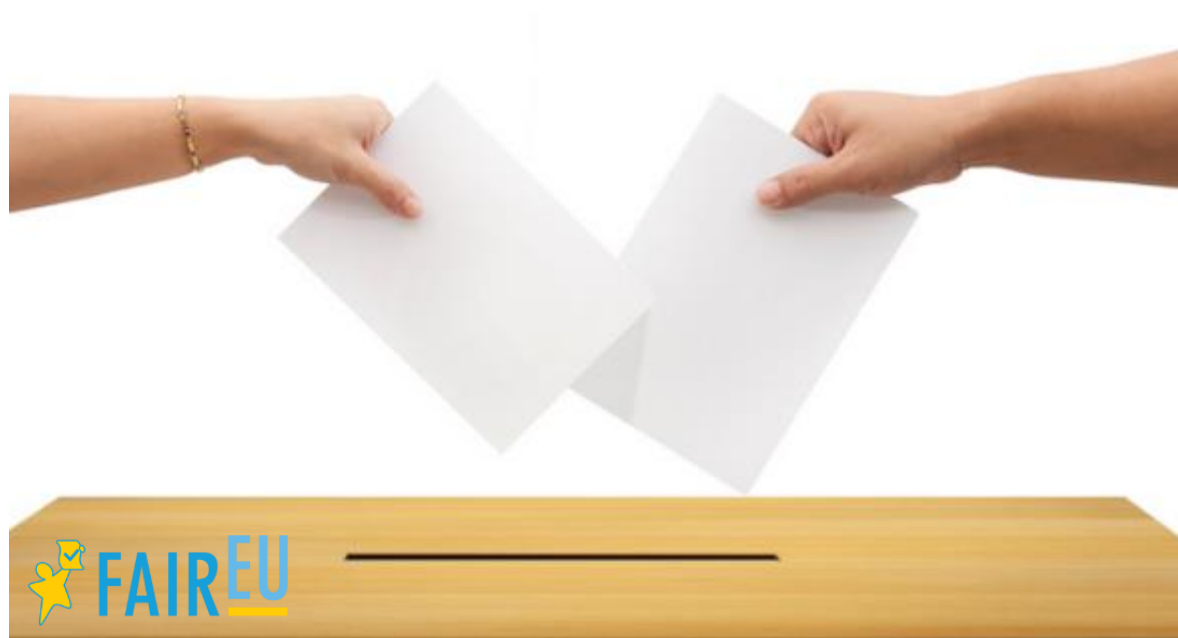


OBSTACLES A LA LIBRE CIRCULATION ET A LA PARTICIPATION POLITIQUE DES CITOYENS MOBILES DE L'UNION



Note de synthèse

ECAS Bruxelles, avril 2019

Obstacles à la libre circulation et à la participation politique des citoyens mobiles de l'Union

Auteurs : Anna Zaremba, Marrit Westerweel

Éditeur : Assya Kavrakova

Cette publication a été produite dans le cadre du projet FAIR EU. FAIR EU est financé par le programme Droits, égalité et citoyenneté de l'Union européenne (2014-2020). Le contenu de ce rapport représente uniquement le point de vue de l'auteur et n'engage que sa seule responsabilité. La Commission européenne ne peut en aucun cas être tenue responsable de toute utilisation qui pourrait être faite des informations qu'il contient.



Co-funded by the Rights,
Equality and Citizenship (REC)
Programme of the European Union



Introduction

Le droit à la libre circulation bénéficie d'un soutien important chez les citoyens européens et constitue l'une des réalisations les plus appréciées de l'UE. En 2017, environ 17 millions de citoyens de l'UE résidaient dans un pays de l'Union européenne autre que le leur (Eurostat 2017).

La citoyenneté européenne donne à chaque citoyen de l'UE le droit de voter et de se présenter aux élections européennes et municipales dans l'État membre où il réside aux mêmes conditions que les ressortissants du pays. Du fait de divers obstacles et d'un manque d'information toutefois, la participation politique des citoyens mobiles de l'Union aux élections locales et européennes dans leurs États membres d'accueil reste limitée.

