Citoyenneté de l'Union: liberté de circulation et de séjour des citoyens et de leurs familles dans les États membres

2001/0111(COD) - 05/12/2003 - Position du Conseil

La position commune adoptée à la majorité qualifiée préserve pour l'essentiel la proposition initiale de la Commission, telle qu'amendée par la proposition modifiée. Elle reprend ainsi une proportion importante d'amendements approuvés par le Parlement européen en première lecture. Parmi ceux-ci, on citera notamment les amendements suivants : - permettre l'entrée et le séjour de tout membre de la famille non prévu à l'article 2 du dispositif, lorsque subsistent de graves raisons de santé; - autoriser les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre à n'être soumis qu'à l'obligation de visa d'entrée conformément au règlement 539/2001/CE, - prévoir que l'attestation d'enregistrement ne vise pas à constater le droit de séjour mais constitue une simple formalité administrative, - prévoir que la validité d'une carte de séjour ne soit pas affectée par une absence temporaire (12 mois maximum) telle une grossesse ou un accouchement; - prévoir que la durée continue pouvant affecter la carte de séjour permanent soit supérieure à 2 ans; - rendre le texte cohérent avec le contenu du nouvel article 2 en introduisant une référence à la cessation des partenariats enregistrés; - prévoir quelques situations difficiles qui justifieraient le maintien du droit de séjour après le divorce, l'annulation du mariage ou la cessation d'un partenariat; - éliminer le principe de l'exclusion de l'assistance sociale des personnes inactives avant l'acquisition du droit de séjour permanent. Les citoyens de l'Union pourront toutefois être exclus du bénéfice de l'assistance sociale pendant les trois premiers mois du séjour; - suspendre l'exécution d'une mesure d'expulsion tant que le juge n'a pas statué sur l'effet suspensif du recours (avec des exceptions pour exclure le cas où l'expulsion est prise suite à une décision judiciaire ou pour des raisons impérieuses de sécurité publique). Le Conseil a par contre refusé de reprendre certains amendements qui avaient pourtant été repris dans la proposition modifiée de la Commission. Il s'agit notamment des amendements suivants : - intégrer comme membres à part entière de la famille le conjoint ou le partenaire du même sexe (en effet seuls 2 États membres reconnaissent le mariage homosexuel); - interdire toute forme de discrimination pour des raisons d'ordre sexuelle; - principe d'une simple déclaration pour prouver le lien de parenté; - durée illimitée de la carte de séjour; - notification auprès de la Commission de toute décision d'éloignement d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille; - entrée en vigueur de la directive au mois de juillet 2004. Les principales modifications apportées par la position commune concernent en particulier les points suivants : - la notion de famille : la définition contenue à l'article 2 par. 2 b) a été limitée au partenariat "enregistré" lorsque lalégislation de l'État membre d'accueil considère cette situation comme équivalente au mariage. Contrairement à la proposition modifiée, elle ne couvre pas explicitement les relations durables de fait (ex. les cas de concubinages). Toutefois, cette limitation est compensée par l'ajout d'une nouvelle disposition à l'art. 3, par laquelle les États membres devront faciliter l'entrée et séjour du partenaire qui a une relation "durable" avec le citoyen de l'Union bénéficiaire du droit de séjour à titre principal; - les autres membres de la famille : en ce qui concerne les ascendants et descendants du citoyen de l'Union bénéficiaire du droit de séjour à titre principal, le Conseil a décidé à l'unanimité de revenir à l'acquis existant en réintroduisant la conditions d'âge et de dépendance; - l'extension du droit de séjour sans conditions ni formalités de trois à six mois n'a pas été retenue dans la position commune : eu égard aux difficultés d'étendre cette période aux membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre, le Conseil a préféré garder l'acquis actuel (3 mois); - le droit au regroupement familial des étudiants à été limité au conjoint, partenaire et descendants à charge. Les ascendants à charge ont été exclus, comme c'est le cas dans l'acquis actuel. Toutefois, leur entrée et séjour seront facilités sur base de l'article 3; - la durée de la résidence nécessaire pour l'acquisition du droit de séjour permanent a été portée à 5 ans, au lieu des 4 ans proposés par la Commission. Le Conseil a ajouté par ailleurs que la durée de la carte de séjour délivrée aux membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre pourrait être inférieure à 5 ans et correspondre à la

