



Bruxelles, le 29.3.2019
COM(2019) 161 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur la mise en œuvre de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de
pays tiers résidents de longue durée

I. INTRODUCTION

Le premier rapport de la Commission (le «rapport de 2011»)¹ sur la mise en œuvre de la directive 2003/109/CE² (la «directive») a été publié le 28 septembre 2011, conformément à l'obligation de faire rapport établie à l'article 24 de la directive. Ce rapport a révélé un manque général d'informations, parmi les ressortissants de pays tiers, sur le statut de résident de longue durée («RLD») de l'Union européenne («UE») et sur les droits qui y sont attachés, ainsi qu'un certain nombre de lacunes dans la transposition de la directive en droit national (notamment une interprétation restrictive de son champ d'application, des conditions supplémentaires d'admission, des frais administratifs élevés, des obstacles illégaux à la mobilité à l'intérieur de l'UE et un affaiblissement du droit à l'égalité de traitement et de la protection contre l'éloignement).

Ce deuxième rapport donne un aperçu actualisé de la manière dont les États membres de l'UE³ ont transposé et appliqué la directive, et comprend, pour la première fois, des informations sur la mise en œuvre de la directive 2011/51/UE⁴, qui a modifié la directive 2003/109/CE en étendant son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale. Les États membres avaient jusqu'au 20 mai 2013 pour transposer la directive 2011/51/UE dans leur législation nationale. La Commission a engagé une procédure d'infraction à l'encontre de 11 États membres qui n'avaient pas transposé la directive dans les délais ou n'avaient pas correctement informé la Commission de l'adoption de la législation nationale. Huit de ces procédures ont été clôturées.

Le présent rapport a été établi sur la base d'une étude, menée par un contractant externe pendant la période 2014-2016, et d'autres sources, dont des plaintes⁵, des pétitions, des échanges d'informations avec les États membres et des procédures d'infraction.

Aperçu statistique

Le rapport de 2011 avait mis en évidence la faible incidence que la directive avait eue dans de nombreux États membres, peu de permis de séjour RLD - UE ayant été délivrés, dont 80 % par quatre États membres seulement⁶. En 2017, bien qu'une application plus large des dispositions de la directive ait été signalée (3 055 411 permis de séjour RLD - UE contre 1 208 557 en 2008), la part de ces quatre mêmes pays dans le nombre de permis de séjour RLD - UE délivrés était encore plus élevée (90 %), l'Italie en ayant à elle seule délivré près de 73 %⁷. Ce faible taux d'application peut être attribué au manque d'informations disponibles sur le statut de RLD, non seulement parmi les ressortissants de pays tiers, mais aussi dans les administrations nationales chargées de la migration, ainsi qu'à la «concurrence» avec des régimes nationaux bien établis, autorisés par l'article 13 de la directive (21 États membres sur 25 ont conservé leur régime national).

¹ 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 [COM(2011) 585 final].

² Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO L 16 du 23.1.2004, p. 44).

³ Le Danemark, l'Irlande, et le Royaume-Uni ne sont pas liés par cette directive.

⁴ Directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale, JO L 132 du 19.5.2011, p. 1.

⁵ La plupart des plaintes reçues par la Commission concernent: le rejet de demandes pour différents motifs (par exemple, le respect des conditions d'octroi du statut RLD, notamment en ce qui concerne les ressources stables et régulières et les périodes d'absence); des frais administratifs disproportionnés; l'égalité de traitement; le format du permis; la reconnaissance des titres professionnels; et la mobilité à l'intérieur de l'UE.

⁶ AT, CZ, EE, IT.

⁷ Données d'Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=fr

II. CONFORMITÉ DES MESURES DE TRANSPOSITION

Champ d'application personnel (article 3)

L'article 3 définit le champ d'application de la directive et un certain nombre d'exclusions (c'est-à-dire les situations dans lesquelles la directive ne s'applique pas). Le rapport de 2011 avait mis en évidence un problème particulier de mise en œuvre dans plusieurs États membres, qui concernait l'exclusion des ressortissants de pays tiers admis exclusivement pour des motifs à caractère temporaire [article 3, paragraphe 2, point e)], certains États membres donnant une interprétation très large à cette exception. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a précisé le sens de cette disposition, en déclarant que la directive «exclut de son champ d'application des séjours de ressortissants de pays tiers qui, tout en étant légaux et d'une durée éventuellement ininterrompue, ne reflètent pas a priori chez ceux-ci une vocation à s'installer durablement sur le territoire des États membres» et que «le fait qu'un permis de séjour comporte une restriction formelle ne saurait permettre, à lui seul, de savoir si ce ressortissant d'un pays tiers est susceptible de s'installer durablement dans l'État membre, nonobstant l'existence d'une telle restriction»⁸. Si la CJUE a finalement déclaré qu'il appartenait aux juridictions nationales d'apprécier au cas par cas la légalité de ces exclusions, la Commission n'a pas reçu de plaintes concernant de prétendues applications abusives de cette exception par les États membres.

