

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Document de séance

FINAL
A5-0207/2000

18 juillet 2000

RAPPORT

sur le rapport de la Commission sur l'application des directives 90/364, 90/365 et 93/96 (droit de séjour) et sur la communication de la Commission sur les mesures spéciales concernant le déplacement et le séjour des citoyens de l'Union qui sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique
(COM(1999) 127, COM(1999) 372 – C5-0177/1999, C5-0178/1999 – 1999/2157(COS))

Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Alima Boumediene-Thiery

SOMMAIRE

	Page
PAGE RÉGLEMENTAIRE.....	4
PROPOSITION DE RÉOLUTION	6
EXPOSE DES MOTIFS	13
AVIS DE LA COMMISSION JURIDIQUE ET DU MARCHÉ INTÉRIEUR	20
AVIS DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DES AFFAIRES SOCIALES	27
AVIS DE LA COMMISSION DE LA CULTURE, DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION, DES MÉDIAS ET DES SPORTS	32
AVIS DE LA COMMISSION DES PETITIONS	36

PAGE RÉGLEMENTAIRE

Par lettre du 19 juillet 1999, la Commission a transmis au Parlement sa communication sur les mesures spéciales concernant le déplacement et le séjour des citoyens de l'Union qui sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique et, par lettre du 18 mars 1999, son rapport sur l'application des directives 90/364, 90/365 et 93/96 (droit de séjour) (COM(1999) 127, COM(1999) 372 – 1999/2157(COS)).

Au cours de la séance du 7 octobre 1999, la Présidente du Parlement a annoncé qu'elle avait renvoyé ces documents, pour examen au fond, à la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures et, pour avis, à la commission juridique et du marché intérieur, à la commission de l'emploi et des affaires sociales, à la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports ainsi qu'à la commission des pétitions (C5-0177/1999, C5-0178/1999).

Au cours de sa réunion du 29 juillet 1999, la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures avait nommé Alima Boumediene-Thiery rapporteur.

Au cours de ses réunions des 11-12 octobre 1999, 22-24 mai, 21-22 juin et 12-13 juillet 2000, elle a examiné la communication et le rapport de la Commission ainsi que le projet de rapport.

Au cours de cette dernière réunion, elle a adopté la proposition de résolution par 23 voix contre 15 et 1 abstention.

Étaient présents au moment du vote Graham R. Watson (président), Alima Boumediene-Thiery (rapporteur), Mary Elizabeth Banotti, Niall Andrews, Generoso Andria (suppléant Bernd Posselt conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Mary Elizabeth Banotti, Maria Berger (suppléant Michael Cashman), Rocco Buttiglione, Marco Cappato, Charlotte Cederschiöld, Carmen Cerdeira Morterero (suppléant Olivier Duhamel), Ozan eyhun, Carlos Coelho, Marcello Dell'Utri, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Anne Ferreira (suppléant Sérgio Sousa Pinto conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Adeline Hazan (suppléant Robert J.E. Evans), Jorge Salvador Hernández Mollar, Karin Jöns (suppléant Joke Swiebel conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Anna Karamanou, Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Ewa Klamt, Alain Krivine (suppléant Pernille Frahm), Baroness Sarah Ludford, Torben Lund (suppléant Elena Ornella Paciotti), Thomas Mann (suppléant Hartmut Nassauer conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), William Francis Newton Dunn (suppléant Daniel J. Hannan), Arie M. Oostlander (suppléant Thierry Cornillet), Hubert Pirker, Ingo Schmitt (suppléant Enrico Ferri), Martin Schulz, Fodé Sylla, Anna Terrón i Cusi, Maurizio Turco (suppléant Frank Vanhecke), Anne E.M. Van Lancker (suppléant Gerhard Schmid), Gianni Vattimo, Christian von Boetticher et Jan-Kees Wiebenga.

Les avis de la commission juridique et du marché intérieur, de la commission de l'emploi et des affaires sociales, de la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports et de la commission des pétitions sont joints au présent rapport.

Le rapport a été déposé le 18 juillet 2000.

Le délai de dépôt des amendements sera indiqué dans le projet d'ordre du jour de la période de session au cours de laquelle le rapport sera examiné.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Résolution du Parlement européen sur le rapport de la Commission sur l'application des directives 90/364, 90/365 et 93/96 (droit de séjour) et sur la communication de la Commission sur les mesures spéciales concernant le déplacement et le séjour des citoyens de l'Union qui sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (COM(1999) 127, COM(1999) 372 – C5-0177/1999, C5-0178/1999 – 1999/2157(COS))

Le Parlement européen,

- vu le rapport et la communication de la Commission (COM(1999) 127, COM(1999) 372 – C5-0177/1999, C5-0178/1999¹),
 - vu, en particulier, les articles 14, 17, 18 et 39 du TCE,
 - vu le rapport du Groupe Haut niveau sur la libre circulation des personnes présenté à la Commission le 18 mars 1997 (rapport Simone Veil),
 - vu le deuxième rapport de la Commission sur la citoyenneté de l'Union du 17 juin 1997,
 - vu le livre vert sur les retraites complémentaires dans le marché unique (COM(1997) 283),
 - vu le rapport 1997-1998 d'ECAS (European Citizens Action Service),
 - vu le plan d'action pour la libre circulation des travailleurs (COM(1997) 586) et sa résolution du 16 juillet 1998²,
 - vu l'article 47, paragraphe 1, de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures et les avis de la commission juridique et du marché intérieur, de la commission de l'emploi et des affaires sociales, de la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports ainsi que de la commission des pétitions (A5-0207/2000),
- A considérant les articles 14, relatif à la liberté de circulation des personnes, ainsi que 17 et 18 du TCE concernant la citoyenneté européenne qui comporte le droit de circuler et de séjourner librement sur tout le territoire de l'Union européenne,
- B considérant cependant, au vu du rapport de la Commission, ainsi que de la jurisprudence de la CJCE, que les citoyens européens sont encore aujourd'hui, toutes catégories confondues, confrontés à de nombreux obstacles à l'exercice de leur droit de déplacement et de séjour,

¹ Non encore publiés au JO.

² JO C 292 du 21.09.1998, p. 145

- C regrettant que les citoyens des pays extérieurs à l'Union européenne qui résident légalement sur le territoire communautaire soient exclus des droits de libre circulation et d'établissement,
- D considérant l'application encore très insatisfaisante des directives 90/364, 90/365 et 93/96 sur le droit de séjour des étudiants et des retraités puisque les intéressés doivent subir les conséquences de la lenteur et des coûts administratifs des procédures d'obtention du titre de séjour et des obligations de renouvellement de titre souvent injustifiées,
- E considérant que l'obtention d'un titre de séjour par les retraités est soumise à la preuve souvent difficile de ressources suffisantes appréciée différemment selon les Etats membres et sans relation avec leur situation matérielle réelle, d'où la nécessité d'une refonte prochaine des textes actuels,
- F considérant que les travailleurs de certaines catégories, notamment ceux qui occupent des emplois "atypiques", de très brève durée, à temps partiel, intérimaire, saisonnier de même que les travailleurs migrants se trouvant sans emploi, se heurtent souvent à de grandes difficultés de séjour dans le pays d'accueil en raison des formalités de renouvellement de leur titre liées à la preuve de ressources suffisantes,
- G considérant qu'il y a lieu d'une manière générale de dissocier autant que possible le droit de circulation et de séjour, aspect majeur du droit fondamental à la citoyenneté européenne, laquelle ne peut être réservée aux seuls citoyens des Etats membres, des considérations économiques qui pèsent aujourd'hui sur son libre exercice;
- H reconnaissant qu'il y a actuellement des millions de ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'UE,
- I considérant aussi que les travailleurs migrants sont pénalisés dans la mesure où ils subissent les conséquences pécuniaires des lacunes de l'harmonisation des systèmes de retraite,
- J considérant les atteintes inadmissibles au droit de séjour encore trop souvent portées par les Etats membres qui recourent à une interprétation abusive de l'ordre public au mépris des objectifs énoncés par la directive 64/221/CEE et de la jurisprudence de la CJCE en ce domaine,
- K considérant que le plein exercice du droit de libre circulation et de séjour, outre qu'il correspond à l'application même du principe de citoyenneté européenne, favorise aussi, en permettant la mobilité des étudiants et des travailleurs, le dynamisme et la compétitivité économique,
- L considérant que cinquante ans après que le traité de Rome ait, pour la première fois, énoncé le principe de libre circulation des personnes, ce droit est encore entravé voire ignoré, d'où la nécessité de promouvoir une véritable citoyenneté européenne,
- M considérant qu'il appartient dès lors à la Commission et au Conseil de tout mettre en œuvre pour donner un sens effectif à la citoyenneté européenne et à "l'espace européen

de liberté",

1. approuve le rapport mais demande à la Commission d'expliquer le retard apporté à la présentation au Conseil et au Parlement d'un rapport sur l'application de la directive 93/96 ;
2. observe 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 de pays tiers que dans la mesure où ceux-ci sont des membres de la famille d'un citoyen européen;
3. souligne la nécessité, à partir d'une refonte globale des textes existants, d'une directive-cadre qui organise et garantisse l'exercice sans entraves de la liberté de déplacement et de séjour;
4. demande aux Etats membres et à la Commission, dans la mise en œuvre de cette directive-cadre, d'adopter les mesures nécessaires pour rendre, selon les différentes catégories de personnes concernées, l'exercice de la citoyenneté européenne beaucoup plus effective en mettant fin aux inégalités de traitement actuelles;
5. considère à cet égard que l'introduction pour tous les demandeurs d'une carte de séjour valable un an constituerait un premier pas dans cette perspective;
6. déplore, dans un "espace européen de liberté" l'utilisation abusive par les Etats membres de l'ordre public pour procéder à des expulsions; estime dès lors indispensable que les Etats membres s'efforcent de parvenir, dans le cadre notamment des accords de Schengen, à une meilleure coordination dans l'appréciation de la notion d'ordre public;
7. invite instamment la Commission à s'assurer que les solutions légales apportées par la directive 64/221/CEE ne sont pas remises en cause et que toute personne couverte par cette directive n'est pas privée de ses droits de défense et d'assistance ni de représentation ;
8. estime que l'association systématique ou automatique de la condamnation pénale et de la mesure d'éloignement constitue une violation du droit communautaire et du principe de non-discrimination; attire l'attention sur le fait que tout éloignement doit être justifié dans chaque cas en fonction du risque qui continue à peser sur l'ordre public et la sécurité et être examiné précautionneusement à la lumière de la situation personnelle de l'intéressé et de la protection de la vie des membres de sa famille;
9. estime que la citoyenneté de l'Union doit être interprétée dans son sens large; estime dès lors que les ressortissants de pays tiers qui sont nés dans le pays de séjour ou qui y habitent depuis leur enfance, et les personnes établies de longue date qui ont des liens culturels, sociaux et familiaux dans le pays de séjour ou sont mineurs, ne sauraient être expulsés;

