

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.12.2008
COM(2008) 840 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**sur l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et
des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des
États membres**

**RAPPORT DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

sur l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

Le présent rapport a pour objet de donner un aperçu global de la manière dont la directive 2004/38/CE¹ est transposée en droit national et est appliquée dans la vie quotidienne. Par le présent rapport, la Commission s'acquitte de l'obligation, qui lui incombe en vertu de l'article 39, paragraphe 1, de la directive, d'élaborer un rapport sur l'application de la directive et de le présenter au Parlement européen et au Conseil².

La Commission suivra ce dossier en permanence et publiera de nouveaux rapports et lignes directrices en temps opportun.

La libre circulation des personnes constitue une des libertés fondamentales du marché intérieur, au bénéfice des citoyens de l'UE, des États membres et de la compétitivité de l'économie européenne. Elle est l'un des droits mentionnés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (*article 45*). Au tout début du projet européen, seuls les travailleurs bénéficiaient du droit à la libre circulation (*article 39 du traité CE*). Au fil du temps, ce droit a été étendu à l'ensemble des citoyens de l'UE. La citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'UE un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union, sous réserve des limitations et des conditions prévues par le traité et par les dispositions prises pour son application (*article 18 du traité CE*). Ces limitations et conditions figurent dans la directive 2004/38/CE, qui a codifié la législation et la jurisprudence existantes dans le domaine de la libre circulation et les a simplifiées afin d'en accroître la lisibilité et la transparence.

Les citoyens des États membres qui ont adhéré récemment à l'UE jouissent d'un droit illimité à la libre circulation. Les dispositions transitoires ne s'appliquent qu'à l'accès aux marchés du travail.

La directive revêt une importance fondamentale non seulement pour les plus de huit millions³ de citoyens de l'UE qui séjournent dans un autre État membre ainsi que les membres de leur

¹ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29.4.2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CE (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77).

² Voir aussi la résolution du Parlement européen du 15 novembre 2007 sur l'application de la directive 2004/38/CE - P6_TA(2007)0534.

³ Cinquième rapport sur la citoyenneté de l'Union (1^{er} mai 2004 – 30 juin 2007), COM(2008) 85.

famille, mais aussi pour les millions de citoyens de l'UE voyageant chaque année à l'intérieur de l'UE.

L'importance du droit à la libre circulation est soulignée par les attentes des citoyens de l'UE. Une enquête récente⁴ a montré que 88 % des répondants connaissent l'existence de ce droit⁵, soit une augmentation de 4 % par rapport à la dernière enquête de ce type, réalisée en 2002.

Le présent rapport a été élaboré à partir de nombreuses sources, dont une étude⁶ analysant la conformité des dispositions nationales avec la directive, un questionnaire sur la mise en œuvre pratique de la directive auquel ont répondu les États membres, les enquêtes de la Commission, des plaintes individuelles, la coopération avec le Parlement européen, des résolutions parlementaires, des questions et pétitions, ainsi que des discussions avec les États membres au sujet de problèmes concrets posés par l'application de la directive.

2. SUIVI DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE

Conformément à l'article 40, paragraphe 1, de la directive, les États membres étaient tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive avant le 30 avril 2006.

La Commission a organisé deux réunions avec les États membres, en juin 2005 et janvier 2006, afin de répondre à leurs questions concernant l'interprétation de la directive.

La communication, par les États membres, des mesures nationales d'exécution a été incomplète et tardive dans de nombreux cas. Entre juin 2006 et février 2007, la Commission a engagé des procédures d'infraction en vertu de l'article 226 du traité CE à l'encontre de 19 États membres⁷ pour défaut de communication du texte des dispositions de droit interne adoptées pour transposer la directive. Depuis lors, tous les États membres ayant progressivement adopté les mesures de transposition, les procédures d'infraction pour non-communication ont été clôturées.

La directive a déjà été intégrée⁸ dans l'accord EEE, mais n'est pas encore applicable dans les États de l'EEE non membres de l'UE, les dispositions constitutionnelles nationales n'ayant pas encore été mises en œuvre en Norvège.

⁴ Enquête Flash Eurobaromètre n° 213 (plus de 27 000 personnes choisies au hasard parmi les citoyens européens ont été interrogées en novembre 2007).