Ce document a pour objectif de fournir un résumé du « Rapport de synthèse sur les obstacles à la liberté de circulation et leur impact sur la participation politique des citoyens mobiles de l'Union ». Ce rapport, rédigé dans le cadre du projet FAIR EU¹, fournit une analyse des obstacles que rencontrent les citoyens mobiles de l'Union lorsqu'ils s'installent ou résident dans un autre État membre et souhaitent rester actifs sur le plan politique.

Étant donné que l'approche du projet FAIR EU repose sur l'hypothèse que la liberté de circulation et les droits politiques des citoyens mobiles de l'Union sont étroitement liés, ce résumé offre un aperçu des principaux obstacles à leur libre circulation et à leurs droits politiques en Belgique, en France, en Grèce, en Irlande, au Luxembourg et au Portugal, les pays avec la plus grande part de citoyens mobiles de l'Union dans leur population (Eurostat 2017) et le plus faible pourcentage de citoyens mobiles de l'Union inscrits sur les listes électorales locales². Six groupes cibles ont été formés dans ces États membres afin de discuter du problème avec les pouvoirs publics, des organisations de la société civile, des experts juridiques et des citoyens.

Enfin, le rapport fournit également des recommandations pour une meilleure inclusion, égalité, intégrité et participation électorale des citoyens mobiles de l'Union.

¹ <https://faireu.ecas.org/> (accès le 15 mars 2019)

² Commission européenne, Rapport sur l'application de la Directive 94/80/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, disponible ici : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0044> (accès le 15 mars 2019)

Obstacles à la liberté de circulation

En 2017, les citoyens mobiles de l'Union représentaient presque 8 % de la population totale de Belgique (Eurostat 2017). Les pays les plus représentés incluaient la France (12 %), l'Italie (12 %), les Pays-Bas (12 %), la Roumanie (6 %), la Pologne (5 %), l'Espagne (5 %), le Portugal (3 %) et l'Allemagne (3 %)³.

Les citoyens de l'Union et les membres non européens de leur famille doivent faire face à plusieurs obstacles dans l'exercice de leur liberté de circulation, en ce qui concerne notamment leurs droits de séjour et l'accès à la sécurité sociale et aux soins de santé. Les problèmes les plus courants incluent :

- La longueur des délais pour recevoir leurs titres de séjour ;
- Les vérifications régulières de leurs titres de séjour par la police ;
- L'interprétation stricte de certains concepts, comme celui de « ressources suffisantes » ou de « charge déraisonnable » pour le système de sécurité sociale, qui peut entraîner le déni de résidence et l'expulsion : en 2016, 1 918 citoyens mobiles de l'Union ont fait l'objet d'une décision d'expulsion pour manque de ressources économiques suffisantes⁴ ;
- Des exigences excessives et des motifs injustifiés pour refuser les visas des membres non européens de la famille des citoyens de l'Union.

Obstacles à la participation politique en Belgique

En octobre 2018, lors des dernières élections municipales en Belgique, seuls 17,45 % de l'électorat potentiel des citoyens mobiles de l'Union était inscrit sur les listes électorales. L'intérêt pour les élections européennes parmi les citoyens mobiles de l'Union est encore plus faible : seuls 10 % d'entre eux étaient inscrits pour les élections de 2014⁵.

Les problèmes suivants sont considérés comme les principaux obstacles à la participation politique :

- Le vote obligatoire : les citoyens mobiles de l'Union qui s'inscrivent sur les listes électorales pour des élections locales ou européennes sont ensuite tenus de voter régulièrement, sauf à demander leur radiation des listes ;
- La disponibilité limitée des informations relatives au processus d'inscription ;
- Le manque d'implication des personnalités et partis politiques belges ;
- L'obligation de s'inscrire sur les listes électorales plusieurs mois avant les élections. En effet, de nombreux citoyens étrangers qui voyagent régulièrement pour le travail ne savent pas nécessairement s'ils seront en Belgique le jour des élections. S'engager à voter en s'inscrivant sur des listes électorales plusieurs mois à l'avance peut donc être contraignant.

