

Libre circulation des personnes: droit de séjour (direct. 90/364/CEE, 90/365/CEE, 93/96/CE, 64 /221/CEE)

1999/2157(COS) - 17/03/1999 - Document de base non législatif

OBJECTIF : établir un rapport sur l'application des directives 90/364 et 90/365/CEE et 93/96/CE sur le droit de séjour des étudiants, retraités et autres inactifs. CONTENU : Le droit de libre circulation était limité à l'origine aux personnes exerçant une activité économique. À l'issue d'un long processus, ce droit a été étendu à tous les ressortissants des États membres même s'ils n'exercent pas d'activité économique (directives 90/364 et 90/365/CEE sur le droit de séjour des étudiants, retraités et autres inactifs). Cette extension du droit de séjour, sous certaines conditions, a été solennellement confirmée par le traité de Maastricht avec l'inclusion de l'article 8 A dans le traité CE, lequel confère à tout citoyen un droit fondamental et personnel à circuler sur le territoire des États membres. Le présent rapport tente d'évaluer l'application de ces directives depuis leur adoption. Plusieurs éléments d'appréciation permettent de tirer des conclusions sur l'application de ces textes : la transposition des directives dans les États membres et les éventuelles plaintes des citoyens: 1) taux et qualité de transposition des textes communautaires : on constate que l'opération de transposition elle-même a été laborieuse. Seuls 3 États membres (Pays-Bas, Danemark et Espagne) ont transposé les directives à la date prévue du 30.06.1992. Les procédures d'infraction pour non transposition engagées par la Commission contre les autres États membres ont été classées par la suite, au fur et à mesure de l'adoption des mesures de transposition. Toutefois, contre l'Allemagne, la procédure s'est poursuivie devant la Cour de justice et a abouti à la condamnation de ce pays par un arrêt de 1997. Ce manque d'empressement des États membres à transposer les directives est à mettre en relation avec l'héritage du passé. En effet, depuis 30 ans, la libre circulation des personnes a été gérée dans une perspective économique et non dans la perspective d'un droit personnel à la libre circulation indépendant de toute finalité économique. Ensuite, en ce qui concerne la qualité des mesures de transposition, la Commission a dû engager des procédures d'infraction pour transposition incorrecte contre 14 États membres, ce qui constitue un taux de contentieux anormalement élevé. La plupart des procédures ont été classées, à des rythmes variables, grâce aux modifications que les États membres ont apportées à leurs législations. À l'encontre de l'Italie et de la France, la Commission a toutefois dû saisir la Cour de justice en 1998 alors que dans le cas de l'Autriche et de l'Allemagne, la procédure en est au stade de la lettre de mise en demeure. Selon ce rapport, la lenteur avec laquelle les États membres ont transposé correctement les directives a privé pendant un temps trop long certains citoyens européens de leurs droits ou les a confrontés à des difficultés administratives injustifiées. C'est pourquoi, la Commission annonce son intention d'accélérer à l'avenir ses procédures d'infractions ; 2) expérience des acteurs de la directive (c'est-à-dire des citoyens et des administrations des États membres) : les plaintes de la Commission et pétitions au Parlement européen sont des indicateurs précieux des difficultés rencontrées par les citoyens dans l'application de la directive : incertitude sur les procédures à suivre, longueur et complexité des démarches pour l'obtention d'une carte de séjour, difficultés pour répondre aux conditions d'assurance maladie et de ressources. Les administrations elles-mêmes sont parfois dans l'incertitude sur les dispositions applicables et rencontrent des difficultés pour évaluer les conditions de ressources et d'assurance maladie. Les premières conclusions que la Commission tire de ces constatations vont dans 4 directions : 1) améliorer l'effort d'information en direction des citoyens : des actions ont déjà été entreprises dans ce sens notamment dans le cadre de l'initiative "Citoyens d'Europe", grâce au guide "résider dans un autre pays de l'Union". Des renseignements sur le droit de séjour des étudiants ont été aussi inclus dans un guide "Étudier, se former et faire de la recherche dans un autre État membre". Outre, ces guides, la Commission a engagé un large espace d'information en direction des citoyens grâce à son site Internet <http://europa.eu.int/citizens> qui permet aux citoyens de s'adresser à des experts pour clarifier des questions en relation avec leurs droits et notamment le droit de séjour. La Commission envisage de renforcer encore cet effort d'information; 2) continuer à assurer fermement le respect du droit

communautaire existant : à titre d'exemple, la Commission examine pour l'instant diverses pratiques relatives aux justificatifs de ressources exigés. Elle poursuivra sa démarche à l'avenir de façon à garantir que le droit communautaire est respecté. Elle veillera en outre à vérifier que le statut du citoyen en ce qui concerne les retraités, étudiants et inactifs est pleinement respecté (art.6 du Traité interdisant les discriminations fondées sur la nationalité); 3) rendre plus lisible le droit communautaire en matière de libre circulation des personnes et le réorganiser autour de la notion de citoyenneté de l'Union : l'ajout au droit dérivé de 3 directives applicables à de nouvelles catégories de personnes a multiplié le nombre des instruments dans le domaine de la libre circulation et a entraîné, pour le citoyen et les administrations une opacité accrue de droit communautaire. Il faut donc revoir cette législation pour la rendre plus transparente; 4) engager la réflexion sur des modifications de fond du droit existant : ce processus irait principalement dans 4 directions: - étendre aux retraités et autres inactifs le principe d'une déclaration de ressources analogue à celle prévue pour les étudiants (afin d'éviter une surcharge de justificatifs parfois excessifs); - modifier la validité de certaines cartes de séjour des retraités et inactifs : il s'agit de réexaminer l'incidence des périodes d'absence sur la validité des cartes de séjour; - rendre les cartes de séjour des étudiants gratuites étant donné leur grande mobilité; - étendre le champ d'application de la directive 93/96/CE afin de prendre en compte la situation des stagiaires et personnes participant à des projets de volontariat non couverts par le droit communautaire en matière de séjour actuellement.