L'exclusion initiale des réfugiés du champ d'application de la directive a été supprimée en 2011⁹. La directive ne s'applique toutefois toujours pas aux ressortissants de pays tiers qui bénéficient d'une forme de protection autre que celle prévue par la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile¹⁰ [article 3, paragraphe 2, point c)]. La question de savoir comment les statuts de protection nationaux doivent être distingués des autres statuts nationaux de séjour légal n'a, à ce jour, pas été éclaircie par la jurisprudence de la CJUE ou des juridictions nationales.

Durée de résidence - article 4

Les ressortissants de pays tiers doivent avoir résidé de manière légale et ininterrompue sur le territoire de l'État membre pendant les cinq années qui ont précédé l'introduction de la demande d'acquisition du statut de RLD. Le rapport de 2011 soulignait que certains États membres pouvaient appliquer la notion de résidence «légale» de manière restrictive, notamment en excluant les titulaires de certains visas ou titres de séjour. La Commission a enquêté sur l'un de ces cas, une loi nationale qui imposait aux demandeurs du statut de RLD d'être titulaires du titre de séjour permanent national. À la suite d'échanges d'informations avec la Commission, l'État membre concerné a modifié sa législation nationale pour qu'elle respecte la directive.

En ce qui concerne les personnes auxquelles a été accordée la protection internationale, la directive prévoit qu'au moins la moitié de la période comprise entre la date du dépôt de la demande de protection internationale et la date de la délivrance du titre de séjour prévu pour les bénéficiaires de la protection internationale est prise en considération, lorsque cette période ne dépasse pas 18 mois (article 4, paragraphe 2). La plupart des États membres

⁸ Arrêt du 18 octobre 2012 dans l'affaire C-502/10 (*Singh*).

⁹ Par la directive 2011/51/UE.

¹⁰ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte).

prennent en considération la moitié de cette période, tandis que d'autres¹¹ prévoient que la totalité de celle-ci est prise en considération.

À ce jour, la Commission n'a reçu aucune plainte concernant une application incorrecte de l'article 4, paragraphe 1 *bis*, qui énonce que les États membres n'accordent pas le statut de RLD dans certains cas de retrait de la protection internationale, conformément à la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile.

Conditions relatives à l'acquisition du statut de résident de longue durée - article 5

L'article 5 fixe les conditions d'acquisition du statut de résident de longue durée, à savoir que le demandeur doit fournir la preuve qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes, et d'une assurance maladie, et (à titre facultatif) satisfaire à des conditions d'intégration.

La plupart des États membres ont fixé le salaire minimal national ou le minimum vital comme seuil permettant d'évaluer la condition de ressources stables et régulières. Certains États membres définissent également le montant de ressources financières nécessaires pour les membres de la famille des résidents de longue durée. Comme la CJUE l'a précisé au sujet de la directive 2003/86/CE relative au regroupement familial¹², les États membres ne peuvent imposer un montant de revenu minimal au-dessous duquel toutes les demandes seraient refusées, indépendamment d'un examen concret de la situation de chaque demandeur. Cette interprétation peut également s'appliquer à la directive sur les résidents de longue durée.

La Commission a vérifié auprès de plusieurs États membres qu'une évaluation de la proportionnalité est en place lors de l'examen des conditions relatives aux ressources. Dans un de ces cas, à la suite d'une procédure d'infraction, l'État membre concerné (MT) a modifié sa législation en instaurant une clause de flexibilité exigeant de ses autorités nationales compétentes qu'elles prennent en considération *toutes les circonstances pertinentes* du cas d'espèce avant de prendre une décision de refus ou d'acceptation de la demande.