⁵ Selon le dernier rapport d'activité trimestriel couvrant la période comprise entre janvier et mars 2008 (http://ec.europa.eu/europedirect/call_us/statistics/index_fr.htm), la majorité des demandes de renseignements (22 %) adressées au service EUROPE DIRECT concernaient des questions transfrontalières (*voyager, travailler, vivre ou étudier dans un autre État membre*). Entre janvier et octobre 2006, 84 % des demandes de renseignements auxquelles a répondu le service d'orientation pour les citoyens concernaient ces droits (rapport d'analyse «What the Database Tells us» - ec.europa.eu/citizensrights/front_end/about/index_en.htm).

⁶ L'étude reflète l'état d'avancement de la transposition au 1^{er} août 2008.

⁷ Tous les États membres sauf DK, IE, NL, AT, SI, SK, BG et RO.

⁸ Décision du Comité mixte de l'EEE n° 158/2007 du 7 décembre 2007.

3. CONFORMITE DES MESURES DE TRANSPOSITION

Globalement, la transposition de la directive 2004/38/CE laisse plutôt à désirer. Aucun État membre ne l'a transposée effectivement et correctement dans son intégralité. Aucun article de la directive n'a été transposé effectivement et correctement par l'ensemble des États membres.

En revanche, des États membres ont adopté, dans certains domaines, des mesures de transposition qui sont plus favorables aux citoyens de l'UE et aux membres de leur famille que ne l'impose la directive elle-même⁹.

Bien qu'à Chypre, en Grèce, en Finlande, au Luxembourg, à Malte, au Portugal et en Espagne, les problèmes de conformité ne soient liés qu'à certaines dispositions de la directive, des pans importants et des dispositions essentielles de cette dernière ont été incorrectement transposés dans la plupart des États membres.

La présente partie du rapport expose des problèmes de conformité en suivant la structure de la directive.

3.1. Membres de la famille

Dans l'ensemble, la transposition de la définition des membres de la famille conformément à l'article 2, paragraphe 2, est satisfaisante.

La transposition concernant les droits des autres membres de la famille conformément à l'article 3, paragraphe 2, en revanche, l'est moins. Treize États membres¹⁰ n'ont pas transposé correctement l'article 3, paragraphe 2. En revanche, dix États membres¹¹ l'ont transposé dans un sens plus favorable en étendant aussi le droit automatique de séjourner avec le citoyen de l'UE à cette catégorie de membres de la famille.

Les couples de même sexe jouissent pleinement des droits de libre circulation et de séjour dans treize États membres¹² qui considèrent les partenaires enregistrés comme des membres de la famille.

À la suite d'un arrêt de la Cour de justice du 23 septembre 2003¹³, le Danemark, l'Irlande, la Finlande et le Royaume-Uni ont subordonné le droit de séjour de membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers à l'obligation de séjour légal préalable dans un autre État membre. Sept États membres¹⁴ ont retenu la même interprétation dans des lignes directrices administratives.

L'application de cette exigence supplémentaire, non prévue par la directive, a généré un grand nombre de plaintes.

Le 25 juillet 2008, la Cour de justice a jugé, dans l'affaire C-127/08 *Metock*, que l'obligation de séjour légal préalable était contraire à la directive. Il est important de souligner que, selon la juridiction nationale de renvoi, aucun des mariages évoqués dans l'affaire *Metock* n'était un

⁹ Pour plus de détails, voir les graphiques en annexe.

¹⁰ AT, BE, DE, ES, FR, IT, LT, LU, HU, PL, SI, SE et UK.

¹¹ BG, CZ, DK, EE, FI, LV, MT, NL, RO et SK.

¹² BE, BG, CZ, DK, FI, IT, LT, LU, PT, NL, ES, SE et UK.

¹³ Affaire C-109/01 *Akrich*.

¹⁴ AT, CZ, DE, EL, CY, MT et NL.

mariage de complaisance. La Cour de justice a rappelé que la directive n'empêchait pas les États membres de lutter contre l'abus de droit communautaire, notamment les mariages de complaisance, conformément à l'article 35.

