COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.9.2011
COM(2011) 585 final

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

## sur l'application de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée

## I. INTRODUCTION

La directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (RLD) – ci-après «la directive»[1] – a été adoptée le 25 novembre 2003. Il s'agissait de la deuxième directive[2] relative à la migration légale adoptée après l'introduction par le traité d'Amsterdam de la compétence législative dans ce domaine au niveau de l'Union européenne.

Le nouveau statut créé par la directive a été préconisé par le Conseil européen en 1999 en vue de favoriser l'intégration des résidents de longue durée dans les États membres et de promouvoir la cohésion économique et sociale. Pour atteindre cet objectif, les résidents de longue durée se voient accorder un statut de résident stable, et notamment un ensemble de droits uniformes qui sont aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne et, sous certaines conditions, le droit de séjour dans les autres États membres.

La directive constitue donc une étape fondamentale de l'évolution de la politique en matière d'immigration de l'Union européenne, qui concerne plus d'un demi-million[3] de ressortissants des pays tiers dans les 24 États membres[4] auxquels s'applique la directive. Son champ d'application a été récemment étendu aux bénéficiaires de la protection internationale par la directive modificative 2011/51/UE du 11 mai 2011.

Le rapport répond à l'obligation imposée à la Commission en vertu de l'article 24 de la directive. Il donne une vue d'ensemble de la transposition et de l'application de la directive par les États membres et identifie les problèmes éventuels. Il a été élaboré à partir d'une étude menée pour le compte de la Commission[5] et d'autres sources, notamment un certain nombre de demandes ponctuelles lancées par le biais du Réseau européen des migrations[6] (REM), des plaintes individuelles, des questions, des pétitions, des discussions avec les États membres au sujet de problèmes concrets posés par l'application de la directive, et d'autres études[7].

Les États membres ont eu l'occasion de réviser et d'actualiser les informations factuelles.

## II. SUIVI ET ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA TRANSPOSITION

Aux termes de l'article 26 de la directive, les États membres devaient se conformer à la directive au plus tard le 23 janvier 2006.

La Commission a organisé plusieurs réunions avec les États membres pour examiner des questions relatives à la mise en œuvre et à l'interprétation de la directive entre 2005 et 2010.

En 2007, la Commission a engagé une procédure d'infraction contre 20 États membres[8] en vertu de l'article 258 (ex-226) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour

---

[1] JO L 16 du 23.1.2004, p. 44

[2] La première directive était la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial.

[3] 567 100 en 2009 (source: Eurostat).

[4] DK, IE et UK ne sont pas liés par cette directive.

[5] Étude soutenue par la Commission et menée par un consortium dirigé par Andersson Effers Felix (AEF), avec la participation de Matrix Insight Ltd (Matrix) et du Centre for Migration Law (CMR), qui actualise l'étude réalisée en 2007 par le réseau académique d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe – «Odysseus».

[6] Voir notamment les demandes ponctuelles n° 7, 41, 46, 53, 57, 148, 180, 209.

[7] D. Acosta Arcarazo, *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship: An Analysis of Directive 2003/109*, Martinus Nijhoff, 2011.

[8] Tous les États membres sauf AT, SI, SK, PL.

n'avoir pas appliqué la directive en temps opportun ou pour n'avoir pas informé la Commission de l'adoption de législations nationales mettant en œuvre la directive. Des arrêts ont été rendus par la Cour européenne de justice à l'encontre de trois États membres.[9] Depuis lors, tous les États membres ayant progressivement adopté les mesures de transposition, les procédures d'infraction pour non-communication ont été clôturées.

## III. CONFORMITÉ DES MESURES DE TRANSPOSITION

### 3.1. Champ d'application personnel (article 3)

La directive s'applique aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire d'un État membre. Cependant, une série d'exclusions sont prévues. L'exclusion des ressortissants de pays tiers qui ont été admis exclusivement pour des motifs à caractère temporaire pourrait soulever des problèmes spécifiques (article 3, paragraphe 2, point e). Certains États membres appliquent une interprétation très large de l'exception contenue dans la disposition et définissent le statut de certaines catégories de ressortissants de pays tiers comme temporaire, même si leur titre de séjour peut être renouvelé pour une durée potentiellement indéterminée, sans aucune échéance déterminée et quelle que soit la durée totale du séjour dans l'État membre. Les artistes, les sportifs, les ministres du culte, les travailleurs sociaux, les chercheurs, les membres de la famille de ressortissants de pays tiers résidents permanents, les travailleurs migrants peu qualifiés ou d'autres ressortissants de pays tiers dont le séjour est indûment qualifié de «temporaire» peuvent être exclus du statut de résidents de longue durée de l'Union européenne en AT, CY, EL, IT et PL. Cette restriction du champ d'application personnel de la directive porte gravement atteinte à l'«effet utile» de la directive.