10. estime que le Système d'information Schengen doit respecter le droit communautaire, plus particulièrement en ce qui concerne:
- l'application de la disposition de la directive 64/221, qui prévoit expressément que les données personnelles concernant une mesure entrant dans le champ d'application de la directive et qui n'est plus en vigueur ou qui a été abrogée ne peuvent plus être conservées, pas plus qu'elles ne peuvent être inscrites sur les listes communautaires ou transmises automatiquement, et que le refus opposé à des citoyens de l'Union ou à des personnes qui le sont devenues sur la base d'un enregistrement auprès du SIS à leur entrée dans la zone Schengen est contraire au droit communautaire;
 - l'application de la directive 95/46/CEE, qui prévoit expressément que les données personnelles collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes ne peuvent être traitées de manière incompatible avec ces finalités;
- demande à la Commission européenne d'assumer les responsabilités qui lui incombent en tant que gardienne des traités et de prendre des mesures en vue de faire cesser ces violations du droit communautaire;
11. regrette que le Conseil ignore les communications de la commission des pétitions relatives aux graves violations du droit communautaire commises par les autorités des États membres, ce qui témoigne d'une attitude négative du Conseil à l'égard du droit de pétition des citoyens européens, et l'invite à accorder l'attention nécessaire aux droits des citoyens de l'Union.
- concernant les déplacement et le séjour des étudiants
12. demande aux Etats membres:
- de veiller concernant le droit de séjour des étudiants, au strict respect par leurs administrations nationales des dispositions actuelles de la directive 93/96 (inscription dans un établissement agréé, simple déclaration de ressources suffisantes, affiliation à un régime d'assurance maladie) à l'exclusion de toutes autres conditions;
 - de limiter au maximum les formalités de renouvellement des titres de séjour et d'envisager la gratuité de la délivrance de ces documents;
 - de faire en sorte que tous les étudiants puissent solliciter, dans le pays où ils étudient, un permis de travail pour financer leurs études;
 - de ne pas subordonner l'aide financière aux étudiants à des conditions de nationalité;
13. demande à la Commission d'étudier :
- l'extension du champ d'application de la directive aux personnes suivant une formation et aux travailleurs volontaires;
 - les problèmes de reconnaissance des diplômes dans certaines professions;
14. prend note de l'intention de la Commission d'élargir le champ d'application de la directive 93/96/CEE relative au droit de séjour des étudiants à tous les établissements d'enseignement et de rechercher des moyens de préciser la portée du droit de séjour des étudiants; estime qu'à cette fin, il convient d'accorder une attention particulière aux problèmes administratifs que rencontrent les stagiaires et les personnes qui prennent part aux projets de bénévolat et, si possible, de rendre gratuite la délivrance aux étudiants de leur première carte de séjour ainsi que le renouvellement de celle-ci; demande en conséquence à la Commission européenne de soumettre au Parlement européen et au Conseil des propositions de modification de la directive qui aillent dans ce sens;

- concernant le déplacement et les séjour des retraités
- 15. accueille favorablement les propositions de la Commission allant dans le sens de la refonte des directives actuelles en vue :
 - de simplifier et d'assouplir au maximum les modalités de preuve de ressources suffisantes exigées des retraités;
 - de considérer l'incidence des modes de vie alternés, de plus en plus fréquents entre le pays d'accueil et le pays d'origine au cours d'une même année, sur la validité des cartes de séjour;
- concernant le déplacement et le séjour des travailleurs migrants
- 16. demande aux Etats membres de faciliter au maximum l'octroi et le renouvellement du titre de séjour aux travailleurs migrants en particulier les travailleurs intérimaires, à temps partiel, saisonniers en leur accordant une carte de séjour de cinq ans lorsqu'ils ont occupé des emplois pendant plus de douze mois sur une période de résidence dans le pays d'accueil supérieure à dix huit mois;
- 17. demande également aux Etats membres d'accueil de permettre aux travailleurs sans emploi d'obtenir :
 - la prorogation de leur droit de séjour pendant la période où ils bénéficient du versement des allocations de chômage acquises dans ce pays
 - le renouvellement automatique de leur titre de séjour pour des périodes d'au moins six mois lorsqu'ils sont à la recherche effective d'un emploi;
- 18. demande à cet égard au Conseil de reprendre sans plus tarder l'examen des trois propositions en ce sens de la Commission relatives à l'amélioration de la libre circulation des travailleurs et leurs famille à l'intérieur de la Communauté (COM(1998) 394fin);
- concernant le statut social des travailleurs migrants
- 19. demande aux Etats membres de procéder à l'amélioration et à la modernisation indispensables de la protection sociale dans l'UE pour mettre fin aux pénalisations dont souffrent les travailleurs migrants et les travailleurs détachés du fait :
 - de la non-reconnaissance de certains régimes de retraite entre Etats membres et des difficultés de transfert des droits acquis
 - du caractère restrictif des conditions imposées pour l'acquisition des droits de retraite complémentaire (longues périodes de carence)
 - des problèmes fiscaux liés à l'acquisition de droits à pension en de nombreux Etats membres;
 - des difficultés liées au transfert des prestations de préretraite octroyées à partir d'un certain âge à un travailleur en situation de chômage complet;
- concernant le statut familial dans le pays d'accueil
- 20. considère qu'il faut simplifier et faciliter le regroupement familial, facteur indispensable d'intégration dans le pays d'accueil; demande à la Commission et aux Etats membres lors de la refonte des textes dans ce domaine qu'il soit décidé :

- que le conjoint du résident étudiant ou retraité ou, lorsque la législation de l'État membre concerné assimile la situation des couples non mariés à celle des couples mariés, le partenaire avec lequel le résident souhaitant bénéficier du regroupement familial vit en union libre de façon permanente, dispose effectivement du droit de séjour autonome qui leur est reconnu dans les mêmes conditions, en ce qui concerne les ressources, que le résident étudiant ou retraité sans justification de ressources
 - que les possibilités de séjour soient étendues sans conditions particulières aux descendants et ascendants non à charge
 - qu'en cas de divorce ou de décès de celui qui a acquis le titre de séjour, les membres de sa famille aient le droit d'accéder ou de poursuivre l'exercice d'une activité salariée ou indépendante
 - que les dispositions précédentes s'appliquent aussi sous les mêmes conditions aux membres de la famille d'un ressortissant communautaire provenant d'un pays tiers et que, de façon générale, les formalités de visa soient facilitées voire supprimées;
- concernant l'environnement économique, social et culturel du droit de séjour des migrants
21. considère que l'exercice effectif du droit de déplacement et de séjour suppose une profonde amélioration de l'environnement social (égalité de traitement en matière d'avantages sociaux et fiscaux, plus grande transparence du marché de l'emploi, rôle accru du réseau EURES) éducationnel (accès à l'éducation, la formation) et culturel (apprentissage des langues), des migrants et de leur famille; demande une nouvelle fois la réalisation d'étude d'impact « transfrontières » portant sur les effets de l'introduction de nouvelles réglementations ou de la modification des réglementations existantes en matière de fiscalité et de sécurité sociale sur la situation des travailleurs et de leurs familles travaillant dans un État membre autre que celui dans lequel ils résident;
 22. estime que des mesures doivent être prises pour permettre la libre circulation des ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'Union européenne et y ayant vécu pendant une période minimale de 5 ans;
 23. observe aussi que les citoyens européens concernés souffrent d'un déficit d'information sur l'étendue de leurs droits et leurs possibilités de recours auquel il convient de remédier, notamment par une meilleure formation des personnels administratifs nationaux concernés et des campagnes d'information; demande expressément que les initiatives des ONG liées au domaine des plaintes concernant la libre circulation des personnes, l'assistance juridique au cours des procédures et l'inventaire des plaintes les plus courantes, continuent à être appuyées et à se voir garantir les moyens financiers nécessaires;
 24. invite instamment la Commission à accélérer ces procédures internes de façon à mettre un terme plus rapidement aux infractions à la législation communautaire;
 25. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil, aux gouvernements des États membres et à la Commission.

EXPOSE DES MOTIFS

I. LES OBSTACLES À L'EXERCICE DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

1. Les difficultés d'exercice du droit de séjour par les étudiants et les retraités

a) la réglementation actuelle

Les trois directives objet du rapport de mars 1999 de la Commission (directives 90/364, 90/365 et 93/96) portent sur le droit de séjour des étudiants et des retraités. Sommairement résumée, la réglementation communautaire est la suivante:

- les retraités

Le droit de séjour des retraités est soumis à une double condition : disposer de ressources suffisantes (pour ne pas devenir pendant leur séjour à la charge de l'État membre d'accueil) et d'une assurance maladie. Conjoint, descendants et ascendants à charge peuvent accompagner le titulaire du droit de séjour.

- les étudiants

Quant aux étudiants, leur droit de séjour est subordonné à une inscription dans un établissement agréé et à la souscription d'une assurance maladie; une simple déclaration de ressources suffit. La durée de validité de la carte de séjour peut être limitée à la durée de leurs études.

b) la transposition des directives

La Commission dans son rapport constate que la transposition de ces directives s'est effectuée très lentement dans l'ensemble de l'Union. La Commission constate de plus que cette transposition a été très souvent incorrecte. D'où un grand nombre de poursuites à l'encontre des États membres pour infraction dont certaines sont encore à l'examen devant la CJCE. La Commission en conclut "que pendant une période trop longue, des citoyens de l'Union se sont trouvés, du fait d'une transposition erronée des directives, privés de certains de leurs droits ou confrontés à des difficultés administratives injustifiées".

c) les obstacles administratifs

La Commission observe surtout que de nombreuses difficultés sont survenues dans l'application même des directives en question qu'il s'agisse, pour ne citer que quelques exemples, du montant minimum exigé pour les ressources des retraités, de la preuve à apporter de ces ressources, de la délivrance des cartes de séjour, de leur durée et de leur coût ou encore de la reconnaissance des mécanismes d'assurance-maladie couvrant ces catégories de personnes. La Commission, pour évaluer ces difficultés, s'appuie sur l'expérience des citoyens et l'état des pratiques souvent divergentes des administrations nationales.