Cet arrêt a suscité une vive polémique dans certains États membres, notamment au Danemark, où des voix se sont élevées pour affirmer que l'arrêt avait créé, dans la législation relative à l'immigration, une faille qui pourrait permettre à des ressortissants de pays tiers de «régulariser» plus facilement leur situation en se mariant avec un citoyen de l'UE (*voir point 3.8.3. ci-dessous*).

3.2. Droit d'entrée

La transposition de l'article 5, paragraphe 2, est souvent incorrecte et/ou incomplète et les lacunes de la législation entraînent de fréquentes violations des droits des membres de la famille, notamment de ceux qui sont ressortissants de pays tiers.

Seuls sept États membres¹⁵ ont introduit dans leur législation des dispositions particulières destinées à aider des membres de la famille à obtenir un visa d'entrée. La Bulgarie et l'Allemagne semblent accorder des facilités dans la pratique. Cinq États membres¹⁶ ne prévoient pas l'exemption de visa pour les membres de la famille détenant une carte de séjour délivrée par un autre État membre.

Les membres de la famille ayant la nationalité de pays tiers rencontrent aussi d'autres problèmes pratiques en raison de l'absence de différenciation entre les ressortissants de pays tiers et les membres, ressortissants de pays tiers, de la famille de citoyens de l'UE, qui jouissent de certains droits conformément à la directive. Ces derniers doivent encore souvent fournir toute une série de documents à l'appui de leur demande de visa d'entrée, tels qu'une attestation de logement, un document attestant qu'ils disposent de ressources suffisantes, une lettre d'invitation ou un billet retour.

L'article 5, paragraphe 4, qui prévoit l'octroi du droit d'entrée aux citoyens de l'UE et aux membres de leur famille arrivant à la frontière sans les documents de voyage ou, le cas échéant, les visas d'entrée requis, est souvent transposé et appliqué de manière incorrecte. C'est ainsi qu'il a été incorrectement transposé en Belgique, en Lettonie et en Suède. Six États membres¹⁷ n'ont pas du tout transposé cette disposition.

3.3. Droit de séjour jusqu'à trois mois

La plupart des États membres ont transposé correctement l'article 6. Des problèmes de conformité se posent toutefois. L'Italie, la Hongrie, la Slovaquie et l'Espagne subordonnent le droit de séjour à l'entrée régulière dans le pays du membre de la famille ayant la nationalité de pays tiers. La Grèce, le Luxembourg et la Slovaquie lient le droit de séjour à la durée du visa d'entrée. Selon la législation communautaire, confirmée par la jurisprudence¹⁸, les droits de séjour ne peuvent être niés au seul motif que le membre de la famille est entré illégalement dans l'État membre ou que son visa d'entrée a expiré.

¹⁵ CY, CZ, EL, PL, PT, RO et ES.

¹⁶ AT, DK, ES, IE et UK.

¹⁷ AT, DK, EE, IT, LT et DE.

¹⁸ Affaire C-459/99 *MRAX*.

Seuls le Danemark, la Finlande, Malte et la Suède prévoient judicieusement, conformément à l'article 6, un traitement plus favorable, sans formalités, des demandeurs d'emploi en ce qui concerne le droit de séjour, à la lumière du 9^e considérant.

3.4. Droit de séjour de plus de trois mois

3.4.1. Conditions liées à ce droit

La plupart des États membres ont transposé correctement l'article 7, paragraphe 1. L'Estonie et l'Espagne n'exigent même pas des citoyens de l'UE qu'ils respectent ne fût-ce qu'une des conditions fixées à l'article 7, paragraphe 1, et n'accordent le droit de séjour que sur la base de la citoyenneté de l'Union.

La République tchèque ne reconnaît le droit de séjour que lorsque la famille dispose d'un logement satisfaisant. Malte subordonne l'octroi du droit de séjour aux citoyens de l'UE en tant que travailleurs à l'obtention d'un permis de travail¹⁹. De telles exigences sont contraires au droit communautaire. Les citoyens de l'UE n'ont pas le droit de séjourner en Slovaquie et en République tchèque en tant que membres de la famille d'un autre citoyen de l'UE, ce qui rend plus difficile, pour eux, l'obtention du droit de séjour dans ces pays.