³ https://www.myria.be/files/MIGRA2018_FR_C2.pdf (accès le 15 mars 2019)

⁴ FEANTSA, Fitness Check Report for Belgium A review of the state of compliance of Belgium's implementation of Directive 2004/38 on residence rights of EU citizens and their family members, 2018, disponible à l'adresse : https://www.feantsa.org/download/prodec-legal-fitness-check_belgium1860392861562691280.pdf (accès le 15 mars 2019)

⁵ CSES, Final Report Study on the Conduct of the 2014 Elections to the European Parliament, 2015, disponible à l'adresse https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_report_2014_ep_elections_study_cses_10_march_2015_en.pdf (accès le 15 mars 2019)

Obstacles à la liberté de circulation et à la participation politique

Pour les membres du groupe cible à Bruxelles, certains obstacles rencontrés par les citoyens mobiles de l'Union quant à leur liberté de circulation pourraient avoir un impact négatif sur l'inclusion politique et la volonté de participer aux élections locales.

Les délais d'attente, les demandes de documents inutiles et la lenteur du processus d'obtention de titre de séjour peuvent en particulier décourager les citoyens mobiles de l'Union et freiner leur désir d'implication dans la vie politique locale.

Le risque d'expulsion du pays constitue également un facteur décourageant. Les citoyens mobiles de l'Union en situation matérielle et d'emploi irrégulière ne voudront pas s'inscrire sur les listes locales par peur d'être expulsés et ne pourront donc pas participer aux élections.

FRANCE

Obstacles à la liberté de circulation

En 2015, la France comptait environ 1,5 million de citoyens mobiles de l'Union résidant sur son territoire, soit 2,3 % de la population totale du pays. La plupart d'entre eux venaient d'Italie (4,5 %), du Portugal (4,3 %), du Royaume-Uni (4,3 %), d'Espagne (3,6 %) et de Roumanie (3,2 %) ⁶.

Les citoyens de l'Union et les membres non européens de leur famille doivent faire face à plusieurs obstacles pour exercer leur droit à la libre circulation des personnes en France. Les problèmes les plus courants incluent :

- Les difficultés à obtenir les titres de séjour. Les préfetures françaises refusent souvent d'émettre des titres de séjour pour les ressortissants de l'UE, car ils n'ont aucune obligation de s'enregistrer en France. Cela crée des difficultés pour ceux qui doivent prouver qu'ils résident dans le pays pour pouvoir bénéficier du système d'aides sociales.
- Les problèmes d'accès à certaines prestations sociales dus au manque de communication et de coopération entre les pouvoirs publics et/ou les difficultés à identifier l'État compétent ;
- Des pratiques discriminatoires concernant les frais d'inscription à l'école, l'accès à l'éducation et la reconnaissance des diplômes ;
- Les difficultés liées aux demandes de visa ou de titre de séjour lorsque le certificat de mariage a été émis par un pays n'appartenant pas à l'UE.

Obstacles à la participation politique

En 2014, 23 % et 20 % des citoyens mobiles de l'Union se sont inscrits sur les listes électorales pour les élections municipales et européennes, respectivement ⁷.

Les principaux obstacles à la participation politique en France identifiés au cours de l'étude incluent :

- Des procédures d'inscription sur les listes électorales complexes ;
- Le manque de campagnes de préinscription par les pouvoirs publics ;
- La disponibilité limitée des informations relatives au processus d'inscription ;
- Le nombre limité de campagnes de sensibilisation par les pouvoirs publics.