- les difficultés rencontrées par les étudiants

Les étudiants ne doivent pas fournir une preuve de ressources suffisantes; une simple déclaration suffit (engagement des parents ou de l'hôte du pays d'accueil). Or, il arrive que les étudiants soient contraints de déposer une certaine somme dans une banque du pays d'accueil, à défaut de cette preuve, des étudiants peuvent se voir refuser l'inscription dans un établissement d'études de même que le bénéfice des prestations de sécurité sociale ou

d'allocations (logement par ex).

- les difficultés rencontrées par les retraités

Les retraités sont confrontés aussi à divers obstacles eu égard au montant des ressources suffisantes (correspondant au revenu minimal dans le pays d'accueil) dont ils doivent apporter la preuve. Les retraités se heurtent aussi, comme d'ailleurs les étudiants, aux lenteurs administratives ainsi qu'aux contraintes des renouvellements répétés et coûteux des demandes de titre de séjour. Très souvent les intéressés sont victimes du cercle vicieux d'exigences administratives successives.

Le rapport 1997-1998 établi par l'ECAS (European citizen action service) réunit de nombreux exemples de ces difficultés administratives auxquelles sont confrontés indûment les citoyens européens, travailleurs ou "inactifs" qui ont de quoi leur faire douter de la citoyenneté européenne. Pour ne citer que quelques exemples :

- la carte de résidence n'est accordée en Espagne qu'à la condition non seulement de disposer de ressources suffisantes mais encore de déposer le montant correspondant au revenu minimal espagnol et de verser au moins 65000 pesetas par mois sur le compte d'une banque espagnole ce qui est en contradiction avec la libre circulation des capitaux;
- au Royaume-Uni, pour l'obtention du droit de séjour, le demandeur doit remettre son passeport pendant deux mois, délai beaucoup trop long pour certaines personnes qui doivent produire leur passeport pour travailler (marin par ex);
- au Luxembourg, une citoyenne belge, épouse d'un ressortissant luxembourgeois, ne peut se faire enregistrer comme résidente dans ce pays dans la mesure où elle ne peut obtenir le justificatif attestant qu'elle est rayée des registres de sa commune de résidence antérieure, les autorités belges considérant le déménagement comme une manœuvre visant à frauder l'administration fiscale;
- parfois, un certificat de bonnes mœurs est exigé, document non prévu dans le pays d'origine;
- l'obtention d'un titre de séjour demande des mois, parfois plus de six mois, or un tel délai, beaucoup trop long, ne correspond pas aux besoins des nouvelles catégories de migrants beaucoup plus mobiles et qui se trouvent souvent en situation précaire;
- en outre, de nombreuses plaintes concernent la nécessité de procéder à un renouvellement répété des demandes de permis de séjour temporaire, démarche coûteuse en soi à laquelle s'ajoutent des frais de traduction.

De plus, comme le note d'ailleurs expressément la Commission, les directives en question exercent des effets "pervers" car les Etats membres étendent indûment l'exigence de preuve de ressources suffisantes aux ressortissants communautaires conjoints de nationaux. Dans d'autres cas, l'administration nationale, pour l'appréciation des ressources du retraité demandeur d'un titre de séjour, ne prend pas en compte les ressources de son conjoint ou celles du/ des enfants travaillant dans le pays d'accueil.

Les personnes qui disposent d'une résidence secondaire dans un autre Etat membre sont confrontées aussi à des difficultés d'obtention d'un titre de séjour au-delà de trois mois (il leur faut même demander et faire renouveler deux titres de séjour dans l'hypothèse où le retraité n'est ressortissant d'aucun des deux pays considérés, ni celui de sa résidence principale ni celui de sa résidence secondaire).

Les difficultés s'accumulent encore dans le cas de partenaires non mariés, homosexuels et pour les ressortissants d'Etats tiers.

2. Les difficultés de séjour et de circulation rencontrées par les travailleurs migrants

Au-delà de la situation des seuls étudiants et retraités abordée par le rapport de la Commission, se pose celle de l'ensemble des travailleurs migrants que l'on ne peut évidemment méconnaître dans une présentation générale de l'état actuel de l'exercice de la citoyenneté européenne.

En dépit de l'article 39 du TCE, les travailleurs migrants sont en effet confrontés à de nombreuses difficultés.

Ainsi, les travailleurs sous contrat de travail de brève durée (un an ou moins) sont soumis à une obligation de renouvellement de leur carte de séjour à l'occasion de chaque contrat (avec vérification des ressources, ceci alors même que leur travail serait ininterrompu).

De même les travailleurs intérimaires, quand ils ne prouvent pas un travail d'une durée égale au moins à trois mois – ce qui est loin d'être le cas dans ce type de travail - n'obtiennent pas de carte de séjour. Cette condition de durée minimale de trois mois apparaît particulièrement inadaptée à la nature même du travail intérimaire qui s'avère souvent être un travail effectif.

Quant aux travailleurs à temps partiel, la CJCE¹ a jugé que dès lors que ce type de travail comporte une activité professionnelle réelle et effective, cela implique l'octroi d'un titre de séjour dans le pays d'accueil. Or très souvent, les travailleurs à temps partiel se voient refuser le droit de séjour au motif qu'ils n'apportent pas la preuve de ressources suffisantes. Une telle pratique est contraire à la législation européenne. En effet, en principe, la preuve de ressources suffisantes ne s'applique en droit communautaire qu'aux "inactifs". Un travailleur à temps partiel, même si ses ressources sont insuffisantes, est en droit d'obtenir un titre de séjour et même de prétendre à une aide sociale pour compléter ses revenus. Il est excessif d'assimiler systématiquement, comme le font certaines administrations nationales, travail à temps partiel et travail marginal ou de complaisance.

Autre catégorie de travail atypique, le travail saisonnier n'est pas couvert par le droit communautaire de sorte qu'entre les contrats de travail saisonnier successifs, l'intéressé est soumis à la preuve de ressources suffisantes. Très souvent également, le travailleur indépendant se heurte aux mêmes difficultés et, bien qu'inscrit dans une chambre de commerce ou auprès d'un organisme professionnel, n'obtient, comme les précédentes catégories de travailleurs "atypiques", que des permis de séjour renouvelables à intervalles périodiques et sous réserve de justification de ressources suffisantes. Or, les débuts dans une activité indépendante sont souvent risqués de sorte que les travailleurs indépendants non nationaux sont ainsi discriminés par rapport aux ressortissants nationaux.

Il faut encore citer la situation difficile des travailleurs migrants chômeurs, en formation ou en reconversion. Le principe d'égalité de traitement impose que des travailleurs migrants aient les mêmes possibilités d'accès aux formules d'emploi offertes aux nationaux. C'est loin d'être le cas (par ex pour les contrats emploi/solidarité en France); souvent le refus d'octroi d'un permis de séjour est opposé aux demandeurs de ce type d'emploi. Or les salariés chômeurs devraient pouvoir obtenir¹ une carte temporaire de six mois dans le pays d'accueil, droit qui n'est pas toujours reconnu. De même, les chômeurs de moins de douze mois consécutifs sont en droit d'obtenir le renouvellement de leur carte de séjour de 5 ans, disposition qui est aussi

¹ Affaire KEMPF contre Pays-Bas 139/85 du 03.06.1986

¹ CJCE : arrêt du 26.02.1991 (affaire "Antonissen" c. 292/89)

loin d'être toujours respectée.

Conclusion

Il ressort de l'examen de ces diverses situations que dans de trop nombreux cas, s'agissant aussi bien des différentes catégories de travailleurs "atypiques" que d'"inactifs", la citoyenneté européenne est un vain mot. L'accès au marché de l'emploi, aux études, au séjour "inactif" est chaque fois lié à des conditions économiques excessives. En outre, l'exigence injustifiée de la présentation d'un titre de séjour à l'embauche ou la limitation de la durée de l'embauche en fonction de la durée du titre de séjour constituent autant de formes "subtiles" de protection nationale du marché de l'emploi contraires à la lettre comme à l'esprit de l'intégration européenne.

3. L'insécurité provenant des mesures spéciales d'éloignement justifiées par l'ordre, la sécurité et la santé publique

La communication de la Commission du 19 mars 1999 (COM(1999) 372 final) dresse le bilan de la mise en œuvre de la directive 64/221/CEE du 25 février 1964 relative à la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Il ressort de cette communication que l'UE est encore loin d'être parvenue à une coordination optimale dans ce domaine.

C'est ainsi, pour ne rappeler que quelques-uns des exemples cités par la Commission que :

- des mesures vraiment non justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité ou de santé publique sont encore prises par les Etats membres pour frapper des citoyens européens de mesures d'éloignement (il ne devrait par exemple pas y avoir de lien systématique et automatique entre une condamnation pénale et une mesure d'éloignement ou d'interdiction du territoire);
- les personnes concernées par des mesures d'éloignement ou d'interdiction du territoire ne sont pas toujours informées comme elles devraient l'être des motifs précis des décisions les concernant en vue de leur permettre d'assurer utilement leur défense;
- des données personnelles sont utilisées en vue d'un contrôle à l'entrée ou à la sortie d'un Etat membre; ceci vaut en particulier pour les données contenues dans le SIS à l'égard de personnes devenues, par exemple, ressortissants de l'UE à la suite d'une adhésion ou d'une naturalisation;
- les résidents de longue durée ou les membres de la famille de la personne concernée ne bénéficient pas toujours de la protection qu'ils sont en droit d'attendre;
- les recours et garanties prévus par la directive ne sont pas toujours bien observés.

D'une manière générale – ce sont ses propres termes – "la Commission est préoccupée par le nombre croissant des plaintes des citoyens".