Cette question a fait l'objet d'une demande de décision préjudicielle présentée à la Cour européenne de justice par Raad van State (Pays-Bas) dans l'affaire C-502/10 (M. Singh).

### 3.2. Conditions pour l'acquisition du statut dans un premier État membre (articles 4, 5, 6 et article 7, paragraphe 1)

- **Résidence légale de 5 ans (article 4)**

Les ressortissants de pays tiers doivent avoir résidé de manière légale et ininterrompue sur le territoire pendant les cinq années qui ont précédé l'introduction de la demande d'acquisition du statut de résidents de longue durée.

Les États membres restent compétents pour définir la notion de «résidence légale» au titre de la législation nationale, dans les limites du droit de l'UE. Toutefois, une fois qu'ils ont défini cette notion, ils ne peuvent la limiter lors de la transposition de l'article 4 de la directive. Le fait de limiter la résidence légale à un séjour avec un titre de séjour et d'exclure par principe les visas et autres formes d'autorisation de séjour peut constituer une transposition incorrecte de cette disposition si ces séjours ne relèvent pas des exceptions prévues à l'article 3, paragraphe 2. Des problèmes peuvent surgir à cet égard en ce qui concerne FR, IT, LU, SE et SK.

En vertu de l'article 4, paragraphe 3, une période d'absence du territoire de l'État membre qui est inférieure à six mois consécutifs et ne dépasse pas un total de 10 mois au cours de la

[9] Affaires C-5/07 (Commission/Portugal), C-59/07 (Commission/Espagne) et C-34/07 (Commission/Luxembourg).

période de cinq ans n'interrompt pas la période de résidence de cinq ans[10]. LT n'a pas transposé cette disposition[11]. Beaucoup d'États membres[12] ont fait usage de la possibilité d'autoriser de plus longues périodes d'absence en cas de circonstances «spécifiques ou exceptionnelles» (telles que la maladie grave, la poursuite d'études, des raisons professionnelles) sans que la période de cinq ans ne soit interrompue.

Des règles spécifiques (facultatives) pour calculer la période de résidence sont prévues pour les étudiants et les personnes en formation professionnelle conformément à l'article 4, paragraphe 2, qu'une majorité d'États membres[13] a transposé.

- **Ressources et assurance-maladie (article 5, paragraphe 1)**

Le montant du revenu exigé varie selon les États membres, étant généralement fixé par référence au niveau de l'aide sociale, au niveau de vie minimum ou au niveau de salaire/retraite minimum. Nombre d'États membres prévoient des seuils qui sont augmentés proportionnellement au nombre de membres que comptent les familles et tiennent compte des frais de logement. Afin de prouver la stabilité et la régularité des ressources, CY exige que le contrat de travail soit valable depuis au moins 18 mois, ce qui, en pratique, peut représenter un obstacle majeur sur un marché du travail caractérisé par des contrats de travail à durée déterminée.

Le traitement des demandes des membres de la famille soulève des questions supplémentaires. En BG, EE, EL, MT, PL et RO, le cadre juridique exige des membres de la famille qui demandent l'acquisition du statut de résidents de longue durée de prouver qu'ils disposent de ressources suffisantes et que ces ressources ne comptent pas le revenu du regroupant. Cette interprétation restrictive du montant du revenu exigé empêche les membres de la famille de parvenir à une situation stable et va à l'encontre de l'objectif fixé de favoriser l'intégration des résidents de longue durée.

- **Exigences en matière d'intégration (article 5, paragraphe 2)**

Outre ces conditions, les États membres peuvent exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils remplissent des conditions liées à l'intégration, comme c'est le cas en AT, CZ, DE, EE, EL, FR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT et RO[14]. Parmi ces conditions relatives à l'intégration figure la maîtrise de la langue, bien que les niveaux requis varient. Ces conditions peuvent également concerner d'autres connaissances sur le pays d'accueil, généralement son histoire, son droit interne et ses valeurs[15]. Certains États membres exigent que les ressortissants de pays tiers réussissent un examen[16], qui peut être précédé de cours obligatoires. D'autres imposent seulement de suivre des cours d'intégration[17].

