




Informations de base	
2008/2184(INI) INI - Procédure d'initiative	Procédure terminée
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 Subject 2.20 Libre circulation des personnes 2.20.01 Déplacement et séjour, contrôle des personnes	

Acteurs principaux				
Parlement européen	Commission au fond		Rapporteur(e)	Date de nomination
	LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures		VLEAN Adina (ALDE)	31/01/2008
	Commission pour avis		Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	JURI Affaires juridiques		FRASSONI Monica (Verts /ALE)	22/09/2008
Conseil de l'Union européenne	Formation du Conseil		Réunions	Date
	Justice et affaires intérieures(JAI)		2927	2009-02-26
	Justice et affaires intérieures(JAI)		2908	2008-11-27
Commission européenne	DG de la Commission		Commissaire	
	Justice et consommateurs		BARROT Jacques	

Evénements clés			
Date	Evénement	Référence	Résumé
04/09/2008	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
27/11/2008	Adoption de résolution/conclusions par le Conseil		Résumé
10/12/2008	Publication du document de base non-législatif	COM(2008)0840 	Résumé
26/02/2009	Débat au Conseil		Résumé
16/03/2009	Vote en commission		Résumé
24/03/2009	Dépôt du rapport de la commission	A6-0186/2009	
01/04/2009	Débat en plénière	CRE link	

02/04/2009	Décision du Parlement	T6-0203/2009	Résumé
02/04/2009	Résultat du vote au parlement		
02/04/2009	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de la procédure	2008/2184(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Mise en œuvre
Base juridique	Règlement du Parlement EP 55-p4 Règlement du Parlement EP 55
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	LIBE/6/65409

Portail de documentation				
Parlement Européen				
Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE418.397	26/01/2009	
Amendements déposés en commission		PE418.420	28/01/2009	
Avis de la commission	JURI	PE418.257	13/02/2009	
Amendements déposés en commission		PE420.171	18/02/2009	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A6-0186/2009	24/03/2009	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T6-0203/2009	02/04/2009	Résumé
Commission Européenne				
Type de document		Référence	Date	Résumé
Document de base non législatif		COM(2008)0840	10/12/2008	Résumé

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

2008/2184(INI) - 10/12/2008 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présenter un rapport 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.

CONTENU : le présent rapport vise à donner un aperçu global de la manière dont la [directive 2004/38/CE](#) est transposée en droit national et est appliquée dans la vie quotidienne.

Le rapport a été élaboré conformément à l'article 39, par. 1 de la directive, et sur base de nombreuses sources, dont une étude 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.

Cadre général de la directive : 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. 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 la directive 2004/38/CE elle-même.

La directive revêt une importance fondamentale non seulement pour les plus de 8 millions de citoyens de l'UE qui séjournent dans un autre État membre ainsi que les membres de leur 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 également soulignée par les attentes des citoyens de l'UE. Une enquête récente a montré que 88 % des répondants connaissaient l'existence de ce droit, soit une augmentation de 4 % par rapport à la dernière enquête de ce type, réalisée en 2002.

Suivi de la transposition de la directive : conformément à l'article 40 par. 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 à l'encontre de 19 États membres 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.

Conformité 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-même.

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.

Évaluation de l'application pratique : au cours des 30 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 plaintes et a engagé 5 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 SOLVIT 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),
- 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.

Mesures à 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 soient 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.

C'est la raison pour laquelle 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 dans le rapport concernant le droit d'entrée et de séjour des membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers et l'obligation de présenter des documents non prévus à la directive au moment de demander une carte de séjour.

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. 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.

La Commission continuera également 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'UE** 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 aidera enfin les États membres à lancer des campagnes de sensibilisation afin d'**informer les citoyens de l'UE des droits que leur confère la directive**.

Conclusions : le rapport conclut qu'à ce stade, il n'était pas nécessaire 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 2^{ème} rapport sur l'application de la directive sera publié en temps opportun.

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

2008/2184(INI) - 27/11/2008

Le Conseil a approuvé une série de **Conclusions** sur l'évaluation qu'il porte sur la mise en œuvre de l'[Approche globale sur la question des migrations](#), ainsi que et sur le partenariat avec les pays d'origine et de transit.

