

Sachdokumentation:

Signatur: DS 3994

Permalink: [www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/3994](http://www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/3994)



### Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

### Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Programme Europe

# Directive citoyenneté de l'UE et libre circulation des personnes

Beaucoup de bruit pour pas grand chose ?

Idris Abdelkhalek

Laura Zilio

# Auteur·rice·s

## **Idris Abdelkhalek**

Idris a étudié le droit aux Universités de Fribourg (avec une spécialisation en droit européen), Leibniz de Hanovre et de Berne. Il a par la suite obtenu un master postgrade (LL.M.) en études juridiques européennes au Collège d'Europe de Bruges. Il est actuellement doctorant en droit européen de la concurrence à l'Université de Fribourg. Idris est également titulaire du brevet d'avocat et a travaillé dans une étude d'avocats spécialisée en droit des affaires ainsi que pour l'administration fédérale à Berne et à Bruxelles.

## **Laura Zilio**

Laura a suivi une formation juridique à l'Université de Fribourg et de Bâle en se spécialisant en droit européen. Elle a également obtenu un master postgrade (LL.M.) en études juridiques européennes au Collège d'Europe de Bruges. Laura a dirigé de nombreux mandats en matière de droit d'asile et d'immigration dans un cabinet d'avocats zurichois. Avant cela, elle a travaillé sur le droit des migrations dans la politique étrangère suisse à la Mission suisse auprès de l'UE et au sein de l'équipe des affaires juridiques Schengen/Dublin. Après avoir travaillé comme collaboratrice scientifique au sein de l'Europa Institut de l'Université de Zurich, elle a rejoint le Secrétariat d'Etat à l'économie en mars 2022.

# Sommaire

<b>Executive Summary</b>	<b>2</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>9</b>
<b>2 La citoyenneté de l'Union</b>	<b>11</b>
2.1 D'une libre circulation des travailleurs...	11
2.2 ...à une citoyenneté de l'Union	12
2.3 La double nature de la directive citoyenneté	12
<b>3 Un danger ?</b>	<b>16</b>
<b>4 Potentielles implications concrètes de la directive citoyenneté sur l'ALCP</b>	<b>19</b>
<b>5 Conclusion</b>	<b>21</b>
<b>ANNEXE I – Différences ALCP/Directive citoyenneté et possibles modifications de l'ALCP</b>	<b>23</b>
<b>ANNEXE II – Analyse juridique</b>	<b>38</b>
<b>Notes de fin de document</b>	<b>43</b>

# Executive Summary

Français Lors des négociations sur un accord institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne (UE), la "reprise" de la directive 2004/38/CE (directive citoyenneté) dans l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) a fait l'objet de vives discussions dans les milieux politiques, économiques et scientifiques. La crainte exprimée tenait principalement au fait que la directive citoyenneté modifie fondamentalement l'ALCP actuel conclu entre la Suisse, l'UE et ses États membres en accordant plus de droits aux citoyens UE en séjour en Suisse. Cette question de la reprise de la directive citoyenneté dans l'ordre juridique suisse est passée au second plan depuis la rupture des négociations le 26 mai 2021. Ceci ne change toutefois pas le fait que la question de cette reprise sera de nouveau "sur la table" à l'égard des attentes de l'UE et de la nécessité d'éviter l'érosion de la voie bilatérale. L'UE a en effet rappelé le 15 novembre dernier qu'elle attendait que la Suisse résolve les questions institutionnelles. Ceci inclut - pour l'UE - l'adaptation de l'ALCP aux développements de la directive citoyenneté. En février 2022, le Conseil fédéral a annoncé à cet égard une nouvelle orientation pour un paquet de négociations avec l'UE visant à intégrer ces questions dans chaque accord bilatéral. Ceci représente donc l'occasion de relancer la discussion par la présente publication.