En ce qui concerne les membres de la famille d'étudiants, douze États membres²⁰ n'ont pas eu recours à la possibilité offerte par l'article 7, paragraphe 4, de limiter la portée de la disposition concernée au conjoint et aux enfants à charge. D'autres États membres ont utilisé cette option, mais huit²¹ d'entre eux n'ont pas correctement transposé l'obligation de favoriser l'entrée et le séjour des ascendants et descendants directs d'étudiants.

L'article 7, paragraphe 3, qui prévoit le maintien de la qualité de travailleur, n'est pas correctement transposé dans dix-sept États membres²², principalement parce que la loi prévoit le maintien du droit de séjour, mais pas de la qualité de travailleur, qui est un concept plus large. Le maintien de la qualité de travailleur non seulement a un impact sur le droit de séjour, mais confère aussi une protection supplémentaire contre l'éloignement, la possibilité d'acquiescer le droit de séjour permanent à des conditions favorables et un droit illimité à l'égalité de traitement.

3.4.2. Formalités administratives à charge des citoyens de l'UE

Conformément à l'article 8, paragraphe 1, les États membres peuvent imposer aux citoyens de l'UE de se faire enregistrer. L'Irlande est le seul État membre à ne pas avoir de système d'enregistrement.

La République tchèque, la Slovaquie et le Royaume-Uni prévoient un système d'enregistrement facultatif. D'autres États membres imposent aux citoyens de l'UE de se faire enregistrer et dans l'ensemble, leur législation transpose correctement la directive.

¹⁹ L'obligation d'obtenir un permis de travail avant d'être autorisé à travailler ne peut être assimilée à une délivrance automatique des permis de travail qui serait autorisée en vertu de dispositions transitoires relatives à la libre circulation des travailleurs.

²⁰ AT, BG, DK, EE, ES, IE, IT, LT, LV, PT, SI et SK.

²¹ CZ, DE, FI, FR, LU, PL, RO et SE.

²² AT, BE, CZ, DE, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL, RO, SK, SI, SE et UK.

Toutefois, douze États membres²³ ont transposé la notion de «ressources suffisantes» de manière incorrecte et ambiguë. Les problèmes concernent généralement la fixation d'un montant minimum considéré comme suffisant et le fait que la décision n'est pas prise sur la base de la situation personnelle.

La Belgique, la Hongrie, les Pays-Bas et la Suède ont adopté des lignes directrices détaillées concernant l'évaluation des ressources suffisantes. La Lettonie et la République tchèque disposent de lignes directrices détaillées concernant l'appréciation de la notion de «charge déraisonnable».

3.4.3. Formalités administratives à charge des membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers

La plupart des problèmes de transposition concernent ici la carte de séjour délivrée aux membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers, sa validité et les justificatifs à fournir à l'appui d'une demande.

Un problème sérieux résulte du fait que, dans un certain nombre d'États membres, la carte de séjour n'est pas appelée «carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union», ainsi qu'exigé à l'article 10. Les membres de la famille concernés peuvent trouver difficile de prouver que leur situation relève de la directive et non de la réglementation nationale, plus restrictive, relative aux étrangers.

3.5. Maintien du droit de séjour en cas de décès, de départ ou de divorce

Le niveau de transposition est satisfaisant en ce qui concerne le maintien du droit de séjour des membres de la famille qui sont eux-mêmes des citoyens de l'Union. En revanche, en ce qui concerne les membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers, la transposition pose souvent problème.

L'Autriche, le Danemark, l'Irlande, la Lettonie, la Slovénie et la Slovaquie n'ont pas transposé intégralement les dispositions de l'article 12, paragraphe 2, et de l'article 13, paragraphe 2, omettant de prévoir la possibilité de maintenir le droit de séjour pour les membres de la famille d'une personne qui remplit les conditions requises pour ce maintien. La Pologne a pour sa part adopté des règles plus favorables, qui permettent aux membres de la famille de conserver leur droit de séjour sans qu'il soit nécessaire de prouver que le membre de la famille est un travailleur salarié, un travailleur non salarié ou une personne subvenant à ses besoins.

3.6. Maintien du droit de séjour – Article 14

Seuls dix États membres²⁴ ont explicitement transposé la disposition interdisant la vérification systématique des conditions dont est assorti le droit de séjour.