Dans le cadre de la transposition de cette disposition, les États membres doivent se conformer à l'objet de la directive et tenir compte des principes généraux du droit de l'UE, tels que le principe visant à sauvegarder son efficacité («effet utile») et le principe de proportionnalité. Pour procéder à une telle évaluation, la nature et le niveau des connaissances attendues du

[10] Pour les ressortissants de pays tiers bénéficiaires de la «carte bleue» en vertu de la directive 2009/50 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, la période d'absence est étendue à 12 mois consécutifs pour une durée totale de 18 mois maximum.
[11] Amendements en cours d'élaboration.
[12] AT, CY, CZ, DE, ES, FI, IT, LU, LV, MT, NL, PL et RO.
[13] Tous les États membres hormis CY, FI, FR, IT, LT et SE.
[14] Toutefois, cette exigence est levée pour les membres de la famille en DE, EE, LT, LU, LV, MT et RO.
[15] AT, FR, DE, EL, LT, MT et NL.
[16] AT, DE, EE, EL, IT, LT, LV, MT, NL, PT et RO.
[17] Des cours d'éducation civique en FR.

demandeur, également par rapport aux connaissances sur le pays d'accueil, le coût de l'examen, l'accessibilité de la formation et des tests relatifs à l'intégration, la comparaison entre les exigences d'intégration imposées à un futur résident de longue durée et à ceux qui ont introduit une demande de nationalité (exigences qui devraient être supérieures) constituent tous des indicateurs utiles.

- **Ordre public et sécurité publique (article 6)**

Compte tenu du fait que, par définition, le résident de longue durée réside déjà dans l'État membre concerné depuis au moins 5 ans, la possibilité pour les États membres de rejeter une demande pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique est plus limitée que dans les autres directives sur la migration légale, étant donné que les États membres doivent tenir compte des quatre éléments suivants: la gravité ou la nature de l'atteinte à l'ordre public ou la sécurité publique; le danger que représente la personne concernée; la durée de résidence de la personne; et l'existence de liens avec le pays de résidence.

L'exhaustivité de la transposition est difficile à évaluer dans ce domaine: non seulement le libellé des mesures nationales de transposition correspondantes s'écarte souvent légèrement du texte de la directive, mais ces mesures s'appuient aussi généralement sur diverses sources de droit, dont l'association et la valeur juridique peuvent être difficiles à évaluer. Sous ces réserves, le droit national ne semble pas garantir la prise en considération de chacun des éléments spécifiés dans cet article de la directive chaque fois qu'il est décidé de refuser l'octroi du statut en AT, BE, ES, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SI[18] et SK (transposition incomplète des critères, formulation trop imprécise, lien automatique entre certaines peines privatives de liberté/casiers judiciaires et refus).

- **Pièces justificatives (article 7, paragraphe 1)**

Outre un document de voyage valable et des documents attestant de conditions de logement appropriées, les documents qui peuvent être exigés à l'appui de la demande sont mentionnés aux articles 4 et 5. En conséquence, le droit national qui exige systématiquement des documents supplémentaires, tel qu'un extrait du casier judiciaire (CY, CZ, HU, IT, RO, SI) ou un curriculum vitae détaillé (BG[19]) ne semble pas conforme aux dispositions de la directive.

En vertu de certaines législations nationales, les conséquences de l'absence de documents attestant de conditions de logement appropriées peuvent aussi s'avérer problématiques; la notion de conditions de logement appropriées renvoie généralement à un logement considéré comme normal qui répond aux normes générales de salubrité et de sécurité, ou à un logement qui répond aux normes de logement social fondé sur la notion d'assistance. Ceci n'étant pas une condition pour l'octroi du statut, la législation des États membres qui dispose que l'absence de tels éléments constitue un motif de refus de l'octroi du statut est contraire à la directive[20]. En outre, l'exigence spécifique énoncée dans le droit de MT selon laquelle le logement ne doit pas être partagé par une ou plusieurs autre(s) personne(s) qui ne sont pas des membres de la famille ne semble pas justifiée.

De plus, l'absence de disposition juridique spécifique au sujet des pièces justificatives, ainsi que c'est apparemment le cas en DE, SE et NL, est difficilement compatible avec le principe

[18] Amendements en cours d'élaboration.
[19] Amendements en cours d'élaboration.
[20] Un problème de transposition peut se poser dans ce domaine en AT, CY, CZ, DE, FR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL, RO et SK.

général selon lequel les ressortissants de pays tiers doivent être en mesure de connaître leurs droits et obligations[21].

- **Exigences supplémentaires**

En AT, la délivrance du permis de séjour de résident longue durée de l'Union européenne est formulée en tant que disposition facultative et subordonnée à l'acquisition d'un permis d'installation, qui dépend lui-même du respect d'un critère de quota ou de l'obtention d'un nombre suffisant de points (système de points fondé sur les qualifications), ce qui n'est pas compatible avec la directive.

S'agissant des frais perçus par les 24 États membres pour le traitement de la demande, ils peuvent, lorsqu'ils sont trop élevés, être considérés comme contraires au principe de proportionnalité et équivalents à une condition supplémentaire illégale pour l'octroi du statut qui compromet l'«effet utile» de la directive. À cet égard, le groupe suivant d'États membres: BG, CY, EL, FR, NL et PT, dans lesquels les frais vont de 260 euros à 600 euros, peut être considéré comme problématique. Cette question fait l'objet d'une procédure d'infraction devant la Cour de justice[22].