En comparant les deux ordres juridiques, les auteur·rices font ressortir les arguments que la Suisse peut faire valoir lors des futures négociations avec l'UE sur la question de la reprise des développements de la directive citoyenneté dans l'ALCP. Ils remarquent à cet égard que la Suisse dispose d'une marge de négociation et qu'en cas d'adaptation de l'ALCP aux développements de la directive citoyenneté, les trois points controversés lors des discussions sur l'accord-cadre que sont 1) l'égalité de traitement de tous les citoyens UE en matière d'accès à l'aide sociale, 2) le droit au séjour permanent et 3) les règles relatives à l'éloignement des citoyens UE de Suisse ne doivent pas être repris. Ces trois développements émanent du concept de citoyenneté de l'Union et ne concernent pas la Suisse en tant qu'Etat tiers. Les citoyens UE sans ressources et sans activité professionnelle, les demandeurs d'emploi et les citoyens UE dans leurs trois premiers mois de séjour en Suisse n'auraient pas de droit à l'aide sociale. Tous les citoyens UE ne se verraient ni accorder un droit de séjour permanent en Suisse après cinq ans ni n'en seraient éloignés moins

strictement. Toutefois, la directive citoyenneté et la jurisprudence de la CJUE limitent déjà fortement l'accès des citoyens "inactifs" à l'aide sociale au sein de l'UE. Le droit au séjour permanent en Suisse peut déjà être obtenu après cinq ans de séjour pour certains citoyens UE et les règles de la directive citoyenneté sur l'éloignement sont déjà largement appliquées par le Tribunal fédéral.

Ce sont uniquement des développements relatifs à la libre circulation des personnes au sein de la directive citoyenneté qui concerneraient une adaptation de l'ALCP. Ces développements auraient principalement pour conséquence d'étendre le droit à l'aide sociale pendant au moins six mois aux travailleurs salariés de courte durée et indépendants après la cessation involontaire de leur contrat de travail ou de leur activité. Sur cette base, les auteur·ices affirment qu'il **n'y aura pas de modification fondamentale de l'ALCP** et donc pas de changement de système dans la libre circulation des personnes. Les auteur·rices suggèrent donc à la Suisse d'adopter une approche pragmatique dans les futures négociations, en s'appuyant sur le texte de la directive, la jurisprudence et la doctrine, afin de défendre ses intérêts et sa marge de manœuvre. ●

Deutsch Während den Abschlussverhandlungen über ein Institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) wurde eine "Übernahme" der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) in das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) heiss in der Politik, Wirtschaft und Wissenschaft diskutiert. Gross war die Furcht, dass durch eine Übernahme der Bestimmungen der UBRL das geltende Personenfreizügigkeitsrecht grundlegend geändert würde. Dies, weil die Richtlinie in gewissen Bereichen EU-Bürger:innen in der Schweiz mehr Rechte einräumen würde als dies bis anhin der Fall ist. Mit dem Abbruch der Verhandlungen am 26. Mai 2021 ist diese Frage in den Hintergrund gerückt. Es ändert hingegen nichts am Umstand, dass eine Übernahme dieser Richtlinie aufgrund der Erwartungen der EU und des Bedürfnisses der Schweiz, eine Aushöhlung des bilateralen Wegs zu verhindern, erneut «auf den Tisch» kommen wird. Die EU erinnerte am 15. November 2021 daran, dass sie von der Schweiz weiterhin erwartet, dass sie die institutionellen Fragen löst. Dies schliesse - für die EU - die Anpassung des FZA an die Rechtsentwicklungen in der UBRL ein. Im Februar 2022 kündigte der Bundesrat in diesem Zusammenhang eine neue Ausrichtung für ein Verhandlungspaket mit der EU an, das darauf abzielt, diese Fragen in jedes bilaterale Abkommen aufzunehmen. Die Autor:innen sehen dies als Anlass, mit dem vorliegenden Diskussionspapier den Dialog erneut anzustossen.

Mit einer Gegenüberstellung der beiden Rechtsrahmen nennen die Autor:innen Argumente, welche die Schweiz in zukünftigen Verhandlungen mit der EU bei der Frage einer Übernahme der Entwicklungen aus der UBRL in das FZA vorbringen kann. Dabei wird ersichtlich, dass die Schweiz durchaus über Verhandlungsspielraum verfügt und dass bei einer Anpassung des FZA an die Entwicklungen der UBRL die drei bei den Diskussionen über das institutionelle Rahmenabkommen kontrovers diskutierten Punkte, nämlich 1) Gleichbehandlung aller Bürger:innen beim Zugang zur Sozialhilfe, 2) das Recht auf Daueraufenthalt, und 3) die Regeln über die Ausweisung von EU-Bürgern:innen, nicht übernommen werden müssten. Diese drei Entwicklungen sind mit dem Konzept der Unionsbürgerschaft entstanden, weshalb sie für die Schweiz als Drittstaat nicht gelten. Eine gut ausgehandelte Anpassung des FZA an die UBRL würde keine Tür für unkontrollierten Sozialtourismus öffnen. Mittellose und