Treize États membres²⁵ n'excluent pas l'éloignement comme conséquence automatique du recours au système d'assistance sociale.

²³ BG, DE, EL, FI, IE, IT, LU, LV, NL, RO, SE et SI.

²⁴ BE, CY, DE, EL, FI, LU, MT, NL, PL et PT.

²⁵ AT, BE, BG, DE, DK, EE, FR, HU, IE, IT, LV, RO et SK.

3.7. Droit de séjour permanent

Outre quelques difficultés mineures liées à la transposition du droit de séjour permanent visé à l'article 16, les problèmes les plus importants ont trait à l'acquisition du droit de séjour permanent après cinq ans de séjour continu. La Hongrie subordonne indûment ce droit au respect de conditions liées au droit de séjour. La Belgique et le Royaume-Uni ne tiennent pas compte, à tort, des périodes de séjour acquises par des citoyens de l'UE avant l'adhésion de leur pays à l'Union.

Un grand nombre d'États membres²⁶ ont éprouvé des difficultés à transposer l'article 17, qui prévoit des règles plus favorables en ce qui concerne l'acquisition du droit de séjour permanent pour les travailleurs ayant cessé leur activité.

3.8. Limitations du droit d'entrée et du droit de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique

Le chapitre VI de la directive donne aux États membres le droit de refuser l'entrée ou d'éloigner des citoyens de l'UE et les membres de leur famille mais subordonne ce droit à des garanties matérielles et procédurales rigoureuses qui assurent un juste équilibre entre les intérêts des États membres et des citoyens de l'UE. Ce chapitre de la directive est l'un de ceux dont la transposition est plus souvent insuffisante ou incomplète.

Les personnes qui jouissent du droit à la libre circulation ont des obligations vis-à-vis de leur État membre d'accueil, la première d'entre elles étant l'obligation de respecter ses lois. La directive autorise les États membres à éloigner les auteurs d'infractions. Elle garantit une évaluation systématique, au cas par cas, et dispose que les mesures adoptées pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné, qui doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures. Les autorités nationales doivent aussi tenir compte de la durée de séjour des citoyens de l'UE sur leur territoire, de leur âge, de leur état de santé, de leur situation familiale et économique, de leur intégration sociale et culturelle et de l'étendue des liens avec leur pays d'origine.

L'Italie et la Finlande²⁷ permettent de procéder à des éloignements automatiques lorsque des citoyens de l'UE ont commis un délit d'une certaine gravité.

L'Italie a également introduit un système qui allonge la durée de détention des auteurs de délits qui se trouvaient en séjour irrégulier sur son territoire au moment où ils ont commis un délit. La Cour de justice a statué à plusieurs reprises que le non-respect, par un citoyen de l'UE, des procédures administratives en matière de séjour ne peut être sanctionné que de manière proportionnée et non discriminatoire.

²⁶ AT, BE, BG, DE, DK, EE, HU, IE, LV, SE, SI et SK.

²⁷ La Finlande prévoit l'éloignement automatique pour des raisons impératives de sécurité publique.

3.8.1. Garanties matérielles (articles 27 et 28)

Compte tenu de l'importance des garanties qui établissent les conditions dans lesquelles les États membres peuvent restreindre le droit à la libre circulation, il est décevant de constater que seuls quatre États membres²⁸ ont transposé correctement ces garanties.

Les problèmes de transposition sont souvent liés à une absence de transposition des règles qui limitent le pouvoir discrétionnaire de l'administration, notamment le fait que les restrictions ne peuvent être invoquées à des fins économiques. Le degré de transposition insatisfaisante est tempéré par le fait que les garanties semblent être appliquées correctement par les autorités et tribunaux nationaux, en dépit de l'absence de lignes directrices claires et strictes relatives à l'exercice du pouvoir discrétionnaire judiciaire et administratif. Il s'agit là d'un des principaux manquements constatés en matière de transposition.

Indépendamment de leur application pratique, il est essentiel que les garanties soient transposées explicitement, ne serait-ce que pour fournir une description claire et complète de leurs droits aux citoyens de l'UE. Les États membres devraient également s'employer davantage à simplifier leurs mesures de transposition car, bien souvent, seul un expert peut en comprendre les effets.

