle pour garantir que les immigrés réalisent pleinement leur potentiel ».

En effet, dans le but de garantir une meilleure gestion de ses flux migratoires, l'Union européenne a adopté des dispositions applicables aux travailleurs étrangers issus de pays tiers. Parmi elles, la *directive 2009/50/CE*¹¹⁹ établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, la *directive 2011/98/UE*¹²⁰ établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique, la *directive 2009/52/CE* prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier¹²¹ et la *directive 2008/115/CE*¹²² relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Parmi les dispositifs européens applicables aux travailleurs étrangers, nous aborderons la politique de la « carte bleue » destinée à l'emploi des travailleurs étrangers hautement qualifiés et la politique du « permis unique » visant la simplification des démarches administratives en faveur des

¹¹⁹ *Directive 2009/50/CE, supra note 41*

¹²⁰ *Directive 2011/98/UE, supra note 40*

¹²¹ *Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, Journal officiel de l'Union européenne L 168/24 du 30.6.2009; en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052&from=en> (Consulté le 02 juin 2016)*

¹²² *DIRECTIVE 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, Journal officiel de l'Union européenne du 24.12.2008, L 348/98, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:FR:PDF> ,(Consulté le 02 juin 2016)*

ressortissants de pays tiers. Enfin, nous étudierons l'impact de la crise économique de 2008 sur la politique de l'immigration et de l'asile.

I. Les dispositifs européens applicables aux travailleurs étrangers

Dans cette partie, il sera question de la politique de la « carte bleue » européenne destinée à l'emploi des travailleurs étrangers hautement qualifiés et de la politique du « permis unique » qui vise à simplifier les démarches administratives pour les ressortissants de pays tiers.

1. La politique de la carte bleue européenne

En effet, le dispositif de la carte bleue européenne permet de promouvoir l'emploi des ressortissants de pays tiers à des postes hautement qualifiés afin de soutenir le dynamisme et la compétitivité de l'économie européenne. On entend par « emploi autrement qualifié » selon l'article 2 b) de la directive 2009/50/CE :

« l'emploi d'une personne qui : dans l'État membre concerné, est protégée en tant que travailleur dans le cadre de la législation nationale sur l'emploi et/ou conformément aux pratiques nationales, quel que soit le lien juridique, aux fins de l'exercice d'un travail réel et effectif, pour le compte ou sous la direction de quelqu'un d'autre, pour lequel une personne est rémunérée, et qui possède les compétences requises appropriées et spécifiques, attestées par des qualifications professionnelles élevées »

La politique de la carte bleue est un mécanisme européen basé sur une procédure commune et simplifiée visant à soutenir les efforts des États membres et des entreprises européennes dans la recherche d'une main d'œuvre étrangère hautement qualifiés. Elle permet aux États membres de gérer leur propre système de délivrance des titres de séjour à des travailleurs étrangers

hautement qualifiés. La directive de la carte bleue est applicable dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne à l'exception du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande. Elle vise à établir les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, conformément à son article premier qui stipule que :

« la directive a pour objet de déterminer :

a) les conditions d'entrée et de séjour de plus de trois mois sur le territoire des États membres des ressortissants de pays tiers qui viennent occuper un emploi hautement qualifié et sont titulaires d'une carte bleue européenne, et des membres de leur famille ;

b) les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers et des membres de leur famille visés au point a) dans des États membres autres que le premier État membre ».

Une procédure commune simplifiée s'applique aux travailleurs hautement qualifiés dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Le titulaire de la carte bleue européenne et les membres de sa famille peuvent à certaines conditions, se déplacer dans un autre État membre afin d'occuper un emploi hautement qualifié. En effet, l'article 18 paragraphe 1,2 et 3 de la directive traite des conditions de séjour dans d'autres États membres et prévoit que :

1. Après dix-huit mois de séjour légal dans le premier État membre en tant que titulaire d'une carte bleue européenne, l'intéressé et les membres de sa famille peuvent se rendre dans un autre État membre aux fins d'un emploi hautement qualifié, dans les conditions fixées au présent article.

2. *Dès que possible et au plus tard un mois après son entrée sur le territoire du deuxième État membre, le titulaire de la carte bleue européenne et/ou son employeur introduit une demande de carte bleue européenne auprès de l'autorité compétente de cet État membre et présente tous les documents prouvant que les conditions visées à l'article 5 sont remplies pour le deuxième État membre. Le deuxième État membre peut décider, conformément au droit national, de ne pas autoriser le demandeur à travailler tant que son autorité compétente n'a pas rendu une décision positive concernant la demande.*

3. *La demande peut également être présentée aux autorités compétentes du deuxième État membre, alors que le titulaire de la carte bleue européenne séjourne toujours sur le territoire du premier État membre.*

Enfin, pour bénéficier des avantages de la carte bleue européenne, les travailleurs étrangers doivent satisfaire à des conditions d'admission prévues à l'article 5 de la directive.

i) Les conditions d'admission des travailleurs hautement qualifiés

L'admissibilité des travailleurs étrangers au dispositif de la carte bleue européenne est en effet, soumise au respect des critères prévus par la directive. Le travailleur étranger doit obtenir un contrat de travail valide d'une durée d'au moins un an et attester qu'il répond aux exigences prévues par la législation de l'État membre notamment en ayant les qualifications requises pour l'exercice des professions non réglementées. En effet, l'article 5 paragraphe 1 de la directive stipule que :

« sans préjudice de l'article 10, paragraphe 1, le ressortissant de pays tiers qui sollicite une carte bleue européenne aux termes de la présente directive :

- a) *présente un contrat de travail valide ou, conformément à ce qui est prévu par la législation nationale, une offre ferme pour un emploi hautement qualifié, d'une durée d'au moins un an dans l'État membre concerné ;*
- b) *présente un document attestant qu'il satisfait aux conditions auxquelles la législation nationale subordonne l'exercice par les citoyens de l'Union de la profession réglementée indiquée dans le contrat de travail ou l'offre d'emploi ferme conformément à ce qui est prévu par la législation nationale ;*
- c) *pour les professions non réglementées, présente les documents attestant qu'il possède les qualifications professionnelles élevées pertinentes pour l'activité ou le secteur mentionné dans le contrat de travail ou l'offre d'emploi ferme conformément à ce qui est prévu par la législation nationale;*
- d) *produit un document de voyage en cours de validité, tel que défini par le droit national, une demande de visa ou un visa, si nécessaire, ainsi que la preuve, le cas échéant, d'un titre de séjour en bonne et due forme ou d'un visa national de longue durée. Les États membres peuvent exiger que la période de validité du document de voyage couvre au moins la durée initiale de validité du titre de séjour;*
- e) *produit la preuve qu'il a souscrit ou, si cela est prévu par la législation nationale, qu'il a demandé à souscrire une assurance-maladie pour tous les risques pour lesquels sont normalement couverts les ressortissants de l'État membre concerné, pendant les périodes*

durant lesquelles il ne bénéficiera, du fait de son contrat de travail ou en liaison avec celui-ci, d'aucune couverture de ce type ni d'aucune prestation correspondante;

f) n'est pas considéré comme une menace pour l'ordre public, la sécurité ou la santé publiques.