II. POUR UNE VÉRITABLE CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

La situation actuelle du droit de séjour est très insatisfaisante et ne correspond pas aux principes de libre circulation des personnes, de non-discrimination nationale et de citoyenneté européenne énoncés clairement dans les traités. Il importe donc que la Commission et les

Etats membres présentent dans un avenir proche les propositions et les mesures nécessaires pour qu'émerge enfin une véritable citoyenneté européenne.

1. Simplifier l'octroi du titre de séjour

La Commission a l'intention d'entreprendre d'ici 2001 (Scoreboard) une refonte des directives sur le droit de séjour des "inactifs"; c'est une nécessité. Il faut espérer que la nouvelle directive permettra de lever les nombreux obstacles actuels à l'exercice du droit de séjour de ces catégories de personnes en introduisant des procédures plus simples, plus rapides et moins coûteuses. Il convient aussi d'assouplir le mode de preuve des ressources suffisantes.

Quant aux travailleurs, suite à sa communication relative à un plan d'action pour la libre circulation COM(1997) 586fin¹, la Commission a présenté plusieurs propositions visant à faciliter la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté COM(1998) 394fin². Ces propositions sont demeurées sans examen devant le Conseil. Il faudrait que le Conseil se prononce rapidement sur ces textes qui améliorent les conditions de séjour et de circulation des travailleurs.

La législation communautaire devrait être telle qu'elle contraigne les administrations des Etats membres à briser ces cercles "vicieux" où trop souvent aujourd'hui encore, cinquante ans après le traité de Rome qui énonçait le principe de libre circulation des personnes, sont enfermés les citoyens qui veulent exercer leur droit de séjour. Il est inadmissible que le bénéfice des prestations de sécurité sociale, l'accès au marché de l'emploi et à la formation professionnelle pour les chômeurs de moins de 12 mois, l'accès aux services publics (gaz, électricité, téléphone) soient liés à la production d'un titre de séjour. Il est de même inacceptable qu'un risque d'expulsion continue de peser sur la personne non titulaire d'un titre de séjour. La libre circulation et le séjour dans l'UE sont des droits que les citoyens européens doivent pouvoir exercer à égalité de traitement avec les nationaux d'où la nécessité aussi de mieux prendre en considération que ce n'est le cas actuellement l'expérience professionnelle acquise dans le pays d'origine. Il y va d'ailleurs de l'instauration d'une zone européenne de mobilité fondée sur un marché du travail plus flexible et plus performant.

D'une manière générale, la future législation communautaire en la matière devrait dépasser l'approche catégorielle qui prévaut actuellement et aboutit à une fragmentation du concept de citoyenneté européenne. De même, cette citoyenneté européenne devrait, dans toute la mesure du possible, être dissociée de la condition économique où se trouve le demandeur d'un titre de séjour.

A cet égard, comme le rapport "Veil" l'a suggéré, un certificat de séjour d'un an adapté à la situation de plus en plus fréquente des personnes qui sollicitent un droit de séjour supérieur à trois mois et inférieur à un an serait un premier pas dans le bon sens.

2. Améliorer le statut social et familial attaché à la citoyenneté européenne

Les personnes qui se déplacent dans l'UE bénéficient d'un niveau élevé de protection en

¹ voir rapport de Mme Barbara Weiler, A4-0269/98

² voir rapport de Mme Marie-Thérèse Hermange, A4-0252/99

matière de sécurité sociale grâce en particulier au bon fonctionnement du mécanisme de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale mis en place dès 1958 et développé par le règlement 1408/71 du 14 juin 1971. Cependant, ce système ne couvre pas toutes les situations. C'est ainsi qu'il serait nécessaire d'étendre ce mécanisme aux systèmes de préretraite¹. Il serait de même opportun d'assouplir les conditions d'accès à des soins médicaux transfrontaliers non urgents et d'envisager l'extension au-delà de trois mois de la durée d'exportabilité des prestations de chômage. Il faut noter aussi que les prestations d'assistance sociale sont exclues du champ d'application du règlement 1408/71. Pourrait-on envisager des mesures de coordination et de clearing dans ce domaine ?

La libre circulation des personnes suppose, outre le maintien du statut de protection sociale, la possibilité de s'établir avec leur famille. Plusieurs règlements ont été adoptés afin de faciliter l'installation de la famille notamment le règlement 1612/68 qui dispose que le travailleur ressortissant d'un Etat membre employé sur le territoire d'un autre Etat membre peut s'installer dans cet Etat avec son conjoint, leurs descendants de moins de 21 ans ou à charge ainsi que leurs ascendants qui sont à leur charge. Il conviendrait d'étendre ce droit aux ascendants et descendants des époux qui ne sont pas à leur charge. De même il importe de veiller à ce que les couples non mariés hétéro comme homosexuels puissent bénéficier des mêmes facilités sur tout le territoire de l'UE.

3. Renforcer les droits des ressortissants de pays tiers

L'article 18 du TCE réserve la citoyenneté européenne aux seuls nationaux des Etats membres. Des ressortissants de pays tiers résidents régulièrement et durablement dans un Etat membre disposent toutefois de certains droits.

C'est ainsi que les ressortissants de pays tiers membres de la famille d'un citoyen européen au sens strict du terme bénéficient des mêmes droits que les nationaux de l'UE. Des améliorations pourraient en pratique être apportés à ce principe. Il conviendrait par exemple de permettre aux enfants de plus de 21 ans non à charge de leurs parents ainsi qu'aux ascendants non à charge de leurs enfants personnes ressortissants de pays tiers de bénéficier du droit au regroupement familial pourvu que le groupe familial soit déjà constitué dans l'Etat membre concerné. Les exigences de visa encore en vigueur à l'égard de ces personnes devraient aussi être levées.

L'accès aux activités professionnelles indépendantes devrait également être ouvert à ces ressortissants de pays tiers, ce qui pas toujours le cas. Enfin, le droit de séjour du ressortissant de pays tiers ne devrait pas être lié à la pérennité du mariage. L'époux divorcé surtout lorsqu'il y a des enfants communs ou que la personne concernée exerce une profession dans un Etat membre devrait avoir le droit d'y demeurer.

On citera encore les difficultés que rencontrent les entreprises qui détachent temporairement dans l'Etat où la prestation doit être accomplie des ressortissants de pays tiers. Il en va de même des obstacles auxquels sont confrontés aussi les réfugiés et apatrides résidant sur le territoire d'un Etat membre alors que la législation communautaire en vigueur dispose qu'ils doivent être assimilés à des nationaux.

Il conviendrait également que les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait (Belgique, Allemagne, Autriche, Luxembourg, Grèce, France) admettent le droit de vote des étrangers extracommunautaires résidents de longue durée aux élections municipales et européennes.

¹ voir rapport de M. Wilfried Kuckelhorn, A5-0053/2000

4. Lutter contre les interprétations abusives de l'ordre public par les Etats membres

La Commission, on l'a noté, souligne les trop nombreux cas d'interprétation abusive par les Etats membres de nécessité d'ordre public, de sécurité ou de santé publique pour prononcer des mesures d'expulsion de ressortissants de pays tiers. Force est de constater que la directive 64/221/CEE du 25 février 1964 n'est pas parvenue, comme c'était son objectif, à encadrer les conditions d'ordre public invoquées par les Etats membres pour expulser des ressortissants de pays tiers.

La CJCE a cependant interprété de façon restrictive ces conditions en confirmant que :

- les raisons d'ordre public ne peuvent être invoquées à des fins économiques;
- ces raisons doivent être fondées uniquement sur le comportement personnel et actuel des intéressés, sur une menace réelle et suffisamment grave;
- la seule existence de condamnations pénales antérieures ne peut motiver une expulsion;
- la péremption du titre qui a permis l'entrée dans le pays d'accueil ne peut justifier une mesure d'éloignement;
- l'expulsion ne peut être fondée sur des motifs de prévention générale et, de manière générale, le principe de proportionnalité ainsi que les droits de la défense doivent être respectés¹.

Les Etats membres doivent pouvoir certes disposer du recours à l'ordre public que leur garantissent les traités mais ils ne peuvent, dans une UE fondée sur l'état de droit, le respect des droits de l'homme, en particulier de la CEDH et bientôt sur une Charte des droits fondamentaux abuser de ces prérogatives. Dès lors, l'action de sensibilisation des Etats membres et des citoyens que suggère la Commission dans sa communication est indispensable pour notamment rappeler les Etats membres à une exacte interprétation de la notion d'ordre public.

¹ voir la Jurisprudence de la CJCE (citée dans la communication de la Commission) qui dénonce les expulsions non justifiées pour une menace réelle à l'ordre public, l'irrespect du principe de proportionnalité et des droits de la défense.

11 juillet 2000

AVIS DE LA COMMISSION JURIDIQUE ET DU MARCHÉ INTÉRIEUR

à l'intention de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

sur le rapport de la Commission sur l'application des directives 90/364, 90/365 et 93/96 (droit de séjour) et sur la communication de la Commission sur les mesures spéciales concernant le déplacement et le séjour des citoyens de l'Union qui sont justifiés par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique
(COM(1999) 127, COM(1999) 372 - C5-0177/1999, C5/0178/1999 – 1999/2157(COS))

Rapporteur pour avis: Diana Paulette Wallis

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 21 février 2000, la commission juridique et du marché intérieur a nommé Diana Paulette Wallis rapporteur pour avis.

Au cours de sa/ses réunion(s) des 26 et 27 février 2000, la commission juridique et du marché intérieur a nommé Diana Paulette Wallis, rapporteur pour avis.

Au cours de ces réunions des 26 et 27 juin 2000, elle a examiné le projet d'avis.

Étaient présents au moment du vote ... (président(e)/président(e) f.f.), ... (vice-président(e), ...vice-président(e)), ... (rapporteur pour avis), ..., ... (suppléant ...), ... (suppléant ... conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), ... et

JUSTIFICATION SUCCINCTE

Mme Boumediene-Thiery, rapporteur, estime en conclusion que, dans de trop nombreux cas, la citoyenneté européenne est un vain mot, s'agissant à la fois des différentes catégories de travailleurs « atypiques » et des « inactifs » et que, trop souvent, l'accès au marché de l'emploi, aux études, au séjour « inactif » est soumis à des exigences économiques excessives. Elle estime que la situation actuelle en ce qui concerne le droit de séjour laisse beaucoup à désirer et ne correspond pas aux principes de la libre circulation des personnes et de la non-discrimination pour des raisons de nationalité et de citoyenneté européenne qui sont clairement affirmés dans les traités. Elle souligne qu'il est important que la Commission et les États membres présentent, dans un proche avenir, des propositions et les mesures nécessaires pour permettre à une véritable citoyenneté européenne de prendre forme de façon durable. La future législation communautaire en la matière devrait aller au-delà de l'approche actuelle qui consiste à traiter des catégories de personnes séparément, ce qui aboutit à une fragmentation du concept de citoyenneté européenne. Dans la mesure du possible, la citoyenneté européenne ne devrait plus être liée au statut économique d'un demandeur de carte de séjour.