Une majorité d'États membres exigent des demandeurs d'un titre de séjour de longue durée qu'ils respectent des conditions d'intégration¹³, imposant en général la connaissance de leur langue officielle. Certains États membres exigent également la participation à des cours d'éducation civique¹⁴. Dans l'affaire P&S¹⁵, la CJUE a examiné la possibilité pour les États membres d'établir des conditions d'intégration *après* l'acquisition du statut de RLD et jugé que la directive ne s'opposait pas à de telles conditions, pour autant que ces dernières n'entraînent pas le retrait du statut.

Ordre public et sécurité publique - article 6

Tous les États membres ont transposé ce motif facultatif de refus, même s'ils utilisent souvent une terminologie différente et fixent des seuils différents en ce qui concerne les condamnations pénales antérieures. Cependant, tous les États membres¹⁶ n'ont pas explicitement transposé les critères de mise en balance prévus à l'article 6, paragraphe 1, qui impose de tenir compte de la situation personnelle du demandeur pour prendre la décision en question. Ce point pourrait créer des problèmes de conformité dans l'application concrète des

¹¹ DE, EE, FI, FR, IT, PT, RO, SK, SE.

¹² Arrêt du 4 mars 2010 dans l'affaire C-578/08 (*Chakroun*).

¹³ AT, BE, CY, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PT, RO.

¹⁴ BE (Flandre), FR, HR, LT, LU, RO.

¹⁵ Arrêt du 4 juin 2015 dans l'affaire C-579/13 (*P&S*).

¹⁶ ES, FR, HU, PL, RO, SI.

décisions de refus par les autorités compétentes. Toutefois, à ce jour, la Commission n'a reçu aucune plainte à ce sujet.

Pièces justificatives - article 7, paragraphe 1

Le rapport de 2011 soulignait, parmi les aspects problématiques de certaines législations nationales, le fait que l'absence de présentation de documents attestant de conditions de logement appropriées est considérée comme un motif de refus d'une demande. Sur la base des informations disponibles concernant l'application de cette disposition dans les États membres qui ont retenu cette exigence relative aux documents, il semble que, dans la plupart des cas, la preuve de conditions de logement appropriées soit considérée comme une condition pour acquérir le statut. En l'absence de précisions de la CJUE sur ce point, la doctrine est divisée sur la question de savoir si une telle application est conforme à la directive¹⁷.

À la suite d'une procédure d'infraction à l'encontre de Malte, dont la législation exigeait que le logement ne soit pas partagé avec d'autres personnes que les membres de la famille, Malte a modifié sa législation pour la mettre en conformité avec la directive.

Délai de traitement des demandes - article 7, paragraphe 2

Si tous les États membres ont correctement transposé le délai de six mois fixé pour le traitement des demandes à l'article 7, paragraphe 2, nombre d'entre eux ne le respectent pas dans la pratique. En particulier, un allongement des délais a été constaté à la suite de la crise des réfugiés qui a débuté en 2015, dans les États membres où les autorités nationales compétentes chargées du traitement des demandes de séjour de longue durée sont également responsables du traitement des demandes d'asile (par exemple en Suède).

En vertu de l'article 7, paragraphe 2, quatrième alinéa, toute conséquence de l'absence de décision à l'expiration du délai de six mois doit être réglée par la législation nationale. Cette disposition a été correctement transposée par la majorité des États membres, dans la plupart des cas par un renvoi à la législation administrative générale et, dans les autres¹⁸, au moyen de dispositions spécifiques. Or, comme il a été souligné dans le rapport sur la mise en œuvre de la directive 2011/98/UE relative au permis unique¹⁹, dans la pratique, les voies de recours appliquées dans certains États membres ne semblent pas suffisantes et peuvent entraîner une insécurité juridique et des délais de traitement excessifs.

Droits à acquitter pour les demandes

Contrairement à des directives plus récentes sur la migration légale, la directive sur le statut de RLD ne contient aucune disposition sur les droits à acquitter pour les demandes. Le rapport de 2011 soulignait toutefois que des droits trop élevés devaient 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.

La CJUE a confirmé ce point dans deux arrêts²⁰, en déclarant que «le niveau auquel [les droits] sont fixés ne doit avoir ni pour objet ni pour effet de créer un obstacle à l'obtention du

¹⁷ Voir Hailbronner/Thym, *EU Immigration and Asylum Law. Commentaire*, 2^e édition, p. 468.

¹⁸ BE, CY, FR, MT, PT.

