

- LE PASSEPORT EUROPÉEN -

LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES AU SEIN DE L'UNION ET CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

Sur une idée pensée par Mr Philippe Cayla, Président de l'association Européens Sans Frontières (Tribune dans Esprit, octobre 2018, « *Pour une véritable citoyenneté européenne, Philippe Cayla et Noël Chahid-Nourai* », p28)

- **Auteure : Dano Flora, chargée de missions au sein d'ESF
(de janvier à mai 2021)**
- **Tuteur de stage : Mr Philippe Cayla**
- **Le 15 juin 2021**

Association Européens Sans Frontières
75014 Paris
contact@europeensansfrontieres.eu



SOMMAIRE

INTRODUCTION.....p4

Chapitre 1 : Le développement de la liberté de circulation et de conditions intrinsèques à son application p5

I. De la libre circulation des travailleurs à l'objectif de la directive 2004/38 : une égalité de traitement pour tous les citoyens européens.....p5

1. Naissance de cette liberté pour des visées purement économiques.....p5-6

2. La valorisation de la qualité de citoyen de l'Union, garantissant un renforcement juridique de l'égalité de traitement entre tous les citoyens européens.....p6

3. La codification juridique de cet approfondissement et ses apports, par la directive 2004/38/CE.....p7

II. Une volonté d'inclusion des ressortissants des états tiers dans les mesures régissant la libre circulation et le séjour permanentp8

1. Mesures en fonction de l'adaptation : le permis de séjour longue durée-UE.....p8

2. Mesures en faveur de l'accès à l'emploi : du pragmatisme économique à la simplification administrativep8-9

III- Le traité de Lisbonne : fondement juridique des droits et des limites de la libre circulationp9

1. TUE et TFUE : garants de cette liberté p9-10

2. Des fondements juridiques, sources de conditions à la fois explicites et implicites..... p10-11

Chapitre 2 : Une mise en application de la citoyenneté fragmentée et économiquement conditionnéep11

I- Le manque d'harmonisation européenne : Une conséquence visible de la gestion nationale des permis de long-séjourp11

1. Une adaptation administrative nationale participant à une inaccessibilité des programmes européens.....p11-12

2. Des critères d'adaptation hétéroclites et nationaux-centrés.....p12-13

3. L'émergence de partis nationaux anti-immigration : obstacle à l'adaptation des ressortissants étrangersp13-14

II- Une liberté de circulation européenne à plusieurs niveaux	p14
1. La réticence d'une partie des états membres face à la migration : les opting-out...	p14
2. Le paradoxe des pays scandinaves : l'exemple du Danemark	p14-15
III- La libre circulation des personnes, un privilège économique	p15
1. Une limitation de l'égalité de traitement des citoyens européens par la directive 2004/38/CE : fragmentation et catégorisation	p15-16
2. Une migration choisie, favorisant le marché intérieur : les Golden Visas	p16-17
3. Une évolution très restrictive de la jurisprudence européenne.....	p17-18

Chapitre 3 : Consolider la citoyenneté européenne grâce à un approfondissement de la libre circulation au sein de l'UE au travers de la création d'un passeport européenp18

I- Première étape : considérer la citoyenneté européenne comme indépendante.....	p19
1. Une émancipation de la citoyenneté européenne de celle des Etats membres	p19
2. Nécessité d'une meilleure distinction entre la notion de nationalité et celle de citoyenneté	p19-20
3. Acquérir la citoyenneté européenne sans obligation d'obtenir la citoyenneté d'un pays membre.....	p20-21

II- Un passeport à valeur européenne : affirmer les droits européens pour tous les membres de l'Union.....	p21
1. La garantie des principes et des droits prévus par les traités européens	p21-22
2. La garantie d'un niveau d'intégration suffisant des bénéficiaires d'un permis de longue durée-UE	p22-23

III- Un passeport comme outil juridique de renforcement de la citoyenneté européenne	p23
1. Faire émerger la réalité de la communauté européenne grâce à ce passeport européen	p23-24
2. Concrétiser l'essence même de la citoyenneté : approfondir la démocratie européenne par le droit de vote	p24-25

CONCLUSION p25-26

ANNEXES p26-33

INTRODUCTION

« *Après avoir fait l'Europe, nous devons faire maintenant des Européens. Sinon, nous risquons de la perdre.* » (2007). Ces mots de l'historien et homme politique polonais, Bronislaw Geremek, illustrent parfaitement l'enjeu majeur auquel l'Union Européenne doit faire face. A l'heure actuelle, les citoyens européens des vingt-sept Etats membres n'ont pas suffisamment conscience de leur identité européenne et des droits qui lui sont liés. La notion de citoyenneté européenne a été introduite par le Traité de Maastricht¹ de 1992 qui déclare qu'elle sera accordée à toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre de l'UE. Malgré cette concrétisation juridique, le fonctionnement ainsi que les normes adoptées par l'Union manquent toujours de lisibilité pour la population européenne ce qui participe à son désintéressement de celle-ci. Les citoyens ne se sentent pas membres de la communauté européenne, ce qui, pour l'instant, ne permet pas une émergence et une juste reconnaissance de la citoyenneté européenne.

Afin d'identifier précisément les citoyens européens, l'article 20 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE (TFUE²) les définit comme étant « toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. ». Cet article énumère les droits liés à ce statut de membre de l'Union Européenne. En ce sens, chaque citoyen possède en premier lieu, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes du Parlement dans l'Etat de résidence. Ensuite, il est garanti pour chaque citoyen une protection diplomatique et consulaire de la part de tout autre Etat membre lorsque sur le territoire d'un pays tiers, son état n'est pas représenté. D'autre part, tout citoyen de l'Union détient le droit de pétition devant le Parlement, de recours au Médiateur européen ainsi que le droit d'adresser, dans la langue de son pays, des plaintes aux différentes institutions et d'avoir une réponse dans cette même langue. Enfin, le droit le plus significatif de cette citoyenneté européenne réside dans le droit de circuler et séjourner librement sur les territoires des Etats membres. L'article 21 du TFUE le présente comme un droit fondamental inhérent à la notion de citoyenneté européenne. Il existe quatre types de libre circulation au sein de l'Union, soit la libre circulation des personnes, des services, des marchandises ainsi que celle des capitaux. Ainsi, la liberté qui va particulièrement être étudiée ici est celle de circuler et de séjourner pour les personnes, puisqu'elle est strictement liée à la citoyenneté européenne. En effet, l'intégralité des droits prévus pour les citoyens européens n'est accessible que lorsqu'un individu quitte son pays d'origine (au sein de l'UE) et s'installe dans un autre pays européen. Cela signifie qu'elle est fondée sur la mobilité des individus et non sur leur sédentarité, comme le sont les citoyennetés nationales. Par conséquent, la mise en application de ce droit fondamental européen participe largement à la construction de l'identité européenne. Pour le moment, la liberté de circuler et de séjourner est majoritairement caractérisée par l'utilité économique que les mobilités apportent aussi bien à l'UE qu'aux pays membres. Toutefois ce phénomène est un frein conséquent pour une évolution de ce droit vers plus d'inclusivité et d'homogénéité de la part des vingt-sept Etats membres. Si les traités ont pour objectif de présenter l'Union comme une communauté d'égaux, la réalité des procédures liées à la libre circulation ne permet pas de voir émerger une communauté européenne clairement définie et consciente d'elle-même et de ses droits. Si l'Union Européenne est chargée de la gestion des séjours de courte durée, les pays membres restent compétents pour les séjours longue-durée, ce qui de fait, entraîne une hétérogénéité significative des formalités liées à la circulation et au

¹ Traité de Maastricht, *Journal officiel* n° C 191 du 29/07/1992 p. 0001 – 0110, (ES, DA, DE, EL, EN, FR, GA, IT, NL, PT), *Eur-Lex*, [EUR-Lex - 11992M/TXT - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT)

² Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), *Journal officiel* de l'UE, 26 octobre 2012, C 326/50, FR, p10-11 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

séjour au sein de l'UE. Cependant, les séjours de longue-durée sont ceux qui participent au façonnement de l'identité européenne. Ainsi, au travers de cet écrit, il s'agira d'analyser les procédures actuelles liées à la liberté de circuler et de séjourner pour les citoyens européens mais surtout pour les résidents permanents issus de pays tiers. L'objectif est d'identifier les enjeux relatifs à la liberté de circulation des personnes et la manière dont une homogénéisation de cette dernière pourrait participer à développer une véritable citoyenneté européenne. Dans cette idée, la création d'un nouveau passeport à l'échelle européenne sera évoquée comme garantie matérielle des droits et principes prévus par le TFUE, pour les membres de la communauté européenne.

Si la libre circulation des personnes est un élément inhérent à la citoyenneté européenne, un renforcement de cette liberté au sein de l'UE peut-elle permettre une concrétisation de cette citoyenneté, grâce à la création d'un passeport à valeur européenne ?

Dans un premier temps, nous traiterons de l'évolution de la liberté de circulation et de séjour depuis la construction de l'Union Européenne et des grands principes qui la fondent. Par la suite, nous approfondirons le fonctionnement et l'application de ce droit fondamental pour en identifier les faiblesses. Enfin, nous aborderons le lien entre libre circulation et citoyenneté européenne en montrant de quelle manière il serait possible de faire émerger une réelle communauté européenne, notamment au travers de la création d'un passeport à valeur européenne.

Chapitre 1 : Le développement de la liberté de circulation et émergence de conditions intrinsèques à son application

La libre circulation des personnes au sein de l'Union Européenne est un droit affirmé comme fondamental. Depuis sa création, elle a été renforcée afin d'être plus accessible et plus inclusive. Toutefois, nous verrons qu'elle reste largement soumise à des conditions qui ne permettent pas de donner aux principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, prévus par la directive 2004/38, tout leur sens.

I. De la libre circulation des travailleurs à l'objectif de la directive 2004/38 : l'égalité de traitement pour tous les citoyens européens

1. Naissance de cette liberté pour des visées purement économiques

A l'origine, la libre circulation au sein du territoire européen était garantie par le traité de Rome de 1957 qui prévoyait « l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux ». A cela était ajouté que « la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté », afin de limiter les personnes ayant la possibilité de jouir de cette liberté. Par travailleur, on parle plus spécifiquement de salariés ou de prestataires de services, directement impliqués dans le marché du travail. L'objectif était de favoriser la mobilité économique des personnes cherchant ou ayant un emploi dans un autre pays membre, afin de nourrir le marché intérieur et favoriser une croissance plus significative de l'Union. A cette période, la Communauté

Européenne ne comptait que six membres, lesquels souhaitaient avant tout développer un marché commun. La mobilité des personnes était donc un moyen efficace de stimuler l'économie par l'échange de main d'œuvre entre les pays, selon les besoins des différents domaines pris en charge par les Etats membres. Le droit d'établissement est un droit émanant de cette liberté et a été prévu dès sa création. Il doit permettre à tout travailleur de s'installer de manière durable dans un pays de l'Union autre que le sien afin d'y exercer une activité économique, qu'elle soit sous forme d'emploi ou d'entrepreneuriat.

Par la suite, les directives 90/366/CEE et 90/364/CEE ont respectivement permis aux personnes non salariées qui ont cessé leur activité professionnelle ainsi qu'aux étudiants, de bénéficier eux aussi de cette liberté. Toutefois, il est important de relever qu'ici, seuls les citoyens européens ayant une activité qui justifie leur mobilité pouvaient l'exercer, exception faite des retraités. Il faut attendre 2004 pour que ce droit soit élargi à tous les citoyens européens, mais cela, toujours sous conditions.