⁶ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3633212> (accès le 15 mars 2019)

⁷ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1379723#graphique-figure1> (accès le 15 mars 2019)

Obstacles à la liberté de circulation et à la participation politique

Les citoyens mobiles de l'Union et les membres non européens de leur famille doivent faire face à des obstacles et des retards lorsqu'ils demandent leurs titres de séjour ou souhaitent accéder aux prestations sociales. Étant donné ces expériences négatives, certains citoyens européens peuvent ne pas se sentir encouragés à s'inscrire sur les listes électorales, par crainte de procédures tout aussi fastidieuses. Par ailleurs, les citoyens de l'Union qui rencontrent des difficultés à essayer de réunir les membres de leur famille originaires d'un pays tiers peuvent être trop préoccupés par leur situation familiale pour juger pertinent de participer à la vie politique.

Les citoyens mobiles de l'Union rencontrent également des difficultés pour s'enregistrer en tant que résidents en France, car aucune obligation légale ne les y contraint. Ils doivent toutefois prouver qu'ils y résident pour pouvoir s'inscrire sur les listes électorales. Bien que les autorités françaises acceptent d'autres justificatifs de résidence qu'une carte de séjour, les démarches peuvent être trop contraignantes pour certains citoyens de l'Union.

LUXEMBOURG

Obstacles à la liberté de circulation

En 2018, il y avait 244 400 citoyens mobiles de l'Union au Luxembourg. Les pays les plus représentés incluaient le Portugal (40 %), la France (18,7 %), l'Italie (9 %), la Belgique (8 %) et l'Allemagne (5,6 %).⁸

Si, pour la plupart, l'installation au Luxembourg ne présente pas de difficulté majeure, certains citoyens mobiles de l'Union peuvent toutefois rencontrer des blocages persistants, tels que :

- Des exigences excessives tout au long du processus d'obtention du titre de séjour, en particulier pour les travailleurs indépendants et les étudiants ;
- Des difficultés à accéder à certaines prestations sociales à cause du manque de coopération entre les autorités nationales ;
- Des pratiques discriminatoires et des difficultés pour accéder à l'emploi ou créer leur propre entreprise.

Obstacles à la participation politique

En 2018, seuls 20 660 citoyens mobiles de l'Union étaient inscrits sur les listes électorales pour les élections européennes, soit 15 % du corps électoral. La même année, 23 % d'entre eux étaient inscrits sur les listes électorales pour les élections locales.

Les obstacles suivants à la participation politique des citoyens mobiles de l'Union ont été identifiés :

- Un système électoral complexe (scrutin proportionnel ou majoritaire en fonction de la taille de la municipalité, différentes règles de vote) ;
- Le vote obligatoire ;
- La barrière linguistique : le multilinguisme fait partie intégrante du quotidien des résidents du Luxembourg, tant au niveau légal que social, étant donné que différents cantons utilisent le français, l'allemand et/ou le luxembourgeois ;
- La faible visibilité des candidats étrangers aux élections ;

⁸ <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/luxembourg-en-chiffres/2018/luxembourg-chiffres.pdf>

- La clause de résidence pour les élections locales : pour pouvoir voter, les citoyens mobiles de l'Union doivent résider au Luxembourg depuis au minimum cinq ans, et la dernière année de résidence avant la demande d'inscription sur les listes électorales doit avoir été ininterrompue⁹ ;
- L'obligation de s'inscrire sur les listes longtemps à l'avance (les citoyens de l'Union doivent s'inscrire au plus tard 87 jours avant les élections¹⁰).

Obstacles à la liberté de circulation et à la participation politique

Les membres du groupe cible à Luxembourg ont mentionné les expériences négatives, les obstacles et la discrimination rencontrés par les citoyens mobiles de l'Union lors de leurs démarches auprès de fonctionnaires luxembourgeois comme causes possibles d'un impact négatif sur leur sentiment d'appartenance et le processus d'intégration. En conséquence, les citoyens mobiles de l'Union, qui ne se sentent pas les bienvenus, ne voient aucune pertinence à participer à la vie politique.