En tant qu'expression du principe sous-jacent de proportionnalité, la directive renforce la protection contre l'éloignement des citoyens de l'UE qui séjournent dans l'État membre d'accueil depuis une plus longue période. Alors que les citoyens de l'UE jouissant d'un droit de séjour peuvent être éloignés pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, ceux qui ont un droit de séjour permanent ne peuvent être éloignés que pour des raisons impérieuses d'ordre public ou de sécurité publique (article 28, paragraphe 2). Les citoyens qui ont séjourné dans l'État membre d'accueil pendant les dix années précédentes ne peuvent, quant à eux, être éloignés que pour des motifs graves de sécurité publique. La même protection est accordée aux mineurs, sauf si l'éloignement est nécessaire dans leur intérêt, comme prévu dans la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant (article 28, paragraphe 3).

La définition et la modification des notions d'ordre public et de sécurité publique continuent de relever de la compétence des États membres. Il convient toutefois, dans l'application de ces notions, de ne pas banaliser la différence entre le champ d'application des articles 28, paragraphe 2, et 28, paragraphe 3, ni d'élargir la notion de sécurité publique à des mesures qui devraient relever de l'ordre public.

3.8.2. Garanties procédurales (articles 30 et 31)

La transposition des garanties procédurales n'est pas satisfaisante. Seuls quatre États membres²⁹ ont transposé correctement ces garanties. La majorité des problèmes dans ce domaine semblent résulter d'une transposition non conforme.

En France, aucune garantie procédurale ne s'applique en cas d'urgence absolue. Le citoyen de l'UE concerné ne reçoit aucune notification écrite de la décision d'éloignement, n'est pas informé des motifs qui sont à la base de cette décision et ne dispose d'aucun droit de recours avant l'exécution de la décision.

²⁸ CY, EL, MT et PT.

²⁹ CY, LT, ES et PT.

Plus de la moitié des États membres n'ont pas transposé correctement le délai imparti pour quitter le territoire en cas d'éloignement.

En règle générale, la transposition des dispositions relatives à l'accès aux voies de recours juridictionnelles et administratives est correcte. Au Royaume-Uni, le droit de recours n'est accordé aux citoyens de l'UE et aux membres de leur famille que s'ils fournissent la preuve qu'ils jouissent du droit à la libre circulation. Les citoyens qui, selon les autorités britanniques, n'ont apporté aucune preuve ne sont pas informés de leur droit d'exercer un recours. La directive dispose que toutes les décisions d'éloignement peuvent faire l'objet d'un recours.

3.8.3. *Abus de droit et fraude (article 35)*

Il convient de ne pas utiliser la législation communautaire de manière abusive. Conformément à l'article 35, les États membres peuvent adopter des mesures pour empêcher tout abus, notamment les mariages de complaisance, comme l'a confirmé la Cour de justice dans son arrêt *Metock*. En cas de doute quant à la légitimité du mariage, les États membres peuvent mener une enquête afin de déterminer s'il y a abus des droits conférés par la directive, par exemple en vue de se soustraire aux règles nationales en matière d'immigration, et peuvent refuser ou retirer les droits d'entrée ou de séjour si cet abus est prouvé. La directive exige le respect du principe de proportionnalité et des garanties procédurales énoncées aux articles 30 et 31.

En dépit de son importance, l'article 35 n'a pas été transposé par l'ensemble des États membres.

4. ÉVALUATION DE L'APPLICATION PRATIQUE

Au cours des trente mois qui se sont écoulés depuis que la directive est applicable, la Commission a reçu plus de 1 800 plaintes individuelles, 40 questions du Parlement et 33 pétitions relatives à son application. Elle a enregistré 115 plaintes³⁰ et a engagé cinq procédures d'infraction pour mauvaise application de la directive.

Les problèmes soulevés par les plaignants auprès de la Commission, du Parlement et dans le cadre du système SOLVIT³¹ concordent avec les conclusions du présent rapport.

Les problèmes faisant état d'une violation persistante des droits fondamentaux des citoyens de l'UE concernent principalement:

- le droit d'entrée et de séjour des membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers (*problèmes liés aux visas d'entrée ou lors du passage de la frontière, conditions assorties au droit de séjour non prévues par la directive et retard dans la délivrance des cartes de séjour*),

³⁰ 106 plaintes sont encore en cours de traitement.