Enfin, le travailleur étranger à l'obligation de souscrire à une assurance maladie qui couvre les risques durant les périodes transitoires sans couverture offerte par son contrat de travail, l'objectif étant d'éviter que les travailleurs étrangers ne deviennent une charge pour l'État membre qui délivre le titre de séjour. Le travailleur étranger ne doit pas non plus constituer une menace à l'ordre public, à la sécurité nationale ou à la santé publique et doit posséder un document de voyage dont la validité couvre au moins la durée initiale de validité du titre de séjour. Les travailleurs étrangers titulaires d'une carte bleue européenne délivrée par un État membre, bénéficient du droit d'accès au marché de travail de l'Union européenne.

ii) Le droit d'accès des travailleurs étrangers au marché européen.

Les titres de séjour nationaux délivrés par les États membres ont une portée nationale et ne permettent pas aux travailleurs étrangers de séjourner sur le territoire des autres États membres de l'Union européenne. Quant aux titulaires de la carte bleue, l'accès au marché du travail pour les emplois hautement qualifiés n'est limité que durant les deux premières années. De même, ils n'ont droit à l'égalité de traitement avec les travailleurs nationaux qu'après une période de deux ans. En effet, l'article 12 paragraphe 1 et 2 de la *directive 2009/50/CE* stipule que :

« 1. durant les deux premières années de son emploi légal dans l'État membre concerné en tant que titulaire d'une carte bleue européenne, l'intéressé a un accès au marché du

travail qui est limité à l'exercice des activités rémunérées qui remplissent les conditions d'admission visées à l'article 5[.] ».

2. Pendant les deux premières années d'emploi légal dans l'État membre concerné en tant que titulaire d'une carte bleue européenne, tout changement d'employeur est subordonné à l'autorisation préalable, par écrit, des autorités compétentes de l'État membre de résidence, conformément aux procédures nationales et dans les délais fixés à l'article 11, paragraphe 1. Les modifications ayant des conséquences pour les conditions d'admission font l'objet d'une communication préalable ou, si la législation nationale le prévoit, d'une autorisation préalable ».

La limitation du droit d'accès au marché européen constitue l'une des faiblesses du dispositif de la carte bleue européenne, sachant que les travailleurs étrangers ont été admis afin d'occuper des emplois hautement qualifiés. Leur mobilité se trouve ainsi restreindre du fait de l'absence d'un accès automatique au marché du travail européen. Le dispositif de la carte bleue perd ainsi de son attractivité et de son efficacité puisque la dimension européenne du marché du travail semble inexistante pour les ressortissants de pays tiers. Malgré cette restriction, les titulaires de la carte bleue ayant séjourné pendant au moins dix-huit mois dans un État membre de l'Union européenne peuvent occuper un emploi hautement qualifié dans d'autres États membres avec les membres de leur famille. La mobilité intracommunautaire des travailleurs étrangers hautement qualifiés s'avère possible après une période de séjour légal de dix-huit mois dans l'État membre de l'Union ayant délivré la carte bleue. En effet, l'article 18 paragraphe 1 de la directive stipule : « *qu'après dix-huit mois de séjour légal dans le premier État membre en tant que titulaire d'une carte bleue européenne, l'intéressé et les membres de sa famille*

peuvent se rendre dans un autre État membre aux fins d'un emploi hautement qualifié, dans les conditions fixées au présent article ».

Après une période de résidence de deux ans, tel qu'indiqué plus haut, les travailleurs hautement qualifiés et les membres de leur famille bénéficient de droits sociaux et économiques. En effet, la directive permet de combler les besoins du marché de travail en main-d'œuvre hautement qualifiée dans les États membres de l'Union européenne et de réduire l'impact du déclin démographique sur l'économie européenne. Enfin, le droit à l'égalité de traitement prévue par la législation européenne facilite l'intégration des travailleurs étrangers hautement qualifiés ainsi que des membres de leur famille.

iii) L'égalité de traitement en faveur des travailleurs hautement qualifiés

Les ressortissants de pays tiers titulaires de la carte bleue européenne ont droit à l'égalité de traitement avec les nationaux dans de nombreux domaines, notamment en ce qui concerne les conditions de travail, la sécurité sociale, les pensions, la reconnaissance des diplômes, l'enseignement et la formation professionnelle. Ce droit peut être limité par l'État membre sur le territoire duquel le titulaire de la carte bleue et les membres de sa famille sont enregistrés. Tout comme le droit d'accès au marché de travail, les ressortissants de pays tiers n'ont droit à l'égalité de traitement qu'au bout de deux ans d'emploi légal en vertu de l'article 12 paragraphe 1 de la directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, qui prévoit que :

« [...] Après ces deux premières années, les États membres peuvent octroyer aux personnes concernées l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'accès aux emplois hautement qualifiés ».

Les titulaires de la carte bleue européenne et les membres de leur famille peuvent bénéficier de l'égalité de traitement dans de nombreux domaines en vertu de l'article 14 paragraphe 1 de la directive 2009/50/CE, qui stipule que :

« les titulaires d'une carte bleue européenne bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre qui a délivré la carte bleue européenne en ce qui concerne :

- a) les conditions de travail, y compris les exigences en matière de salaire et de licenciement ainsi que de santé et de sécurité au travail;*
- b) la liberté d'association, d'affiliation et d'engagement dans une organisation de travailleurs ou d'employeurs ou toute organisation professionnelle, y compris les avantages qui peuvent en résulter, sans préjudice des dispositions nationales en matière d'ordre public et de sécurité publique;*
- c) l'éducation et la formation professionnelle;*
- d) la reconnaissance des diplômes, certificats et autres qualifications professionnelles, conformément aux procédures nationales pertinentes;*
- e) les dispositions des législations nationales concernant les branches de sécurité sociale, telles qu'elles sont définies dans le règlement (CEE) no 1408/71. Les dispositions particulières figurant à l'annexe du règlement (CE) no 859/2003 s'appliquent en conséquence ;*
- f) sans préjudice des accords bilatéraux existants, le paiement des droits acquis en matière de pension légale de vieillesse, au taux appliqué en vertu de la législation du ou des États membres débiteurs, en cas de déménagement dans un pays tiers;*
- g) l'accès aux biens et aux services et l'obtention des biens et des services offerts au public, y compris les procédures d'obtention d'un logement, ainsi que les services d'information et de conseil proposés par les services de l'emploi;*

h) le libre accès à l'ensemble du territoire de l'État membre concerné, dans les limites prévues par la législation nationale ».

L'égalité de traitement dont bénéficient les ressortissants de pays tiers titulaires de la carte bleue européenne favorise leur intégration dans les États membres. En effet, l'Union européenne devient ainsi un pôle d'attraction pour les travailleurs hautement qualifiés à la recherche de nouveaux défis professionnels et économiques. Le dispositif de la carte bleue contribue au renforcement du marché unique européen en favorisant l'apport d'une main d'œuvre étrangère hautement qualifiée. Par ailleurs, la politique du permis unique permet le recrutement de travailleurs étrangers à des emplois saisonniers dans le domaine de l'agriculture et du tourisme.