durée prévue du séjour du citoyen de l'Union, si le séjour envisagé est d'une durée inférieure à 5 ans; - le Conseil a raccourci la période d'absence entraînant la perte du droit de séjour permanent à 2 ans, contrairement aux 4 ans de la proposition modifiée; - la durée de la résidence préalable dans l'État membre d'accueil a été rallongée à deux ans, comme prévu dans l'acquis actuel (règlement 1251/70 de la Commission); - à la quasi unanimité, la protection absolue contre l'expulsion pour les mineurs et les personnes ayant acquis un droit de séjour permanent n'a pas été retenue. Le Conseil a toutefois accepté une protection accrue pour les citoyens de l'Union résidant depuis longtemps dans l'État membre d'accueil. Après l'acquisition du droit de séjour permanent, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille pourraient être expulsés seulement pour des raisons particulièrement graves d'ordre public ou de sécurité publique. Après 10 ans de résidence dans l'État membre d'accueil, les citoyens de l'Union ne pourraient être expulsés que pour des raisons impérieuses de sécurité publique. A cela s'ajoute une protection absolue pour les citoyens de l'Union qui sont mineurs, indépendamment de la durée de la résidence dans l'État membre d'accueil, à l'exception d'une expulsion justifiée pour des raisons impérieuses de sécurité publique ou lorsque l'expulsion s'avère nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant; - en cas de divorce ou d'interruption du partenariat enregistré du partenaire non ressortissant de l'Union, ilpourra garder son droit de séjour à condition qu'une juridiction lui ait conféré un droit de visite à un enfant mineur dans l'État membre d'accueil; - en ce qui concerne les démarches à accomplir pour obtenir l'enregistrement, le Conseil a apporté des modifications au système proposé par la Commission. La position commune introduit un système par lequel le citoyen de l'Union devra fournir à l'administration compétente des justificatifs, énumérés explicitement prouvant selon les cas qu'il est travailleur salarié ou indépendant, dispose de ressources suffisantes ou d'une assurance maladie, etc. Toutefois, ce système reste très souple, car l'attestation d'enregistrement sera délivrée immédiatement et les contrôles sur le respect effectif des conditions de séjour ne pourront être faits que lorsqu'il y a un doute raisonnable. Dans ce nouveau contexte, il a été nécessaire de spécifier le niveau de ressources considérées comme suffisantes, tout en introduisant une certaine flexibilité pour obliger les États membres à prendre en compte la situation personnelle de l'intéressé; - en ce qui concerne les circonstances dans lesquelles un État membre pourra éloigner un citoyen de l'Union lorsqu'il ne remplit plus les conditions du droit de séjour, le Conseil a précisé qu'une mesure d'expulsion ne pourra être la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale dans l'État membre d'accueil. La notion de "charge déraisonnable" pouvant justifier une mesure d'éloignement est précisée; - l'obligation d'obtenir une carte de séjour permanent a été supprimée pour les citoyens de l'Union. Pour eux, il sera possible d'obtenir, s'ils l'estiment nécessaire ou utile, un document qui certifie qu'ils ont acquis le droit de séjour permanent. Ce document leur sera délivré dans les meilleurs délais après la demande et après vérification de la durée de leur résidence. Par contre les membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre restent soumis, dans leur propre intérêt, à l'obligation d'obtenir une carte de séjour. La seule différence introduite dans la position commune par rapport au texte de la proposition modifiée concerne la durée de cette carte, que le Conseil a préféré limiter à dix ans, cela pour permettre une mise à jour des donnés (ex.: la photo) tout en gardant le renouvellement automatique de celle-ci; - les personnes à expulser devront faire l'objet d'une évaluation et ne pourraient être expulsables que si elles représentent un danger pour l'ordre public. Si la mesure d'expulsion est exécutée plus de 2 ans après que la décision, celle-ci est réévaluée au vu de la situation actuelle; - le Conseil a enfin introduit une nouvelle clause sur l'abus de droit : les États membres pourront refuser ou terminer les droits conférés par la directive s'ils ont été obtenus suite à une fraude ou un abus.