

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

1999/2157(COS) - 19/07/1999 - Document de base non législatif complémentaire

OBJECTIF : étudier les mesures spéciales concernant le déplacement et le séjour des citoyens de l'Union justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (directive 64/221/CEE).
CONTENU : Par le biais de cette communication, la Commission entend, d'une part, attirer l'attention sur certaines difficultés que soulève l'application de la directive 64/221/CEE et d'autre part offrir quelques orientations sur la manière d'améliorer la législation. Le traité CE permet aux États membres d'imposer à la libre circulation des personnes des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Toutefois, ces mesures doivent être conformes aux dispositions de la directive 64/221/CE afin de garantir aux bénéficiaires l'adoption de mesures justifiées et adéquates. Or, la Commission considère qu'il peut y avoir des différences d'appréciation dans l'application de la directive d'un État membre à l'autre. Ces différences portent principalement sur les éléments suivants : - entrée et séjour : il y a parfois des retards excessifs dans l'examen des demandes de titre de séjour; - éloignement : l'application de mesures d'éloignement sont liées, le plus souvent à l'existence de condamnations pénales des intéressés avec des différences d'appréciation de la gravité de la peine d'un pays à l'autre; - prévention générale : certains pays appliquent le principe de la prévention générale à l'encontre de toutes les personnes d'un groupe présumées représenter une menace globale pour l'ordre public ou la sécurité publique sans apprécier chaque cas individuellement; - information insuffisante des personnes éloignées sur les raisons qui sont à la base de la décision d'éloignement; - stockage parfois injustifié de données à caractère personnel sur les personnes éloignées dans le Système d'information Schengen ou dans des systèmes nationaux; - situation de groupes spécifiques, parfois expulsés de manière trop rapide (expulsion de migrants de la deuxième génération ou de résidents de longue durée ou expulsion de ressortissants de pays tiers membres de la famille de citoyens de l'Union,...) sans tenir compte de variables telles que le niveau d'intégration des personnes concernées dans le pays d'accueil; - voies de recours, en particulier droit à une nouvelle appréciation du dossier après une première mesure d'éloignement. La Commission se prononce également sur certains points spécifiques : 1) en ce qui concerne la question de savoir si une personne représente ou non une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique, la Commission insiste sur l'importance que revêt une appréciation complète de tous les facteurs pertinents. Il faut notamment prendre en compte des facteurs tels que la nature et la gravité des délits commis, le temps qui s'est écoulé depuis la perpétration des délits ainsi que la situation globale de la personne concernée. Il convient également d'examiner si la mesure envisagée est proportionnée. À cet effet, il y a lieu de prendre en considération l'ensemble des facteurs pertinents et la situation personnelle de l'intéressé au moment de l'examen, il faut entendre notamment : la durée du séjour de la personne dans le pays, ses liens sociaux, culturels et familiaux qui l'unissent à ce pays, son degré d'intégration dans le pays d'accueil. Le fait qu'une personne soit née et ait été élevée dans le pays de séjour ou y ait séjourné depuis son enfance renforce considérablement les liens qui l'unissent à ce pays ; 2) sur la question des condamnations pénales dans la décision de l'éloignement d'une personne, la Commission rappelle qu'il existe une jurisprudence de la Cour de justice qui limite les pouvoirs discrétionnaires des États membres pour justifier une mesure d'éloignement par l'existence de condamnations pénales antérieures. Celle-ci ne peut être retenue que dans la mesure où les circonstances qui ont donné lieu à cette condamnation font apparaître l'existence d'un comportement personnel constituant une menace "actuelle" de l'ordre public ; 3) recours à la notion de l'ordre public : pour la Commission il faut que la menace pour l'ordre public soit réelle et suffisamment grave pour qu'elle affecte un intérêt fondamental de la société; 4) droits de certains groupes spécifiques : la Commission insiste sur la nécessité d'offrir des protections et des garanties plus importantes pour sauvegarder les droits des résidents de longue durée. Elle compare notamment le sort réservé à certaines personnes installées depuis plusieurs années dans un État auxquelles on applique des mesures aussi

radicales que celles qui s'appliquent aux touristes, par exemple. Selon la Commission lorsqu'un touriste et un résident de longue durée ont commis le même type de délit dans le pays de séjour, l'éloignement du touriste pourrait être justifié alors que celui du résident de longue durée devrait faire l'objet d'une étude plus approfondie. En conclusion, si l'application de dispositions nationales pour des raisons d'ordre public, de sécurité ou de santé publique est garantie par le traité, il convient de les appliquer en conformité avec le principe de proportionnalité et de les motiver par une menace réelle et suffisamment grave touchant un intérêt fondamental de la société. En tout état de cause, elles doivent être conformes à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Une attention toute particulière doit être accordée à la préservation des droits des non-ressortissants qui sont résidents de longue durée et des mineurs qui sont des citoyens de l'Union ainsi que des groupes de bénéficiaires plus vulnérables, en particulier les ressortissants de pays tiers membres de la famille de ressortissants de l'Union. La Commission insiste enfin sur une meilleure sensibilisation des citoyens sur leurs droits afin de réduire les infractions des États membres. D'autres actions pourraient être envisagées pour assurer une protection de ces droits, comme la poursuite de certains États membres devant la Cour de justice.