2. La politique du permis unique européen

La politique du permis unique contribue à l'uniformisation des procédures d'obtention de permis de travail et de séjour dans les États membres de l'Union européenne. Elle rapproche les dispositions européennes du droit national des États membres en ce qui concerne les conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers et empêche l'exploitation de la main d'œuvre étrangère au sein de l'Union européenne. En effet, l'article premier de la *directive 2011/98/UE établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique*¹²³ prévoit :

« a) une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider sur le territoire d'un État membre

¹²³ Directive 2011/98/UE, *supra* note 40

afin d'y travailler, de manière à simplifier les procédures d'admission de ces personnes et à faciliter le contrôle de leur statut ; et

b) un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre, quel que soit le motif de leur admission initiale sur le territoire de cet État membre, sur le fondement de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre ».

La disposition du permis unique permet l'instauration d'une *procédure de demande unique*¹²⁴ pour la délivrance d'un permis de séjour et de travail à des ressortissants extracommunautaires. Au cours de la période de validité du permis unique, son titulaire jouit d'un ensemble de droits tels que prévus à l'article 11 de la directive qui stipule que :

« lorsqu'un permis unique a été délivré conformément au droit national, il autorise, pendant sa période de validité, au minimum son titulaire à :

« a) entrer et séjourner sur le territoire de l'État membre qui a délivré le permis unique, pour autant que le titulaire remplisse toutes les conditions d'admission, conformément au droit national ;

b) jouir d'un libre accès à l'ensemble du territoire de l'État membre qui a délivré le permis unique, dans les limites prévues par le droit national ;

¹²⁴ *Au sens de l'article 2.d) de la directive 2011/98/UE, on entend par « procédure de demande unique »: toute procédure conduisant, sur le fondement d'une demande unique introduite par un ressortissant d'un pays tiers ou par son employeur, en vue d'être autorisé à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre, à une décision statuant sur la demande de permis unique*

- c) exercer l'activité professionnelle spécifique autorisée dans le cadre du permis unique, conformément au droit national ;*
- d) être informé des droits que lui confère le permis unique en vertu de la présente directive et/ou du droit national ».*

Par ailleurs, les travailleurs issus de pays tiers et visés par la directive 2011/98/UE bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre conformément à l'article 12 paragraphe 1, en ce qui concerne :

- a) les conditions de travail, y compris en matière de salaire et de licenciement, ainsi qu'en matière de santé et de sécurité au travail;*
- b) la liberté d'association, d'affiliation et d'adhésion à une organisation de travailleurs ou d'employeurs ou à toute organisation professionnelle spécifique, y compris les avantages qui en résultent, sans préjudice des dispositions nationales en matière d'ordre public et de sécurité publique;*
- c) l'éducation et la formation professionnelle;*
- d) la reconnaissance des diplômes, certificats et autres qualifications professionnelles, conformément aux procédures nationales applicables;*
- e) les branches de la sécurité sociale, telles que définies dans le règlement (CE) n° 883/2004;*

- f) les avantages fiscaux, pour autant que le travailleur soit considéré comme étant fiscalement domicilié dans l'État membre concerné;*
- g) l'accès aux biens et aux services ainsi que la fourniture de biens et de services mis à la disposition du public, y compris les procédures d'accès au logement en vertu du droit national, sans préjudice de la liberté contractuelle prévue par le droit de l'Union et par le droit national;*
- h) les services de conseil proposés par les services de l'emploi.*

Toutefois, les États membres peuvent exclure certains ressortissants de pays tiers de l'application du principe de l'égalité de traitement. En effet, les ressortissants de pays tiers admis sur le territoire de l'État membre à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, les travailleurs titulaires d'un permis de travail de moins de six mois et les ressortissants de pays tiers qui sont autorisés à travailler sous couvert d'un visa ne bénéficient pas du droit à l'égalité de traitement en ce qui concerne l'attribution des prestations sociales. L'article 12 paragraphe 2.b) stipule à cet effet, que :

« [...] Les États membres peuvent décider que le paragraphe 1, point e), relatif aux prestations familiales, ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers qui ont été autorisés à travailler sur le territoire d'un État membre pour une période ne dépassant pas six mois, ni aux ressortissants de pays tiers qui ont été admis afin de poursuivre des études ou aux ressortissants de pays tiers qui sont autorisés à travailler sous couvert d'un visa ».

L'instauration du permis de séjour et de travail unique contribue à la simplification des procédures de demande d'autorisation de séjour et de travail. Les ressortissants de pays tiers titulaires d'un visa régulier ainsi que ceux de la catégorie des membres de la famille des citoyens de l'Union européenne ne sont pas concernés par ce dispositif. En somme, le dispositif du permis unique vise à simplifier les démarches administratives pour les ressortissants de pays tiers et à leur accorder des droits comparables à ceux des citoyens européens concernant les conditions de travail, la sécurité sociale et l'accès aux services publics. En effet, le Conseil européen affirme dans le considérant (5) de la directive que la simplification procédurale a déjà été mise en place par plusieurs États membres et elle a permis aux migrants et à leurs employeurs de disposer d'une procédure plus efficace, de même qu'elle a facilité les contrôles de la légalité de leur séjour et emploi. Enfin, le dispositif du permis unique permet de régler l'embauche des travailleurs saisonniers au sein des États membres et prévoit des droits applicables à ces travailleurs.

i) Le recours aux travailleurs saisonniers

Pour lutter contre l'exploitation des travailleurs étrangers, l'Union européenne a adopté la *directive 2014/36/UE*¹²⁵ établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier. Conformément à son considérant (7), la directive devrait contribuer :

¹²⁵ Directive 2014/36/UE du Parlement Européen, et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier, JOUE L 94/375 du 28.3.2014, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0036&from=FR>, (Consulté le 25 juin 2016)

« à la bonne gestion des flux migratoires en ce qui concerne la catégorie spécifique de l'immigration temporaire saisonnière et à garantir des conditions de travail et de vie décentes pour les travailleurs saisonniers, en établissant des règles équitables et transparentes en matière d'admission et de séjour et en définissant les droits des travailleurs saisonniers, tout en fournissant des incitations et des garanties permettant d'éviter que la durée de séjour autorisée ne soit dépassée ou qu'un séjour temporaire ne se transforme en séjour permanent »

L'adoption de la directive représente une étape importante dans la gestion des flux migratoires sous la catégorie de l'immigration temporaire. Les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier sont déterminées dans la directive qui offre plus de protection aux travailleurs saisonniers en ce qui concerne les conditions de travail. En effet, les États membres ont l'obligation d'informer les travailleurs saisonniers sur leurs droits et obligations. En vertu de l'article 3.b) de la directive, on entend par travailleur saisonnier :

« un ressortissant de pays tiers qui conserve son lieu de résidence principal dans un pays tiers et séjourne légalement et temporairement sur le territoire d'un État membre pour exercer une activité soumise au rythme des saisons, sur la base d'un ou de plusieurs contrats de travail à durée déterminée, conclu(s) directement entre ce ressortissant de pays tiers et l'employeur établi dans ledit État membre ».

