Informations de base

1999/2157(COS) COS - Procédure sur un document stratégique (historique)	Procédure terminée
Libre circulation des personnes: droit de séjour (direct. 90/364/CEE, 90/365/CEE, 93/96/CE, 64/221/CEE) **Subject** 2.20.01 Déplacement et séjour, contrôle des personnes	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
LIBE Libertés et droits des citoyens, justice, affaires intérieures	BOUMEDIENE-THIERY Alima (V/ALE)	29/07/1999

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
JURI Juridique et marché intérieur	WALLIS Diana (ELDR)	13/10/1999
EMPL Emploi et affaires sociales	SCHMID Herman (GUE/NGL)	22/11/1999
CULT Culture, jeunesse, éducation, médias et sports	MARTENS Maria (PPE-DE)	19/10/1999
PETI Pétitions	MAYER Hans-Peter (PPE-DE)	25/11/1999

Conseil de l'Union européenne

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
17/03/1999	Publication du document de base non-législatif	COM(1999)0127	Résumé
07/10/1999	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
13/07/2000	Vote en commission		Résumé
13/07/2000	Dépôt du rapport de la commission	A5-0207/2000	
06/09/2000	Décision du Parlement	T5-0367/2000	Résumé

06/09/2000	Débat en plénière		
06/09/2000	Fin de la procédure au Parlement		
07/05/2001	Publication de l'acte final au Journal officiel		

Informations techniques	
Référence de la procédure	1999/2157(COS)
Type de procédure	COS - Procédure sur un document stratégique (historique)
Sous-type de procédure	Document stratégique de la Commission
Base juridique	Règlement du Parlement EP 148
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	LIBE/4/10845

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A5-0207/2000 JO C 135 07.05.2001, p. 0012	13/07/2000	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T5-0367/2000 JO C 135 07.05.2001, p. 0083-0189	06/09/2000	Résumé

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base non législatif	COM(1999)0127	17/03/1999	Résumé
Document de base non législatif complémentaire	COM(1999)0372	19/07/1999	Résumé
Document de suivi	COM(2003)0101	05/03/2003	Résumé

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 évetuelles 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. Á 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 difficutés 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 européensont 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 personnesparticipant à des projets de volontariat non couverts par le droit communautaire en matière de séjour actuellement.

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

1999/2157(COS) - 06/09/2000 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

En adoptant le rapport de Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY (Verts/ALE, F), le Parlement européen approuve le rapport de la Commission sur l'application des directives 90/364, 90/365 et 93/96 (droit de séjour) et la communication de la Commission sur les mesures spéciales concernant le déplacement et le séjour des citoyens de l'Union qui sont justifiées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Le Parlement observe tout d'abord que ce rapport ne traite pas des obstacles auxquels sont confrontés les travailleurs dans l'exercice de leur droit de déplacement et de séjour et ne couvre la situation des ressortissants des pays tiers que dans la mesure où ceux-ci sont membres de la famille d'un citoyen européen. Il souligne la nécessité d'une refonte des textes existants, qui garantisse sans entraves la liberté de déplacement et de séjour et demande à la Commission de proposer un texte visant à l'introduction pour tous les citoyens d'une carte de séjour valable pendant un an. Le Parlement met également en évidence l'augmentation des difficultés pour obtenir un permis de résidence pour les personnes non mariées ainsi que pour les ressortissants des pays tiers désirant rejoindre leur conjoint. Le Parlement met également en évidence la situation des travailleurs migrants qui rencontrent encore nombre de difficultés particulièrement lorsqu'ils ont un contrat d'emploi temporaire ou sont sans emploi. Les États membres et la Commission doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour remédier à cette situation, faire appliquer le droit communautaire et améliorer la situation des travailleurs migrants, notamment en prolongeant automatiquement leur droit de séjour pendant la période où ces travailleurs cherchent activement un emploi. D'autres mesures sont également attendues, notamment en matière de statut social des travailleurs migrants et de reconnaissance de certains régimes de retraite. De même, le regroupement familial doit être simplifié et facilité, y compris pour les couples non mariés et pour "la famille non communautaire" d'un ressortissant de l'Union. Pour les étudiants, le Parlement européen demande aux États membres de limiter au maximum les formalités de renouvellement des titres de séjour et d'envisager la gratuité de la délivrance des documents. Il demande également que les États membres autorisent les étudiants à bénéficier d'un permis de travail leur permettant de financer leurs études. Il ne saurait être question non plus de subordonner l'aide financière aux étudiants à des conditions de nationalité. Il invite également la Commission à proposer dans un texte communautaire portant sur la gratuité pour les étudiants de la délivrance de leur première carte de séjour. Le Parlement déplore également l'abus que font les États membres de la notion d'ordre public et considère que l'expulsion automatique résultant d'une condamnation pénale contrevient à la législation communautaire. Tout éloignement doit être justifié dans chaque cas en fonction du risque qui continue de peser sur l'ordre public. Il en appelle à la Commission européenne, en tantque gardienne des traités pour faire appliquer de manière correcte le droit communautaire. Il considère, par ailleurs, qu'il est temps d'améliorer l'environnement social et culturel des migrants et de leur famille et demande une nouvelle fois

l'introduction de nouvelles mesures en matière de fiscalité et de sécurité sociale des travailleurs migrants. Les ressortissants de pays tiers nés dans le pays de résidence ou qui y vivent depuis leur tendre enfance et les personnes établies de longue date ne devraient être expulsés en aucune circonstance. Des mesures s'imposent enfin afin de permettre la libre circulation des ressortissants des pays tiers résidant légalement dans l'Union et y ayant vécu depuis 5 ans.