Tout en réaffirmant la pleine pertinence de l'Approche globale et la validité de ses orientations en particulier en ce qui concerne les 3 volets de l'Approche globale (une bonne organisation de la migration légale, la prévention et la lutte efficaces contre l'immigration irrégulière et le renforcement du lien entre migration et développement), il relève que sa mise en œuvre devra relever certains défis liés notamment :

- aux limites des capacités administratives et techniques des différents partenaires;
- au temps nécessaire pour faire émerger des initiatives et obtenir des résultats concrets dans ce domaine sensible;
- à la nécessaire coordination entre les administrations compétentes des deux côtés;
- à la complexité des outils financiers;
- à la nécessité d'améliorer l'articulation avec la relation extérieure d'ensemble entretenue avec le pays intéressé ou la région concernée.

Le Conseil souligne que l'Approche globale s'est d'ores et déjà traduite par plusieurs initiatives concrètes et positives favorisant une meilleure compréhension de tous les aspects de la migration et de nouvelles formes de dialogue et de coopération. Elle offre notamment un cadre politique commun qui permet de mieux intégrer les enjeux migratoires dans les relations extérieures de l'Union européenne, sur la base d'un partenariat effectif et équilibré avec les pays tiers. C'est ce cadre qui constitue le cadre de référence pour un dialogue constructif en matière migratoire par l'Union européenne avec d'autres ensembles géographiques (notamment, l'Afrique et les pays de la zone méditerranée ainsi que l'est et le sud-est de l'Union).

Le Conseil conclue que le succès concret de l'Approche globale appellera à plus de coordination et de cohérence entre les politiques, en particulier dans le lien avec les relations extérieures de l'Union européenne et avec les politiques de développement, un engagement politique durable et des capacités d'action améliorées et amplifiées.

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

2008/2184(INI) - 26/02/2009

Le Conseil a pris note du rapport de la Commission concernant 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.

Ce rapport, élaboré par la Commission, donne un aperçu global de la manière dont la directive 2004/38/CE est transposée en droit national et est appliquée dans la vie quotidienne. Il encourage également les États membres à lancer des campagnes de sensibilisation afin d'informer les citoyens de l'UE des droits que leur confère la directive.

Le Conseil a plus particulièrement salué l'intention de la Commission d'offrir dans les meilleurs délais une aide aux États membres et de mettre des informations à leur disposition en publiant des **lignes directrices**, au début de l'année 2009, sur certains sujets tels que les éloignements et la lutte contre l'abus, afin de faciliter une application efficace de la directive.

En novembre 2008, le Conseil a adopté des conclusions sur les abus et les détournements du droit à la libre circulation des personnes. Dans ces conclusions, le Conseil se réservait la possibilité d'examiner plus amplement cette question après la présentation par la Commission d'un rapport d'évaluation sur l'application de la directive. Ces conclusions soulignaient notamment l'importance que les États membres attachent à la protection du droit de libre circulation contre les abus créés, entre autres, par l'immigration clandestine (voir doc. Conseil [16325/1/08](#), p. 27).

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

2008/2184(INI) - 02/04/2009 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 500 voix pour, 104 voix contre et 55 abstentions, une résolution 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.

Le Parlement rappelle en premier lieu qu'environ 8,2 millions de citoyens de l'Union ont exercé leur droit de séjourner dans un autre État membre depuis le 1^{er} janvier 2006 et que, chaque année, ce sont plusieurs millions de citoyens européens qui se déplacent dans l'Union. Toutefois, le Parlement constate que la directive 2004/38/CE, sur laquelle se fonde la libre circulation des personnes, souffre de déficiences quant à sa transposition dans les États membres. Il demande dès lors que des efforts soient faits tant dans l'application que dans la mise en œuvre de ce texte fondamental.

Application de la directive 2004/38/CE : le Parlement appelle les États membres à respecter tant la lettre que l'esprit de l'article 18 du traité CE et de l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux qui octroient aux citoyens de l'Union le droit fondamental de libre circulation. Il demande donc aux États membres d'**appliquer pleinement et d'urgence la directive 2004/38/CE**. Il fait également observer que plusieurs dispositions présentes dans la législation des États membres vont à l'encontre de cette directive, en portant atteinte aux droits de libre circulation et de citoyenneté européenne, et que les pratiques administratives nationales constituent bien souvent de sérieux obstacles à l'exercice par les citoyens de leurs droits.

Éviter toute interprétation trop restrictive de la directive : parmi les mesures sur lesquelles le Parlement insiste tout particulièrement, on relève une meilleure mise en œuvre des articles 2 et 3 de la directive 2004/38/CE non seulement aux conjoints de sexe opposé, mais également au partenaire enregistré, y compris dans les couples de même sexe reconnus par un État membre, sur la base des principes de reconnaissance mutuelle, d'égalité et de non discrimination. Il s'agit, pour le Parlement, de **reconnaître la liberté de circulation à tous les citoyens de l'Union sans imposer la reconnaissance du mariage entre personnes du même sexe**. La Plénière souligne à ce propos l'interprétation parfois très restrictive par les États

membres de la notion de "membre de la famille" (article 2), de "tout autre membre de la famille" et de "partenaire" (article 3) de la directive, notamment par rapport aux partenaires du même sexe.