En effet, la période maximale de séjour fixée par les États membres ne peut être inférieure à cinq mois et supérieure à neuf mois par période de douze mois. À la fin de la période fixée,

le travailleur saisonnier doit quitter le territoire de l'État membre à moins qu'il n'obtienne un autre type de permis de séjour délivré selon le droit européen ou la législation nationale. L'article 14 paragraphe 1 et 2 disposent que :

« 1. Les États membres fixent une période maximale de séjour des travailleurs saisonniers qui ne peut être inférieure à cinq mois et supérieure à neuf mois par période de douze mois. Au terme de cette période, le ressortissant de pays tiers quitte le territoire de l'État membre, sauf si l'État membre concerné lui a délivré un permis de séjour au titre de son droit national ou du droit de l'Union à des fins autres qu'un travail saisonnier.

2. Les États membres peuvent fixer une période maximale par période de douze mois durant laquelle un employeur est autorisé à engager des travailleurs saisonniers. Cette période n'est pas inférieure à la période maximale de séjour déterminée en vertu du paragraphe 1 ».

Les membres de la famille des citoyens européens, les résidents de longue durée et les ressortissants de pays tiers détachés par des entreprises établies dans un État membre, dans le cadre d'une prestation de services conformément à la *directive 96/71/CE* sont exclus du champ d'application de la directive. Par ailleurs, la directive incite à la protection des droits des travailleurs saisonniers durant leur séjour sur le territoire de l'État membre. Ainsi le Conseil européen affirme au considérant (43) que :

« Compte tenu de la situation particulièrement vulnérable des travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers et de la nature temporaire de leur mission, il convient d'assurer une protection efficace des droits des travailleurs saisonniers ressortissants

de pays tiers, dans le domaine de la sécurité sociale également, d'en vérifier régulièrement le respect et de garantir pleinement le respect du principe de l'égalité de traitement avec les travailleurs qui sont ressortissants de l'État membre d'accueil, en se conformant au principe «à travail égal, salaire égal» sur le même lieu de travail, en appliquant les conventions collectives et les autres arrangements sur les conditions de travail qui ont été conclus à tout niveau ou pour lesquels il existe des dispositions légales, conformément au droit national et aux pratiques nationales, aux mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux ressortissants de l'État membre d'accueil.

Compte tenu de l'importance de la migration circulaire des travailleurs saisonniers, la directive exhorte les États membres à faciliter les procédures d'admission à l'égard des ressortissants de pays tiers qui ont déjà été admis comme travailleurs saisonnier au cours des cinq années précédentes et qui se sont conformés à l'ensemble des critères et des conditions prévus pour l'entrée et le séjour dans l'État membre concerné. En effet, conformément à l'article 5 paragraphe 1.a) de la directive, les ressortissants de pays tiers doivent, au moment de présenter leur demande, à titre de travailleur saisonnier, posséder :

« a) un contrat de travail valable ou, si la législation nationale, la réglementation administrative ou la pratique le prévoient, une offre d'emploi ferme, pour travailler en tant que travailleur saisonnier dans l'État membre concerné, auprès d'un employeur établi dans cet État membre, qui précise:

i) le lieu de travail et le type de travail ;

ii) la durée d'emploi ;

iii) la rémunération ;

iv) le nombre d'heures de travail hebdomadaire ou mensuel ;

v) le montant de congés payés éventuels ;

vi) le cas échéant, les autres conditions de travail pertinentes ; et stipule

vii) si possible, la date de début d'emploi ;

Les travailleurs saisonniers admis au sein des États membres de l'Union européenne bénéficient d'un ensemble de droits que nous aborderons dans la prochaine section.

ii) Les droits applicables aux travailleurs saisonniers

Les travailleurs saisonniers au sein des États membres bénéficient d'un ensemble de droits durant la période de validité de leur autorisation de séjour et de travail. Conformément à l'article 22 de la directive 2014/36/UE, les droits suivants s'appliquent aux travailleurs saisonniers, à savoir :

« a) le droit d'entrer et de séjourner sur le territoire de l'État membre ayant délivré l'autorisation;

b) le libre accès à l'ensemble du territoire de l'État membre ayant délivré l'autorisation, conformément au droit national ;

c) l'exercice de l'activité professionnelle concrète autorisée au titre de l'autorisation, conformément au droit national. »

En plus de ces droits, les travailleurs saisonniers jouissent du droit à la libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen. La Convention d'application de l'accord de Schengen permet aux travailleurs saisonniers ayant une autorisation délivrée par un État membre de circuler librement dans les autres États membres. En effet, le Conseil européen affirme au considérant (42) de la directive 2014/36/UE que :

« tout ressortissant de pays tiers en possession d'un document de voyage en cours de validité et d'une autorisation aux fins d'un travail saisonnier délivrée au titre de la présente directive par un État membre appliquant l'acquis de Schengen dans sa totalité est autorisé à entrer et à circuler librement sur le territoire des États membres appliquant l'acquis de Schengen dans sa totalité, pour une durée maximale de 90 jours au cours de toute période de 180 jours conformément au code frontières Schengen et à l'article 21 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes ».

En effet, l'analyse de la politique commune de l'immigration et de l'asile de l'Union européenne et l'étude du statut juridique des ressortissants de pays tiers ont permis d'évaluer la stratégie mise en place par les institutions européennes pour une meilleure gestion des flux migratoires. Toutefois, il convient d'évaluer les impacts de la crise économique de 2008 sur la situation des ressortissants de pays tiers dans les États membres de l'Union européenne.

II. L'impact de la crise économique sur la politique de l'immigration

L'Union européenne n'échappe pas au cliché traditionnel selon lequel les ressortissants de pays tiers sont des usurpateurs d'emploi au détriment des travailleurs nationaux. Cet argument, souvent utilisé par les eurosceptiques en période de crise pour justifier leur opposition à l'immigration dans les États membres, est en pleine croissance. L'immigration est présentée et perçue comme l'une des sources d'insécurité et de criminalité au sein des États membres de l'Union européenne. En effet, un sondage d'opinion publié par « *Transatlantic Trends of*

Immigration »¹²⁶ confirme une perception négative de l'immigration. Selon les conclusions du sondage, 52% des européens et 53% des Américains interrogés en 2011, voyaient l'immigration comme un problème plutôt qu'une opportunité, avec un pessimisme plus fort au Royaume-Uni soit 68%. Toujours selon la même étude :

« le soutien pour des quotas d'immigration nationale établis au niveau européen est passé à 42% en 2011. Les pays du sud de l'Europe sont les plus intéressés par cette option. Soixante pourcents d'Italiens et 51% d'Espagnols souhaitent voir un rôle pour l'Union européenne dans la mise en place de quotas nationaux d'immigration, en augmentation depuis 2010 où le niveau était à 47% et 34% respectivement. Le soutien en Allemagne est bien plus faible (35%, avec tout de même une augmentation depuis 27% en 2010). Le Royaume-Uni est au plus bas avec un taux de soutien de 18% (12% en 2010) ».