## 3.3. Le permis de séjour et le statut de RDL (article 8, paragraphes 1, 2 et 3)

La directive établit une distinction fondamentale entre le statut de RLD et le permis de séjour, étant donné que le statut de RLD est permanent et que le permis ne fait qu'attester de ce statut[23]. De ce fait, l'absence de dispositions explicites dans le droit national (en FR, LV, NL, PT et SE) en ce qui concerne le caractère permanent du statut pourrait soulever une question sur le plan juridique.

Les États membres ont correctement transposé la disposition sur la durée de validité du permis (article 8, paragraphe 2), la fixant en général à 5 ans, à quelques exceptions près[24].

Les règles en vigueur en ce qui concerne la forme du permis (article 8, paragraphe 3) ont été modifiées par le règlement (CE) n° 380/2008 du Conseil du 18 avril 2008 modifiant le règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers. Quant aux mentions obligatoires sur le permis, elles n'ont pas été définies dans un certain nombre d'États membres (ES[25], IT et RO, par exemple) pendant les premières années consécutives à l'entrée en vigueur de la directive, ce qui a causé des difficultés eu égard à la mobilité à l'intérieur de l'UE.

## 3.4. Conditions de renouvellement du permis et perte du statut (article 8, paragraphe 2 et article 9)

- **Renouvellement du permis de séjour de RLD (article 8, paragraphe 2)**

En ce qui concerne la disposition de l'article 8, paragraphe 2, relative au renouvellement de plein droit, qui est étroitement liée à l'article 9, paragraphe 6, sur l'expiration du permis de séjour de RLD, la transposition est correcte dans les États membres où il n'existe pas de procédure de renouvellement puisque le permis est valable pour une durée indéterminée. Elle est également correcte dans les États membres où le permis de séjour de RLD est

[21] CJUE, 30/05/1991, affaire C-361/88.
[22] Affaire C-508/10 (Commission/Pays-Bas).
[23] Voir considérant 11.
[24] 10 ans: CZ, FR; durée indéterminée: FI, IT, DE, SI.
[25] Amendements en cours d'élaboration.

automatiquement renouvelé à expiration ou sur demande. Les frais élevés qui s'appliquent à ce moment (CY) ne semblent pas compatibles avec le concept de renouvellement de plein droit, ni les amendes élevées (jusqu'à 1659 euros) qui sont apparemment appliquées en SK aux résidents de longue durée qui n'introduisent pas la demande de renouvellement de leur permis en temps opportun.

- **Retrait ou perte du statut de RLD (article 9)**

L'article 9 réglemente les conditions de retrait ou de perte du statut de RLD. Le retrait doit survenir dans cinq cas spécifiques énumérés à l'article 9, paragraphes 1 et 4, et peut avoir lieu dans les circonstances prévues à l'article 9, paragraphe 3. Les retraits du statut de RLD ne peuvent être justifiés par d'autres motifs.

En outre, l'article 9, paragraphe 2, autorise les États membres à procéder au retrait du permis en cas d'absence du territoire de l'Union européenne supérieure à 12 mois, à moins que de plus longues périodes ne soient autorisées[26] pour des raisons spécifiques ou exceptionnelles (développement d'un projet dans le pays d'origine, par exemple). Une transposition incorrecte est signalée en SK et NL, prévoyant des motifs supplémentaires pour la perte du statut en cas d'absence du territoire de l'État membre d'une durée de 180 jours.

En vertu de l'article 9, paragraphe 3, les États membres peuvent prévoir que le résident de longue durée perde le droit au statut dans des cas où il/elle constitue une menace pour l'ordre public, sans que cela ne justifie un éloignement. Les législations nationales de la plupart des États membres prévoient cette possibilité; toutefois, il n'est pas toujours facile de déterminer si la gravité des infractions commises est prise en considération. En particulier, la législation de FR prévoyant que le statut de RLD peut être retiré dès lors qu'un ressortissant de pays tiers travaille sans le permis de travail requis semble dépasser les motifs de retrait exposés à l'article 9.

L'article 9, paragraphe 4, qui porte sur la perte du statut de RLD dans le premier État membre dès lors qu'il y a octroi du statut de RLD dans un deuxième État membre ou après une absence de six ans du territoire du premier État membre, a été transposé dans tous les États membres.

Eu égard à l'article 9, paragraphe 5, et à la procédure simplifiée pour le recouvrement du statut de RLD (retrait ou assouplissement des exigences en matière de résidence ou d'intégration) en ce qui concerne les cas visés au point c) de l'article 9, paragraphe 1, et à l'article 9, paragraphe 4, CY, ES[27], LT et MT n'ont pas démontré qu'ils ont transposé cette disposition.