En ce qui concerne les ressortissants de pays tiers, elle indique que, trop souvent les États membres interprètent de façon abusive les exigences en matière d'ordre public, de sécurité ou de santé publique afin d'expulser ces personnes.

Au cours de la réunion de la commission compétente au fond du 22 mai 2000, le fonctionnaire représentant la Commission a déclaré que le projet de rapport va au-delà des rapports rédigés par la Commission dans la mesure où il se penche notamment sur la législation sociale. L'application de la législation communautaire existante par les États membres pourrait être qualifiée de très satisfaisante en dépit de certaines exceptions à cette règle. Il existe à vrai dire un très petit nombre de cas pour lesquels la Commission a pu constater de réelles infractions.

Le principal objectif de la Commission dans ce domaine est, selon cette déclaration, une refonte des textes existants et leur fusion en un seul texte. Les services de la Commission sont apparemment occupés à rédiger un projet de règlement s'appuyant sur l'article 18 paragraphe 2 du traité (dispositions devant être arrêtées par le Conseil à l'unanimité conformément à la procédure de codécision en vue de faciliter l'exercice du droit de déplacement et de séjour sur le territoire de l'État membre) qui devrait être achevé d'ici la fin de l'année.

Mme Boumediene-Thiery a été très surprise par l'appréciation optimiste du responsable de la Commission. Selon les nombreux rapports rédigés par, notamment, l'ECAS (European citizen action service) mais également par la commission des pétitions du Parlement européen, la situation dans de nombreux États membres pourrait être qualifiée de chaotique. Cela étant et si l'on s'appuie sur la proposition de résolution, on peut formuler les remarques suivantes :

Les considérants B, C et D citent les catégories « travailleurs migrants, étudiants, retraités » sans mentionner que les directives 90/365 et 90/364 étendent le droit de séjour, au-delà des retraités, à « d'autres inactifs ». Cette terminologie induit en erreur étant donné que l'activité ou la non-activité d'une personne ne joue aucun rôle dans ce contexte. Ainsi, par exemple, une personne travaillant dans un État membre et résidant « de l'autre côté de la frontière »

dans un autre État membre est concernée par ces directives étant donné qu'elle n'est pas « active » dans ce pays.

La législation communautaire secondaire a pour essence le principe selon lequel le droit de déplacement et de séjour sur le territoire des États membres n'est soumis pour tous les citoyens européens qu'à deux conditions : qu'ils aient des ressources suffisantes pour éviter de devenir une charge pour le système d'aide sociale de l'État membre d'accueil et qu'ils soient couverts par l'assurance-maladie pour tous les risques encourus dans l'État membre d'accueil. Les membres de la famille autorisés à accompagner le titulaire du titre de séjour sont le conjoint et les ascendants ou descendants directs. La **validité du titre de séjour qui doit être délivré doit être d'au moins cinq ans** avec la possibilité pour les États membres de « revalider » le titre de séjour à la fin des deux premières années.

C'est pourquoi les termes « et les inactifs dans l'État membre d'accueil » devraient être insérés par le biais d'un amendement après « travailleurs migrants, étudiants, retraités » dans les considérants B,C et D.

Le paragraphe 1 de la proposition de résolution souligne la nécessité, sur la base d'une refonte globale des textes existants, d'une directive-cadre qui organise et garantisse le libre exercice de la liberté de déplacement et de séjour.

Le terme « directive-cadre » n'existe pas encore en droit communautaire. Utilisé dans ce contexte, il pourrait conduire à l'interprétation erronée selon laquelle les États membres pourraient se voir accorder une plus grande marge de manœuvre, ce qui est contraire à l'approche adoptée par Mme Boumedienne-Thiery. Ce qui semble **absolument nécessaire**, si l'on s'appuie sur l'expérience des directives existantes, c'est **de regrouper les différents textes en un seul** (codification prenant la forme d'un règlement applicable directement et de façon autonome).

Ce texte pourrait constituer un premier document de la citoyenneté européenne qui pourrait, en tant que geste symbolique mais également dans un souci d'information, être distribué à chaque citoyen lorsqu'il atteint la majorité. L'une des raisons de la situation existante semble en effet être la méconnaissance des droits, non seulement de la part du citoyen européen mais également de la part des services administratifs chargés de faire appliquer la législation.

Le paragraphe 3 de la proposition de résolution affirme que l'instauration pour tous les candidats d'un titre de séjour d'une validité d'un an **serait un premier pas vers la suppression des inégalités de traitement**. À la lumière des directives 90/365 et 90/364 qui octroient toutes deux une validité minimum de **cinq ans**, la position du rapporteur semble marquer un recul par rapport à la législation existante.

La règle générale devrait être que le titre de séjour qui, dans tous les cas, n'a qu'une simple valeur déclaratoire, est accordé pour au moins cinq ans à moins que la situation spécifique (études moins longues par exemple) justifie une approche différente.

En outre, on pourrait invoquer le fait que, dans la perspective de la définition d'une citoyenneté européenne, il n'est plus approprié que des questions de résidence soient traitées par des services administratifs ayant en charge la situation des étrangers. Il est malheureusement bien connu que ces services tendent à considérer leur « clientèle » comme

une source de risques et de problèmes potentiels.

Il pourrait donc être utile d'envisager dans une future réglementation l'adoption du **principe selon lequel toutes les questions relatives au déplacement et au séjour des citoyens européens relèvent du domaine des autorités administratives chargées des questions de séjour des ressortissants de chaque État membre**. Cela signifierait concrètement qu'un citoyen européen se déplaçant d'un État membre dans un autre État membre serait soumis aux mêmes exigences en termes de procédure qu'un ressortissant de l'État membre d'accueil. Il devrait s'adresser aux mêmes autorités qu'un ressortissant de cet État membre.

Enfin, une définition claire de ce qu'il faut entendre par « ressources suffisantes » s'impose. Cependant, la Commission pourrait aller plus loin et élaborer et proposer un système de compensation financière entre les États membres pour les cas, que l'on peut présumer rares, sans doute rares, dans lesquels un citoyen européen devient une charge pour le système d'aide sociale de l'État membre d'accueil ».

CONCLUSIONS

La commission juridique et du marché intérieur invite la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à inclure les points suivants dans sa proposition de résolution :

1. Insérer un nouveau paragraphe avant le paragraphe 1 :

approuve le rapport mais demande à la Commission d'expliquer le retard apporté à la présentation au Conseil et au Parlement d'un rapport sur l'application de la directive 93/96 (droit de séjour) ;

2. Insérer un nouveau paragraphe avant le paragraphe 1 :

note que le rapport traite de l'application des directives 90/364, 90/365 et 93/96 sur le droit de séjour des étudiants, des retraités et des inactifs dans l'État membre d'accueil et qu'il ne traite pas des obstacles auxquels sont confrontés les travailleurs dans l'exercice de leur droit de déplacement et de séjour, d'ores et déjà couvert par d'autres instruments de la législation communautaire et par trois propositions présentées par la Commission (COM(1998) 394 final) ;

3. Insérer un nouveau paragraphe avant le paragraphe 1 :

note que le rapport traite des difficultés rencontrées par des citoyens européens à la suite de l'application des directives susmentionnées et qu'il ne couvre la situation des ressortissants de pays tiers que dans la mesure où ceux-ci sont des membres de la famille d'un citoyen européen ;

4. Modifier le paragraphe 1 comme suit :
 1. souligne la nécessité à partir d'une réforme globale des textes existants, de **regrouper les différents textes dans une codification prenant la forme d'un règlement** qui organise et qui garantisse l'exercice sans entraves de la liberté de déplacement et de séjour ;
5. Modifier le paragraphe 2 :
 2. demande aux États membres et à la Commission, dans la mise en œuvre de ce règlement, d'adopter les mesures nécessaires pour rendre, selon les différentes catégories des personnes concernées, l'exercice de la citoyenneté européenne beaucoup plus effective en mettant fin aux inégalités de traitement actuels ;
6. Nouveau paragraphe 2 bis :

demande à la Commission d'adopter à tout le moins une définition claire de ce qu'il faut entendre par « ressources suffisantes »

Nouveau paragraphe 2 ter

demande à la Commission d'examiner s'il ne serait pas possible de supprimer la condition des « ressources suffisantes » et de suggérer des mécanismes raisonnables de compensation financière entre les États membres ;
7. Modifier le paragraphe 3 comme suit :
 3. considère à cet égard que l'introduction pour tous les demandeurs d'une carte de séjour **valide cinq ans minimum, sauf si les circonstances spécifiques justifient une approche différente** constituerait un premier pas dans cette perspective ;
8. Nouveau paragraphe 3 bis :

note que la communication traite des mesures spéciales concernant le déplacement et le séjour des citoyens européens qui sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité ou de santé publique et qu'elles ne couvrent la situation des ressortissants de pays tiers que dans la mesure où ceux-ci sont des membres de la famille d'un citoyen européen ;
9. Nouveau paragraphe 3 ter :

salue la communication en tant qu'instrument d'orientation sur la façon de résoudre les difficultés résultant de l'application de la directive 64/221/CEE ;

10. Nouveau paragraphe 3 quarter

invite instamment la Commission à s'assurer que les solutions légales apportées par la directive 64/221/CEE ne sont pas remises en cause et que toute personne couverte par cette directive n'est pas privée de ses droits de défense et d'assistance ni de représentation ;

11. Nouveau paragraphe 13 bis) :

demande à la Commission d'envisager s'il ne serait pas possible que toutes les questions relatives au déplacement et au séjour des citoyens européens soient traitées par les autorités administratives nationales chargées des questions de séjour des ressortissants de chaque État membre ;

12. Nouveau paragraphe 14 bis) :

invite instamment la Commission à accélérer ces procédures internes de façon à mettre un terme plus rapidement aux infractions à la législation communautaire ;

13. Nouveau paragraphe 14 ter) :

prie instamment la Commission d'entamer dès que possible non seulement des discussions mais l'élaboration de modifications substantielles à la législation existante sur les quatre points qu'elle a mis en évidence dans son rapport (4.4.).