Certes, à elle seule, l'immigration ne peut régler les problèmes démographiques et économiques de l'Union européenne, toutefois elle contribue au soutien de la croissance économique. La crise économique de 2008 et la crise migratoire actuelle ont conduit à une profonde réforme de la politique de l'immigration et de l'asile de l'Union européenne et au durcissement des politiques d'immigration à l'intérieur de certains États membres. Les ressortissants de pays tiers ont été visé par des mesures restrictives telles que la réduction des quotas de travailleurs étrangers et la mise en place d'un plan de retour volontaire visant les travailleurs étrangers sans emploi. Par ailleurs, sous l'effet de la crise, la libre circulation des

¹²⁶ Transatlantic trend « Sondage: En Europe et Aux États-Unis, opinions stables malgré la Crise économique et le Printemps Arabe, en ligne : <http://trends.gmfus.org/sondage-en-europe-et-aux-etats-unis-opinions-stables-malgre-la-crise-economique-et-le-printemps-arabe/> (Consulté le 30 juin 2016)

personnes et l'accès au marché de travail européen ont été restreints. Les travailleurs roumains et bulgares soupçonnés de travailler au noir et accusés de dumping social n'avaient pas accès au marché de travail européen pendant les cinq premières années suivant l'adhésion de leurs pays à l'Union européenne. En effet, l'impact de la crise économique a conduit à l'adoption de dispositions européennes réduisant les quotas de travailleurs étrangers et la mise en place de programmes de retour volontaire visant les ressortissants extracommunautaires.

1. La réduction des quotas de travailleurs étrangers

La crise économique de 2008 a eu pour effet, d'importants changements de la politique de l'immigration au sein des États membres de l'Union européenne. La récession économique et l'augmentation du nombre de chômeurs dans les États membres ont poussé certains États membres tels que, le Portugal, l'Espagne et la Grande-Bretagne à adopter des mesures nationales restrictives en matière d'immigration. Le Portugal a réduit de moitié ses quotas d'immigration pour faire face aux effets de la crise. Cette mesure du gouvernement portugais visant les ressortissants de pays tiers a été justifiée par le ministre portugais de la Présidence de l'époque, Pedro Silva Pereira, qui déclarait qu'« *il est normal que dans le contexte économique actuel on procède à un ajustement du contingent en fonction de la réalité* »¹²⁷. En plus de la réduction des quotas d'immigrants, des programmes de retour volontaire des ressortissants de pays tiers sans emploi ont été mis en place dans les États membres les plus touchés par la crise économique. Dans le cadre de ce travail, nous nous limiterons à l'analyse des programmes de retour mis en place en Espagne et en République Tchèque.

¹²⁷ Le Figaro « *L'Europe durcit ses politiques d'immigration* », le 18 mai 2009; en ligne : [http://www.lefigaro.fr/economie/2009/05/16/04001-20090516ARTFIG00644-l-europe-durcit-ses-politiques-d-immigration-php](http://www.lefigaro.fr/economie/2009/05/16/04001-20090516ARTFIG00644-l-europe-durcit-ses-politiques-d-immigration-<u>php</u>). (Consulté le 30 juin 2016)

2. Les programmes de départ volontaire des ressortissants de pays tiers

Pour faire face aux conséquences de la crise économique, des programmes de *départ volontaire*¹²⁸ visant des ressortissants de pays tiers ont été mis en place au sein de l'Union européenne. Les demandeurs d'asile, les demandeurs d'asile déboutés, les migrants sans-papiers ou les travailleurs étrangers sans emploi étaient concernés par les programmes de départ volontaire mis en place dans les États membres durement touchés par la crise. En effet, conformément à son article 2, la *directive 2008/115/CE*¹²⁹ relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, s'applique aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre. Selon son article premier, la directive fixe les normes et procédures communes à appliquer dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, conformément aux droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit communautaire ainsi qu'au droit international, y compris aux obligations en matière de protection des réfugiés et de droits de l'homme. À cet effet, le considérant (20) de la directive affirme qu' :

« étant donné que l'objectif de la présente directive, à savoir établir des règles communes applicables au retour, à l'éloignement, à l'utilisation de mesures coercitives, à la rétention et aux interdictions d'entrée, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut donc, en raison de ses dimensions et de ses effets, être mieux réalisé au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures,

¹²⁸ Définition au sens de l'article 3.8), on entend par « départ volontaire » : l'obtempération à l'obligation de retour dans le délai imparti à cette fin dans la décision de retour ;

¹²⁹ Directive 2008/115 du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *Journal officiel de l'Union européenne* du 24.12.2008, L 348/98, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115&from=FR>, (Consulté le 30 juin 2016)

conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. »

Basé sur le volontariat des candidats au retour, les programmes de départ volontaire comportaient un ensemble de mesures sous forme de financement divers tels que les frais de transport ou des fonds attribués pour le démarrage d'activités économiques dans le pays d'origine des personnes concernées. L'article 7 paragraphe 1 à 4 de la *directive 2008/115* encadre les programmes de départ volontaire des ressortissants de pays tiers en stipulant que :

« 1. La décision de retour prévoit un délai approprié allant de sept à trente jours pour le départ volontaire, sans préjudice des exceptions visées aux paragraphes 2 et 4. Les États membres peuvent prévoir dans leur législation nationale que ce délai n'est accordé qu'à la suite d'une demande du ressortissant concerné d'un pays tiers. Dans ce cas, les États membres informent les ressortissants concernés de pays tiers de la possibilité de présenter une telle demande.

Le délai prévu au premier alinéa n'exclut pas la possibilité, pour les ressortissants concernés de pays tiers, de partir plus tôt.

2. Si nécessaire, les États membres prolongent le délai de départ volontaire d'une durée appropriée, en tenant compte des circonstances propres à chaque cas, telles que la durée du séjour, l'existence d'enfants scolarisés et d'autres liens familiaux et sociaux.

3. Certaines obligations visant à éviter le risque de fuite, comme les obligations de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière adéquate, de

remettre des documents ou de demeurer en un lieu déterminé, peuvent être imposées pendant le délai de départ volontaire.

4. S'il existe un risque de fuite, ou si une demande de séjour régulier a été rejetée comme étant manifestement non fondée ou frauduleuse, ou si la personne concernée constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale, les États membres peuvent s'abstenir d'accorder un délai de départ volontaire ou peuvent accorder un délai inférieur à sept jours ».

Les ressortissants de pays tiers sans emploi ont largement bénéficié du programme de départ volontaire mis en place dans les États membres. Dans le cadre de notre travail, nous aborderons le programme de départ volontaire en Espagne et de la République Tchèque.