2. La valorisation de la qualité de citoyen de l'Union, garantissant un renforcement juridique de l'égalité de traitement entre tous les citoyens européens

La notion de citoyenneté européenne est un sujet politique très sensible dans la construction européenne. C'est une notion qui est strictement reliée à la nationalité des Etats membres et donc à leur souveraineté en la matière. Pourtant, au travers de certaines jurisprudences européennes, on observe progressivement une volonté d'élargir et de définir plus précisément cette notion. La libre circulation est ainsi généralisée par un ensemble de directives du 28 juin 1990 et autorise les ressortissants à circuler et séjourner pour des raisons autres qu'économiques.

Au sein de la jurisprudence européenne, *l'arrêt Martinez Sala* de 1998³ apporte une avancée significative dans la construction du statut de citoyen européen en ce qu'il condamne toute discrimination fondée sur la nationalité d'un citoyen de l'Union, notamment dans l'exercice de ses libertés fondamentales. En ce sens, la libre circulation, droit inhérent à la citoyenneté européenne, doit s'imposer comme un droit commun à tous les citoyens européens. L'objectif est de faire évoluer ce droit au-delà de ses premières visées économiques, pour que les habitants de l'Union, actifs comme inactifs, puissent avoir accès aux mêmes droits. Par la suite, dans un *arrêt Grzelczyk* de 2001⁴, la cour déclare expressément que « *le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des Etats Membres* ». Cela illustre toute l'importance octroyée à la qualité de citoyen de l'Union, et renforce l'idée d'inclusion amorcée dans *l'arrêt Martinez Sala*. En ce sens, indépendamment du pays européen d'origine d'un ressortissant de l'UE, il doit recevoir le même traitement juridique s'il réside dans un autre pays membre.

Ainsi, ces deux exemples de jurisprudences européennes ont participé à la définition de la citoyenneté européenne par une évolution de la libre circulation. Toutefois, il faut attendre la directive 2004/38 pour voir ces avancées inscrites dans le droit de l'Union Européenne.

³ Arrêt du 12 mai 1998, *Martinez Sala contre Freistaat bayern*, (C-85/96), [EUR-Lex - 61996CJ0085 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁴ Arrêt du 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, (C-184/99), [CJCE-20-septembre-2001-Grzelczyk-C-184.99.pdf \(gdr-elsj.eu\)](#), Belgique

3. La codification juridique de cet approfondissement et ses apports, par la directive 2004/38/CE

Par la directive 2004/38/CE⁵, le Parlement Européen ainsi que le Conseil de l'Union Européenne entendent élargir de manière plus inclusive les possibilités de circulation pour les citoyens européens. En ce sens, « *la libre circulation des personnes constitue une des libertés fondamentales du marché intérieur* ». En la qualifiant de fondamentale, l'objectif est de présenter la libre circulation comme l'essence même de la communauté européenne en soulignant la valeur juridique qu'elle représente pour les habitants de l'Union.

Par ailleurs, cette directive a été conçue pour simplifier les procédures administratives relatives à la libre circulation mais aussi pour une meilleure compréhension des termes utilisés dans les textes. En effet, c'est le cas par exemple pour la notion de « *membre de la famille* » qui a été explicitement détaillée et élargie aux conjoints, aux partenaires avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré, aux descendants directs de moins de vingt et un ans à charge ou aux ascendants directs à la charge du partenaire ou du conjoint. Cela participe à une certaine inclusion de cette liberté, qui devient plus compréhensible pour ses bénéficiaires et donc, plus accessible.

Enfin, une des visées de cette directive était de diminuer l'importance économique de la libre circulation en garantissant juridiquement aux ressortissants des Etats membres, comme ceux issus des pays tiers, une égalité de traitement ainsi qu'un principe de non-discrimination pour tous et non uniquement pour les travailleurs, comme conçu auparavant. Cette directive représente aussi une avancée significative pour la libre circulation puisqu'elle limite les possibilités de refus d'entrée ou de droit du séjour des demandeurs et assure une réelle protection des droits acquis. En effet, lorsqu'un résident étranger est bénéficiaire de droits européens dans son pays d'accueil, dont la liberté de circuler et de séjourner, il ne peut plus faire l'objet de mesures d'éloignement provenant du pays d'accueil. Ainsi, au terme de trois mois consécutifs au sein du pays membre, l'individu ayant exercé son droit de circuler et séjourner se voit soumis à l'égalité de traitement vis-à-vis des citoyens nationaux, ce qui signifie qu'une discrimination en raison de sa nationalité dans le domaine de l'emploi est sanctionnable.

Si la directive 2004/38/CE ainsi que les traités de Lisbonne ont permis un renforcement de la libre circulation des personnes, notamment pour les citoyens européens, cela a aussi profité aux ressortissants d'états tiers. En effet, par cette directive mais aussi au travers de nouvelles mesures européennes, leur établissement sur le sol européen a été facilité.

⁵ Directive 2004/38/CE du Parlement Européen et du Conseil, EUR-Lex, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des EM, modifiant le règlement (CEE) n°1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE : [EUR-Lex - 32004L0038 - FR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

II. Une volonté d'inclusion des ressortissants des états tiers dans les mesures régissant la libre circulation et le séjour permanent

1. Mesures en fonction de l'adaptation : le permis de séjour longue durée-UE

En premier lieu, afin de faciliter l'adaptation et l'insertion des ressortissants issus de pays tiers, les Etats membres se sont entendus sur la mise en place d'un « permis de séjour longue durée-UE », par la directive 2003/109/CE⁶, accessible au terme de cinq ans de résidence dans le pays d'accueil et/ou sur le territoire européen. Il s'agit de la création d'un statut unique pour ces individus afin de mieux réguler les séjours longue-durée, lesquels restent nationalement gérés et administrés. Si ce permis ne donne pas accès à un ancrage permanent, il le facilite grandement et est valable dix ans. Pour pouvoir être éligible, les demandeurs doivent disposer de ressources suffisantes ainsi que d'une assurance santé au minimum. Toutefois, l'obtention de ce permis varie selon les pays européens. Alors que certains, tels que la France, ont fait le choix d'ajouter des critères de recevabilité comme un niveau de langue minimum à acquérir, on observe à l'inverse, que la Suède l'octroie automatiquement au bout de cinq années passées sur son territoire. Ainsi, malgré une volonté d'harmonisation européenne, les Etats membres restent libres dans la mise en place et la recevabilité de cette mesure. La finalité pour les bénéficiaires est de pouvoir jouir de la liberté de circulation et de séjour au sein de l'UE en ayant le droit de séjourner pour travailler, suivre des études... dans un autre pays membre sans nécessité d'obtenir un visa long séjour, pour une période supérieure à trois mois. Lorsqu'ils exercent cette liberté, ils restent néanmoins attachés à leur premier pays de résidence. Il n'est pas possible de cumuler plusieurs permis de séjour longue durée.

Ce statut est présenté comme une opportunité pour les ressortissants des Etats tiers de s'insérer de manière durable au sein de la société d'accueil et d'accroître leur intégration. En effet, le permis de séjour longue durée-UE donne accès à une égalité de traitement du ressortissant avec les habitants nationaux concernant les conditions d'accès au marché du travail, de la sécurité sociale, de la liberté d'association et de syndicat mais aussi l'accès aux services et le paiement d'impôts nationaux. Ils accèdent alors à une partie de la citoyenneté européenne, bien qu'ils n'en fassent pas intégralement partie, car ils n'obtiennent pas la nationalité du pays d'accueil. En réalité, ce programme a surtout été mis en place pour favoriser la mobilité économique entre les pays membres en incitant les ressortissants des pays tiers à s'installer et à contribuer durablement au marché intérieur de l'Union Européenne.

2. Mesures en faveur de l'accès à l'emploi : du pragmatisme économique à la simplification administrative

La bonne intégration d'un ressortissant de pays tiers établis dans un pays d'accueil inclut très souvent une intégration sur le marché du travail. Dès 2005, le Conseil insiste sur le « *lien étroit qui existe entre la question des migrations, celle de l'emploi et la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi* ». En ce sens, l'UE a saisi la nécessité de prendre en main l'organisation de ces migrations de travail afin de répondre aux besoins des Etats membres, toujours dans une logique économique. En outre, lors du pacte européen sur l'immigration et l'asile de 2008, cette ambition a été réaffirmée.

⁶ Directive 2003/109/CE, EUR-Lex, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, journal officiel n° L 016 du 23/01/2004, p. 0044 – 0053 : [EUR-Lex - 32003L0109 - FR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Selon le Conseil, il faut réfléchir à une véritable politique migratoire économique, qui soit cohérente avec les besoins du marché du travail.

Suite à cela, un programme intitulé « Blue Card UE » a été développé pour les ressortissants étrangers afin de leur octroyer la possibilité de s'installer dans un pays de l'Union, au regard de leurs compétences professionnelles. Un des obstacles auquel les migrants font face lorsqu'ils veulent intégrer le marché du travail d'un pays membre est l'inadéquation de leur formation professionnelle, acquise au sein du pays d'origine, avec les compétences reconnues par les employeurs européens. Cela complexifie leurs possibilités de circulation et de séjour, puisque ces droits requièrent l'obtention d'un emploi ou de ressources suffisantes par les demandeurs afin qu'ils puissent prétendre à un permis de séjour longue durée. De fait, cette carte bleue européenne a été pensée pour les ressortissants issus d'Etats tiers disposant d'un haut niveau de qualification (niveau master minimum) dans une volonté de simplifier leur intégration. Cette procédure ouvre l'accès à la libre circulation, octroie le droit de travailler au sein d'un pays européen et donne la possibilité d'en changer après dix-huit mois d'emploi stable. Cette facilitation d'établissement pour les ressortissants qualifiés est avant tout mise en avant pour renforcer la main-d'œuvre qualifiée dans les pays d'accueil. Elle favorise la migration et permet à des ressortissants de pays tiers d'obtenir plus aisément un visa long séjour, donc d'obtenir des droits européens plus rapidement face aux procédures traditionnelles. Toutefois, cette mesure reste dérisoire dans les politiques européennes développées pour l'emploi de ces ressortissants.

Par ailleurs, au travers d'une directive-cadre de 2011⁷ portant sur le permis unique, la législation s'est éloignée des préoccupations économiques en garantissant une simplification des procédures d'inscription pour les ressortissants d'Etats tiers qui souhaitent s'insérer sur le marché du travail. De même, cette directive octroie un niveau minimum de droits du travail, dans une perspective plus sociale d'égalité de traitement avec les travailleurs nationaux. Néanmoins, nous verrons par la suite que les ressortissants qualifiés restent les plus privilégiés et ceux qui ont le plus d'opportunités d'emploi sur le sol communautaire. De plus, si certains droits sont accordés pour les ressortissants d'Etats tiers, les Etats membres restent libres de restreindre certains droits liés à l'emploi, tels que l'accès à un logement social par exemple.

III- Le traité de Lisbonne : fondement juridique des droits et des limites de la libre circulation

1. TUE et TFUE : garants de cette liberté

Si les avancées en termes de libre circulation sont inscrites dans le droit dérivé européen, elles deviennent juridiquement contraignantes lors de leur inscription dans le Traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009. En effet, la libre circulation est désormais juridiquement consacrée à l'article 3 du Traité de l'UE (TUE) et 21 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE (TFUE). Cela représente aussi la consécration de ce droit pour tous les citoyens, notamment pour les non-actifs, de manière « constitutionnelle », dans le TFUE aux articles 20 et suivants. Par ailleurs, la liberté de circulation des

⁷ Directive 2011/98/UE, Parlement Européen et Conseil, 13 décembre 2011. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0098&from=FR>

personnes est protégée par l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux adoptée par l'Union Européenne lors du Traité de Nice en 2000. Le TUE, à l'article 6 §1, lui octroie alors la même valeur juridique que les traités. C'est une avancée significative qui traduit l'importance et la primauté de la charte sur le droit primaire de l'Union Européenne. En définissant la libre circulation des personnes comme une valeur fondamentale inscrite de la charte, cela renforce sa légitimité et garantit un meilleur contrôle de son application. Aussi, étant inscrite dans le droit primaire de l'Union, l'intégralité des Etats membres consentent à la respecter, ce qui représente une garantie supplémentaire pour les bénéficiaires de ce droit.