21 mars 2000

AVIS DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DES AFFAIRES SOCIALES

à l'intention de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les mesures spéciales concernant le déplacement et le séjour des citoyens de l'Union qui sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (COM(1999) 372 - C5-0178/1999 – 1999/2157(COS)) et,

sur le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application des directives 90/364, 90/365 et 93/96 (droit de séjour) (COM(1999) 127 - C5-9177/1999 – 1999/2157(COS))

Rapporteur pour avis: Herman Schmid

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 22 novembre 1999, la commission de l'emploi et des affaires sociales a nommé Herman Schmid rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 24 février et 21 mars 2000, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions ci-après par 22 voix contre 7 et 10 abstentions.

Étaient présents au moment du vote les députés Michel Rocard, président; Winfried Menrad, vice-président; José Ribeiro e Castro, vice-président; Herman Schmid, rapporteur pour avis; María Antonia Avilés Perea, Jean-Louis Bernié, Andre Brie (suppléant M^{me} Sylviane Ainaudi), Philip Rodway Bushill-Matthews, Chantal Cauquil (suppléant M^{me} Arlette Laguiller), Alejandro Cercas Alonso, Luigi Cocilovo, Harlem Désir (suppléant M^{me} Marie-Hélène Gillig), Den Dover (suppléant M. James Provan), Harald Ettl, Jillian Evans, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Monica Frassoni (suppléant Mme Hélène Flautre conformément à l'article 166, paragraphe 3, du règlement), Fiorella Ghilardotti, Roger Helmer (suppléant M. David Sumberg), Stephen Hughes, Anne Elisabet Jensen (suppléant M. Massimo Cacciari), Ioannis Koukiadis, Jean Lambert, Elizabeth Lynne, Thomas Mann, Mario Mantovani, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Fernando Reis, Gilles Savary (suppléant M. Proinsias De Rossa conformément à l'article 166, paragraphe 3, du règlement), Miet Smet, Gabriele Stauner (suppléant Mme Anne-Karin Glase), Ilkka Suominen, Helle Thorning-Schmidt, Bruno Trentin (suppléant Mme Elisa Maria Damião), Ieke van den Burg, Anne Van Lancker, Matti Wuori (suppléant M. Ian Stewart Hudghton conformément à l'article 166, paragraphe 3, du règlement) et Barbara Weiler.

JUSTIFICATION SUCCINCTE

Le droit de séjour est étroitement lié au droit fondamental à la libre circulation des personnes qui a été octroyé aux citoyens de l'Union sur la base de l'acte unique européen et qui correspond à une notion plus large que celle de la libre circulation des travailleurs. Trois directives distinctes ont introduit le droit de séjour pour les personnes ayant cessé leur activité professionnelle (directive 90/365/CEE), les personnes disposant de ressources suffisantes (directive 90/364/CEE) et les étudiants (directive 93/96/CEE). Il existe cependant un certain nombre de restrictions au droit de déplacement et de séjour des travailleurs et des personnes. À la fin des années 90, la Commission a introduit un ambitieux programme destiné à mettre un terme à ces restrictions en créant un groupe de haut niveau dirigé par Simone Veil pour examiner les problèmes¹ puis en présentant un plan d'action pour la libre circulation des travailleurs². Depuis lors, la Commission a donné suite à son plan d'action en présentant un certain nombre de propositions législatives.

Le tour du droit de séjour est maintenant venu. La Commission a présenté deux communications, l'une sur l'application des directives susmentionnées applicables aux personnes ayant cessé leur activité professionnelle, aux étudiants et aux personnes disposant de ressources suffisantes³, et l'autre sur les mesures spéciales concernant le déplacement et le séjour des citoyens de l'Union qui sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique⁴.

Dans ses communications, la Commission présente sa stratégie en vue de modifier la législation en place dans un proche avenir ainsi qu'un certain nombre de mesures pratiques pour venir en aide aux personnes se rendant dans un autre État membre pour y séjourner. Il n'y a en fait rien à objecter à cette approche ni aux mesures présentées, et ce n'est pas le contenu des communications que votre rapporteur met en question, mais plutôt leurs lacunes.

Premièrement, il pourrait être utile d'établir plus clairement la distinction entre le droit général de déplacement et le droit de séjour. La libre circulation constitue un des fondements du marché intérieur et il revêt de l'importance tant pour le marché du travail que pour l'économie en général, tout en constituant une liberté pour l'individu. Le droit de séjour est lié de toute autre manière aux besoins et à la situation des personnes et des familles. Il serait utile que ce droit de séjour pour les personnes ayant cessé leur activité professionnelle, les étudiants, les membres de la famille inactives et autres personnes disposant de ressources suffisantes repose sur une doctrine juridique plus générale concernant le droit de séjour.

Deuxièmement, il est intéressant et utile que la Commission cherche à ancrer le droit de séjour dans la perspective juridique de la citoyenneté, mais il y a lieu de souligner que cette approche ne s'accompagne pas de propositions pratiques.

Il conviendrait, d'une part, que le droit de séjour soit lié à l'individu et ne se fonde pas sur la famille qui ne revêt pas de signification pratique dans le cadre d'une notion de droit classique. Il va naturellement de soi, par exemple, qu'un travailleur qui s'installe dans un autre État membre doit pouvoir y emmener sa famille sans que les membres de cette dernière fassent

¹ Rapport du groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes du 18 mars 1997.

² COM(1997) 586 ainsi que résolution du Parlement A4-0269/98.

³ COM(1999) 127.

⁴ Directive 64/221/CEE et COM(1999) 372.

l'objet d'une discrimination. Les droits des membres de la famille ne devraient cependant pas être définis à partir de la relation au travailleur concerné mais devraient être individuels.

Il y a d'autre part lieu de faire observer que la Commission accepte telle quelle l'idée établie que le droit de séjour dépend du statut économique. Les personnes disposent en effet du droit de séjour à condition de pouvoir subvenir à leurs besoins et de ne pas risquer d'être à la charge de la société. Il n'est cependant pas possible de considérer à la fois le droit de séjour comme un droit civil et d'accepter qu'il ne s'applique qu'aux personnes économiquement indépendantes.

Troisièmement, la Commission n'a pas suffisamment tenu compte de la situation des citoyens de pays tiers qui vivent et travaillent légalement dans un État membre. Il est absurde qu'à l'heure actuelle, ces personnes ne disposent pas des mêmes droits que les citoyens de l'Union en ce qui concerne le séjour, et il serait souhaitable que la Commission mette l'occasion à profit pour remédier à cette anomalie juridique. Il s'agit d'ailleurs d'une exigence que le Parlement européen a maintes fois exprimée – en vain semble-t-il – dans diverses résolutions¹.

Quatrièmement, conformément à ce que le Parlement a bien des fois répété², la Commission devrait tenir davantage compte de la situation spécifique des travailleurs frontaliers.

Cinquièmement, il conviendrait de réfléchir au rapport entre le droit de séjour, d'une part, et le droit et la possibilité d'occuper un travail salarié, d'autre part. Certes, le rapport concerne différentes catégories d'inactifs, mais sachant que l'exigence de l'indépendance économique joue dans la pratique un rôle décisif, il y aurait lieu de tenir compte du fait que la perspective d'un travail salarié constitue un des moyens de répondre à cette exigence. La situation de tout un chacun oscille entre des périodes d'inactivité et d'activité, et la notion d'employabilité devrait être prise en compte dans l'examen des possibilités de subvenir à ses besoins. Un droit de séjour sans droit correspondant à un emploi constitue sous plusieurs angles une anomalie qui ne devrait pas être introduite dans la législation dans ce domaine.

CONCLUSIONS

La commission de l'emploi et des affaires sociales invite la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants:

1. renvoie à sa résolution du 16 juillet 1998 sur la communication de la Commission "Plan d'action pour la libre circulation des travailleurs", où un code général de la circulation et du séjour est demandé; invite la Commission à s'employer à établir une version consolidée de la législation en vigueur dans le domaine de la libre circulation et du droit de séjour et à l'incorporer dans le code général précité;
2. estime qu'une communication interprétative (*soft law*) ne suffit pas pour adapter le droit communautaire en vigueur aux arrêts de la Cour de justice et pour répondre à des situations nouvelles ou à des différences d'interprétation et de mise en œuvre entre les

¹ Cf. Notamment Hermange A4-0252/99 et Weiler A4-0269/98.

² Voir note en bas de page 5.

différents États membres; invite la Commission à élaborer une proposition de directive modifiant la directive 64/221/CEE en application des dispositions de la communication interprétative sur la mise en œuvre de la directive 64/221/CEE et conformément à celles-ci;