i) Le programme de départ volontaire en Espagne

En septembre 2008, l'Espagne adopte « *un plan d'aide au retour pour les immigrés sans emploi* » qui selon *Celestino Corbacho*, Ministre espagnol du travail et de l'immigration représentait un instrument supplémentaire pour la gestion des flux migratoires. Le plan d'aide au retour espagnol s'adressait aux ressortissants de pays tiers qui ont signé une convention avec la sécurité sociale espagnole, soit environ 87 000 personnes sur les 300 000 étrangers inscrits auprès des agences pour l'emploi en octobre 2008. Le plan prévoyait le versement d'une indemnité-chômage de deux ans aux ressortissants étrangers. Les ressortissants de pays tiers recevaient 40% du montant en Espagne et 60% dans leur pays d'origine. Seuls les travailleurs étrangers en chômage qui acceptaient de quitter volontairement l'Espagne avec une promesse de non-retour avant une période de trois ans bénéficiaient de la mesure. Les candidats au départ devaient renoncer à leurs permis de résidence et de travail avec un engagement de non-retour

pendant les trois premières années suivant leur départ. *Maria Teresa Fernandez de La Vega*, ex vice-présidente du gouvernement espagnol, déclarait que : « *après cinq ans, ils auront priorité pour revenir travailler en Espagne* »¹³⁰. Selon le quotidien *Libération*, le nombre de travailleurs extracommunautaires en Espagne était passé de 500 000 en 1996 à 5,2 millions en 2008, soit environ 12 % de la population. Les ressortissants marocains, équatoriens et colombiens étaient principalement touchés par le plan. Selon les chiffres publiés en 2010 par le ministère espagnol du travail et de l'immigration, le programme a coûté 50 millions d'euro dont 3.5 millions d'euro a servi à financer le voyage du retour pour environ 4.000 ressortissants de pays tiers répartis comme suit : l'Équateur (35,9%), l'Argentine (24,2%), la Colombie (14,4%), le Brésil (4,8%), le Pérou (3,1%), le Chili et de l'Uruguay avec 3% chacun. La *Direction générale des politiques externes de l'Union européenne* estimait à 28% le nombre de travailleurs étrangers extracommunautaires au chômage soit près de 1,2 million de personnes en âge de travailler, contre 18% chez les espagnols, alors que des chiffres partiels pour 2008 indiquaient une chute du nombre de permis de séjour et de travail¹³¹. Malgré la politique du gouvernement espagnol visant à promouvoir le retour volontaire des immigrants en chômage dans leur pays d'origine, les statistiques officielles confirmaient une croissance continue de la population étrangère en possession d'un permis de séjour valable en Espagne, avec 3,3 % de plus au premier semestre de 2009 par rapport à décembre 2008.

¹³⁰ *Actualité, Monde*, « *Madrid propose un plan de retour volontaire aux immigrés* », publié le 18-07-2008, en ligne : <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20080718.OBS3464/madrid-propose-un-plan-de-retour-volontaire-aux-immigres.html> (Consulté le 30 juin 2016)

¹³¹ *Direction générale des politiques externes de l'Union européenne* : « *Les migrations dans le contexte des relations entre l'Union européenne, l'Amérique Latine et les Caraïbes* », en ligne : http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/410198/EXPO-AFET_ET%282009%29410198_FR.pdf (Consulté le 30 juin 2016)

ii) Le programme de départ volontaire en République Tchèque

La République tchèque a mis en place un programme de retour volontaire des ressortissants de pays tiers en chômage sur son territoire suite à la crise économique de 2008. Dans sa première phase, le programme de retour volontaire tchèque piloté par le ministère de l'intérieur s'adressait aux ressortissants de pays tiers en situation régulière et sans emploi. Le programme prévoyait des billets d'avion gratuits et une aide financière de 500 euros versée à chaque candidat au départ. Le ministre tchèque de l'intérieur de l'époque, *Martin Pecina* justifiait le bien-fondé du programme en déclarant qu' :

« il s'agissait en premier lieu d'apporter une aide aux personnes arrivées en République tchèque lorsqu'il y avait une pénurie de main d'œuvre, à l'appel des agences de placement privées qui leur promettait des salaires élevés. Avec la crise économique, ces personnes ont été les premières à être licenciées et se sont retrouvées dans une situation sans issue. De ce point de vue, je considère que le programme est un succès, et il a réussi aussi au regard des citoyens tchèques, car si ces 2 200 étrangers repartis maintenant dans leur pays étaient restés ici, le risque qu'ils commettent des actes criminels serait très élevé, car les gens en situation désespérée ont souvent recours à des solutions désespérées. »¹³².

Notons que les programmes de retour volontaire mis en place par les gouvernements espagnol et tchèque se situaient hors du cadre de la *directive 2008/115/CE relative aux normes*

¹³² Jaroslava Gissübelová (Radio Praha), « Fin du programme de retour volontaire pour les ressortissants étrangers en République tchèque » publié le 15-12-2009, en ligne : <http://www.radio.cz/fr/rubrique/faits/fin-du-programme-de-retour-volontaire-pour-les-ressortissants-etrangeurs-en-republique-tcheque>, (Consulté le 01 juillet 2016)

*et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier*¹³³. Ces programmes visaient des ressortissants extracommunautaires séjournant sur le territoire européen depuis peu de temps, qui ont choisi sur une base volontaire de retourner dans leur pays d'origine suite à la crise économique. Les ressortissants étrangers devenus des résidents de longue durée et parfaitement intégrés à la société d'accueil n'étaient pas visés par ces différents programmes de retour à cause de leur statut quasi européen.

¹³³ Directive 2008/115/CE, *supra* note 121

Conclusion

Dans ce travail, nous nous sommes attelés à dégager les grandes lignes de la politique commune européenne de l'immigration et de l'asile à travers ses réalisations, le traitement réservé aux ressortissants de pays tiers ainsi que les dispositifs européens applicables aux travailleurs étrangers et l'impact de la crise économique sur ceux-ci. Le principe de la libre circulation des personnes et son élargissement aux ressortissants extracommunautaires, le principe de l'égalité de traitement, le principe de non-discrimination et l'uniformisation du système européen d'asile marquent quelques avancées importantes de la politique commune européenne de l'immigration et de l'asile. L'harmonisation de la législation européenne par la transposition du droit dérivé européen dans les États membres favorise l'uniformisation des règles applicables aux ressortissants de pays tiers au sein de l'Union européenne. Le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives a eu une incidence sur le traitement des ressortissants de pays tiers, notamment en ce qui concerne les conditions de leur admission et de séjour dans les États membres. En effet, l'adoption de la *directive 2003/109/CE* relative aux ressortissants de pays tiers a permis l'harmonisation du droit communautaire applicable aux ressortissants extracommunautaires au sein de l'Union européenne. Elle a contribué à la mise en place d'une procédure uniforme d'octroi du statut de résident de longue durée, à la protection des ressortissants de pays tiers contre les mesures d'éloignement du territoire et à la lutte contre toute forme de discrimination visant les ressortissants de pays tiers. Elle garantit un statut quasi européen aux ressortissants de pays tiers en situation légale dans les États membres de l'Union européenne. La construction d'une politique commune sur les questions relatives à l'immigration et à l'asile au sein de l'Union

européenne a connu un rythme soutenu avec l'adoption de textes progressistes tel que la *directive 2003/86/CE* qui consacre le droit à une vie familiale en matière de regroupement familial en faveur des ressortissants de pays tiers ayant le statut de résident de longue durée. Le droit à l'établissement des ressortissants de pays tiers sur le territoire des autres États membres de l'Union et le droit d'accès à des emplois hautement qualifiés et saisonniers demeurent des acquis de la politique commune en matière d'immigration. Par ailleurs, les décisions des tribunaux européens contribuent au renforcement des droits reconnus aux ressortissants de pays tiers contribuant à une amélioration de leur situation juridique.