Si la libre circulation s'est fondée sur son utilité économique, on observe une volonté d'élargissement de la notion. Dans les textes, il est énoncé que les citoyens européens comme leur famille peuvent s'établir dans un autre pays de l'Union pour des raisons touristiques, pour les études, le travail ou simplement pour une résidence. Néanmoins, les visées économiques restent présentes et clairement exprimées, notamment à l'article 45 du TFUE qui indique que les travailleurs peuvent rechercher un emploi, travailler et par conséquent, résider dans un autre pays de l'UE. De plus, suite à la directive 2004/38, est mentionné "*l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail*"⁸. Ainsi, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne représente une véritable protection juridique pour les ressortissants des Etats tiers souhaitant s'installer et travailler au sein de l'Union.

2. Des fondements juridiques : sources de conditions à la fois explicites et implicites

La concrétisation juridique de la libre circulation des personnes permise par le Traité de Lisbonne met aussi en lumière certaines conditions explicites, lesquelles peuvent devenir très contraignantes pour certains ressortissants d'états tiers. En effet, selon l'article 45, paragraphe 3 du TFUE, un Etat membre peut décider d'une mesure d'éloignement d'un résident dès lors que « *des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique* » l'exigent. Ajouté à cela, les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination pour l'accès au marché du travail « *ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique* » des différents Etats membres. Enfin, des périodes de transition ont été prévues pour une mise en place progressive, pouvant aller jusqu'à sept ans, des modalités et droits de cette libre circulation pour les nouveaux membres. La Croatie, entrée dans l'UE en 2013 a été le dernier exemple de ce système. A l'inverse, le Royaume-Uni est aussi soumis à cette règle, afin de ne pas couper subitement les droits de ceux qui jouissaient de la liberté de circulation avant la mise en place du BREXIT. Ces périodes permettent d'adapter progressivement les pratiques nationales aux changements induits par les mesures européennes.

Parallèlement, malgré une volonté d'inclusion et de renforcement de ce droit, des conditions sous-jacentes se sont développées et s'ajoutent à celles énoncées explicitement dans les textes. En effet, les termes utilisés pour inscrire l'égalité de traitement ainsi que la non-discrimination dans le droit de l'UE sont en réalité des instruments permettant aux pays membres comme à la jurisprudence européenne de conserver une vision restrictive dans leur application. En réalité, le choix de cette

⁸ Toute l'Europe, Volet Economie et social, *La libre circulation des personnes*, 06 février 2020, [La libre circulation des personnes - Touteleurope.eu](https://www.touteleurope.eu/fr/la-libre-circulation-des-personnes)

formule juridique a renforcé les conditions économiques intrinsèques à l'application de la libre circulation pour tous, comme souhaité lors de sa création.

Si cette liberté est désormais plus approfondie et juridiquement protégée, ce qui représente une avancée significative pour les bénéficiaires, la mobilité des travailleurs reste la priorité pour les pays de l'Union. L'article 47 dispose par exemple que « *les États membres favorisent, dans le cadre de programmes communs, l'échange de jeunes travailleurs* ». Nous verrons ainsi ses limites et conditions dans une deuxième partie.

Chapitre 2 : Une mise en application de la citoyenneté fragmentée et économiquement conditionnée

Si la libre circulation et ses modalités d'application ont évolué vers plus d'inclusion et d'accessibilité pour les ressortissants européens comme issus de pays tiers, cela reste insuffisant. On observe une réelle hétérogénéité européenne dans la gestion migratoire de long terme : tous les pays membres ne contribuent pas équitablement à l'accueil de migrants, tous ne participent pas aux mêmes programmes européens. De son côté, la Cour de Justice de l'UE, malgré la consécration de la libre circulation dans les traités, a su se servir des termes juridiques utilisés pour conserver une vision restrictive de cette liberté et des droits qui y sont liés. En ce sens, la liberté de circuler et de séjourner reste, encore aujourd'hui, un privilège économique qui sert en priorité à nourrir et assurer le bon fonctionnement du marché intérieur.

I- Le manque d'harmonisation européenne : Une conséquence visible de la gestion nationale des permis de long-séjour

Si pour les séjours de courte durée les Etats membres de l'espace Schengen ont su s'accorder, une nouvelle échelle de mesures a été conçue au niveau européen pour les séjours longs. En ce sens, malgré la mise en place des visas de long séjour-UE et de certaines mesures favorisant l'emploi, la gestion des séjours longs reste une prérogative nationale conçue par les Etats membres, indépendamment des autres. En conséquences, on observe une gestion hétéroclite au niveau européen ne permettant pas de garantir les mêmes conditions d'accueil et de séjour pour les citoyens circulant au sein de l'UE, selon leur pays d'accueil.

1. Une adaptation administrative nationale participant à une inaccessibilité des programmes européens

Le souhait de l'Union Européenne de favoriser la migration intra-européenne, notamment celle des travailleurs membres d'un pays européen comme de pays tiers, est lésé par la complexité administrative de ces procédures présente au sein des Etats membres. Comme analysé précédemment, des mesures telles que la carte bleue et le permis de séjour longue durée-UE ont été

mises en place afin de renforcer le marché intérieur et la croissance économique sur le territoire européen. En réalité, les demandeurs sont soumis à une réelle difficulté de compréhension et aux délais de traitement très importants de ces démarches.

En effet, d'une part, la carte de séjour longue-durée UE est soumise à des conditions bien spécifiques. Il s'agit pour l'individu de prouver qu'il possède une assurance maladie et un emploi ou un niveau de ressources suffisant, établi selon les pays, lui permettant de subvenir à ses besoins. Dans ce calcul, si le chômage est pris en compte car il est le résultat logique d'une perte d'emploi, les allocations familiales ne sont, elles, pas prises en compte. Cette condition contraint inévitablement le bénéficiaire dans sa volonté de s'installer. Très souvent, un individu souhaite résider dans un autre pays que son pays d'origine, notamment lorsqu'il se retrouve face à une difficulté qu'elle soit de nature professionnelle, sociale ou autres. Il devient alors difficile de prétendre aux avantages de la carte de séjour longue durée-UE dans une situation financière si instable tout en faisant face à des pratiques nationales inconnues. Ainsi, ne pas prendre en compte ces prestations sociales conduit logiquement à des inégalités de mobilité au sein de l'UE, classées en fonction des ressources économiques de chacun.

D'autre part, le deuxième obstacle réside dans la gestion nationale de l'attribution de ces permis. Bien que l'initiative ait été européenne, la mise en place elle, se fait à la discrétion des pays membres et des autorités nationales compétentes sur ce sujet. Prenons le cas de la France. Si le pays délivre ce type de carte de séjour, sa pratique reste d'exception dans son application. Sans harmonisation au niveau européen, elle s'est gardée le droit de refuser toute carte provenant d'un autre Etat membre dès lors que le terme « UE » n'est pas mentionné dans le dossier du demandeur, bien que cela soit en réalité, illégal⁹. De plus, la France reconnaît uniquement les titres de séjour étant valable pour un minimum de cinq ans. La procédure espagnole illustre bien ce problème administratif puisqu'elle est valable pour une durée de deux ans, et n'est donc pas reconnue en France. Au regard de ces limitations conçues à la discrétion des autorités nationales, l'individu qui souhaite obtenir ce permis pour pouvoir s'installer plus facilement dans un autre pays membre n'a en réalité que très peu d'avantages à le faire car la procédure est très contraignante et conditionnée selon le pays d'accueil. En effet, tous les Etats ne sont pas prêts à mettre en place ces mesures européennes de manière efficace, afin qu'elles favorisent la circulation et l'installation de ressortissants étrangers sur leur territoire. Par conséquent, cela devient un frein important pour l'accès aux droits européens des ressortissants issus de pays tiers, et in fine, de leur accès à la citoyenneté européenne.

2. Des critères d'adaptation hétéroclites et nationaux-centrés

Le manque d'harmonisation européenne s'observe aussi au regard de la présence ou non de critères d'intégration demandés pour établir un dossier de séjour longue durée pour les ressortissants étrangers. Certains pays exigent des tests de connaissances ou de langue afin de mesurer le degré d'intégration de l'individu dans sa société d'accueil. Par exemple, l'Italie demande, tout comme le Danemark, un test de niveau A2, ce qui requiert un niveau minimum de compréhension et de maîtrise de la langue nationale du pays d'accueil. Au contraire, dans des pays comme la Suède, le permis de séjour longue durée-UE s'obtient automatiquement suite à un séjour de cinq ans consécutifs sur le territoire, sans exigences supplémentaires. Si la divergence des conditions demandées au niveau national est déjà une première limite dans l'intégration de l'individu à son pays d'accueil, il s'agit surtout de mettre en lumière l'absence de critères demandés, relatifs à l'Union européenne. En effet,

⁹ Gillioen Avocats, *Résident longue durée-UE : les droits d'un titre de séjour dans l'UE*, site web, [Résident longue durée-UE : accès à un titre de séjour en France \(gillioen-avocat.com\)](http://gillioen-avocat.com)

lorsqu'un individu obtient un permis de long-séjour ou permanent, il a par conséquent accès à des droits européens. Toutefois, aucune condition n'est mise en place pour s'assurer d'une connaissance suffisante de l'Union et des pays qui la compose, bien qu'il devienne membre de la communauté européenne.

Afin de rendre cela plus équitable et surtout plus juste, une alternative serait de développer des tests de connaissances européennes afin de démontrer sa motivation pour intégrer l'Union Européenne, avant même son établissement au sein d'un Etat membre en particulier. En d'autres termes, si ce dernier s'installe dans un premier pays et exerce ensuite sa liberté de circuler et séjourner en changeant de pays d'accueil, les conditions requises pour son intégration au niveau national ne seront plus les mêmes, contrairement aux valeurs de l'Union qui resteront inchangées, peu importe le pays d'accueil. Pourquoi alors s'intéresser uniquement à l'appartenance nationale et non à celle européenne, notamment pour les ressortissants des pays tiers ? Les critères d'adaptation demandés sont pour le moment trop nationaux-centrés et ne sensibilisent pas les nouveaux membres de la communauté européenne à tout ce que l'UE implique, tant au niveau des droits qu'au niveau des devoirs et des valeurs à respecter sur le territoire communautaire. Cette insuffisance d'harmonisation participe alors à la fragmentation d'une citoyenneté européenne déjà fragile. Si le manque de sentiment d'appartenance à l'UE est incontestable chez les ressortissants européens, il semble aujourd'hui très difficile de penser que des ressortissants d'états tiers installés dans un pays membre puissent se sentir eux-aussi, membres d'une même communauté transnationale.