¹⁹ Rapport sur la mise en œuvre de la directive 2011/98/UE, COM(2019) 160.

²⁰ Arrêt du 26 avril 2012 dans l'affaire C-508/10, *Commission contre Pays-Bas*, et arrêt du 2 septembre 2015 dans l'affaire C-309/14, *CGIL & INCA*.

statut de résident de longue durée conféré par cette directive, sous peine de porter atteinte tant à l'objectif poursuivi par celle-ci qu'à son esprit²¹». Elle a ajouté que, aux fins de l'évaluation de la proportionnalité de ces droits, différents éléments devaient être pris en considération, notamment: 1) l'incidence financière de ces droits pour le demandeur; 2) les frais administratifs réels pour le traitement d'une demande et la délivrance d'un permis, également par rapport aux montants à payer pour la délivrance de documents similaires aux nationaux de l'État membre concerné et aux citoyens de l'UE.

Dès lors, la Commission a ouvert des procédures d'infraction pour droits disproportionnés (couvrant, s'il y a lieu, également d'autres directives relatives à la migration légale)²² à l'encontre de plusieurs États membres: les Pays-Bas, l'Italie, la Bulgarie et la Grèce - ces procédures ont été clôturées à la suite de modifications législatives abaissant les droits à un niveau proportionné - et le Portugal - la procédure est toujours en cours.

Permis de séjour de résident de longue durée - UE - article 8

Tous les États membres ont correctement transposé les dispositions de l'article 8 relatives à la forme et à la validité du permis de séjour de résident de longue durée - UE. En ce qui concerne la validité du permis, la plupart des États membres²³ ont choisi une durée de validité de cinq ans, d'autres une durée maximale de 10 ans ou une durée illimitée²⁴.

Alors que l'article 8 prévoit que la durée de validité du permis doit être d'au moins cinq ans, le statut de résident de longue durée une fois acquis est permanent, sous réserve des conditions de retrait prévues à l'article 9.

Remarques à inscrire sur un permis de séjour de résident de longue durée - UE pour les bénéficiaires de la protection internationale - article 8, paragraphes 4 et 6, et article 19 bis

Lorsque le statut de RLD est accordé au bénéficiaire d'une protection internationale, une remarque doit être inscrite sur le permis, indiquant le nom de l'État membre qui a accordé la protection (ou auquel la protection est transférée en cas de mobilité à l'intérieur de l'UE). À la suite de procédures d'infraction pour non-communication des mesures de transposition de la directive 2011/51/UE, plusieurs États membres ont modifié leur législation afin d'assurer la transposition complète des dispositions concernées. À ce jour, la Commission n'a reçu aucune plainte concernant la mise en œuvre incorrecte de ces dispositions.

Retrait ou perte du statut - article 9

Dans l'ensemble, l'article 9 a été correctement transposé par les États membres, avec quelques problèmes mineurs de conformité.

En vertu de l'article 9, paragraphe 2, les États membres peuvent prévoir que des absences sur leur territoire supérieures à douze mois consécutifs ou pour des raisons spécifiques ou exceptionnelles n'entraînent pas le retrait ou la perte du statut. Certains États membres²⁵ ont eu recours à cette faculté en prévoyant qu'une absence de 12 mois consécutifs du territoire de l'UE entraîne, en règle générale, la perte du statut, tout en prévoyant la possibilité d'autoriser

²¹ Affaire C-508/10, point 69.

²² Notamment, la directive 2004/114/CE relative aux étudiants, la directive 2005/71/CE relative aux chercheurs, la directive 2009/50/CE sur la carte bleue européenne, la directive 2011/98/UE relative au permis unique, la directive 2014/36/UE relative aux travailleurs saisonniers et la directive 2014/66/UE relative aux personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe.

²³ AT, BE, BG, CY, EL, ES, HR, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO.

²⁴ CZ, DE, SI, FI, FR, SK.

²⁵ AT, BE, CZ, DE, EE, ES, LU, LV, MT, PT, SI.

une période d'absence plus longue en cas de circonstances exceptionnelles. Toutefois, d'autres États membres ont opté pour un allongement général de la durée d'absence (par exemple, la Finlande prévoit une période de deux ans pouvant être prolongée en raison de circonstances particulières et exceptionnelles, et la France une période de trois ans).

