

Application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres

2008/2184(INI) - 10/12/2008 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présenter un rapport sur l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

CONTENU : le présent rapport vise à donner un aperçu global de la manière dont la [directive 2004/38/CE](#) est transposée en droit national et est appliquée dans la vie quotidienne.

Le rapport a été élaboré conformément à l'article 39, par. 1 de la directive, et sur base de nombreuses sources, dont une étude analysant la conformité des dispositions nationales avec la directive, un questionnaire sur la mise en œuvre pratique de la directive auquel ont répondu les États membres, les enquêtes de la Commission, des plaintes individuelles, la coopération avec le Parlement européen, des résolutions parlementaires, des questions et pétitions, ainsi que des discussions avec les États membres au sujet de problèmes concrets posés par l'application de la directive.

Cadre général de la directive : la libre circulation des personnes constitue une des libertés fondamentales du marché intérieur, au bénéfice des citoyens de l'UE, des États membres et de la compétitivité de l'économie européenne. Elle est l'un des droits mentionnés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'UE un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union, sous réserve des limitations et des conditions prévues par le traité et la directive 2004/38/CE elle-même.

La directive revêt une importance fondamentale non seulement pour les plus de 8 millions de citoyens de l'UE qui séjournent dans un autre État membre ainsi que les membres de leur famille, mais aussi pour les millions de citoyens de l'UE voyageant chaque année à l'intérieur de l'UE. L'importance du droit à la libre circulation est également soulignée par les attentes des citoyens de l'UE. Une enquête récente a montré que 88 % des répondants connaissaient l'existence de ce droit, soit une augmentation de 4 % par rapport à la dernière enquête de ce type, réalisée en 2002.

Suivi de la transposition de la directive : conformément à l'article 40 par. 1 de la directive, les États membres étaient tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive avant le **30 avril 2006**. La Commission a organisé deux réunions avec les États membres, en juin 2005 et janvier 2006, afin de répondre à leurs questions concernant l'interprétation de la directive.

La communication, par les États membres, des mesures nationales d'exécution a été incomplète et tardive dans de nombreux cas. Entre juin 2006 et février 2007, la Commission a engagé des procédures d'infraction à l'encontre de 19 États membres pour défaut de communication du texte des dispositions de droit interne adoptées pour transposer la directive. Depuis lors, tous les États membres ayant progressivement adopté les mesures de transposition, les procédures d'infraction pour non-communication ont été clôturées.

Conformité des mesures de transposition : globalement, **la transposition de la directive 2004/38/CE laisse plutôt à désirer**. Aucun État membre ne l'a transposée effectivement et correctement dans son intégralité. Aucun article de la directive n'a été transposé effectivement et correctement par l'ensemble des États membres. En revanche, des États membres ont adopté, dans certains domaines, des mesures de transposition qui sont plus favorables aux citoyens de l'UE et aux membres de leur famille que ne l'impose la directive elle-même.

Bien qu'à Chypre, en Grèce, en Finlande, au Luxembourg, à Malte, au Portugal et en Espagne, les problèmes de conformité ne soient liés qu'à certaines dispositions de la directive, des pans importants et des dispositions essentielles de cette dernière ont été incorrectement transposés dans la plupart des États membres.

Évaluation de l'application pratique : au cours des 30 mois qui se sont écoulés depuis que la directive est applicable, la Commission a reçu plus de 1.800 plaintes individuelles, 40 questions du Parlement et 33 pétitions relatives à son application. Elle a enregistré 115 plaintes et a engagé 5 procédures d'infraction pour mauvaise application de la directive.

Les problèmes soulevés par les plaignants auprès de la Commission, du Parlement et dans le cadre du système SOLVIT concordent avec les conclusions du présent rapport.

Les problèmes faisant état d'une **violation persistante des droits fondamentaux des citoyens de l'UE** concernent principalement:

- le droit d'entrée et de séjour des membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers (problèmes liés aux visas d'entrée ou lors du passage de la frontière, conditions assorties au droit de séjour non prévues par la directive et retard dans la délivrance des cartes de séjour),
- l'obligation, pour les citoyens de l'UE, de présenter des documents supplémentaires non prévus dans la directive lorsqu'ils introduisent une demande de séjour.

Mesures à prendre : il incombe aux États membres de veiller à ce que la directive soit transposée et mise en œuvre correctement, et de s'assurer que les citoyens de l'UE soient informés de leurs droits. L'absence de transposition, totale ou partielle, de certaines dispositions entraîne des situations d'insécurité juridique qui pourraient conduire à l'adoption de solutions législatives ou administratives risquant de porter atteinte aux droits des citoyens de l'UE et des membres de leur famille.

C'est la raison pour laquelle la Commission intensifiera ses efforts pour **garantir une transposition et une mise en œuvre correctes de la directive** sur l'ensemble du territoire de l'Union. Pour y parvenir, elle recourra pleinement aux pouvoirs qui lui sont conférés par le traité et, le cas échéant, elle engagera des procédures d'infraction. Une attention prioritaire sera accordée aux problèmes les plus graves mis en évidence dans le rapport concernant le droit d'entrée et de séjour des membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers et l'obligation de présenter des documents non prévus à la directive au moment de demander une carte de séjour.

La Commission poursuivra également sa collaboration technique avec les États membres. En septembre 2008, elle a établi un groupe d'experts des États membres chargé de dresser la liste des difficultés rencontrées et de clarifier certaines questions d'interprétation de la directive. La Commission a l'intention d'offrir une aide aux États membres et aux citoyens de l'UE et de mettre des informations à leur disposition en publiant des lignes directrices, au cours du premier semestre de 2009, sur certains sujets dont la transposition ou l'application a été jugée problématique, tels que **les éloignements et la lutte contre l'abus**, afin de proposer des orientations sur les moyens de résoudre ces problèmes.

La Commission continuera également d'accorder la priorité à la communication d'informations relatives à la directive et de diffuser un **guide simplifié à l'intention des citoyens de l'UE** en utilisant au mieux l'

Internet, essentiellement par l'intermédiaire du portail «L'Europe est à vous», par l'élaboration d'un article sur le droit à la libre circulation sur le site Wikipédia et par la publication de simples fiches d'information expliquant les droits des citoyens.

La Commission aidera enfin les États membres à lancer des campagnes de sensibilisation afin d'**informer les citoyens de l'UE des droits que leur confère la directive.**

Conclusions : le rapport conclut qu'à ce stade, il n'était pas nécessaire de proposer des modifications de la directive. La directive doit être mise en œuvre plus efficacement par les États membres. Les difficultés d'interprétation rencontrées jusqu'à présent peuvent être réglées de manière satisfaisante en publiant des lignes directrices à l'issue de nouvelles discussions et clarifications.

Un 2^{ème} rapport sur l'application de la directive sera publié en temps opportun.