3. L'émergence de partis nationaux anti-immigration : obstacle à l'adaptation des ressortissants étrangers

Si les critères d'adaptation ne sont pas similaires dans les 27 Etats membres, s'ajoute à cela certaines politiques migratoires discriminantes au niveau national, nourrissant un sentiment de haine envers les étrangers. Cela s'applique autant aux ressortissants d'autres pays européens qu'à ceux issus de pays tiers. Ils restent aux yeux des plus sceptiques dans le domaine de l'immigration, des étrangers qui ne font pas pleinement partie de leur société et qui pourraient mettre en péril les valeurs communes traditionnelles qui lient la communauté nationale. En effet, le manque d'harmonisation européenne concernant les permis de séjour longue durée est un argument repris par les partis extrémistes qui participent à alimenter les stéréotypes qui portent sur les étrangers. Suite à la crise migratoire de 2015, l'UE a été sujette à une montée de ces partis anti-immigration, qui ont pu accéder au pouvoir comme en Autriche avec le FPÖ, signifiant « parti de la liberté ». Ces mouvances nationales renforcent les réticences que peuvent développer les nationaux face à l'immigration. Des raisons économiques alimentent aussi ces discours populistes. Un des principaux arguments utilisés présente la mobilité de ces populations étrangères comme de la main d'œuvre que les entreprises favorisent pour faire du profit au travers de faibles coûts de rémunération. Ainsi, cela nourrit la peur des habitants qui croient à tort que ces mêmes personnes vont « voler » leur travail car leur rémunération serait plus avantageuse pour les entreprises que celle de travailleurs locaux/nationaux.

Ces schémas de rejet de la migration résultent, in fine, d'une remise en question de l'ouverture des frontières au niveau européen. Ils sacralisent le contrôle des frontières nationales comme étant le seul moyen de mettre fin aux vagues d'immigration et ainsi de protéger la communauté et l'économie nationale. Cette haine que véhicule progressivement les partis populistes envers les étrangers ne permet pas leur bonne intégration dans leur pays d'accueil. La réticence de certains Etats membres affaiblit la volonté de construire une libre circulation des personnes solide et inclusive pour tous au

niveau européen. Ce phénomène est nourri par le manque d'harmonisation de l'Union et de mesures communes permettant aux partis populistes de gagner en crédibilité auprès de leur électorat en soulignant l'incompétence de l'UE dans ce domaine. Ce nationalisme extrême contribue alors à affaiblir la légitimité de la citoyenneté européenne et à minimiser les droits qu'elle octroie.

II- Une liberté de circulation européenne à plusieurs niveaux

Si on constate un manque d'harmonisation européenne dû à la gestion nationale des longs séjours des ressortissants, c'est aussi le cas concernant les mesures mises en place au niveau européen. Les pays restent inégalement impliqués dans l'application de la libre circulation pour les ressortissants étrangers, pourtant considérée comme valeur fondamentale et racine de la citoyenneté européenne.

1. La réticence d'une partie des états membres face à la migration : les opting-out

Le manque d'harmonisation européenne en matière de citoyenneté européenne, et plus précisément de libre circulation, s'est aussi renforcé par la création « *d'opting-out* », des pratiques permettant à certains Etats membres de ne pas se soumettre à des politiques européennes pourtant conçues comme communes à l'ensemble de l'Union. Ici, il ne s'agit pas de coopération renforcée mais d'une mesure dérogatoire exceptionnelle rendant possible le non-respect d'une politique européenne pour un Etat membre. A ce jour, seuls quatre pays ont utilisé les *opting-out* au sein de l'UE, concernant à la fois l'adoption de l'euro, la mise en place de l'espace Schengen, l'implication dans la politique étrangère et de sécurité commune mais aussi concernant la législation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, définissant le cadre de la libre circulation.

En effet, il est pertinent d'évoquer le cas de l'Irlande et du Danemark qui ont refusé d'adhérer aux programmes de permis de séjour longue-durée UE et de carte bleue européenne. De ce fait, l'intégration s'avère bien plus complexe au sein de ces pays membres dès lors qu'ils ne reconnaissent pas les mesures adoptées permettant de faciliter l'installation des ressortissants étrangers sur leur territoire. Leur retrait participe à un affaiblissement du principe d'égalité de traitement et rend l'accès aux droits de l'Union plus problématique. Par conséquent, si la libre circulation est le fondement de la citoyenneté européenne, elle n'est en réalité, qu'une liberté hétérogène engendrant une citoyenneté différenciée au niveau européen.

Le cas spécifique irlandais est l'illustration parfaite de cette Europe à plusieurs niveaux. Depuis la sortie du Royaume-Uni de l'Union, la République d'Irlande est désormais le seul pays européen non-membre des programmes européens cités ci-dessus mais aussi de l'espace Schengen. Pourtant, cet accord est l'essence même du principe de libre circulation, permettant la disparition interne des frontières au sein du territoire. Face à de telles disparités, il est alors légitime de s'interroger sur l'impact de ces *opting-out* sur la construction européenne et sur la citoyenneté qu'elle tente de promouvoir.

2. Le paradoxe des pays scandinaves : l'exemple du Danemark

Face à la réticence de certains Etats membres pour l'accueil de migrants européens comme issus de pays tiers, les pays nordiques ont mis en place un « *Nordic Agreement* » entre le Danemark, la Norvège, la Finlande, la Suède ainsi que l'Islande, signifiant un renforcement de la liberté de circulation et de séjour au sein de ces Etats. Les citoyens ont la possibilité de vivre dans n'importe quel pays de

cet accord sans l'obtention obligatoire d'un permis de résidence, un simple enregistrement dans le pays d'accueil suffit.

Cette situation est paradoxale. Alors que le Danemark accepte cette entente scandinave facilitant la migration sur son territoire, le pays refuse de prendre part aux mesures européennes qui vont également dans ce sens. Pourtant, comme analysé dans les points précédents, ces dernières ne sont pas si aisées d'accès ni si arrangeantes pour les citoyens souhaitant s'installer dans un autre pays membre, compte tenu de la complexité des procédures. Aussi, la Finlande et la Suède, des pays membres de l'accord scandinave, ont en parallèle, pris part à cet accord, bien qu'ils ne soient pourtant pas considérés comme des pays très impliqués dans la construction de l'UE. Si un accord entre plusieurs pays membres tel que celui-ci peut s'organiser, pourquoi ne pas faire de même au niveau européen en harmonisant réellement l'accès et les conditions prévus par les longs séjours au sein des pays membres ?

Ainsi, l'accès à la citoyenneté européenne et à ses droits est une nouvelle fois inégale. Son obtention dépend strictement de la nationalité du demandeur et surtout reste plus ou moins restrictive au regard des décisions prises au niveau national, malgré l'existence de mesures conçues comme étant d'envergure européenne. Parler d'une communauté d'égaux pour caractériser l'Union Européenne et ses habitants semble donc peu inadapté au regard des procédures si diverses et complexes qui s'imposent aux individus souhaitant s'installer sur le territoire européen.

III- La libre circulation des personnes, un privilège économique

A l'origine, si la libre circulation a été pensée et mise en place pour favoriser le marché intérieur et donc l'expansion économique de la communauté européenne, des mesures ont fait évoluer cet objectif pour rendre ce droit plus accessible et inclusif.

1. Une limitation de l'égalité de traitement des citoyens européens par la directive 2004/38/CE : fragmentation et catégorisation

Pour rappel, lorsqu'un individu exerce son droit à circuler et séjourner, le statut fondamental de citoyenneté européenne s'applique pour tous les ressortissants des pays membres. En ce sens, chaque citoyen doit pouvoir accéder à ce droit et l'exercer. Les ressortissants européens comme des pays tiers étant installés de manière permanente dans le pays d'accueil sont alors soumis aux principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, des notions codifiées dans le droit de l'UE par la directive 2004/38.

Si cette directive devait être gage d'inclusivité et de simplicité, elle n'est en réalité que la continuité de la volonté initiale de prioriser l'économie des pays membres. En effet, elle n'a fait que confirmer la catégorisation déjà existante auparavant¹⁰ qui favorise les travailleurs. Par exemple, il n'existe pas de garantie juridique d'acquiescer des prestations sociales ou des bourses en cas de besoin du demandeur, s'il n'a pas de permis de séjour permanent. La directive dispose que « *l'Etat membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de*

¹⁰ Myriam Benlolo-Carabot, *En Europe, on circule librement... sous conditions*, GISTI « Plein droit », 2018/1 n° 116 | pages 8 à 11, Cairn.info : [En Europe on circule librement sous cdts.pdf](#)

séjour ». En outre, pour avoir le droit d'exercer sa liberté de circulation au sein du territoire de l'UE, un ressortissant doit présenter des « ressources suffisantes » pour subvenir à ses besoins et ceux des membres de sa famille. Ces exigences économiques, lorsqu'elles ne sont pas satisfaites par les demandeurs, peuvent donner lieu à des mesures d'éloignements dans les cas où ces derniers représentent « une charge sociale déraisonnable » pour le pays d'accueil. L'aspect économique devient donc déterminant dans l'acceptabilité des pays membres à accueillir des ressortissants étrangers sur leur territoire, afin que ces derniers puissent jouir de leur droit de circuler et de séjourner. En effet, un citoyen européen peut obtenir un permis de séjour permanent au bout de cinq ans de résidence, ce qui signifie que durant cette période, il doit s'assurer d'avoir une situation économique stable sous peine d'être exclu de cette société d'accueil.

La citoyenneté européenne se manifeste alors comme un reflet du marché unique européen et non pas celui d'une communauté transnationale solidaire.

2. Une migration choisie, favorisant le marché intérieur : les Golden Visas

Comme observé précédemment, les travailleurs restent privilégiés pour exercer leur liberté de circulation et de séjour sur le territoire européen, et plusieurs Etats membres l'ont bien compris. Certains ont su développer des mesures favorisant davantage cette mobilité économique dans leur pays pour favoriser leurs propres intérêts économiques, au détriment des autres ressortissants.

Si certains pays octroient des séjours permanents suite à la validation de critères d'adaptation, des procédures similaires existent pour les personnes ayant de grandes ressources financières, afin de faciliter leurs démarches. On parle ici de « Golden Visas » ou visa en or, adoptés par de nombreux pays européens, tels que la Grèce, l'Espagne ou encore l'Irlande. Ils permettent à des investisseurs d'acquérir rapidement et sans réelles difficultés des cartes de séjour longue durée, uniquement au regard du patrimoine financier qu'ils sont prêts à investir dans le pays. Cela ne sert alors que l'intérêt du pays en question et permet de déjouer les complexités européennes. Le cas de la Grèce est le plus frappant. Il est possible pour un ressortissant d'Etat tiers d'obtenir un permis de cinq ans uniquement avec l'achat d'un bien immobilier dont la valeur est supérieure à 250 000€. Cela signifie qu'aucune durée minimum est requise dans cette procédure ni aucune condition d'adaptation. Comment alors expliquer que d'autres citoyens n'ont pas accès à ces mêmes droits, alors qu'ils vivent et sont intégrés au territoire européen depuis des années ? Un autre exemple est celui de la Bulgarie où il est possible d'obtenir une résidence permanente par investissement en obligations d'Etat d'environ 512 000€, uniquement sous réserve d'effectuer UNE VISITE dans le pays. Ce permis peut donner l'accès à la citoyenneté nationale, donc européenne, si l'investissement dure cinq ans. Est-il possible de s'acheter une citoyenneté et les droits qui lui sont propres ?

Ces golden visas ouvrent la porte à des droits européens pour des personnes n'étant pas intégrées dans leur pays d'accueil. On constate avec les cas de la Grèce ou de la Bulgarie que la citoyenneté européenne n'est pas prise en compte. Ici, la réelle motivation des pays repose sur l'apport économique qu'un investisseur étranger peut importer sur leur territoire sans considérer le fait que cet acteur externe à l'UE va ensuite intégrer la communauté européenne et participer à sa construction. Mais comment alors atteindre une « communauté européenne d'égaux » lorsque des individus ont pu obtenir un tel permis européen sans qu'une intégration en amont soit nécessaire. Comment être sûr que les valeurs européennes seront respectées ?