Étant donné le manque de coopération entre les différents États membres, certains citoyens mobiles de l'Union courent par ailleurs le risque d'être privés d'accès à certaines prestations de sécurité sociale et de se retrouver sans ressources suffisantes. Les citoyens dans cette situation ne considéreront probablement pas la participation politique comme une priorité personnelle.



PORTUGAL

Obstacles à la liberté de circulation

En 2017, le Portugal comptait 136 886 citoyens mobiles de l'Union, originaires pour la plupart de Roumanie (22,5 %), du Royaume-Uni (16 %), de France (11 %), d'Italie (9 %) et d'Espagne (9 %).¹¹

Les obstacles les plus récurrents signalés par les citoyens mobiles de l'Union et les membres non européens de leur famille concernent les droits de séjour et l'accès aux prestations de sécurité sociale, y compris :

- Les difficultés liées aux demandes de visa ou de titre de séjour lorsque le certificat de mariage été émis par un pays n'appartenant pas à l'UE ;
- Les formalités administratives excessives pour obtenir leur titre de séjour ;
- La discrimination fondée sur la nationalité ;
- Les problèmes d'accès à certaines prestations sociales, par exemple les retraites, en raison des délais de communication entre le Portugal et d'autres États membres.

Obstacles à la participation politique

En 2017, 14 194 citoyens mobiles de l'Union, soit 12,3 % de leur électorat potentiel, étaient inscrits sur les listes électorales au Portugal. Les citoyens allemands avaient le taux d'inscription le plus élevé (22 %), suivis des Luxembourgeois (19,7 %), des Hollandais (17,2 %), des Belges (17,1 %) et des

⁹ Besch S. et al., Report on Political Participation of Mobile EU Citizens: Luxembourg, 2019, disponible à l'adresse : https://faireu.ecas.org/wp-content/uploads/2019/02/FAIREU_Luxembourg.pdf (accès le 15 mars 2019)

¹⁰ Ibid.

¹¹ Oliveira C.R. et al., Report on Political Participation of Mobile EU Citizens: Portugal, 2019, disponible à l'adresse : https://faireu.ecas.org/wp-content/uploads/2019/02/FAIREU_Portugal-1.pdf (accès le 7 mars 2019)

Espagnols (16,2 %). À l'inverse, les citoyens de l'Union qui avaient le taux d'inscription le plus bas étaient les Bulgares (4,4 %), les Roumains (2,9%) et les Polonais (2,1 %).¹²

Les problèmes suivants sont considérés comme les principaux obstacles à la participation politique :

- L'absence d'un système d'inscription automatique ;
- Le manque de campagnes d'information systématiques et régulières ciblant spécifiquement les citoyens mobiles de l'Union.

Obstacles à la liberté de circulation et à la participation politique

Des expériences frustrantes avec l'administration publique portugaise peuvent influencer la propension des citoyens mobiles de l'Union et des membres non européens de leur famille à s'impliquer dans la vie politique locale.

En particulier, les difficultés d'obtention des titres de séjour pour ces membres de leur famille peuvent avoir un impact direct sur la vie des citoyens de l'Union. Sans titre de séjour, il est impossible de travailler ou même de louer un appartement. Ceci, à son tour, peut avoir un impact sur la situation socioéconomique des citoyens mobiles de l'Union, qui préféreront assurer l'avenir de leur famille plutôt que s'impliquer dans la vie politique locale au Portugal.

IRLANDE

Obstacles à la liberté de circulation

En 2016, il y avait 408 098 citoyens mobiles de l'Union en Irlande. La majorité d'entre eux étaient des ressortissants britanniques, polonais, lettons et roumains¹³.