En vertu de l'article 9, paragraphe 3, les États membres peuvent prévoir de retirer le statut de RLD si le résident représente une menace pour l'ordre public, sans que cela ne justifie un éloignement au titre de l'article 12. Moins de la moitié des États membres ont décidé d'user de cette faculté²⁶.

L'article 9, paragraphe 3 *bis*, donne aux États membres la possibilité de retirer le statut de RLD lorsque ce statut a été obtenu sur la base de la protection internationale et que cette protection a été retirée en vertu de certaines dispositions de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile (parce que le bénéficiaire aurait dû en être exclu ou que des altérations ou omissions de faits dont il a usé ont joué un rôle déterminant dans la décision d'octroyer le statut de réfugié). La Commission n'a reçu aucune plainte concernant la mise en œuvre incorrecte de cette disposition par les États membres.

L'article 9, paragraphe 5, prévoit une «procédure simplifiée» pour le recouvrement du statut de résident de longue durée. Les États membres disposent d'une large discrétion pour appliquer cette disposition, puisque les conditions et la procédure doivent être fixées par le droit national. Toutefois, dans certains cas, ces conditions comportent des exigences excessives, qui ne semblent pas compatibles avec l'objectif d'une procédure simplifiée (par exemple, la Belgique exige une durée de séjour de 15 ans avant le départ).

Garanties procédurales - article 10

En ce qui concerne les garanties procédurales conférées à l'article 10, certains États membres²⁷ prévoient des dispositions administratives relatives aux résidents de longue durée dans leur législation en matière d'immigration, tandis que d'autres²⁸ renvoient simplement à la législation administrative générale. La Commission a récemment ouvert une procédure d'infraction à l'encontre de la Roumanie pour violation alléguée de l'obligation de motivation en cas de décision de refus fondée sur des motifs de sécurité publique, en faisant valoir que, même dans les cas où les informations pertinentes sont couvertes par le secret d'État, le demandeur a le droit de connaître le contenu essentiel de ces informations, afin de pouvoir exercer son droit de contester la décision.

Égalité de traitement - article 11

Comme le soulignait déjà le rapport de 2011, plusieurs États membres n'ont pas adopté de mesures particulières pour transposer le principe d'égalité de traitement dans leur législation en matière d'immigration, mais s'appuient plutôt sur des dispositions générales réglementant l'emploi, l'éducation ou la sécurité sociale, en les combinant souvent avec le principe général de non-discrimination. L'absence de mesures de transposition explicites peut poser des problèmes pour la bonne application du principe d'égalité de traitement au niveau national, comme l'ont confirmé les nombreuses plaintes en la matière reçues par la Commission.

En ce qui concerne l'accès à l'emploi et aux activités indépendantes, la plupart des États membres²⁹ ont adopté des dispositions limitant l'accès à des activités impliquant une participation, même occasionnelle, à l'exercice de la puissance publique. La Commission a

²⁶ AT, CY, CZ, EE, EL, FR, IT, LU, NL, RO, SE, SI.

²⁷ CY, EL, IT, MT, RO.

²⁸ AT, BG, CZ, EE, FI, HR, HU, LV, NL, SI, SK.

²⁹ BG, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SK.

pris des mesures à l'encontre de certains États membres lorsqu'elle estimait que ces dispositions dépassaient le champ d'application de la dérogation. À la suite d'échanges entre la Commission et les autorités nationales en 2014, un État membre a modifié sa législation, qui n'accordait pas aux ressortissants des pays tiers, y compris aux résidents de longue durée, l'accès au secteur des transports publics et au service civil national. En 2018, la Commission a ouvert une procédure d'infraction à l'encontre de la Hongrie au sujet d'une loi nationale interdisant aux résidents de longue durée l'accès à la profession de vétérinaire.

En ce qui concerne l'accès à la sécurité sociale, à l'aide sociale et à la protection sociale, la CJUE a précisé³⁰ le champ d'application de la dérogation relative aux «prestations essentielles» prévue à l'article 11, paragraphe 4, en indiquant que celle-ci devait être comprise comme permettant aux États membres de limiter l'égalité de traitement, à l'exception des prestations d'aide sociale et de protection sociale qui contribuent à permettre à l'individu de faire face à ses besoins élémentaires tels que la nourriture, le logement et la santé.

Aucune obligation de transposition particulière n'était nécessaire pour la disposition introduite par le paragraphe 4 *bis*, selon lequel les restrictions en matière d'égalité de traitement doivent être sans préjudice de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile. La Commission n'a reçu aucune plainte concernant la mise en œuvre incorrecte de cette disposition.