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

1999/2157(COS) - 05/03/2003 - Document de suivi

OBJECTIF : établir le deuxième rapport sur l'application des directives 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CE sur le droit de séjour. CONTENU : le présent rapport est le deuxième rapport sur l'application des trois directives relatives au droit de séjour des citoyens de l'Union et les membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité, qui n'exercent pas d'activité économique dans l'État membre d'accueil (les "inactifs", selon la formule consacrée) et couvre la période 1999-2002. Le rapport indique, en premier lieu, qu'une série d'arrêts de la Cour de justice a établi ou confirmé des principes très importants pour l'application des trois directives, notamment : 1) les étudiants ne doivent pas prouver qu'ils disposent de ressources suffisantes d'un montant déterminé, mais une simple déclaration suffit ; 2) les États membres ne peuvent pas limiter les moyens de preuve des ressources suffisantes et de l'assurance maladie qui peuvent être invoqués, ni disposer que certains documents doivent être délivrés ou visés par l'autorité d'un autre État membre ; 3) les bénéficiaires des trois directives en question bénéficient de l'application du principe de non-discrimination et ont droit à des prestations sociales du régime non contributif, tel que le minimum de moyens de subsistance, sauf en cas d'exceptions expressément prévues ; 4) en cas de recours des bénéficiaires des trois directives à l'assistance sociale du pays de l'État membre d'accueil, celui-ci n'a pas la possibilité de mettre fin à leur droit de séjour automatiquement et doit faire preuve de solidarité lorsque ceux-ci rencontrent des difficultés d'ordre temporaire ; 5) l'entrée irrégulière ou l'absence ou la péremption du visa d'entrée requis par le droit communautaire ne constitue pas une raison valable pour les États membres leur permettant de refuser la délivrance d'une carte de séjour aux ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille d'un citoyen de l'Union au sens du droit communautaire ; 6) l'article 18 du traité CE, qui consacre le droit de libre circulation et de séjour des citoyens de l'Union, a un effet direct, mais les limitations et conditions prévues continuent d'être appliquées ; 7) les dispositions relatives à la libre circulation des personnes doivent être interprétées à la lumière de l'exigence du respect de la vie familiale prévue à l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) ; par conséquent, le parent, quelle que soit sa nationalité, qui a la garde des enfants ayant le droit de séjour dans le pays d'accueil en vertu de l'article 12 du règlement 1612/68/CEE, a aussi le droit de séjour sur cette base, même si les parents ont entre-temps divorcé ou que le parent qui a la qualité de citoyen de l'Union n'est plus un travailleur migrant dans l'État membre d'accueil. Dans son rapport, la Commission indique parallèlement, que 12 ans après l'entrée en vigueur de directives et quelques années après leur transposition, leur application est satisfaisante, comme le montre le nombre dégressif de plaintes reçues par les services de la Commission. Toutefois, des cas individuels de mauvaise application subsistent. C'est pourquoi, la Commission a engagédes procédures d'infraction contre des États membres à divers sujets, comme par exemple la provenance des ressources, la durée de validité de la carte de séjour, les documents qui peuvent être demandés, etc. Pour la Commission, cette mauvaise mise en oeuvre tient principalement à des interprétations erronées des textes et à des pratiques administratives fondées sur de telles interprétations de la part de services publics nationaux (ex.: services de police des étrangers) qui manquent de personnel formé au droit CE pour appliquer au mieux les dispositions applicables avec la flexibilité voulue. La Commission indique qu'elle continuera à veiller à la bonne application des trois directives en ayant comme guide les implications de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et du statut de citoyen de l'Union. Enfin, par sa proposition de nouvelle directive sur le droit de séjour du 29 juin 2001, qui remplacera, si le Conseil et le Parlement européen l'adoptent, les divers instruments juridiques actuellement en vigueur, la Commission a la volonté politique de résoudre les problèmes résultant des trois directives : - par l'extension de trois à six mois du droit de séjour sans aucune condition ni formalité ; - pour les séjours de plus de six mois, par le remplacement de la carte de séjour par un enregistrement et de la preuve des ressources suffisantes et de l'assurance maladie par une simple déclaration, comme c'est le cas actuellement pour les étudiants en ce qui concerne les ressources suffisantes ; - par l'instauration d'un droit de séjour permanent acquis après quatre ans de résidence dans l'État membre d'accueil qui supprime les conditions du droit de séjour et assimile de façon permanente le statut des bénéficiaires, sur le plan de l'assistance sociale, au statut des nationaux. À noter que dans les conclusions de ce document, la Commission suggère tant aux services publics nationaux qu'aux citoyens de l'Union de se tourner gratuitement vers ses propres services pour demander de l'aide ou des informations. Elle indique également l'existence d'un système d'aide aux citoyens (le réseau SOLVIT) pour la recherche de solutions rapides à un problème concret ou un meilleur aiguillage des citoyens via un numéro d'appel gratuit (00800 67891011).

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 gloable pour l'ordre public ou la sécurité publique sans apprécier chaque cas indiviuellement; - 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 considérationl'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.