³¹ SOLVIT, un réseau de résolution de problèmes en ligne au sein duquel les États membres de l'UE coopèrent pour régler les problèmes résultant de la mauvaise application de la législation du marché intérieur par les autorités publiques, a réglé 133 cas sur 199 liés à des permis de séjour et 43 cas sur 65 dans le domaine des visas. En 2007, la libre circulation des personnes a été le troisième domaine d'action de SOLVIT en termes de volume d'affaires traitées (15 %).

- l'obligation, pour les citoyens de l'UE, de présenter des documents supplémentaires non prévus dans la directive lorsqu'ils introduisent une demande de séjour.

5. MESURES A PRENDRE

Il incombe aux États membres de veiller à ce que la directive soit transposée et mise en œuvre correctement, et de s'assurer que les citoyens de l'UE sont informés de leurs droits. L'absence de transposition, totale ou partielle, de certaines dispositions entraîne des situations d'insécurité juridique qui pourraient conduire à l'adoption de solutions législatives ou administratives risquant de porter atteinte aux droits des citoyens de l'UE et des membres de leur famille.

La Commission intensifiera ses efforts pour garantir une transposition et une mise en œuvre correctes de la directive sur l'ensemble du territoire de l'Union. Pour y parvenir, elle recourra pleinement aux pouvoirs qui lui sont conférés par le traité et, le cas échéant, elle engagera des procédures d'infraction. Une attention prioritaire sera accordée aux problèmes les plus graves mis en évidence au point 4 du présent rapport.

La Commission poursuivra également sa collaboration technique avec les États membres. En septembre 2008, elle a établi un groupe d'experts des États membres chargé de dresser la liste des difficultés rencontrées et de clarifier certaines questions d'interprétation de la directive. Au cours de deux réunions, ce groupe d'experts a répertorié un certain nombre de points qui doivent encore être clarifiés et faire l'objet de discussions, notamment les questions de criminalité et d'abus. Un questionnaire a été élaboré afin de comprendre les problèmes auxquels les États membres sont confrontés sur le terrain et de recueillir des données statistiques ainsi que des bonnes pratiques. Ce groupe continuera de se réunir régulièrement.

La Commission a l'intention d'offrir une aide aux États membres et aux citoyens de l'UE et de mettre des informations à leur disposition en publiant des lignes directrices, au cours du premier semestre de 2009, sur certains sujets dont la transposition ou l'application a été jugée problématique, tels que les éloignements et la lutte contre l'abus, afin de proposer des orientations sur les moyens de résoudre ces problèmes.

Les États membres et le Parlement européen ne sont pas les seules parties prenantes avec lesquelles la Commission doit collaborer activement. Les citoyens de l'UE doivent continuer d'être informés des droits qui leur sont conférés par la directive. Dans cette optique, la Commission continuera d'accorder la priorité à la communication d'informations relatives à la directive et de diffuser un guide simplifié à l'intention des citoyens de l'UE³² en utilisant au mieux l'Internet, essentiellement par l'intermédiaire du portail «L'Europe est à vous», par l'élaboration d'un article sur le droit à la libre circulation sur le site Wikipédia et par la publication de simples fiches d'information expliquant les droits des citoyens.

La Commission encouragera et aidera les États membres à lancer des campagnes de sensibilisation afin d'informer les citoyens de l'UE des droits que leur confère la directive, conformément aux dispositions de l'article 34. Le groupe d'experts examinera et diffusera des bonnes pratiques à cet effet.

³² Guide intitulé: «Comment tirer le meilleur profit de la directive 2004/38/CE», disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/policies.





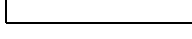
6. CONCLUSIONS

Il n'est pas nécessaire, à ce stade, de proposer des modifications de la directive. La directive doit être mise en œuvre plus efficacement par les États membres. Les difficultés d'interprétation rencontrées jusqu'à présent peuvent être réglées de manière satisfaisante en publiant des lignes directrices à l'issue de nouvelles discussions et clarifications.