En ce qui concerne la libre circulation et les droits de séjour, les obstacles suivants ont été identifiés :

- Les difficultés d'accès aux logements sociaux en raison de l'actuelle crise du logement en Irlande ;
- Des exigences excessives et les retards pour la délivrance des titres de séjour permanents ;
- Les retards dans la délivrance des visas pour les membres de la famille de citoyens de l'Union issus de pays tiers (certains ont évoqué des délais de plus d'un an) ;
- Les retards et la complexité des formalités administratives pour l'obtention des titres de séjour des membres de la famille de citoyens de l'Union issus de pays tiers.

Obstacles à la participation politique

Aux élections européennes de 2014, 71 735 citoyens mobiles de l'Union se sont inscrits sur les listes électorales, dont 51 490 ressortissants britanniques¹⁴.

Les obstacles suivants à la participation politique des citoyens mobiles de l'Union ont été identifiés :

- L'absence d'un système d'inscription automatique sur les listes électorales ;

¹² Oliveira C. et al, Indicadores de Integração de Imigrantes Relatório Estatístico Anual 2018, 2018, disponible à l'adresse : <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Relat%C3%B3rio+Estat%C3%ADstico+Anual+2018+%E2%80%93+Indicadores+de+Integra%C3%A7%C3%A3o+de+Imigrantes.pdf/00de4541-b1ad-42ed-8ce9-33056321ecdb> (accès le 7 mars 2019)

¹³ Coutts S., Report on Political Participation of Mobile EU Citizens: Ireland, 2018, disponible à l'adresse : https://faireu.ecas.org/wp-content/uploads/2019/02/FAIREU_Ireland.pdf (accès le vendredi 15 mars 2019)

¹⁴ Ibid.

- L'implication de la police dans le processus d'inscription aux élections européennes (les citoyens mobiles de l'Union doivent présenter un document déclarant qu'ils ne voteront pas dans un autre État membre aux élections européennes, déclaration qui doit être signée par un témoin et un représentant de la police (Garda Síochána))¹⁵ ;
- Le nombre limité de campagnes d'information par les autorités nationales et locales ;
- La faible implication des partis politiques auprès des communautés de migrants.

Obstacles à la liberté de circulation et à la participation politique

Certains obstacles rencontrés par les citoyens mobiles de l'Union en Irlande pourraient avoir un impact négatif sur leur propension à s'impliquer dans la vie politique dans leur pays d'accueil. Les membres du groupe cible à Dublin ont en particulier mentionné la crise du logement, qui pourrait avoir affecté de manière disproportionnée les citoyens mobiles de l'Union vulnérables et compromis l'exercice de leurs droits.

Les obstacles rencontrés par les membres de la famille de citoyens mobiles de l'Union issus de pays tiers sont particulièrement persistants. À cause des délais de délivrance extrêmement longs des visas et des titres de séjour, il est particulièrement difficile pour le ressortissant d'un pays tiers et son conjoint européen d'avoir une vie normale. En conséquence, les citoyens de l'Union dont la vie de famille est en péril pourraient ne pas juger pertinent de participer à la vie politique.

GRÈCE

En 2011, 199 121 citoyens mobiles de l'Union résidaient en Grèce¹⁶, pour la plupart originaires de Bulgarie, de Roumanie, du Royaume-Uni, de Chypre et de Pologne.

Les obstacles les plus persistants évoqués par les citoyens mobiles de l'Union et les membres non européens de leur famille sont les suivants :

- L'obligation de justifier de ressources suffisantes (en général un minimum de 4 000 €) pour pouvoir obtenir les titres de séjour ;
- Le refus du droit de séjour pour des motifs non valides ;
- Les difficultés liées aux demandes de visa ou de titre de séjour lorsque le certificat de mariage a été émis par un pays n'appartenant pas à l'UE.

Obstacles à la participation politique

Comme dans tous les États membres de l'UE, les citoyens mobiles de l'Union ont le droit de voter et de se présenter aux élections locales et européennes. Depuis 2019, avec l'entrée en vigueur de la loi 4555/2018 (FEK 133/A/19-7 2018), ils ont également le droit de participer aux élections régionales dans le pays¹⁷.