Aussi, un droit dont il est possible de bénéficier grâce au permis de séjour longue-durée UE est le principe d'égalité de traitement. N'est-il pas injustifié de permettre à ces investisseurs d'accéder aux mêmes droits que les ressortissants installés depuis cinq ans dans un pays d'accueil ? L'inégalité est indéniable et la migration est sans aucun doute choisie pour son intérêt économique. Faciliter les procédures d'établissement sur un territoire national pour de grands investisseurs est compréhensible. Toutefois, leur simplifier l'accès aux droits européens n'est pas gage d'inclusion ou d'égalité pour tous lorsque les autres demandeurs, dans une situation similaire, ont une obligation de séjour de cinq ans, font face aux difficultés administratives de la procédure et doivent répondre d'une intégration suffisante. Pour reprendre le cas grec, si le gouvernement octroie des golden visa aux montants peu élevés, ils imposent aux demandeurs de permis de long séjour une bonne connaissance de la langue et de l'histoire grecque, des critères de recevabilités non-nécessaires pour la procédure du golden visa. Cela illustre parfaitement le manque de considération citoyenne et démocratique, car l'économie finit toujours par être privilégiée et par surpasser la volonté de construire une Europe solidaire et consciente d'elle-même.

3. Une évolution très restrictive de la jurisprudence européenne

Si les applications concrètes des normes européennes posent problème et sont en réalité complexes, la Cour de Justice de l'UE (CJUE) renforce ce phénomène en imposant une vision restrictive des principes prévus par la directive 2004/38/CE, encadrant la libre circulation dans l'UE, notamment au regard du développement de la crise migratoire de 2015 en Europe.

En premier lieu, dans *l'arrêt Dano* du 11 novembre 2014¹¹, la cour a tenu une position très stricte afin de lutter contre ce qui est appelé « le tourisme social ». Il s'agit, pour des ressortissants étrangers, de s'installer dans un autre pays que celui d'origine afin de profiter du système de sécurité sociale, sans chercher à obtenir un emploi. La cour a déclaré possible le refus de prestations sociales à des ressortissants européens vivant au sein d'un autre Etat membre dans le cas où ils n'exercent pas et ne cherchent pas d'emploi. La jurisprudence a montré qu'agir autrement aurait été contraire à la nécessité de posséder des « ressources suffisantes ». On peut ainsi observer que cet arrêt de la cour est en contradiction avec le principe de non-discrimination basé sur la nationalité, énoncé à l'article 18 du TFUE. En ce sens, la ville de Leipzig dans laquelle Madame Dano et son fils (d'origine roumaine) vivaient, leur a octroyé une attestation de séjour à durée illimitée. Mais estimant qu'ils étaient devenus « une charge déraisonnable pour le pays d'accueil », le versement des prestations sociales à caractère non contributif a été refusé. En d'autres termes, il suffit d'une situation financière jugée insuffisante pour reléguer les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement au second plan, et leur donner une importance moindre par rapport à l'économie, alors même que ces personnes étaient résidents permanents en Allemagne. De plus, l'expression « charge déraisonnable » reste d'ailleurs très imprécise et ouvre la porte à un large spectre d'interprétation. La cour a alors la possibilité de faire avancer les choses ou au contraire, de strictement interpréter cette expression et de fait, de renforcer le volet économique autour duquel l'Union Européenne gravite depuis sa création.

¹¹ Arrêt Dano, Eur-Lex, affaire C-333/13, CJUE, Allemagne, relatif à la libre circulation des personnes, à l'égalité de traitement, au droit de séjour de plus de trois mois des ressortissants d'un autre état membre et l'octroi de prestations sociales par le pays d'accueil, 11 novembre 2014 : [EUR-Lex - 62013CJ0333 - FR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

L'arrêt Alimanovic, du 15 septembre 2015¹² vient renforcer cette dynamique restrictive amorcée par la CJUE. Dans cette affaire, les requérants ont des statuts similaires à ceux des personnes concernées dans l'affaire Dano. Ainsi, la cour a estimé une nouvelle fois que le pays d'accueil pouvait refuser l'octroi de prestations sociales, même après une présence de trois mois, dans le cas où la situation économique d'un ressortissant est insuffisante. Toutefois, dans cet arrêt le requérant avait déjà occupé un emploi et était actif dans sa recherche d'emploi. La cour a cependant conclu, au même titre que dans l'arrêt Dano, que ce ressortissant représentait une charge déraisonnable pour le pays d'accueil. De plus, elle a jugé inutile l'examen individuel de cette affaire de même que l'analyse de son intégration dans la société d'accueil avant de remettre ses conclusions, considérant que la directive 2004/38/CE était suffisamment explicite. Par conséquent, cet arrêt marque une véritable régression dans l'égalité de traitement pourtant présentée comme étant le pilier de la liberté de circulation mais surtout d'établissement des personnes. Encore une fois, seul l'aspect économique est mis en avant sans prendre en compte le degré d'intégration et de rattachement des ressortissants avec leur pays d'accueil, qui pourrait pourtant être décisif.

Ainsi, si la cour de justice a su être objective et engendrer de nombreuses avancées concernant la libre circulation et sa facilitation d'accès, sa vision a évolué et est devenue plus restrictive. Au travers de ces deux affaires, il semble pertinent de dire que l'écart entre la jurisprudence européenne et les principes de solidarité et d'égalité de traitement s'accroît progressivement au regard des interprétations strictes émanant de la cour de justice de l'UE. Cela renforce alors la conception originelle de la libre circulation souhaitant favoriser la mobilité des travailleurs.

Chapitre 3 : Consolider la citoyenneté européenne grâce à un approfondissement de la libre circulation au sein de l'UE au travers de la création d'un passeport européen

Approfondir la libre circulation et la rendre plus inclusive et égalitaire s'avère être un changement nécessaire afin d'imaginer l'émergence d'une réelle démocratie européenne. L'idée derrière la création d'un « passeport européen » serait d'octroyer aux ressortissants établis de manière permanente un accès aux mêmes droits que les citoyens européens, sans obligation d'obtenir une citoyenneté nationale en amont.

En harmonisant les règles nationales de libre circulation et de séjour au sein de l'UE, l'objectif est à terme, de renforcer et d'élargir la citoyenneté européenne en informant les habitants des pays membres sur leurs droits en tant que citoyens européens afin qu'ils soient plus compréhensibles et accessibles par tous.

¹² Arrêt Alimanovic, affaire C-67/14, CJUE, Allemagne, Eur-Lex, relatif à la libre circulation des personnes, à l'égalité de traitement, au droit de séjour de plus de trois mois des ressortissants d'un autre état membre et l'octroi de prestations sociales par le pays d'accueil 15 septembre 2015, [EUR-Lex - 62014CJ0067 - FR - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eur-lex-content/doc/document/eur-lex-content-2015-1931/fr/document)

I- Première étape : considérer la citoyenneté européenne comme indépendante

1. Une émancipation de la citoyenneté européenne de celle des Etats membres

Pour le moment, la citoyenneté européenne est strictement liée à la citoyenneté nationale. Elle n'existe pas sans cette dernière, ce qui entraîne logiquement une certaine infériorité. Pour les habitants de l'Union, la citoyenneté nationale est primordiale et doit être celle à favoriser par rapport à l'autre. Son existence est propre et elle est indépendante de tout autre nationalité, ce qui participe à sa légitimité. Les citoyens sont alors beaucoup plus attachés aux droits et devoirs qui y sont liés, mais aussi au territoire sur lequel elle s'exerce.

Cependant, la citoyenneté européenne ne peut être effective sans être associée à une citoyenneté nationale. Face à ce statut de dépendance mais aussi face à l'ambiguïté et le manque de précision du terme « citoyenneté européenne » dans les traités, elle perd de son importance au regard des citoyens. En réalité, le fonctionnement de l'UE est difficilement lisible et le territoire correspondant à cette citoyenneté est difficile à distinguer entre Union européenne, espace Schengen, zone euro et Europe continentale. Pourtant, si les droits sont juridiquement identifiables, la citoyenneté européenne cache aussi des devoirs pour les intéressés. La pandémie actuelle illustre parfaitement ce rapport problématique entre citoyenneté nationale et européenne, bien que l'Union n'ait pas de compétences très approfondies en matière de santé. D'un côté, on observe la solidarité, plus ou moins naturelle, qui s'est mise en place face à la pandémie pour le maintien des frontières ouvertes, le respect des mesures sanitaires prévues dans chaque pays mais surtout pour la gestion de la campagne vaccinale. Les européens ont alors pu prendre conscience de leur appartenance à cette Union et aux conséquences que cela pouvait impliquer si aucune solidarité transnationale ne se mettait en place pour lutter contre cette pandémie. A l'inverse, cette crise mondiale a aussi fait ressurgir la conflictualité entre les deux citoyennetés et a montré toute la complexité d'une citoyenneté transnationale pour des situations dans lesquelles chaque pays fait ses choix au regard de ses besoins, ses ressources et par conséquent de ses propres habitants avant ceux de l'Union. Certains ont fait le choix explicite de privilégier la citoyenneté nationale en remettant en cause l'ouverture de leurs frontières, soit la libre circulation, pourtant considérée comme valeur fondamentale des citoyens européens, dans l'objectif de privilégier une gestion nationale autonome.

Si à l'origine, la notion de citoyenneté européenne a été pensée de telle manière qu'elle ne remette pas en cause celle des pays membres, elle n'a pas été suffisamment considérée comme pouvant être complémentaire plutôt que strictement dépendante. En ce sens, il est nécessaire de modifier le rôle de cette citoyenneté européenne, qu'elle puisse être une notion plancher, ayant une existence propre contenant des droits et devoirs spécifiques.

2. Nécessité d'une meilleure distinction entre la notion de nationalité et celle de citoyenneté

La citoyenneté européenne se définit à partir des nationalités des 27 pays membres de l'UE. Il existe alors un lien évident entre la notion de citoyenneté et celle de nationalité. Mais, dans la réflexion menée sur la notion de citoyenneté européenne et sa possible indépendance, il ne faut pas la confondre avec le terme de nationalité. Obtenir une citoyenneté sans nationalité directement liée est possible. Pourtant, ces deux notions sont très souvent associées ce qui amène logiquement à une

confusion dans le rôle que les citoyens européens doivent assumer, alors même que l'UE est une entité unique qui n'est pas fondée sur un modèle étatique, il n'existe donc pas de nationalité européenne. Ainsi, la nationalité désigne le lien qui lie juridiquement un individu à un Etat. Cela confère des droits au citoyen qui doit répondre de devoirs envers l'Etat. La citoyenneté à l'inverse, représente les pleines possessions de droits au sein d'un Etat, sans lien juridique direct avec ce dernier. Cela signifie l'ensemble des droits politiques, des valeurs et des traditions que les individus ont en commun. La citoyenneté lie les individus à l'entité politique à laquelle ils appartiennent, mais rien ne précise qu'elle doit forcément être représentée sous forme d'Etat-Nation. En d'autres termes, la notion de citoyenneté surpasse celle de nationalité puisqu'elle relie avant tout les citoyens à des droits et non à un Etat. Il devient donc illogique de vouloir strictement lier la citoyenneté européenne à l'obtention de la nationalité des Etats membres.¹³ Par conséquent, le développement d'une citoyenneté européenne hors du cadre étatique est tout à fait possible.