Protection contre l'éloignement - article 12

L'article 12 de la directive a été correctement transposé par la plupart des États membres. Toutefois, certains États³¹ n'ont pas explicitement transposé la condition relative au caractère réel et suffisamment grave de la menace pour l'ordre public ou la sécurité publique. En outre, certains États membres³² n'ont pas intégralement transposé l'ensemble des facteurs de mise en balance prévus au paragraphe 3. Dans une affaire récente³³, la CJUE a jugé que la législation espagnole n'était pas conforme à la directive, dans la mesure où elle ne prévoyait pas l'évaluation des facteurs prévus à l'article 12, paragraphe 3, pour les décisions d'éloignement prises à la suite d'une condamnation pour une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement de plus d'un an.

Les paragraphes 3 *bis*, 3 *ter*, 3 *quater* et 6 de l'article 12 prévoient des règles spécifiques pour les décisions d'éloignement concernant les titulaires d'un permis de séjour de longue durée dans un État membre qui ont obtenu le statut de bénéficiaire d'une protection internationale dans un autre État membre. La Commission n'a reçu aucune plainte concernant la mise en œuvre incorrecte de ces dispositions.

Dispositions plus favorables/relation avec les titres nationaux de séjour permanent - (article 13)

Le rapport de 2011 mettait en évidence un risque de concurrence entre les permis nationaux et ceux de l'UE, qui n'entraîne pas nécessairement l'application de dispositions plus favorables au ressortissant de pays tiers, étant donné la difficulté de comparer les avantages et les inconvénients respectivement accordés par les deux types de permis. Ce problème a été confirmé par les résultats d'une demande ad hoc³⁴ formulée en 2016 par le réseau européen des migrations (REM), qui soulignent que, dans certains cas, les titres de séjour nationaux de

³⁰ Arrêt du 24 avril 2012 dans l'affaire C-571/10 (*Kamberaj*).

³¹ BG, FR, IT, LT, LV, RO, SI, SK.

³² AT, BG, DE, EE, FR, HR, LT, LV, NL, SE, SI, SK.

³³ Arrêt du 7 décembre 2017 dans l'affaire C-636/16, *Wilber López Pastuzano*.

³⁴ Demande ad hoc 2016.1000 formulée par le réseau européen des migrations (REM) sur les titres de séjour permanent ou d'une durée de validité illimitée.

longue durée, bien qu'ils soient délivrés dans des conditions plus favorables (par exemple, durée de résidence inférieure à cinq ans ou absence d'exigence relative aux revenus), confèrent moins de droits en matière d'égalité de traitement ou une protection moindre contre l'éloignement.

À cet égard, la CJUE a depuis lors clarifié³⁵ l'interprétation de l'article 13 qui, en dépit de son intitulé, ne permet pas à un État membre d'octroyer le statut de RLD à des conditions plus favorables, mais autorise plutôt la coexistence de statuts nationaux distincts de résident de longue durée ou de résident permanent. Tous les États membres, à quatre exceptions près (Autriche, Italie, Luxembourg et Roumanie), ont maintenu des régimes nationaux parallèles.

Conditions de séjour et de travail dans un autre État membre - articles 14, 15, 16 et 18

Le rapport de 2011 soulignait que la transposition et l'application des dispositions de la directive sur la mobilité à l'intérieur de l'UE constituaient l'une des questions les plus problématiques. Il faisait également état du très faible nombre de résidents de longue durée ayant exercé leur droit de séjour dans un autre État membre (moins de 50 par État membre). Selon des données (partielles) provenant du REM³⁶, le droit à la mobilité au sein de l'UE prévu par la directive semble rester sous-utilisé. Cette situation pourrait s'expliquer en partie par le fait que ce droit n'est pas automatique, mais soumis à un certain nombre de conditions précises (voir ci-dessous). Comme le confirment de nombreuses plaintes reçues par la Commission, ces conditions et leur stricte application par la plupart des États membres rendent souvent très difficile, dans la pratique, l'exercice effectif du droit à la mobilité à l'intérieur de l'Union.