## 3.5. Droit à l'égalité de traitement dans le premier État membre (article 11)

Aux termes de l'article 11 de la directive, les résidents de longue durée bénéficient de l'égalité de traitement avec les nationaux dans un certain nombre de domaines, et notamment l'accès à l'emploi, l'éducation, la protection sociale et l'accès aux biens et aux services. Du fait, en particulier, de l'absence de dispositions explicites dans les législations de nombreux États membres, il existe un manque d'informations dans ce domaine qui est regrettable. Il est donc difficile de déterminer si les législations nationales sont conformes à l'article 11. Toutefois, le nombre de plaintes déposées dans ce domaine indique que la transposition de

[26] AT, BE, CZ, FI, LU, MT, PT et SI.
[27] Amendements en cours d'élaboration.

cette disposition peut s'avérer problématique, surtout si le principe de l'égalité de traitement doit être mis en œuvre par diverses autorités locales et régionales.

Douze États membres[28] ont tiré parti de la possibilité prévue à l'article 11, paragraphe 2, de limiter l'égalité de traitement aux cas où le lieu de résidence enregistré ou habituel du résident de longue durée, ou celui de membres de sa famille, se trouve sur le territoire de l'État membre concerné. En outre, EL est le seul État membre où, conformément au paragraphe 4, le législateur national limite l'égalité de traitement aux prestations essentielles en matière d'aide sociale et de protection sociale[29]. En ce qui concerne l'accès à l'emploi, le droit de 17 États membres[30] contient une restriction ou exclut les résidents de longue durée des activités qui impliquent l'exercice de l'autorité publique.

Des problèmes de transposition se posent quant à l'accès à l'éducation en NL (les universités sont autorisées à faire payer des frais supérieurs aux non-ressortissants d'un État membre de l'EEE, y compris les résidents de longue durée); à l'acquisition de biens immobiliers en PL; au libre accès au territoire en LT (la liberté de circulation des étrangers peut être restreinte sur la base d'une longue liste de motifs, y compris la protection des droits et des libertés d'autres personnes).

La compatibilité avec l'article 11 d'une allocation nationale de logement limitée aux ressortissants de l'Union européenne fait l'objet d'une demande de décision préjudicielle soumise à la Cour de justice par un tribunal italien[31].

### 3.6. Relation avec le titre national de séjour permanent – dispositions plus favorables (article 13)

L'article 13 de la directive autorise les États membres à délivrer des titres nationaux de séjour permanent sous des conditions plus favorables. Ces titres de séjour ne donnent pas accès au droit de se rendre dans un deuxième État membre. Treize États membres[32] ont fait usage de cette possibilité, et notamment au profit de personnes bénéficiant d'une protection internationale, de grands investisseurs ou de ressortissants de pays tiers qui ont une relation spéciale avec l'État membre concerné, car ils sont nés ou résident depuis longtemps sur son territoire, ou ont épousé un de ses ressortissants.

D'éventuels problèmes se posent dans les États membres[33] où les ressortissants de pays tiers ne sont pas autorisés à être titulaires d'un permis de séjour de RLD et d'un autre titre de séjour en même temps, et doivent choisir entre les deux permis. Un tel choix n'est pas conforme à l'article 4, paragraphe 1 et à l'article 7, paragraphe 3, qui disposent que les États membres doivent octroyer le statut de RLD dès lors que le demandeur remplit les conditions prévues par la directive. En outre, cette situation crée un risque de concurrence entre les permis nationaux et ceux de l'Union européenne, ce qui n'entraînera pas nécessairement l'application de dispositions plus favorables au ressortissant de pays tiers, compte tenu que la comparaison des avantages respectivement accordés par les deux types de permis est souvent une question délicate qui requiert des connaissances approfondies de la législation sur l'immigration et une évaluation minutieuse.

[28] AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LU et PL.
[29] S'entendent comme les prestations qui concernent la protection de l'enfance, des indigents et de la famille.
[30] AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, PL, RO, SE et SI.
[31] Affaire C-571/10.
[32] BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, NL, PL, SE et SI.
[33] AT, BE, DE, EE, EL, FI, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SI et SK.

## 3.7 Les conditions de séjour et de travail dans un autre État membre (articles 14, 15, 16 et 18)

La facilitation de la mobilité à l'intérieur de l'UE des résidents de longue durée constitue l'une des principales valeurs ajoutées de la directive, contribuant à la réalisation effective du marché intérieur. La transposition est loin de réaliser cet objectif. Dans nombre d'États membres, le chapitre III de la directive consacré au séjour dans les autres États membres n'a été que partiellement transposé ou sa mise en œuvre repoussée. En outre, des problèmes se sont posés en ce qui concerne les titres de séjour qui n'ont pas été délivrés conformément aux spécifications de la directive (voir le point 3.3). En raison de cette situation, des résidents de longue durée d'un autre État membre se sont vu refuser leur admission pour des motifs non prévus par la directive ou n'ont pu exercer leurs droits.