Toutefois, le paradigme « des actes de citoyenneté européenne » introduit par Michael Saward¹⁴ démontre que la réflexion sur la citoyenneté est bien plus élargie. Selon lui, reconnaître uniquement son existence juridique ne suffit pas. Les citoyens concernés doivent faire vivre ce statut, l'incarner, le revendiquer. En d'autres termes, le sentiment d'appartenance des populations n'est pas à négliger car il constitue une part importante de la définition de la citoyenneté. Concernant celle de l'Union, critiquée pour son aspect économique et pour son inadéquation avec la réalité de sa population, elle ne pourra pas réellement émerger en offrant uniquement des droits politiques, sans une reconnaissance et une approbation des populations concernées. Aussi, ces actes citoyens peuvent a posteriori faire émerger de nouvelles pratiques, notamment au travers de leurs « actes d'affirmation », revendiquant ainsi leur identité en tant que citoyen appartenant à la communauté européenne. Par conséquent, pour que cela devienne réalité, cette notion doit se concrétiser symboliquement comme matériellement, afin de permettre à chacun de se sentir membre à part entière de cette citoyenneté.

3. Acquérir la citoyenneté européenne sans obligation d'obtenir la citoyenneté d'un pays membre

L'ambition de rendre la notion de citoyenneté européenne indépendante c'est aussi permettre à certains citoyens de l'acquérir, sans être automatiquement soumis à l'obtention d'une citoyenneté nationale, qui peut parfois prendre beaucoup plus de temps. En effet, dans de nombreux pays européens tels que l'Italie ou l'Espagne, les délais pour prétendre obtenir la citoyenneté nationale est de dix ans ! Certes, il n'est pas judicieux d'octroyer les droits européens à un ressortissant étranger établi sur le territoire d'un pays membre pour une courte période. Toutefois, pourquoi attendre si longtemps avant de posséder les mêmes droits que les citoyens nationaux et d'être pleinement inclus dans la communauté européenne ? L'obtention d'un permis de séjour permanent prouve que l'individu a su s'intégrer, trouver un emploi, payer ses impôts, participer à la société dans laquelle il vit, pour une durée minimum de cinq ans. Pourquoi n'aurait-il pas les mêmes droits, notamment européens, que les autres ? Il est injuste de considérer qu'une personne n'ayant pas la citoyenneté nationale d'un pays et vivant sur ce même territoire depuis des années ne puisse pas pleinement jouir de ses droits en tant qu'europpéen, notamment ceux relatifs aux élections, mais aussi à l'exercice de sa

¹³ Christine Kaddous, Diane Grisel, *Libre circulation des personnes et des services*, Dossiers de droit européen, 2012, p13

¹⁴ Michael Saward, « *The Dynamics of European Citizenship: Enactment, Extension and Assertion* », *Comparative European politics*, 11 (1), 2013, p.49-69

liberté de circulation et de séjour, sans faire face à de nombreuses conditions et restrictions actuellement imposées à la fois par l'UE et par les Etats membres.

Prenons l'exemple du Royaume-Uni, ancien État membre, qui a délivré le droit de vote européen aux citoyens du Commonwealth. En effet, dans un *arrêt Espagne vs R-U*¹⁵, la cour a jugé qu'il était possible de le faire pour les personnes n'étant pas sur le territoire mais ayant des liens étroits avec un Etat membre. En ce sens, pour avoir accès aux droits des citoyens européens, il faut un élément d'extranéité qui lie l'individu à la communauté européenne. Qu'en est-il des personnes ayant obtenu une carte de résident long-séjour UE, de la carte bleue européenne ? Il s'agit pourtant ici d'un véritable lien avec le pays d'accueil, lequel a demandé à la personne du temps, de la volonté, de l'adaptation pendant les années où son séjour n'était pas permanent. Quels sont les motifs pour ne pas pleinement les inclure ?

Ainsi, en considérant la citoyenneté européenne comme étant autonome de celle nationale, elle gagnerait en crédibilité, en force mais aussi permettra une meilleure reconnaissance des droits qu'elle implique pour ses membres.

II- Un passeport comme outil juridique de renforcement de la citoyenneté européenne

L'ambition en facilitant la liberté de circulation et d'établissement au sein d'un pays membre est d'octroyer aux résidents permanents un « passeport européen ». Ce dernier représenterait pour les bénéficiaires une preuve matérielle de leur adhésion à la communauté européenne, sur lequel seraient inscrits les droits des membres de l'UE et ses principes généraux de fonctionnement. Alors qu'actuellement un ressortissant d'Etat tiers peut uniquement accéder aux droits européens complets en obtenant la nationalité d'un autre pays membre, l'objectif ici est de leur permettre d'y accéder dès lors qu'ils deviennent résidents permanents (soit au bout de cinq ans dans la plupart des pays membres pour les ressortissants de pays tiers). Ainsi, en travaillant sur l'inclusivité et la simplicité de la libre circulation, cela entraînera un renforcement de la citoyenneté européenne et une meilleure connaissance des droits acquis.

Cette idée n'est pas à confondre avec les actuels passeports européens délivrés dans chaque pays de l'Union, à valeur nationale uniquement. L'objectif ici est de développer un papier, similaire à un passeport, mais qui cette fois-ci aurait une valeur européenne et pourrait être octroyé sans nécessité d'obtenir une citoyenneté nationale en amont.

1. La garantie des principes et des droits prévus par les traités européens

En premier lieu, ce nouveau passeport, sous forme d'un papier juridique, serait une matérialisation concrète des droits européens pour tous les bénéficiaires et notamment, pour les ressortissants de pays tiers. Il permettrait à ces derniers de comprendre et d'intégrer pleinement les droits et principes liés à l'Union et représenterait une protection supplémentaire pour le respect des principes d'égalité et de non-discrimination, et ce, quel que soit le pays européen d'accueil. A terme,

¹⁵Arrêt Es vs R-U, Eur-Lex, affaire C-145/04, CJUE, relatif au droit de vote, des ressortissants du Commonwealth résidant à Gibraltar et ne possédant pas la citoyenneté de l'Union, 12 septembre 2006 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A62004CJ0145>

communautaire. Ainsi, les ressortissants étrangers ne peuvent pas prétendre être intégrés dans un Etat membre s'ils ne comprennent pas et/ou ne respectent pas les codes imposés par l'Union Européenne.

Si la libre circulation est présentée comme l'essence même de la citoyenneté européenne, sa consolidation et son harmonisation auront des retombées positives sur la construction européenne afin qu'elle tende vers plus d'égalité et de reconnaissance de la part de ses membres.

III- Un passeport comme outil juridique de renforcement de la citoyenneté européenne

Si le passeport européen est présenté comme garantie des droits européens existants, cela signifie d'autre part, qu'il favorisera un renforcement de la citoyenneté européenne. En ce sens, elle doit être à la fois concrète mais aussi légitime et reconnue par les habitants membres de l'Union. C'est au travers de cet objectif final que le passeport aurait une réelle utilité.

1. Faire émerger la réalité de la communauté européenne grâce à ce passeport européen

La création de ce passeport à dimension européenne sera une concrétisation et une matérialisation de la communauté européenne. Il serait ainsi délivré par des structures présentes dans chaque pays membre de l'UE, des sortes d'ambassades européennes. Cela permettrait d'installer un dialogue plus effectif entre l'Union et ses habitants ainsi qu'avec les ressortissants étrangers installés de manière permanente sur le territoire. En effet, faire émerger la réalité de la communauté européenne c'est aussi informer les citoyens sur l'Union. Par exemple en France, il existe de nombreuses « Maison de l'Europe », des structures qui servent à promouvoir l'Europe sur leur territoire et à informer les citoyens sur l'Union et sur leurs droits. Mais existe-t-il des équivalences dans le reste des Etats membres ? Après avoir fait des recherches sur le sujet, il est possible de citer le réseau EUNET ou « *European Network for Education and Training* »¹⁷. Il a pour ambition de rassembler l'ensemble des organisations cherchant à promouvoir et informer les citoyens sur l'Europe et son fonctionnement. Il compte à ce jour 78 membres dans 25 Etats de l'Union. Dans un premier temps, on comprend rapidement que tous les pays de l'Union ne possèdent pas des relais d'informations connus auprès desquels les européens et ressortissants étrangers peuvent s'y référer. En outre, 22 de ces structures sont situées en France, alors que de nombreux pays tels que la Hongrie, la Roumanie, la Suède, le Danemark ou encore les Pays-Bas n'ont recensé qu'une seule structure sur l'ensemble de leur territoire. Cela illustre un manque évident de relais d'information concernant l'Europe sur le territoire communautaire, notamment pour les jeunes. Ainsi, c'est dans une nécessité d'information et de prise de conscience européenne que la création de ce passeport est nécessaire. Tout d'abord, il doit permettre une homogénéisation de procédure pour l'accès aux droits européens pour les résidents permanents étrangers au sein du territoire communautaire. Il sera alors bénéfique pour les ressortissants étrangers mais le sera tout autant pour les citoyens déjà européens n'étant pas correctement informés sur leurs droits mais aussi sur l'identité de leurs voisins européens et de la manière dont est composée l'Union Européenne. Très souvent, les citoyens européens ne savent pas différencier la zone euro, de l'espace Schengen ou encore citer les membres de l'Union Européenne.

¹⁷ European Network for Education and training, site web EUNET: [Members | European Network for Education and Training – EUNET e.V. \(european-net.org\)](http://Members | European Network for Education and Training – EUNET e.V. (european-net.org))

Ainsi, ce passeport regrouperait toutes ces informations permettant d'illustrer concrètement l'Union, ses habitants et son fonctionnement pour une meilleure compréhension de celle-ci.

D'autre part, créer ce type de passeport européen développerait une représentation numérique réelle de la communauté. A l'heure actuelle, rien ne permet de calculer exactement le nombre de citoyens européens ou de bénéficiaires de certains droits européens. Par conséquent, exposer précisément les dynamiques de l'UE reste complexe. Ainsi, grâce à des recensements démographiques, nous pourrions comprendre plus facilement la composition et les évolutions au sein de la communauté des 27 Etats membres, tant au niveau de la natalité, de la mortalité que des migrations. Ces chiffres tangibles représenteraient pour les habitants des preuves concrètes de leur appartenance à l'UE afin de faire émerger une réelle conscience de leur citoyenneté européenne et des droits dont ils bénéficient.

2. Concrétiser l'essence même de la citoyenneté : approfondir la démocratie européenne par le droit de vote

Le TUE (Traité de l'UE) affirme que chaque citoyen européen devrait avoir le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. En réalité, l'accès à ce droit est incomplet et inégalitaire. Ainsi, ce passeport doit permettre l'accès à l'intégralité des droits européens pour ses bénéficiaires, citoyens européens comme résidents permanents issus de pays tiers. Pour le moment, ces derniers peuvent jouir d'une majorité des droits européens, tels que la liberté de circuler, de travailler, d'accéder aux droits consulaires, à la protection des droits fondamentaux... Toutefois, un droit manque à l'appel et représente pourtant un fondement de la citoyenneté européenne et de la démocratie : le droit de vote et d'éligibilité. En effet, un citoyen européen est en capacité de voter aux élections municipales et européennes de n'importe quel pays membre. Aussi, il peut devenir représentant puisqu'il est éligible et possède donc la capacité de se présenter dans son pays d'accueil pour ces mêmes élections. Cependant, cela est conditionné puisque pour accéder à ces droits, la nationalité d'un pays membre est nécessaire. Ainsi, les ressortissants de pays tiers résidant de manière permanente dans un de ces pays ne pourront pas exercer pleinement leurs droits européens s'ils ne deviennent pas citoyens nationaux d'abord. De ce fait, il ne sera pas possible de faire émerger une réelle citoyenneté européenne si tous les membres de cette communauté n'ont pas le droit de vote afin d'élire leurs représentants et exercer leur rôle de citoyen. Comment encourager un individu vivant depuis quinze ans dans un autre pays membre que son pays d'origine à y rester s'il ne peut pas prendre part au débat démocratique et à la vie politique ? Le passeport européen serait ainsi une garantie pour les bénéficiaires de la pleine jouissance de leurs droits européens, au même titre que les citoyens originaires des 27 pays membres de l'UE.