Le Parlement demande également aux États membres:

- de ne pas imposer de charges administratives injustifiées aux citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles, y compris aux membres ressortissants de pays tiers, charges qui ne seraient pas strictement prévues dans la directive 2004/38/CE ;
- faciliter l'entrée des membres de la famille de citoyens de l'Union qui sont ressortissants de pays tiers, afin de leur permettre de mener une vie de famille normale dans l'État membre d'accueil;
- harmoniser le format des pièces d'identité de leurs ressortissants et des citoyens européens provenant d'autres États membres.

La Commission est également appelée à vérifier que les lois et pratiques des États membres n'empiètent pas sur les droits conférés aux citoyens de l'Union par le traité CE ou la directive elle-même (en imposant par exemple, des notions telles que celles de "ressources suffisantes", "charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État", "raisons impérieuses d'ordre public ou de sécurité publique", ...). Le Parlement insiste encore sur la nécessité d'appliquer la directive **de manière non discriminatoire** vis-à-vis de certaines communautés ethniques et pour que les mesures dites « d'ordre public ou de sécurité publique » respectent le principe de proportionnalité et soient exclusivement fondées sur le comportement de l'individu concerné.

Le Parlement demande également **l'abrogation du régime transitoire** qui, actuellement, prévoit des limitations à la libre circulation des travailleurs ressortissants des États membres qui ont rejoint l'Union européenne au 1^{er} mai 2004 et au 1^{er} janvier 2007. Globalement, le Parlement appelle le Conseil à définir **une stratégie en vue d'assurer la libre circulation des travailleurs et citoyens de l'Union** et leur accès au marché du travail dans les États membres d'accueil. Il invite la Commission et les États membres à réexaminer les limitations, restrictions et délais actuellement prévus dans la directive 2004/38/CE pour bénéficier des droits liés à la libre circulation.

Voie à suivre pour assurer la mise en œuvre : le Parlement estime que la transposition insatisfaisante de la directive 2004/38/CE démontre l'incapacité de la Commission à garantir que les États membres respectent la directive de manière cohérente et dans les délais, et à gérer le nombre important de plaintes déposées par les citoyens. Il soutient toutefois l'approche proposée par la Commission fondée sur le suivi continu et complet de la mise en œuvre de la directive 2004/38/CE et lui demande de développer une politique d'exécution, cohérente, efficace et transparente, garantissant l'application des droits de libre circulation. Le Parlement invite également la Commission à développer des **lignes directrices** fixant des critères communs pour l'interprétation de la directive d'ici mi-2009.

Entamer des procédures à l'encontre des États membres : le Parlement appelle la Commission à engager des procédures à l'encontre des États membres dont les lois ou pratiques nationales seraient incompatibles avec la directive. Il lui demande également de :

- mettre en place un code de conduite pour le rapatriement des dépouilles de citoyens de l'Union décédés;
- augmenter les crédits et prévoir une ligne budgétaire pour encourager les projets nationaux et locaux qui visent l'intégration de citoyens de l'Union et des membres de leurs familles;
- établir, pour la libre circulation des personnes, un système d'évaluation mutuelle, à effectuer par des équipes d'experts désignés par les États membres et le Parlement européen, assistés par la Commission et par le Conseil, en se basant sur des visites sur place ;
- exiger des États membres, des rapports réguliers reprenant des données statistiques liées à la liberté de circulation, et reprenant par exemple le nombre de cas de refus des droits d'entrée et de séjour et d'éloignements ;
- vérifier l'existence, dans chaque État membre, de systèmes de traitement des données personnelles de citoyens de l'Union qui ne sont pas ressortissants de l'État membre en question et s'assurer qu'ils contiennent seulement les données nécessaires à l'application de la directive 2004/38/CE.

Pour leur part, les États membres sont appelés à :

- assister leurs ressortissants qui séjournent dans d'autres États membres en offrant dans leurs missions consulaires et diplomatiques, toutes les informations nécessaires concernant la liberté de circulation;
- informer leurs citoyens des droits dont ils jouissent en matière de libre circulation via des bureaux d'information et d'assistance à mettre en place au niveau national.