La mobilité à l'intérieur de l'UE est grandement favorisée dans les États membres où les résidents de longue durée qui ont obtenu ce statut dans un autre État membre sont exemptés de l'examen de la situation du marché du travail (et dans certains cas aussi de la condition de disposer d'un permis de travail), à savoir en BE[34], CY, HU, LV, PL, PT et SE. En IT, RO et SI, des quotas nationaux, différents de ceux prévus à l'article 14, paragraphe 4[35], s'appliquent. La conformité de ces quotas avec la directive dépend de la question de savoir s'ils sont fondés sur une évaluation du marché du travail. En conséquence, les quotas ventilés par nationalité en IT semblent contraires à la directive.

Certains États membres ont supprimé, pour les titulaires du statut RLD d'un autre État membre, les conditions selon lesquelles ils doivent prouver qu'ils disposent de ressources stables et régulières et d'une assurance-maladie lorsqu'ils introduisent une demande de permis de séjour. L'application au titre de l'article 15 d'exigences de revenus plus strictes que celles de l'article 5, tel que prévu en FR, IT et RO pour certaines catégories de résidents de longue durée, entrave la mobilité au sein de l'UE et pose des problèmes de conformité sur la base des principes de proportionnalité et d'effet utile de la directive.

L'article 15, paragraphe 3, dispose que les États membres exigent des résidents de longue durée qui ont introduit une demande de titre de séjour qu'ils satisfassent à des «mesures» d'intégration, sous réserve que la condition d'intégration ne se soit pas appliquée aux résidents de longue durée concernés dans le premier État membre. Comme le prouvent le libellé et les limitations prévues quant à leur application et leur contenu, ces «mesures» d'intégration ne sont pas équivalentes aux «conditions» d'intégration visées à l'article 5, paragraphe 2. Par conséquent, la législation nationale qui prévoit que les titulaires du statut de RLD d'un autre État membre doivent, malgré l'application d'une condition d'intégration dans le premier État membre, se conformer aux mesures d'intégration impliquant plus que le simple fait de suivre des cours de langue est contraire à la directive. C'est le cas en AT, EE[36], FR, DE et LV.

L'article 18, paragraphe 1, de la directive régit la possibilité pour les États membres de refuser les demandes en cas de menace pour la santé publique. Dans certains États membres, rien n'indique clairement si les maladies mentionnées sont aussi soumises à des mesures protectives vis-à-vis des nationaux. BE, HU, IT, LV et RO[37] n'ont pas transposé l'article 18, paragraphe 3, qui interdit aux États membres de refuser le titre de séjour à cause de maladies

[34] Pendant l'application de mesures transitionnelles pour les citoyens de l'UE, uniquement pour des activités professionnelles insuffisantes.
[35] Uniquement utilisé par AT.
[36] Toutefois, cette exigence ne s'applique pas aux permis de séjour temporaire.
[37] Amendements en cours d'élaboration.

contractées après la délivrance du premier permis de séjour. De plus, malgré l'article 18, paragraphe 4, qui proscrit d'effectuer un examen médical sur une base systématique et de faire payer un tel examen, en EL et LT le dossier médical est exigé dans tous les cas, et en CY, CZ, LV, LT et RO, le demandeur doit payer les frais de l'examen ou du dossier médical.

Quant à l'article 16, paragraphe 1, en vertu duquel le conjoint et les enfants mineurs ont le droit d'accompagner le résident de longue durée si la famille était déjà constituée dans le premier État membre, des problèmes de transposition se posent en EE et LT[38], où les règles générales en matière de regroupement familial s'appliquent, et en ES et IT qui appliquent une condition relative au logement. En outre, la clause facultative contenue dans la législation de HU peut aussi induire en erreurs en ce qui concerne le droit de la famille d'accompagner le résident de longue durée.

### 3.8 Titre de séjour délivré à un résident de longue durée dans un deuxième État membre (article 19, paragraphes 2 et 3 et article 21)

En vertu de l'article 19, paragraphe 2, le deuxième État membre doit accorder un titre de séjour renouvelable au résident de longue durée si les conditions sont remplies et doit informer le premier État membre de sa décision. Cette obligation de communiquer l'information n'est pas transposée en FR, IT, LT, LV et RO.

Dès qu'il obtient un titre de séjour dans le deuxième État membre, le résident de longue durée doit bénéficier de l'égalité de traitement dans les domaines prévus par l'article 11 dans le deuxième État membre, tel que le dispose l'article 21, paragraphe 1. Des questions spécifiques se posent quant à la transposition: en FI, LT, SI, SK, où l'égalité de traitement totale s'applique uniquement aux résidents de longue durée titulaires d'un titre de séjour permanent; en NL, où le titre de séjour temporaire d'un résident de longue durée peut être retiré si il/elle demande une aide sociale.