Dans cette même idée, une initiative citoyenne européenne (ICE) a été lancée en 2020 par l'équipe de Voters Without Borders¹⁸, composée de jeunes volontaires européens. Leur idée est de défendre un approfondissement des droits politiques des citoyens européens comprenant le droit de vote aux élections régionales, nationales ainsi qu'aux référendums, dans n'importe quel pays membre. L'objectif est de faire émerger une réelle démocratie européenne transnationale dans laquelle ses habitants pourront conserver leur rôle et leurs droits en tant que citoyen, même en vivant dans un autre pays européen. En outre, il s'agit aussi d'affirmer la citoyenneté européenne en tant que telle.

¹⁸ Voters Without Borders website, 2021, [Sign our European Citizens' Initiative - Homepage - Voters Without Borders](#)

Précédemment, nous avons vu que le fondement d'une citoyenneté résidait dans ses droits politiques. Ainsi, si un citoyen européen ne jouit pas de ses pleins droits politiques, la citoyenneté en question perdra en légitimité et le citoyen ne portera que peu d'intérêt pour elle, ce qui est actuellement le cas. Enfin, cette avancée permettrait aux expatriés une meilleure intégration et une juste représentation dans leur pays d'accueil, des conditions nécessaires afin de favoriser la mobilité des citoyens européens et renforcer la communauté européenne d'égaux, voulu par l'Union Européenne.

CONCLUSION

Ainsi, la libre circulation des personnes, présentée comme une valeur fondamentale inhérente à la citoyenneté européenne, continue de poursuivre son objectif initial de renforcement du marché intérieur. Si la directive 2004/38 avait pour ambition juridique de codifier la volonté d'une plus grande inclusion des droits européens, son application au sein des Etats membres reste très complexe et inégale selon les pays d'accueil. Si la liberté de circuler et surtout de séjourner est fondée sur les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement, ces éléments restent interprétés de manière très restrictive par la Cour de Justice de l'UE. Cela complexifie les possibilités de s'établir de manière permanente dans un pays membre, notamment pour les ressortissants issus de pays tiers, qui font à la fois face aux réticences des pays de l'Union mais aussi face aux nombreuses conditions imposées par la législation européenne encadrant la libre circulation. Tout est pensé pour prioriser le marché intérieur et sa durabilité, au travers par exemple de Golden visa ou de la nécessité d'avoir des ressources suffisantes pour les demandeurs, ce qui in fine, ne participe pas à développer un droit de libre circulation accessible à tous. La pleine jouissance des droits émanant de la citoyenneté européenne reste, pour le moment, un privilège économique que tout le monde ne peut pas s'offrir.

En outre, la communauté européenne est composée, certes de ses citoyens originaires des pays membres, mais aussi des ressortissants étrangers installés de manière permanente dans un des vingt-sept Etats. Toutefois, au regard de la dépendance de la citoyenneté européenne à celles nationales, ils n'ont que très peu souvent accès à l'intégralité des droits européens, notamment celui du droit de vote, pourtant essentiel à la vie démocratique d'un citoyen. Ces individus qui peuvent résider depuis des années sur le sol européen ne sont pas correctement représentés et considérés comme membres à part entière de la communauté de l'Union, ce qui ne permet pas de faire émerger une réelle conscience européenne. Comment identifier clairement qui possède ou ne possède pas la citoyenneté européenne ? Comment justifier que des individus puissent avoir accès à certains droits européens sans pouvoir obtenir la citoyenneté européenne ? La composition de la communauté européenne n'est pas suffisamment perceptible et ne pourra l'être sans une évolution de la libre circulation.

Ainsi, au regard des contraintes actuelles, intrinsèques à la libre circulation, il devient nécessaire de considérer la citoyenneté européenne comme indépendante de celles nationales. Chaque citoyen et ressortissant étranger installé durablement sur le territoire doit pouvoir jouir pleinement de ses droits européens, sans obligation d'obtenir obligatoirement la nationalité d'un Etat membre en amont, qui reste une procédure très longue et complexe. La matérialisation de ce nouveau statut pourrait se faire au travers de la création d'un passeport à valeur européenne, une idée qui permettrait, dans un premier temps, d'harmoniser les procédures nationales de permis de séjour

permanent afin que chaque ressortissant étranger puisse avoir les mêmes possibilités d'accès à cette liberté. Il doit aussi représenter une garantie juridique des droits et des principes émanant de l'Union Européenne pour ses bénéficiaires. Enfin, ce papier a pour objectif à terme de faire émerger de manière concrète et numérique la communauté européenne, afin que chaque citoyen européen puisse prendre conscience de son appartenance à l'Union Européenne et, par conséquent, à une entité transnationale solidaire et unie de vingt-sept Etats membres. En renforçant et en harmonisant les conditions de libre circulation et de séjours permanents, l'Union pourra participer à l'émergence d'une véritable citoyenneté européenne grâce à laquelle ses membres pourront devenir de véritables acteurs démocratiques européens.

ANNEXES

Tableau comparatif des procédures d'octroi de permis de séjour longue durée selon les pays européens

- ➔ Comparaison de onze pays membres de l'Union Européenne (Belgique, Grèce, France, Italie, Allemagne, Danemark, Suède, Espagne, Bulgarie, Roumanie, Irlande)

Objectif :

- Illustrer les grandes disparités entre les pays en matière de procédures de permis long séjour
- Identifier les causes de la mauvaise intégration des ressortissants des Etats tiers dans leur pays d'accueil
- Prouver la nécessité d'harmoniser ces procédures au niveau européen afin de voir émerger une réelle communauté européenne

PAYS EUROPEENS	BELGIQUE	GRECE	FRANCE	ITALIE
POUR LES RESSORTISSANTS ETATS TIERS				
Différents permis longs	<ol style="list-style-type: none"> Résident longue durée (carte électronique D) = octroi du titre de séjour résident de longue durée-UE Séjour à durée illimitée pour les demandeurs d'asiles (après séjour de 5 ans) = carte électronique B Carte de séjour longue durée - Membre de la famille = carte électronique F 	<ol style="list-style-type: none"> Séjour longue durée UE Séjour permanent 	<ol style="list-style-type: none"> Carte de séjour longue durée-UE Carte de résident de 10 ans (peut être renouvelable pour être permanente) Carte de résident permanent = renouvelable après renouvellement carte de résident 10 ans ou de longue durée-UE 	<ol style="list-style-type: none"> Permis de résidence longue durée (temporaire) = de trois mois à cinq ans Permis de résidence permanente = dès 5 ans = carta di soggiorno Permis long-séjour UE Au bout de 10 ans = possibilité de demander la citoyenneté
Conditions pour être éligibles aux permis de long séjour	<ol style="list-style-type: none"> Séjour de 5 ans / ID / moyens de subsistances suffisants (855€ + 285€ par personnes à charge) / ne pas représenter un danger pour l'ordre public = ne s'applique pas aux étudiants/bénéficiaires d'un statut interna spécial/demandeurs d'asiles 	<ol style="list-style-type: none"> 5 ans / ressources suffisantes / assurance santé complète / bonne connaissance du langage grec / connaissance de l'histoire grecque 	<ul style="list-style-type: none"> Attaches familiales en France depuis 3 ans Parler français Bénéficiaire d'une ordonnance de protection Apport d'une contribution économique exceptionnelle à la France 	<p>A partir du permis permanent :</p> <ul style="list-style-type: none"> Résident depuis 5 ans Avoir un permis de résidence Min de revenus (> aux alloc sociales) Logement adéquat
Documents à fournir	ID / preuves de revenus stables / assurances maladie / avoir un titre valable		<ol style="list-style-type: none"> = résider depuis 5 ans ou titulaire d'une CBE / ressources (SMIC) / assurance maladie / intégration (français) / ID / justificatif de domicile et de ressources / coût 225€ = Infos état civil / Coût entre 19-260€ / justificatif de domicile / déclaration de non-polygamie / carte de séjour ou visa / certificat médical délivré par l'OFII / certificat de langue 	<ol style="list-style-type: none"> Permis de résidence : ID / doc prouvant les raisons pour rester / assurance santé / visa de long-séjour / test de langue, nv A2 = exclu pour les visas étudiants/réfugié/courte durée/humanitaire

			3) = Infos civiles / justificatif de domicile / déclaration sur l'honneur de respect des principes de la Rep, de non polygamie, contrat d'accueil de l'OFII, doc de langue + carte résident 10 ans ou carte longue durée-UE + prix de 260€	
Quelle autorité est compétente	Demande : Administration communale du lieu de résidence	1. Offices municipales	Préfecture ou sous-préfecture	Postes de polices
	Examen : office des étrangers	2. A la préfecture		
Droits accordés	1. Inscription au registre de la population / Accès au marché du travail 2. Pas d'inscription au registre de la pop mais à celui des étrangers (CIRE) = pas droit à l'intégration sociale	Permis de séjour = Enfants peuvent suivre l'éducation européenne + premiers secours gratuits + immatriculation grecque + accès au marché du travail + plus facile avec une bonne cdt financière	Droit de travailler / bénéficier des prestations sociales	1. Droit aux presta sociales, pas de droit de vote, à l'école, pas de restriction pour circuler au sein des EM pas plus de 90j par période de 6 mois 2. Droit aux emplois du gouv (pas soumis aux quotas) / éligible aux aides sociales, soins de santé
Durée du permis	1. illimité mais carte D est valable 5 ans, il faut demander son renouvellement		10 ans pour les 3 mais renouvellement durée indéterminée si permanent	
Droit de circulation dans les autre EM		Possibilité de circuler dans l'UE sans visa supplémentaire	Possible sans demande de visa en plus	2. Possible de vivre dans un autre pays UE sans visa ou permis de travail
Particularités	- Le séjour peut être retiré si la personne représente une charge déraisonnable pour le pays - Perd son titre s'il acquiert le même dans un autre EM	Obtention possible d'un permis de 5 ans avec l'achat d'un bien immobilier > 250 000€ (donc pas de condition de présence min requise et pas besoin de visa D)		- Retrait possible du séjour permanent si absence de plus de 12 mois d'Italie - Possibilité Permis de séjour « électif »/de retraite ? = peut séjourner en Italie sans travailler si possession d'une autre source de revenus comme des propriétés, retraites... = min avoir 31000€ et donc pas possible de travailler