¹⁵ <https://www.immigrantcouncil.ie/vote> (accès le 15 mars 2019)

¹⁶ Christopoulos D. Report on Political Participation of Mobile EU Citizens: Greece, 2018, disponible à l'adresse : https://faireu.ecas.org/wp-content/uploads/2019/02/FAIREU_Greece.pdf (accès le 15 mars 2019)

¹⁷ <https://www.lawspot.gr/nomikes-pliforories/nomothesia/nomos-4555-2018> (accès le 15 mars 2019)

Selon les données statistiques les plus récentes, 19 102 citoyens mobiles (presque 10 %) se sont inscrits sur les listes pour les élections locales et 13 098 (6,8 %) pour les élections européennes¹⁸.

La participation politique des citoyens mobiles de l'Union est freinée par les obstacles suivants :

- L'absence d'un système d'inscription automatique ;
- L'obligation de se préinscrire avant chaque élection ;
- L'obligation de s'inscrire sur les listes électorales plusieurs mois avant les élections (pour les élections européennes de 2019, par exemple, la date limite d'inscription était le 28 février 2019) ;
- Le manque de campagnes d'information systématiques et régulières par les autorités nationales et locales.

Obstacles à la liberté de circulation et à la participation politique

Pour les membres du groupe cible à Athènes, non seulement la complexité excessive des formalités administratives en Grèce (p.ex., fournir la preuve de ressources suffisantes) est contraire au droit communautaire, mais cela décourage également les citoyens mobiles de l'Union de s'impliquer dans la vie politique locale. Les autorités grecques exigent des ressources suffisantes même pour les citoyens installés en Grèce depuis plus longtemps. Cela peut nuire au sentiment d'appartenance des citoyens de l'Union et réduire leur propension à voter.

Le groupe cible a également évoqué que les difficultés administratives excessives rencontrées par les membres de la famille de citoyens de l'UE issus de pays tiers pour obtenir des cartes de séjour temporaire, des cartes de résident ou des cartes de résident permanent peuvent constituer un obstacle à la liberté de circulation, ce qui peut à son tour influencer les droits politiques de citoyens mobiles de l'Union.

¹⁸ Christopoulos D. Report on Political Participation of Mobile EU Citizens: Greece, 2018, disponible à l'adresse : https://faireu.ecas.org/wp-content/uploads/2019/02/FAIREU_Greece.pdf (accès le 15 mars 2019)

Recommandations

Inscription sur les listes électorales

Introduction de l'inscription automatique ou quasi automatique des électeurs sur les listes électorales pour les élections locales

Introduction de la possibilité de s'inscrire en ligne pour les élections

Les pouvoirs publics devraient informer dès le départ les citoyens de l'Union de la possibilité de s'inscrire sur les listes électorales, par exemple lors du processus de demande de titre de séjour.

Sensibilisation et communication

Les pouvoirs publics devraient fournir davantage d'informations aux citoyens mobiles de l'Union sur leurs droits de vote et l'inscription des électeurs, en plusieurs langues.

Des campagnes d'information et de sensibilisation devraient être mises en place de façon régulière et cibler différentes catégories socioéconomiques et différents groupes d'âge.

Les pouvoirs publics devraient trouver de nouvelles façons d'impliquer les citoyens (réseaux sociaux, campagnes en ligne).

Les ambassades et consulats devraient jouer un rôle plus actif dans la sensibilisation de leurs ressortissants.

Éducation civique

Les campagnes d'information ne devraient pas se limiter aux procédures d'inscription ; elles devraient également sensibiliser les citoyens mobiles de l'Union aux systèmes politiques locaux, au rôle des pouvoirs publics, à l'action du Parlement européen, etc.

Les écoles et établissements d'enseignement devraient promouvoir l'éducation civique.