BG, FI, IT, RO, SI[39] et SK continuent d'appliquer des restrictions à l'accès à l'emploi après les 12 premiers mois en infraction avec la directive. La législation nationale en la matière n'est pas claire en CY et EL.

S'agissant des membres de la famille (l'article 19, paragraphe 3), le deuxième État membre doit leur délivrer des titres de séjour renouvelables d'une durée identique à celle du titre de séjour du résident de longue durée. Cette disposition spécifique n'a pas été transposée en RO et SK, et des restrictions abusives s'appliquent en SI et LT[40]. Dès que les membres de la famille obtiennent leur titre de séjour, ils doivent bénéficier des droits prévus à l'article 14 de la directive sur le regroupement familial. Cette disposition n'est pas transposée en EE, LV et RO, et n'est pas correctement transposée en SI eu égard à l'accès au marché du travail, et en FI en ce qui concerne l'éducation.

### 3.9. Protection contre l'éloignement (articles 12 et 22)

L'éloignement du premier État membre est strictement réglementé en vertu de la directive (article 12): un État membre ne peut prendre une décision d'éloignement à l'encontre d'un résident de longue durée que lorsqu'il représente «une menace réelle et suffisamment grave» pour l'ordre public ou la sécurité publique, à l'exclusion de considérations économiques. La décision d'éloignement doit être précédée par une évaluation minutieuse de la situation

[38] Amendements en cours d'élaboration.
[39] Amendements en cours d'élaboration.
[40] Amendements en cours d'élaboration.

particulière de la personne et des conséquences de la décision, à partir d'un ensemble de critères spécifiques (article 12, paragraphe 3). Des questions juridiques émergent en vertu des législations nationales qui ne mentionnent pas expressément une menace spécifique (ES, RO, SE); qui ne tiennent pas compte de l'ensemble des critères (BE, BG, FR, HU, LU, LV, NL, RO, SE); qui prévoient d'autres motifs que ceux de l'ordre public ou de la sécurité publique; ou qui n'excluent pas spécifiquement les considérations économiques ainsi que le stipule l'article 12, paragraphe 2.

L'article 22 couvre la possibilité d'adopter une décision d'éloignement à l'encontre d'un résident de longue durée à qui un deuxième État membre a accordé un titre de séjour, mais qui n'a pas encore obtenu de statut de RLD dans cet État membre. Hormis MT, PT et ST, les États membres n'ont pas adopté de dispositions spécifiques à cet égard, ce qui pose problème puisque la plupart des États membres prévoient plusieurs autres motifs de refus ou de retrait des titres de séjours.

La directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier a eu une incidence sur l'article 22, paragraphes 2 et 3 étant donné que, conformément à l'article 6 de cette directive, les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre et titulaires d'un titre de séjour valable délivré par un autre État membre sont tenus de se rendre immédiatement sur le territoire de cet autre État membre. Les États membres ne peuvent prendre une décision de retour à l'encontre d'un ressortissant d'un pays tiers qu'en cas de non-respect de cette obligation par le ressortissant. Il convient également de respecter les garanties et les dispositions en matière de procédure relative à l'interdiction d'entrée prévues par la directive 2008/115/CE.

### 3.10. Garanties procédurales (article 7, paragraphe 2, article 10, article 19 paragraphe 1 et article 20)

- **Délai pour examiner la demande (article 7, paragraphe 2 et l'article 19, paragraphe 1)**

Conformément à l'article 7, paragraphe 2, la plupart des États membres respectent le délai de 6 mois pour traiter la demande de titre de séjour de résident de longue durée[41] et tirent parti de la possibilité d'étendre ce délai «dans des cas exceptionnels». Les cas de BE et DE posent problème sur le plan juridique car il n'existe dans ces pays aucune disposition prévoyant un délai maximum explicite. En outre, dans certains États membres, la pratique peut différer des délais officiels[42].

Dans la plupart des États membres, le résident de longue durée est autorisé à séjourner dans le deuxième État membre en attendant l'examen de sa demande de titre de séjour.

Les États membres sont tenus de déterminer les conséquences de l'absence de décision à l'expiration du délai visé (notamment extension du titre de séjour temporaire du demandeur, décision positive ou décision négative contre laquelle le demandeur peut introduire un recours). La transposition n'est pas correcte en la matière en EE, FI et IT, où aucune disposition n'a été adoptée.

[41] 30 jours: SI; deux mois: CZ; trois mois: BG, CZ, EE, ES, IT, LV, PL, SK; quatre mois: FR, HU.
[42] IT, par exemple.

Conformément au respect de l'«effet utile» de la directive, la décision positive doit impliquer de disposer du permis de RLD, ainsi que le prévoient BE et NL, ou en tout état de cause de ne pas retarder l'accès aux droits attachés au titre de séjour.