L'article 14, paragraphe 2, dispose qu'un résident de longue durée dans un État membre a le droit de séjourner dans un deuxième État membre pour trois grands motifs: exercer une activité économique; poursuivre des études ou une formation professionnelle; à d'autres fins. Si certains États membres³⁷ ne font pas mention des «autres fins», d'autres semblent fournir une liste exhaustive de celles-ci³⁸, ce qui peut conduire à une application restrictive de la disposition.

Un certain nombre d'États membres³⁹ ont opté, en vertu de l'article 14, paragraphe 3, pour l'application de critères relatifs au marché du travail aux résidents de longue durée d'autres États membres qui demandent à résider sur leur territoire pour exercer une activité économique.

L'article 14, paragraphe 4, de la directive autorise les États membres à limiter le nombre total des personnes susceptibles de se voir accorder le droit de séjour si de telles limitations existaient déjà dans le droit en vigueur au moment de l'adoption de la directive. Seuls trois États membres⁴⁰ ont fait usage de cette faculté.

En vertu de l'article 14, paragraphe 5, deuxième alinéa, les États membres peuvent autoriser les résidents de longue durée d'autres États membres à résider sur leur territoire en tant que travailleurs saisonniers, catégorie qui n'est pas couverte par la directive 2014/36/UE relative

³⁵ Arrêt du 17 juillet 2014 dans l'affaire C-469/13 (*Tahir*).

³⁶ Intra-EU mobility of third-country nationals, étude du REM, 2013, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf, pages 48 et 49.

³⁷ EE, EL.

³⁸ HR, RO.

³⁹ AT, CY, CZ, DE, FI, FR, IT, MT, NL, PT, RO, SI, SK.

⁴⁰ AT, IT, RO.

aux travailleurs saisonniers, qui s'applique uniquement aux ressortissants de pays tiers résidant en dehors de l'UE. Quatre États membres⁴¹ ont fait usage de cette faculté.

Tous les États membres ont choisi d'user de la faculté prévue à l'article 15, paragraphe 2, point a), de la directive, qui concerne la condition imposée aux demandeurs de fournir la preuve de ressources stables et régulières. Certains États membres⁴² ont défini des montants fixes (correspondant au revenu minimal national) qui, pour être compatibles avec le principe de proportionnalité confirmé par la CJUE dans l'affaire *Chakroun*⁴³, doivent être appliqués en tenant compte des circonstances propres à chaque cas particulier.

L'article 15, paragraphe 3, autorise les États membres à exiger des résidents de longue durée qui introduisent une demande de titre de séjour qu'ils satisfassent à des mesures d'intégration, pour autant que le résident concerné n'ait pas été tenu de satisfaire à des conditions d'intégration dans le premier État membre. Cinq États membres⁴⁴ ont décidé de faire usage de cette faculté.

En vertu de l'article 16, paragraphe 1, de la directive, le conjoint et les enfants mineurs du résident de longue durée ont le droit d'accompagner ou de rejoindre ce dernier si la famille était déjà constituée dans le premier État membre. Certains États membres ont établi des exigences supplémentaires susceptibles de constituer un obstacle à l'exercice de la mobilité. Par exemple, la Tchéquie oblige les membres de la famille à présenter une demande accompagnée de documents complémentaires, à savoir un extrait du casier judiciaire et un rapport médical complet. En Allemagne, les membres de la famille ne peuvent rejoindre le résident de longue durée que si ce dernier dispose d'un espace de vie suffisant; en Estonie, le conjoint n'a le droit de rejoindre le résident de longue durée que s'il résidait déjà dans le premier État membre.

L'article 16, paragraphe 2, de la directive prévoit la possibilité d'étendre le droit d'accompagner et de rejoindre le résident de longue durée à d'autres membres de la famille que le conjoint et les enfants mineurs. Cette faculté a été transposée par certains États membres⁴⁵.

En application de l'article 19, paragraphe 2, lorsque les conditions sont remplies, le deuxième État membre doit délivrer au résident de longue durée un titre de séjour renouvelable et informer le premier État membre de sa décision. Certains États membres⁴⁶ n'ont cependant pas transposé cette obligation d'information dans leur législation.

Égalité de traitement dans le deuxième État membre - article 21

Conformément à l'article 21 de la directive, dès qu'ils obtiennent leur titre de séjour dans le deuxième État membre, les résidents, ainsi que les membres de leur famille, bénéficient, dans cet État membre, de l'égalité de traitement dans les domaines et aux conditions prévus à l'article 11, y compris pour l'accès au marché du travail. Les États membres peuvent choisir de restreindre l'égalité de traitement à certaines activités exercées à titre salarié ou indépendant, pour une période n'excédant pas douze mois. À la suite d'échanges entre la Commission et les autorités nationales, un État membre a modifié sa législation qui imposait aux membres de la famille des résidents de longue durée d'autres États membres de détenir un

⁴¹ DE, EE, ES, HR.