Toutefois, des obstacles à la mise en place d'une politique européenne commune de l'immigration et de l'asile sont à noter. En effet, les efforts pour l'harmonisation de la politique commune de l'immigration et de l'asile au sein de l'Union européenne butent sur le principe de la souveraineté des États membres. La souveraineté effective des États membres sur les questions relatives à la sécurité des frontières, au contrôle du territoire, à la gestion des flux migratoires, au séjour et à l'admission des ressortissants de pays tiers constitue l'un des principaux obstacles à l'adoption d'une politique européenne commune de l'asile et de l'immigration à l'échelle européen. La détermination de l'État membre responsable du traitement des demandes d'asile, le rétablissement des contrôles temporaires aux frontières internes et les difficultés liées à la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne constituent des effets de la crise migratoire actuelle que traverse l'Union européenne. À cela s'ajoute des disparités au niveau du rythme de transposition des directives européennes dans les États membre, ce qui ralentit le processus d'uniformisation des dispositions européennes applicable aux ressortissants de pays tiers. En effet, une étude menée par l'Organisation Internationale pour la Migration en collaboration avec le Parlement européen, conclue que :

« différentes approches coexistent au sein des États membres, y compris dans les domaines réglementés par le droit communautaire. Ainsi, s'agissant des résidents de longue durée, de nombreux États continuent de délivrer des titres de séjour permanents de type national parallèlement au permis de résident de longue durée-CE. En outre, alors que les États membres établissent une distinction entre séjour temporaire et séjour permanent, la notion de séjour temporaire ne fait pas l'objet d'une définition commune. De même, la distinction établie entre visa et titre de séjour est ambiguë¹³⁴ ».

Malgré ces insuffisances, l'Union européenne s'efforce d'adopter une approche équilibrée et globale de sa politique de l'immigration et de l'asile afin d'attirer des travailleurs étrangers hautement qualifiés et de lutter contre la migration clandestine et irrégulière, tout en garantissant un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers. En effet, même si le droit applicable aux ressortissants de pays tiers diffère de celui applicable aux citoyens européens par son fondement et sa portée juridique, il n'en demeure pas moins que le statut juridique des ressortissants de pays tiers se rapproche considérablement de celui des citoyens européens.

Enfin, une redéfinition de la politique commune européenne de l'immigration et de l'asile à travers une meilleure gestion du système d'asile européen, une politique efficace de délivrance des visas, une gestion adéquate de la main d'œuvre étrangère et une lutte à la source contre les causes de l'immigration clandestine s'impose à l'Union européenne. Le referendum du 23 juin 2016 en faveur de la sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne représente

¹³⁴ Organisation internationale pour les migrations « N° 17 - Législations relatives à l'immigration légale dans les 27 États membres de l'UE », 17 septembre 2014, en ligne : http://publications.iom.int/bookstore/free/IML_17.pdf. (Consulté le 05 juillet 2015)

une amputation pour l'Europe et une remise en cause du modèle social européen avec la montée du chômage et la perte des acquis sociaux dans les États membres.

Bibliographie

1. LE DROIT DERIVÉ DE L'UNION EUROPEENNE

1.1. LES DIRECTIVES EUROPEENNES

Directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, L 16/44 JOUE 23.1.2004, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=fr>

Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, Journal officiel de l'Union européenne L 251/12 du 3.10.2003, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=FR>

Directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale, JOUE L 132/1; en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:132:0001:0004:FR:PDF>

Directive 2004/83/CE DU CONSEIL du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, JOUE L 304/12 du 30.9.2004; en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:FR:PDF>

Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et

établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre, JOUE L 343/1 du 23.12.2011, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0098&from=FR>

Directive 2014/36/UE du Parlement Européen, et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier, JOUE L 94/375 du 28.3.2014, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0036&from=FR>

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, Journal officiel des Communautés européennes L 303/16 du 2.12.2000, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:fr:PDF>

Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, Journal officiel n° L 180 du 19/07/2000 p. 0022 – 0026, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0043>

Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE ; JOUE L158/77 du 30.04.2004; en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&from=FR>

Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, JOUE L 326/13 du 13.12.2005, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0085&from=FR>

Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, JOUE L 337/9 du 20.12.2011, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:fr:PDF>

Directive 2013/32/UE DU Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, JOUE L 180/60 du 29.6.2013, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0060:0095:FR:PDF>

Directive 2009/50/CE DU CONSEIL du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, JOUE L 155/17 du 18.6.2009, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0050&from=FR>

Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, Journal officiel de l'Union européenne L 168/24 du 30.6.2009; en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052&from=en>

Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des

ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *Journal officiel de l'Union européenne L 348/98 du 24.12.2008, en ligne :*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=FR>

1.2. LES RÈGLEMENTS ET DECISIONS EUROPÉENS

Règlement (CE) No 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JOUE L 105 du 13.4.2006, p. 1) en ligne :

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R0562:20130701:FR:PDF>

Règlement (UE) No 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) no 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, JOUE L 295/1 du 6.11.2013, en ligne :

http://www.gisti.org/IMG/pdf/regl_2013-10-22_1051-2013.pdf

Règlement (UE) No 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur), JOUE L 295/11 du 6.11.2013, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:295:0011:0026:FR:PDF>

Règlement (CE) N° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JOUE, L 304/1 du 22.11.2011, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1168&from=FR>

Décision 2000/365/CE du Conseil relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen, 32000D0365, adoptée le 29 mai 2000, Journal officiel des communautés européennes L 131/43 du 1 juin 2000, p. 43-47, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:131:0043:0047:FR:PDF>

Décision 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», JOUE L 144/22 du 6.6.2007, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0574&from=FR>

Décision du Conseil et de la Commission du 13 décembre 1993 relative à la conclusion de l'accord sur l'Espace économique européen entre les Communautés européennes, leurs États membres et la république d'Autriche, la république de Finlande, la république d'Islande, la principauté de Liechtenstein, le royaume de Norvège, le royaume de Suède et la Confédération suisse (94/1/CECA, CE), JOCE N° L 1 / 1 du 3. 1. 94, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994D0001&from=FR>

1.3. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET AUTRES TEXTES

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens », Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm, COM(2010) 171 final du 20.4.2010, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0171&from=FR>

Communication de la Commission européenne du 13 février 2008 : Examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) COM/2008/0068 final du 13.02.2008; en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0068&from=FR>

COM(2005) 669 « Programme d'action relatif à l'immigration légale » du 21.12.2005, en ligne :
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0669&from=FR>

COM(2010) 379, « Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier » du 13.7.2010, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010PC0379&from=FR>

COM(2010) 378, Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe» du 13.7.2010, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010PC0378&from=FR>

Communication de la Commission « L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité » COM(2006) 571 final du 12.10.2006, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0571&from=FR>

2. LES TRAITÉS ET ACCORDS EUROPEENS

Traité de Rome Instituant la Communauté européenne Signé le 25 mars 1957 par la France, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, en ligne :
http://www.constitutioneu.eu/cariboost_files/trait_c3_a9_20de_20rome.pdf

Traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht), signé le 7 février 1992, la deuxième partie du traité s'intitule « La citoyenneté de l'Union » eEurlex:

<http://eurlex.europa.eu/fr/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