- **Autres garanties procédurales (article 7, paragraphe 2, troisième alinéa, articles 10 et 20)**

L'obligation d'information, telle que stipulée à l'article 7, paragraphe 2, troisième alinéa, ne semble pas suffisamment respectée dans la pratique, en particulier en ce qui concerne l'ensemble de droits accordés au résident de longue durée conformément à l'article 11.

Quant aux autres garanties procédurales visées aux articles 10 et 20, elles figurent dans la plupart des législations nationales. Toutefois, en CZ, la perte du statut de RLD conformément à l'article 9, paragraphe 4, de la directive ne peut être remise en cause.

## IV. CONCLUSIONS

L'Union européenne s'est engagée depuis longtemps à favoriser l'intégration et la non-discrimination des ressortissants de pays tiers, et en particulier des résidents de longue durée. La directive sur le statut de résident longue durée est un outil indispensable pour atteindre cet objectif et constitue un fondement de la politique d'immigration européenne. Système innovant inspiré tant par le régime applicable aux citoyens de l'UE que par la politique d'immigration, cette directive garantit aux ressortissants de pays tiers qui sont des résidents de longue durée un ensemble élargi de droits dans toute l'Union européenne, défend le principe de non-discrimination et prévoit pour la première fois des dispositions visant à faciliter la mobilité d'un État membre à l'autre.

Par rapport à cet objectif ambitieux, la faiblesse de l'incidence de la directive sur le statut de RLD dans nombre d'États membres est regrettable. En 2009, près de quatre ressortissants de pays tiers sur cinq titulaires du statut de RLD vivaient dans quatre États membres: EE (187 400), AT (166 600), CZ (49 200) et IT (45 200). En FR et DE, seuls 2 000 ressortissants de pays tiers avaient obtenu le permis de séjour de résident de longue durée[43]. En outre, les données disponibles indiquent que jusqu'à présent seul un petit nombre de ressortissants de pays tiers ayant le statut de RLD ont tiré parti de cette nouvelle possibilité de mobilité au sein de l'UE (moins de 50 par État membre). Même si les ressortissants de pays tiers qui résident depuis plus de 5 ans dans un État membre ne remplissent pas automatiquement les conditions pour se voir accorder le statut de RLD (par exemple parce qu'ils ne remplissent pas les conditions de revenus), ou s'ils remplissent les conditions pour obtenir la nationalité et préfèrent acquérir ce statut, la différence entre le nombre de résidents de longue durée éventuels et ceux qui se voient accorder ce statut est considérable.

Ce rapport révèle un manque général d'informations parmi les ressortissants de pays tiers sur le statut de RLD et les droits qui y sont attachés, ainsi que de nombreuses lacunes dans la transposition de la directive (notamment une interprétation restrictive du champ d'application de la directive, des conditions supplémentaires d'admission, telles que des frais élevés, des obstacles illégaux à la mobilité à l'intérieur de l'UE, un affaiblissement du droit à l'égalité de traitement et de la protection contre l'éloignement) qui devraient entraîner l'adoption de mesures supplémentaires, aux niveaux national et européen.

[43] Source: Eurostat.

## V. MESURES À PRENDRE

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. Cinq ans après le délai accordé pour transposer la directive, il est à présent grand temps de l'exploiter pleinement.

Dans le même temps, la Commission continuera d'œuvrer en partenariat avec les États membres sur le plan technique. Le comité de contact continuera de recenser les difficultés, de favoriser l'échange de vues sur l'interprétation de la directive et d'orienter les États membres. Certaines questions juridiques et techniques pourraient être examinées et clarifiées, telles que: les mesures et les conditions d'intégration; les règles spécifiques d'octroi du statut de RLD dans le deuxième État membre; la protection contre l'éloignement; et l'échange d'informations entre États membres.

En outre, les résidents de longue durée doivent être mieux informés de leurs droits au titre de la directive. La Commission tirera le meilleur parti des sites internet existants, principalement par le biais du futur portail dans le domaine de l'immigration, et envisage d'élaborer un guide simplifié pour les résidents de longue durée. La Commission pourrait aussi encourager et aider les États membres à lancer des campagnes de sensibilisation pour informer les résidents de longue durée de leurs droits.

Enfin, pour promouvoir le statut de RLD, contribuer à l'intégration des ressortissants de pays tiers et faciliter le fonctionnement du marché intérieur, des modifications de la directive pourraient également être envisagées, notamment pour mieux prendre en compte les séjours temporaires dans le calcul de la période de 5 ans, favoriser les migrations circulaires grâce à des dispositifs plus souples en ce qui concerne les périodes d'absence du territoire de l'Union européenne, conformément au système de carte bleue européenne[44], faciliter l'accès au marché du travail du deuxième État membre et simplifier l'octroi du statut de résident de longue durée dans le deuxième État membre.

[44] Directive 2009/50/CE