⁴² BE, CZ, EL, ES, HR, IT, NL, PL, PT.

⁴³ Arrêt du 4 mars 2010 dans l'affaire C-578/08 (*Chakroun*).

⁴⁴ AT, DE, FR, MT, NL.

⁴⁵ AT, BE, CZ, EE, ES, FI, HR, IT, LT, LU, PT.

⁴⁶ AT, EE, EL, ES, FR, IT, LT, LV, RO.

permis de travail valable uniquement pour un poste ou un secteur spécifique, même après les douze premiers mois de séjour.

En vertu de l'article 21, paragraphe 2, les États membres peuvent restreindre l'accès aux activités exercées à titre salarié et indépendant pour ceux qui sont titulaires d'un titre de séjour à des fins d'études ou de formation professionnelle ou à d'autres fins. Certains États membres⁴⁷ font usage de cette faculté.

III. CONCLUSIONS

Depuis 2011, le bilan de la mise en œuvre de la directive sur les résidents de longue durée dans l'ensemble de l'UE s'est amélioré, notamment grâce aux nombreuses procédures d'infraction ouvertes par la Commission et aux arrêts rendus par la CJUE. Toutefois, certains problèmes non résolus empêchent encore la réalisation intégrale des principaux objectifs de la directive, à savoir constituer un véritable instrument d'intégration des ressortissants de pays tiers qui sont installés durablement dans les États membres⁴⁸ et contribuer à la réalisation effective du marché intérieur⁴⁹.

En ce qui concerne le premier objectif, il a été constaté ci-dessus que la plupart des États membres n'ont pas activement encouragé l'utilisation du statut de RLD-UE et qu'ils continuent de délivrer presque exclusivement des titres de séjour de longue durée nationaux, à moins que les ressortissants de pays tiers ne demandent explicitement le permis de l'UE. En 2017, dans les 25 États membres liés par la directive, on comptait environ 3,1 millions de ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de séjour RLD-UE, contre environ 7,1 millions de titulaires d'un titre de séjour de longue durée national⁵⁰. Or, comme le souligne la doctrine, s'il s'avérait que les autorités nationales compétentes en matière d'immigration ont activement promu les titres nationaux plutôt que le permis de l'UE, cela nuirait à l'effet utile de la directive⁵¹.

La Commission surveillera cet aspect de la mise en œuvre de la directive et encouragera les États membres à adopter le permis de séjour RLD-UE pour en faire un instrument bénéfique à l'intégration des ressortissants de pays tiers.

En ce qui concerne le second objectif, la manière dont la plupart des États membres ont appliqué les dispositions de la directive relatives à la mobilité à l'intérieur de l'Union n'a pas vraiment contribué à la réalisation du marché intérieur de l'UE. Peu nombreux sont les résidents de longue durée qui ont exercé leur droit de s'établir dans d'autres États membres. Cette situation s'explique également par le fait que, dans certains cas, l'exercice de ce droit est soumis à des conditions aussi nombreuses que pour une nouvelle demande de permis de séjour, ou que les administrations nationales compétentes n'ont pas suffisamment connaissance des procédures ou encore qu'elles ont des difficultés à coopérer avec leurs homologues d'autres États membres. La Commission encouragera les États membres à améliorer la mise en œuvre des dispositions relatives à la mobilité à l'intérieur de l'Union, notamment en favorisant la coopération et l'échange d'informations entre les autorités nationales.

⁴⁷ AT, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, MT, NL.

⁴⁸ Considérant 12, confirmé par la CJUE dans l'affaire C-508/10, Commission contre Pays-Bas, point 66.

⁴⁹ Considérant 18, confirmé par la CJUE dans l'affaire C-508/10, Commission contre Pays-Bas, point 66.

⁵⁰ Données d'Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=fr

⁵¹ Voir Hailbronner/Thym, p. 497.

La Commission continuera à suivre la mise en œuvre de la directive par les États membres, conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés par les traités, et pourra prendre les mesures appropriées, notamment, si nécessaire, en engageant des procédures d'infractions.