3. soutient pleinement la démarche de la Commission qui met l'accent sur les problèmes liés au droit de séjour et soutient les mesures proposées par la Commission;
4. estime bien entendu qu'un travailleur salarié qui décide de s'établir dans un autre État membre doit avoir la possibilité d'y emmener sa famille; estime cependant que le droit de séjour doit être reconnu comme un droit autonome au lieu de dépendre du statut familial et que, dès lors, les personnes qui obtiennent leur permis de séjour dans le cadre du regroupement familial doivent obtenir le droit à un titre de séjour individuel lorsque leur situation familiale change du fait d'un divorce, du décès de leur partenaire ou de leur conjoint(e) ou de leur majorité;
5. estime en outre qu'il conviendrait que le droit de séjour soit rendu aussi indépendant que possible de la situation économique; constate que la Commission a des observations pertinentes à faire, notamment sur certaines pratiques consistant à exiger des justificatifs des ressources et sur des plaintes d'étudiants; invite la Commission à soumettre, dans cet esprit, une proposition de directive modifiant les directives 90/364, 90/365 et 93/96 au Parlement et au Conseil et apportant des solutions aux problèmes, notamment, de l'appréciation du caractère suffisant des moyens de subsistance et de l'atteinte à la protection de la vie privée lors du contrôle préalable des moyens financiers ainsi qu'aux problèmes de la validité du titre de séjour, qui peuvent se poser en cas d'absence de six mois et plus du pays d'accueil;
6. estime que la situation des citoyens de pays tiers qui vivent et travaillent légalement dans un État membre n'est pas suffisamment prise en compte dans les deux documents; rappelle la demande qu'il avait faite à la Commission et au Conseil de faire en sorte que les citoyens extra-communautaires qui ont obtenu légalement un droit de séjour dans un État membre de l'Union bénéficient des mêmes droits de libre circulation et de libre établissement que les citoyens de l'Union européenne; regrette que le Conseil ne donne aucune suite aux propositions de la Commission, qui visent à obtenir une amélioration progressive du statut des citoyens des pays tiers (droit de se déplacer des citoyens non communautaires, accès au territoire de l'Union, élargissement du champ d'application du règlement 1408/71) et demande à la Commission de mettre sur pied une stratégie pour passer outre à ce blocage au sein du Conseil;
7. estime que la citoyenneté de l'Union doit être interprétée dans son sens large; estime dès lors que les ressortissants de pays tiers qui sont nés dans le pays de séjour ou qui y habitent depuis leur enfance, et les personnes établies de longue date qui ont des liens culturels, sociaux et familiaux dans le pays de séjour ou sont mineurs, ne sauraient être expulsés;
8. estime que le lien entre le droit de séjour, la situation économique et le droit d'occuper un emploi devrait être examiné de manière à faciliter les possibilités de séjour des personnes inactives, y compris à la fois ceux qui ont une formation professionnelle et ceux qui exercent une activité bénévole;

9. constate avec la Commission que les citoyens de l'Union ne sont pas suffisamment informés de leurs droits et de leurs devoirs en matière de libre circulation des personnes et de droit de séjour; demande expressément que les initiatives des ONG liées au domaine des plaintes concernant la libre circulation des personnes, l'assistance juridique au cours des procédures et l'inventaire des plaintes les plus courantes, continuent à être appuyées et à se voir garantir les moyens financiers nécessaires; insiste auprès de la Commission pour qu'elle suive systématiquement les plaintes les plus courantes et propose une approche structurelle;
10. invite la Commission à engager dans les meilleurs délais les réformes présentées dans les deux documents et à présenter au Conseil et au Parlement les propositions de directive et de programmes d'action que cela exige.

31 janvier 2000

AVIS DE LA COMMISSION DE LA CULTURE, DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION, DES MÉDIAS ET DES SPORTS

à l'intention de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les mesures spéciales concernant le déplacement et le séjour des citoyens de l'Union qui sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (directive 64/221/CEE) (COM(1999) 372 - C5-0178/1999 - 1999/2157(COS)); et

sur le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre des directives 90/364, 90/365 et 93/96 (droit de séjour) (COM(1999) 127 - C5-9177/1999 - 1999/2157(COS))

Rapporteur pour avis: Maria Martens

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 19 octobre 1999, la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports a nommé Maria Martens rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions du 24 novembre 1999 et des 11 et 27 janvier 2000, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions ci-après à l'unanimité.

Étaient présents au moment du vote les députés Giuseppe Gargani, président; Vasco Graça Moura et Ulpu Iivari, vice-présidents; Maria Martens, rapporteur pour avis; Pedro Aparicio Sánchez, Raina A. Mercedes Echerer (suppléant M. Wyn), Roy Perry, Christa Prets et Luckas Vander Taelen.

INTRODUCTION

1. La libre circulation des personnes est un des droits fondamentaux garantis par le droit communautaire, mais ce droit reste soumis à des limitations prévues par le traité. En particulier, les articles 39(3), 46(1) et 55 du traité CE autorisent certains États membres à limiter la libre circulation dans les cas où cela est justifié par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Toute restriction doit toutefois être conforme à la directive 64/221/CEE qui vise à créer des garanties pour faire en sorte que les États membres n'abusent pas de la liberté que leur confère le traité pour restreindre la libre circulation de manière injustifiée.

2. La communication de la Commission évoque plusieurs problèmes spécifiques comme : Les retards excessifs dans l'examen des demandes de titre de séjour; le rôle joué par l'existence de condamnations pénales dans l'appréciation de la menace que peut représenter l'intéressé pour l'ordre public ou la sécurité publique; la désignation de groupes complets représentant une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique, sans qu'il n'y ait d'appréciation individuelle; le stockage de données à caractère personnel sur l'intéressé; l'expulsion des migrants de la deuxième génération ou de résidents de longue durée; la situation des ressortissants de pays tiers et des membres de leur famille.
3. Le droit communautaire dans ce domaine ne s'appliquait initialement qu'aux personnes exerçant une activité économique. Trois directives datant de 1990 et 1993 étendaient les droits de résidence des retraités, à d'autres personnes non actives et aux étudiants. La directive 93/96/CEE relative au droit de séjour des étudiants obligeait tout État membre à reconnaître le droit de séjour, sous réserve de certaines qualifications, à tout étudiant ressortissant de tout autre État membre inscrit dans un établissement d'enseignement homologué et ayant pour objectif principal la poursuite d'un cycle d'études.
4. Le rapport de la Commission reprend l'application des directives. Il identifie un certain nombre de problèmes.
 - a) Le droit de séjour n'est accordé qu'à la condition que l'étudiant soit inscrit dans un établissement d'enseignement homologué et poursuive l'objectif principal d'un cours de formation professionnelle et soit couvert par un régime d'assurance-maladie. Les étudiants peuvent ne pas solliciter le paiement de bourses de subsistance par l'État membre d'accueil et un étudiant peut choisir de déclarer sur l'honneur qu'il jouit de ressources suffisantes pour éviter de devenir un fardeau pour le système de sécurité sociale de l'État membre d'accueil. Cependant la législation française et la pratique administrative obligent généralement, ce que la Commission juge superflu, les étudiants d'autres États membres à s'affilier au régime de sécurité sociale des étudiants en France. La Commission a saisi la Cour de justice de ce dossier.
 - b) Les permis de séjour peuvent être limités à la durée du cycle d'études ou d'une année lorsque ce cycle dure plus longtemps. Les étudiants qui participent à des programmes tels que LEONARDO et SOCRATES restent généralement dans l'État membre d'accueil pendant un ou deux semestres. Si la période de séjour envisagée est supérieure à trois mois, les citoyens de l'UE doivent, en vertu du droit communautaire, demander un permis de séjour. En général soit les étudiants ne reçoivent pas leur permis de séjour, soit ils ne le reçoivent qu'au terme de leur séjour, peu de temps avant de rentrer chez eux.
 - c) D'autre part, les étudiants dont le cycle d'études dure plus d'une année sont obligés de solliciter le renouvellement de leur permis de séjour. L'Allemagne, la France, l'Italie, le Danemark et le Royaume-Uni accordent ces permis sans frais; les Pays-Bas imposent des frais pour le premier permis, mais pas pour les renouvellements; l'Autriche prélève des frais moins importants pour le renouvellement que pour le premier permis; la Belgique, l'Espagne et le Portugal appliquent des frais identiques pour le renouvellement et la première demande de permis.

CONCLUSIONS

La commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports demande à la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, d'incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants:

La commission

La communication

1. note que la Communication examine les restrictions aux droits de séjour de ressortissants des États membres de l'UE et de pays tiers, mais qu'elle ne suggère pas que les étudiants ou d'autres jeunes sont plus affectés que d'autres groupes;
2. reconnaît toutefois que, sur la base des conditions et obligations établies par les États membres, des législations et pratiques discriminatoires persistent qui font obstacle à la mobilité des étudiants;
3. se réjouit de l'engagement de la Commission à clarifier la législation communautaire relative à la libre circulation des personnes et à la restructurer autour de la notion de citoyenneté européenne;

Le rapport

4. note qu'en vertu de la directive 93/96 (qui date de décembre 1993), la Commission a été invitée à présenter au Conseil et au Parlement un rapport dans un délai maximum de trois ans, puis tous les trois ans;
5. demande à la Commission d'expliquer le retard dans la présentation d'un rapport sur l'application de la directive 93/96 au Conseil et au Parlement;
6. se réjouit du fait que dans la plupart des États membres la directive 93/96 a été à présent transposée dans le droit national d'une manière satisfaisante pour la Commission;
7. regrette toutefois qu'en raison de la lenteur avec laquelle de nombreux États membres transposent cette directive dans leur droit national et de la lenteur des procédures d'infraction engagées contre ces États membres par la Commission, les citoyens de l'UE se sont vu refuser pendant trop longtemps certains de leurs droits;
8. prend acte de l'action engagée par la Commission devant la Cour de justice contre le gouvernement français;
9. se félicite de l'engagement de la Commission à accélérer ses efforts pour informer les citoyens sur l'étendue exacte de leurs droits dans ces domaines;
10. note l'existence du guide de la Commission "Étude, formation et recherche dans un autre pays de l'Union européenne" et des fiches sur les différents États membres et demande à la Commission de collaborer avec les ministères nationaux chargés de l'enseignement

supérieur dans les États membres afin de veiller à ce que de nombreuses copies de ces documents soient disponibles non seulement par courrier et par Internet, mais également dans les instituts d'enseignement supérieur dans l'UE;

11. soutient vigoureusement l'amendement à la directive 93/96 de manière à prévoir la libre délivrance et le renouvellement de permis de séjour pour les étudiants dans tous les États membres;
12. appelle de ses vœux une réglementation européenne claire pour éviter que l'imposition de conditions d'accès aux études se solde par des discriminations fondées sur la nationalité;
13. appelle de ses vœux une réglementation européenne claire de manière à mettre tous les étudiants en mesure de solliciter, dans le pays où ils étudient, un permis de travail dans le but de financer leurs études;
14. note que le libellé de la directive 93/96 exclut de son champ d'application les personnes en formation dans des instituts autres que les établissements homologués et demande à la Commission d'étudier l'extension du champ d'application de la directive aux personnes suivant une formation et aux travailleurs volontaires.
15. est conscient que les conditions de résidence auxquelles certains États membres subordonnent le bénéfice de l'aide financière aux étudiants suscitent des inégalités aboutissant à la non-éligibilité au bénéfice de l'aide financière, dans quelque État membre que ce soit, d'étudiants ayant la double nationalité ou une seule nationalité, ce au seul motif qu'ils ont choisi de faire valoir leur droit de libre circulation dans l'Union européenne; invite la Commission à proposer des mesures visant à supprimer ces inégalités.