PAYS EUROPEENS	ALLEMAGNE	DANEMARK = CAS PARTICULIER	SUEDE	ESPAGNE
POUR LES ETATS TIERS				
Différents permis longs	<ol style="list-style-type: none"> 1. Permis de séjour / (Aufenthaltserlaubnis) = temporaire 2. Le permis de séjour permanent / d'établissement (Niederlassungserlaubnis) = durée illimitée 3. Permis de séjour longue-durée CE (permanent) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le permis de régime d'entreprise 2. Liste positive : encourage les secteurs d'emploi moins dynamiques 3. Le schéma « Pay limit » 4. Le régime de carte verte : système de points 5. Permis de résidence permanente 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Permis de résidence longue durée = protection subsidiaire, ceux qui ont eu un permis de travail/de visite pas bénéficiaires 2. Permis de résident permanent 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Permis de long séjour / permanent 2. Permis de longue durée-UE 3. Possibilité d'obtention de la citoyenneté nationale au bout de dix ans
Conditions	<ol style="list-style-type: none"> 1. Résider depuis 5 ans / travailler et avoir une résidence permanente dans le pays 2. 3. avoir depuis 5 ans un permis de séjour et être affiliée à la sécu sociale / disposer d'un logement décent et permanent / connaissances de base sur la société all + Cds assouplies pour : bénéficiaires de la carte bleue euro, travailleurs hautement qualifiés / indépendants, diplômés d'un cursus univ en Allemagne 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si obtention d'un travail stable dans une entreprise étrangère est installée et innovante/éducative... 2. Possible de demander un permis de résidence si on trouve un emploi qui manque de main d'œuvre 3. Permet d'avoir un permis de résidence si on trouve un job qui offre au moins 375,000 DKK / an (= 50,400€) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. avoir un permis de résidence valide / ressources suffisantes pour soi et sa famille / 2. - Au bout de 5 ans, on le gagne (pour les citoyens dans la EEA) - les membres de la famille d'un EEA sont aussi éligibles - en dehors : 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 5 ans de séjour régulier avec n'importe quel titre de séjour 2. Pas de cds d'intégration / ressources suffisantes / assurance maladie
Documents à fournir	<ul style="list-style-type: none"> - passeport valable + de trois mois - formulaires de demande - ressources financières suffisantes - couverture santé - preuve du but du voyage 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Assurance santé / min de 100 points. 5 critères : éducation, habilité linguistique, expérience pro, adaptabilité, âge 5. Permis de résidence temporaire pour au moins 8 ans et séjour de 5 ans au Danemark / pas de crime / pas de dette publique / pas avoir reçu d'aide publique de l'assistance sociale dans les 3 dernières années / preuve de résidence / Danish 		

		language level 2 / travail dans le pays depuis au moins 3 ans et demi / taxe de 6,370 DKK (856€) pour raison de travail/études		
Quelle autorité est compétente		1) Application en ligne (portail officiel de l'immigration) 2) Analyse par des fonctionnaires du gouv danois	Office national des migrations	Demande à effectuer à la Oficina de Extrajeria
Droits accordés	1. exercice d'une activité pro si le permis le mentionne. (cdt qui respecte le principe de priorité, emploi dispo si n'est pas exercé par un citoyen de l'UE) = accès restreint au marché du travail 2. 3. autorise tout emploi	1. 2. 3. 4. Possibilité d'amener sa famille 5. Accès aux services de santé / éducation gratuite pour les enfants / circulation dans l'espace Schengen / possibilité de travailler dans un autre pays UE sans besoin de visa de travail / ouvre les portes pour devenir citoyens danois / possibilité de propriétés	1. 2. Inscription au register de la population = accès aux prestations sociales, compte en banque, gratuité de l'école	Une carte de résident est une "autorisation permanente de résider et travailler en Espagne dans les mêmes conditions que les Espagnols
Durée du permis		1. 2. 3. 4. Trois ans (possible de l'étendre à 4)		Valable 5 ans, renouvelable indéfiniment
Particularités	-	<ul style="list-style-type: none"> - Les citoyens des pays scandinaves n'ont pas besoin de permis de résidence pour vivre/travailler au bout de > 3 mois - Non membre du programme de permis de résidence longue durée-UE - Non membre du Blue Card programme - Le délais pour avoir accès au titre de séjour permanent peut être divisé par deux avec 4 cdts : nv de danois 3 + travail depuis 4 ans au moins / passer l'exam de citoyenneté / avoir un revenu annuel > à 298,101 DKK 	<ul style="list-style-type: none"> - Nordic Agreement avec Danemark, Islande, Norvège, Finlande: permet aux citoyens de ces pays de vivre dans n'importe quel pays nordique (pas besoin de permis de résidence, il faut juste s'enregistrer) - Les délais sont très longs et la procédure complexe 	<ul style="list-style-type: none"> - Existence d'un Golden visa pour les investisseurs (valide 2 ans, renouvelable à l'infini) Cdts : au moins 500,000€ dans l'immobilier, 1M€ pour invest dans une entreprise ou actions, 2M€ dans la dette publique = donne le permis de résidence (permet de circuler librement dans l'espace Schengen pd 90 jours/période de 6 mois) = éligible à la résidence permanente après 5 ans = éligible à la citoyenneté après 10 ans = permet l'accès au système de santé et d'éducation

PAYS NON MEMBRES DE SCHENGEN MAIS DANS L'UE	BULGARIE	ROUMANIE	IRLANDE = CAS PARTICULIER
POUR LES CITOYENS DE L'UE / SUISSE / EEE	<ul style="list-style-type: none"> - Pas besoin de visa pour le séjour court (3 mois) - Au-delà il faut un titre de résidence long terme mais pas nécessaire d'obtenir un permis de travail - Titre valable jusqu'à 5 ans - Titre de résident permanent valable 10 ans 	Certificat d'enregistrement après 3 mois : besoin de ressources suffisantes (30€/mois) et assurance maladie seulement si on postule en tant que personne indépendante = valable de 1 à 5 ans = très facile à avoir	Existence du IRP (Irish Resident Permit) pour pouvoir rester + de 90 jours = ne donne pas de droit, pas de liberté de circulation au sein de l'UE - = il faut des stamps particuliers selon les raisons du séjour pour avoir des droits
POUR LES ETATS TIERS			
Différents permis	COURT: 1) Visa type C, pas de possibilité de circuler librement en Europe, jusqu'à 90 jours en Bulgarie 2) A entrée multiples, valable 1 an LONG 1) Visa type D, séjour entre 3 à 6 mois 2) Titre de séjour d'un an 3) Titre de séjour longue durée UE : 5 ans 3) Permis de résident permanente	1) Permis de résident long terme 2) Permis de résident permanent 3) Permis de résident permanent pour UE	1. Séjour de long-term (stamp 4) = renouvelable 2. Demande de séjour long-term en tant que membre de la famille (époux/dépendants) (stamp 3) 3. WCATT (without condition as to time, stamp 5): résidence permanente
Conditions	1) Visa D est accordé une fois obtention du permis de travail / 2) 250 de taxes / revenus suffisants /	1. résidence temporaire d'au moins 5 ans / avoir été absent moins de 6 mois consécutifs et ne pas excéder 10 mois au total / casier judiciaire / assurance maladie / Remplir une des cdts : regroupement familial / emploi / études / volontariat / recherches scientifiques / stages / manager d'une entreprise (avec contribution d'au moins 50k€) 2. Etre en Roumanie depuis au moins 5 ans + parler roumain 3. Pas besoin de parler roumain	1. Travail légalement depuis 5 ans avec permis de travail (Stamp1) + avoir un IRP 3. Résidence d'au moins 8 ans en Irlande + seuls les timbres immigrants sont valides pour candidater = Stamp 0 (court séjour), Stamp 1A (stages), Stamp 2 (étudiants), Stamp 3 ne sont pas valables
Documents à fournir	LONG: Ressources suffisantes à sa survie et son logement / casier judiciaire / assurance médicale le couvrant au moins au min du salaire min bulgare		1/ ID / certification d'enregistrement (IRP/GNIB Card) / résidence légale / avoir un stamp 1 ou 4 / être de bonne moralité / 500€ de frais = il faut un visa travail / famille
Quelle autorité est compétente	<ul style="list-style-type: none"> - Permis de travail: agence pour l'emploi (ministère) - Les titres de séjour : ministère des affaires étrangères, service 	Au service local de l'inspection général de l'immigration (IGI)	A l'INIS (Irish naturalisation and immigration service), au département de la justice, service de l'immigration + Possible d'aller au bureau de l'immigration local pour demander un renouvellement

	admin des citoyens bulgares et étrangers		
Droits accordés	<ul style="list-style-type: none"> - Les visas : ne donnent pas le droit de travailler, il faut demander un permis (procédure raccourcie pour si obtention d'une carte bleue) - Résidence permanente : possible de travailler sans permis / même droits que les citoyens sauf droit de vote / au bout de 5 ans possible d'obtenir la citoyenneté 		<p>1. Possible de travailler, de monter une affaire, accès aux services et aides d'état</p> <p>2. pas possible de monter un business, pas possible de travailler</p>
Durée du permis	<ul style="list-style-type: none"> - Permis de travail : un an, renouvelable 	<p>1) De 1 à 5 ans renouvelable</p> <p>2) 5 ans pour non-UE, pas de renouvellement automatique</p> <p>3) 10 ans pour UE = possible de le perdre avec une absence consécutive de 12 mois</p>	<p>1. Pour 5 ans</p> <p>2. Pas de condition de temps</p>
Particularités	<p>Possibilité d'avoir une résidence permanente par investissement en obligations d'État (512,000€)</p> <p>= n'importe qui, JUSTE avec UNE VISITE en Bulgarie</p> <p>= le permis peut devenir une possibilité de citoyenneté si l'investissement dure au moins 5 ans</p> <p>= pas besoin de nv de langage</p>	<p>Investisseurs de min 1M d'euros ou qui ont créé au moins 100 emplois à plein temps peuvent recevoir le permis résident longue durée</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grande différence entre UE citoyens et les non UE c'est qu'ils ne peuvent pas venir en tant que « personne financièrement indépendante » = il faut une autre raison - N'offre pas de plan de retraite - En cas de non respect du certificat d'enregistrement au bout de 90 jours = 600\$ de taxes ou interdiction de revenir en Roumanie (pour les pays tiers) Lois changent tout le temps, ne sont pas les mêmes selon les comtés 	<ul style="list-style-type: none"> - Non membre du programme de permis de résidence longue durée-UE - Non membre du Blue Card programme <p>= seul pays de l'UE à être non membre de la directive sur les permis de séjour pour les résidents de longue durée + non membre de l'espace Schengen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existence d'un permis Ireland Investment Visa (golden Visa) Cdts : investissent d'1M€ dans une entreprise irlandaise / de 2M € dans de l'immobilier, donner 500,000€ à un projet d'utilité publique (art, sport, éducation ou santé) = stamp 4 pour l'investisseur et sa famille - = possible d'espérer accéder à la citoyenneté après plusieurs années

SITOGRAFIE POUR LE TABLEAU

- [Droit d'asile et politique migratoire | Vie publique.fr \(vie-publique.fr\)](#)
- [Asile et immigration : la loi du 10 septembre 2018 | Vie publique.fr \(vie-publique.fr\)](#)
- [Du délit de solidarité au principe de fraternité : lois et controverses | Vie publique.fr \(vie-publique.fr\)](#)
- [Allemagne Guide: Permis de résidence, Les permis de résidence et procédures de demande: Toute personne \(justlanded.com\)](#)
- [Différents statuts de séjour en Belgique \(vivreenbelgique.be\)](#)
- [Résident longue durée en Belgique - ADDE](#)
- [Carte de résident - Droit des étrangers \(jurifiable.com\)](#)
- [Circulation des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne \(senat.fr\)](#)
- [Statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée - Légavox \(legavox.fr\)](#)
- [Long-Term Residence In The European Union - Employment and HR - European Union \(mondaq.com\)](#)
- [Swedish residence permits for long-term residents of another EU country - Swedish Migration Agency \(migrationsverket.se\)](#)
- [Refworld | Italy: Italian residence permits, including the carta di soggiorno \(permanent residence card\); rights and obligations of holders; whether the holders have access to Italian citizenship](#)
- [Residence permit - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles \(asylumineurope.org\)](#)
- [resident longue duree ce en italie.pdf \(gisti.org\)](#)
- [EUR-Lex - I33118 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)
- [Denmark Guide: Citizenship, How to get the Danish nationality: There are a number of different ways to \(justlanded.com\)](#)
- [Permanent Residence Permit - Denmark - Angloinfo](#)
- [New to Denmark \(nyidanmark.dk\)](#)
- [How to Obtain Denmark Permanent Residence Permit - Careergigo](#)
- [Without Condition As To Time Endorsements \(inis.gov.ie\)](#)