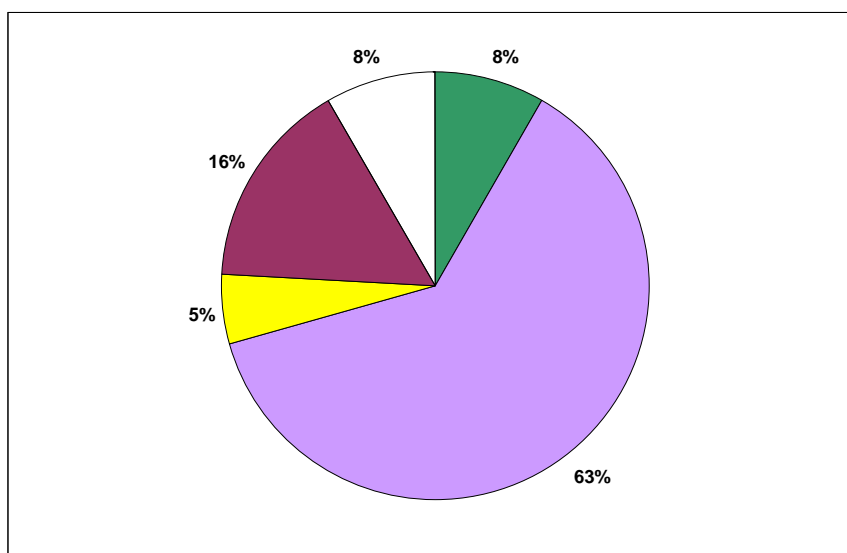
Un deuxième rapport sur l'application de la directive sera publié en temps opportun.

ANNEXE

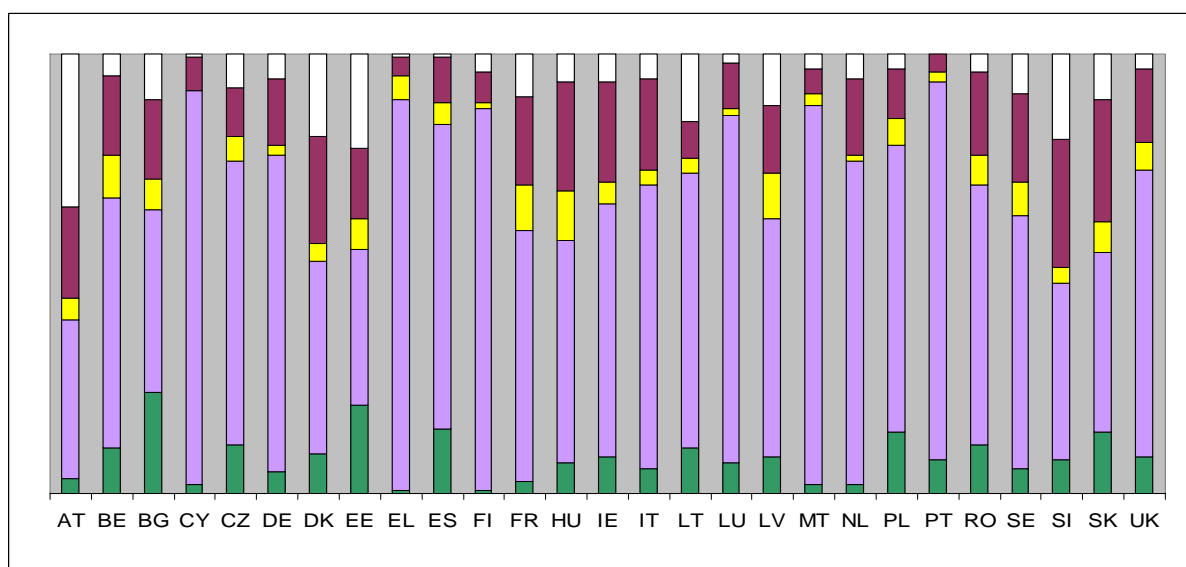
ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2004/38

Légende	
	Traitement plus favorable
	Correcte et complète
	Ambiguë
	Incorrecte et/ou incomplète
	Aucune transposition

1. Transposition de la directive 2004/38 – Données chiffrées globales



2. Situation par État membre



3. Vue d'ensemble par article