26 juin 2000

AVIS DE LA COMMISSION DES PETITIONS

à l'intention de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les mesures spéciales concernant le déplacement et le séjour des citoyens de l'Union qui sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (directive 64/221/CEE) (COM(1999) 372 – C5-0178/1999 – 1999/2157(COS))

et sur le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application des directives 90/364, 90/365 et 93/96 (droit de séjour) (COM(1999) 127 – C5-9177/1999 – 1999/2157(COS))

Rapporteur pour avis : Hans-Peter Mayer

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion des 24 et 25 novembre 1999, la commission des pétitions a nommé Hans Peter Mayer rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 23 et 24 février 2000, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de sa réunion du 22 juin 2000, elle a adopté les conclusions suivantes à l'unanimité.

Étaient présents au moment du vote Vitalino Gemelli, président; Roy James Perry, Proinsias De Rossa, vice-présidents, Hans-Peter Mayer, rapporteur pour avis; Mary Elizabeth Banotti (suppléant Raffaele Costa), Bob van den Bos (suppléant Luciana Sbarbati), Herbert Bösch, Felipe Camisón Asensio, Jonathan Evans, Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Margot Keßler, Jean Lambert, Véronique Mathieu, Guido Sacconi (suppléant Enrico Boselli), María Sornosa Martínez et Astrid Thors.

JUSTIFICATION SUCCINCTE

I. Origine de la communication et du rapport de la Commission

La libre circulation des personnes compte au nombre des libertés fondamentales réalisées grâce à l'Union européenne. La libre circulation des travailleurs était inscrite dès le départ dans les traités. Depuis que la citoyenneté de l'Union est réglemantée dans le droit primaire, à savoir dans le traité de Maastricht, il existe un droit de séjour général soumis à la seule condition de moyens de subsistance et d'une assurance maladie suffisants.

Une restriction de la libre circulation et du droit de séjour peut être fondée uniquement sur des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, lesquelles doivent être compatibles avec les dispositions de la directive 64/22/CEE du Conseil du 25 février 1964.

L'application de ces dispositions se heurte à des difficultés. La communication de la Commission les évoque et expose les principes fondamentaux de l'application des dispositions en vigueur.

II. Raison de l'avis de la commission des pétitions

La commission des pétitions est l'organe auquel sont adressées les plaintes de citoyens au droit de séjour desquels il est porté atteinte. Le présent avis a pour objet d'évoquer, à titre complémentaire, l'expérience pratique tirée des cas examinés par la commission des pétitions.

III. Limitation directe du droit de séjour

Les observations de la Commission s'appuient principalement sur des atteintes portées directement au droit de séjour par les autorités des États membres. Dans ce contexte, ce sont généralement des raisons d'ordre public et de sécurité publique qui sont invoquées.

Exemple: motifs d'ordre et de sécurité publics

Un groupe de pétitions relatives à l'expulsion de citoyens de l'UE de Länder de la République fédérale d'Allemagne ou à une menace d'expulsion constituent une question d'importance particulière pour la commission des pétitions. Les autorités allemandes avancent que l'intéressé ne bénéficie pas du droit à la libre circulation dans la mesure où il n'exerce aucune activité économique, soit en tant que personne à charge d'un travailleur italien¹, soit parce qu'il est incarcéré². Dans d'autres cas, des citoyens de l'UE condamnés par un tribunal ont été expulsés d'Allemagne pour des considérations de prévention à caractère général³.

Le champ d'application de la libre circulation s'est considérablement étendu. Il ne s'applique pas seulement aux personnes qui exercent une activité économique mais aussi aux étudiants, aux retraités et aux ressortissants des États membres auxquels le droit de séjour n'est pas reconnu en vertu d'autres dispositions du droit communautaire, à condition qu'ils disposent d'une assurance maladie et de moyens d'existence suffisants. Le motif de dissuasion n'est pas recevable au regard du droit communautaire. En vertu de la directive 64/221, une décision ne peut se fonder que sur la conduite personnelle de l'intéressé.

La procédure des pétitions prévoit que la commission peut solliciter l'avis de la Commission⁴. En raison de cette coopération étroite avec les services de la Commission, le droit de pétition permet d'informer ces derniers au sujet d'anomalies constatées dans les États membres, anomalies nécessitant le cas échéant une intervention.

¹ Pétition n° 571/95.

² Pétition n° 581/95.

³ Pétition n° 531/95: un ressortissant italien vivant en Allemagne depuis 1984 avec des interruptions s'est vu signifier son expulsion immédiate d'Allemagne après plusieurs condamnations en 1995.

⁴ Article 175 du règlement.

IV. Limites indirectes de la libre circulation

Abstraction faite de ces cas de manquement direct aux dispositions, le droit de séjour est limité par d'autres facteurs, par exemple la non-reconnaissance des diplômes ou les lacunes des dispositions relatives au bénéfice des prestations sociales. Le nombre de pétitions relevant de cette catégorie donne à penser que les restrictions à la libre circulation qui sont à l'origine des pétitions sont au moins aussi graves que les restrictions directes pour raison d'ordre public, de santé publique ou de sécurité publique. Le tableau ci-après illustre la situation:

Ventilation par thème	Nombre de pétitions examinées	
	Session 1997/98	Session 1998/99
Libre circulation	74	20
Reconnaissance des diplômes	44	20
Affaires sociales	306	167

Exemple: reconnaissance des diplômes

Un pétitionnaire de nationalité espagnole¹ obtient au Royaume-Uni un diplôme en médecine qui lui permet d'être reconnu en Espagne comme médecin spécialisé en médecine familiale et sociale. Les autorités danoises refusent cependant de reconnaître son titre comme "speciallæge I almen medicin", n'acceptant de le reconnaître que comme "alment praktiserende læge", ce qui entraîne différentes restrictions dans l'exercice de la profession. L'un de ces deux titres est réservé, au Danemark, aux médecins formés dans le pays. Cela a amené la Commission à engager une procédure d'infraction au traité en vertu de l'article 226 du traité CE.

De tels cas montrent que la libre circulation des personnes est fortement limitée pour raisons de qualification professionnelle. La formation est une prérogative nationale et le restera.

Exemple: assurance maladie

Une caisse de maladie française refuse de prendre en charge les frais d'accouchement d'une pétitionnaire de nationalité française² ayant son domicile en Italie mais qui était en visite chez ses parents en France et dut rester sur place jusqu'à la naissance de son enfant à la suite de circonstances médicales extraordinaires. La pétitionnaire aurait dû présenter le formulaire E 112 et non le E 111.

Exemple: prestations de chômage

Une pétitionnaire de nationalité allemande³ a travaillé durant quatre ans comme enseignante à Hildesheim, payant ses cotisations d'assurance chômage. En 1998, elle déménage pour le Luxembourg. Elle s'inscrit au chômage à l'Office de l'emploi de Brunswick et comme

¹ Pétition n° 650/98.

² Pétition n° 268/99.

³ Pétition n° 26/99.

demandeur d'emploi à l'Office de l'emploi de Trèves. Sur la base du formulaire E 303, les prestations de chômage ne sont accordées que pour trois mois en cas de recherche d'emploi dans un autre État membre. Par la suite, le demandeur d'emploi doit regagner son pays d'origine pour continuer à percevoir les indemnités de chômage. La pétitionnaire estime que ce délai de trois mois limite son droit à la libre circulation.

Lacunes de la législation communautaire: retraite anticipée

Un pétitionnaire de nationalité belge¹, en retraite anticipée, souhaite s'établir en France. Les préretraités belges doivent résider en Belgique et n'ont le droit de séjourner à l'étranger que pendant trente jours. Les prestations de préretraite ne sont pas encore intégrées au régime de protection communautaire permettant de bénéficier des prestations sociales dans les autres États membres. On se trouve donc en présence d'une lacune de la législation communautaire relative à la libre circulation des personnes.

Ces derniers cas révèlent des problèmes découlant de la non-adaptation de la législation sociale à l'évolution des paramètres: ils remontent à l'époque de la libre circulation des travailleurs mais ne répondent plus aux impératifs du droit de séjour général. L'obligation de présenter le bon formulaire (frais médicaux) ou des lacunes patentées de la législation communautaire (préretraités) ne devraient plus exister. Le bénéfice du droit de séjour avec couverture sociale devrait aller de soi. La Commission a déjà pris des initiatives législatives, dans nombre de cas, pour combler les lacunes. Il incombe au Conseil de donner suite à ces initiatives.

CONCLUSIONS

La commission des pétitions invite la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à reprendre les paragraphes suivants dans sa proposition de résolution, conformément à l'article 162, paragraphe 2, du règlement:

1. souligne que l'expérience de la commission des pétitions montre que le droit à la libre circulation se heurte dans la pratique à de nombreux problèmes qui trouvent leur origine dans:
 - a) la mise en œuvre hésitante ou lacunaire des dispositions communautaires par les autorités dépendant des ministères nationaux, notamment en ce qui concerne l'application du droit de séjour général;
 - b) les problèmes de reconnaissance des diplômes dans certaines professions;
 - c) la non-adaptation des dispositions à la libre circulation ou des régimes de sécurité sociale à l'évolution du marché du travail (par exemple formulaire de remboursement des frais médicaux², exclusion de la préretraite du régime relatif à l'exportation des prestations sociales³; durée du bénéfice de l'indemnité

¹ Pétition n° 221/99.

² Pétition n° 268/99.

³ Pétition n° 221/99.

de chômage en cas de recherche d'emploi¹ dans l'Union européenne);

2. fait observer que l'analyse des procédures d'infraction au traité entre 1996 et 1999 révèle dans 97 cas un rapport étroit entre la pétition et la procédure d'infraction devant la Cour de justice. Étant donné que le particulier ne peut ester directement en cas de violation du droit communautaire, le droit de pétition du citoyen revêt une importance politique;
3. demande aux États membres de tout mettre en œuvre pour assurer sans retard l'application des dispositions communautaires;
4. regrette que le Conseil ignore les communications de la commission des pétitions relatives aux graves violations du droit communautaire commises par les autorités des États membres, ce qui témoigne d'une attitude négative du Conseil à l'égard du droit de pétition des citoyens européens, et l'invite à accorder l'attention nécessaire aux droits des citoyens de l'Union.

¹ Pétition n° 26/99.