Traité d'Amsterdam modifiant les Traités sur l'Union européenne (TUE), les Traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes du, Journal officiel des Communautés européennes C 340/1 du 10.11.97, en ligne :

https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/amsterdam_fr.pdf

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), Journal officiel de l'Union européenne C 326/47 du 26.10.2012, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR>

Version consolidée du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Journal officiel de l'Union européenne C 115/01 du 9.5.2008, en ligne :

http://www.eurosfaire.prd.fr/7pc/doc/1259656760_traite_lisbonne_c_115_09_05_2008.pdf

Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentale, STE n°005, Rome, 04/11/1950 Traité ouvert à la signature des États membres du Conseil de l'Europe et à l'adhésion de l'Union européenne du 03/09/1953; en ligne :

http://www.echr.coe.int/Documents/Collection_Convention_1950_ENG.pdf

OCDE/Union Européenne (2014), Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail, Éditions OCD :

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264217027-fr>

La stratégie de Lisbonne, lancée en 2000, visait à faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale », (Synthèse de la législation européenne); en ligne :

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/growth_and_j_obs/index_fr.htm

Le programme de Stockholm - Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, 17024/09, CO EUR-PREP 3 JAI 896 POLGEN 229, du 16 octobre 2009, en ligne :

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2017024%202009%20INIT>

Pacte européen sur l'immigration et l'asile » du 24 septembre 2008, p.4, en ligne :

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2013440%202008%20INIT>

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2010/C 83/02), JOCE C 364/1 du 18.12.2000, en ligne :

http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

Charte sociale européenne, dans sa version révisée – STE no 163 – ouverte à la signature à Strasbourg le 3 mai 1999 ; en ligne :

<http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/Presentation/ESCRBooklet/French.pdf>

Acquis de Schengen tel que visé à l'article 1er, paragraphe 2, de la décision 1999/435/CE du Conseil du 20 mai 1999, Journal officiel n° L 239 du 22/09/2000 p. 0001 – 0010, en ligne :

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000X0922%2801%29:FR:HTML>

Acquis de Schengen - Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, Journal officiel n° L 239 du 22/09/2000 p. 0019 – 0062, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:42000A0922%2802%29>

Conseil, « Plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne », JOUE C 198/1 du 12.8.2005, en ligne :

[http://eurlex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0812\(01\)&from=FR](http://eurlex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0812(01)&from=FR)

Conseil européen de Séville du 21 ET 22 JUIN 2002 « Conclusions de la présidence » 13463/02 Polgen 52 du 24 Octobre 2002; en ligne:

http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_europeennes/Conclusions_CE/seville_juin2002.pdf

Eurostat, Statistics Explained,-Population and social conditions- (Décembre 2012), p. 1; en ligne:

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5584984/KS-SF-12-031-EN.PDF/be48f08f-41c1-4748-a8a5-5d92ebe848f2>

Ministère de l'intérieur « Présentation générale de l'approche globale des migrations et de la mobilité' du 10 septembre 2012»; en ligne :

<http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/L-approche-globale-des-migrations-et-les-partenariats-pour-la-mobilite-PPM/Presentation-generale-de-l-approche-globale-des-migrations-et-de-la-mobilite>

3. TRAITÉS INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

Protocole relatif au statut des réfugiés conclu à New York le 31 janvier 1967 Approuvé par l'Assemblée fédérale le 4 mars 1968 Instrument d'adhésion déposé par la Suisse le 20 mai 1968 Entré en vigueur pour la Suisse le 20 mai 1968 (État le 17 décembre 2002), en ligne :

http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/Protocole-de-new-york-1967.pdf

Transatlantic trend « Sondage: En Europe et Aux États-Unis, opinions stables malgré la Crise économique et le Printemps Arabe » en ligne : <http://trends.gmfus.org/sondage-en-europe-et-aux-etats-unis-opinions-stables-malgre-la-crise-economique-et-le-printemps-arabe/>

Nations Unies, « Rapport de l'Assemblée Mondiale sur le vieillissement », A/CON.113/31, Vienne, 26 juillet-6 août 1982, en ligne :

<http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/Resources/VIPEE-French.pdf>

4. LA JURISPRUDENCE

Cour de Justice de l'Union européenne (troisième chambre), Shamim Tahir contre Ministero dell'Interno et Questura di Verona, , 17 juillet 2014, affaire C-469/13, en ligne :

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=155106&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=132926> , point 45

Cour de Justice de l'Union Européenne La Reine contre Pierre Bouchereau, 27 octobre 1977, affaire 30-77, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61977CJ0030> pt. 35

Cour de Justice de l'Union Européenne, Rezguia Adoui contre État belge et ville de Liège et Dominique Cornuaille contre État belge, 18 mai 1982, Affaires jointes 115 et 116/81, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61981CJ0115>, point1(sommaire)

Cour de Justice de l'Union européenne, Office national de l'emploi contre Bahia Kziber, 31 janvier 1991, affaire C-18/90, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0018> , point 9

Cour de Justice de l'Union européenne (première chambre), Mehmet Soysal et Ibrahim Savatli c. Bundesrepublik Deutschland, 19 février 2009, affaire C-228/06, en ligne :

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0228:FR:NOT> , pt 43

Cour de Justice des Communautés Européennes, Mary Carpenter contre Secretary of State for the Home Department, 11 juillet 2002, affaire C-60/00, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62000CJ0060&from=FR> , point 42

Cour Européenne des Droits de l'Homme, BOULTIF c. SUISSE, 2 août 2001, Requête no 54273/00, en ligne :

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-64178#{"itemid":\["001-64178"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-64178#{) , point 39

Cour de Justice de l'Union Européenne Nural Ziebell contre Land Baden-Württemberg, 8 décembre 2011, C-371/08, en ligne : Eurlex (Europa)

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008CJ0371:FR:HTML> ,
point 64

Cour de Justice de l'Union Européenne, Rudy Grzelczyk contre Centre public d'aide sociale d'Ottignie, 20 septembre 2001, Affaire C-184/99, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61999CJ0184>

5. LA DOCTRINE

Karolina Boronska H., Kinga B., Patrycja S., « Migrants 'R' Us :Recommendations for a Sound European Migration Policy » No 9(72), April2015, PISM

Philippe D., « La libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne : principe, enjeux et défis », Question d'Europe n°312, décembre 2014, en ligne :

<http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0312-la-libre-circulation-des-personnes-au-sein-de-l-union-europeenne-principe-enjeux-et-defis>

G. Cohen-Jonathan, Aspects Européens des Droits Fondamentaux (3rd edn, 2002), at 184.

Joseph G., « L'Atlas des migrations », Le Monde, Hors-série, 2009

Lévy C., fiche de lecture « L'Atlas des migrations », janvier 2012

Claire R., « Dans des camps hors d'Europe : exilons les réfugiés », Challenge Liberty & Security, 5 octobre 2004, en ligne : <http://www.libertysecurity.org/article3.html>

ESTUPINAN SILVA, R. « Les mesures d'éloignement et le droit à la vie privée et familiale des étrangers en Europe », ACIDI, Bogota, 2012.

Hélène S., « Migrants : un marché du travail européen inexistant », Revue Confrontation Europe, numéro 105, avril-juin 2014