nicht erwerbstätige EU-Bürger:innen, Arbeitssuchende und EU-Bürger:innen in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts würden keinen Anspruch auf Sozialhilfe erhalten. Noch würden allen EU-Bürger:innen ein dauerndes Aufenthaltsrecht in der Schweiz nach fünf Jahren gewährt oder weniger streng ausgewiesen werden. Denn auch die UBRL und die Rechtsprechung des EuGH schränken den Zugang der EU-Bürger:innen zu Sozialhilfe innerhalb der EU stark ein. Ein längerfristiges Aufenthaltsrecht kann für einige EU-Bürger:innen in der Schweiz bereits nach fünf Jahren erlangt werden und in Bezug auf die Ausweisung von EU-Bürger:innen aus der Schweiz werden die UBRL-Regeln vom Schweizerischen Bundesgericht bereits heute weitgehend angewandt.

Es sind lediglich spezifische Rechtsentwicklungen aus der UBRL, die eine Anpassung des FZA herbeiführen würden. Diese Entwicklungen betreffen vor allem die Ausweitung des Zugangs zu Sozialhilfe für Kurzzeitbeschäftigte und Selbständige für mindestens sechs Monate nach einer unfreiwilligen Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses oder ihrer Tätigkeit.

Auf dieser Grundlage argumentieren die Autor:innen, dass es zu **keiner grundlegenden Änderung des FZA** und somit zu keinem Systemwechsel in der Personenfreizügigkeit kommt. Die Autor:innen schlagen deshalb vor, dass die Schweiz in zukünftigen Verhandlungen einen pragmatischen Ansatz verfolgt, der sich auf den Text der Richtlinie, der Rechtsprechung und Lehre stützt, um ihre Interessen und ihren Handlungsspielraum zu verteidigen. ●

English During the negotiations on an institutional framework agreement between Switzerland and the European Union (EU), the implementation of the European Citizens' Rights Directive (CRD) into the Agreement on the Free Movement of Persons (AFMP) was the subject of lively discussions in political, economic and scientific circles. The main concern was that the provisions of the CRD would fundamentally change the AFMP by granting more rights to EU citizens residing in Switzerland. With the breakdown of negotiations on 26 May 2021, the question of the implementation of the CRD into the Swiss legal order has been pushed into the background. However, it is only a matter of time before the debate about this issue will be relaunched in view of the expectations of the EU and the need of Switzerland to avoid the erosion of the bilateral agreements. The EU reiterated on 15 November 2021 that it still expects Switzerland to resolve the institutional issues. For the EU, this would include adapting the AFMP to the legal developments of the CRD. In February 2022, the Federal Council announced a new direction for a negotiating package with the EU that aims to integrate these issues into each bilateral agreement. The current paper is therefore an opportunity to re-launch the discussion

By comparing the two legal orders, the authors identify arguments that Switzerland can put forward in future negotiations with the EU on the issue of implementing the developments of the CRD into the AFMP. For the authors, it is clear that Switzerland does have room for negotiation and that, if the AFMP is adapted to the developments of the CRD, the three controversial points during the discussions on the institutional framework agreement, namely 1) the equal treatment for all citizens regarding access to social assistance; 2) the right of permanent residence; and 3) the rules on expulsion of EU citizens, do not have to be adopted. These three developments stem from the concept of Union citizenship and do not apply to Switzerland as a third country. A well-negotiated implementation of the CRD into the AFMP would not lead to an overflow of social assistance seekers. EU citizens without sufficient resources and without work, job-seekers and EU citizens in their first three months of residence would not be entitled to social assistance in Switzerland. Also, not all EU citizens would neither be granted a permanent right of residence in Switzerland after 5 years nor be deported less strictly. However, the CRD and the

case law of the CJEU already severely limit the access of «inactive» citizens to social assistance within the EU. The right to permanent residence in Switzerland can already be obtained after 5 years of residence for some EU citizens and the rules of CRD on expulsion are already widely applied by the Federal Supreme Court of Switzerland.

Only developments relating to the free movement of persons within the CRD would concern an adaptation of the AFMP. These developments concern in particular the extension of access to social assistance for short-term workers and self-employed for at least six months after involuntary termination of their employment or occupation. On this ground, the authors argue that there will be **no fundamental change to the AFMP** and thus no systemic change in the free movement of persons. Therefore, the authors suggest that Switzerland should adopt a pragmatic approach in future negotiations, based on the text of the directive, case law and legal literature, in order to defend its interests and its margin of negotiation. ●

# 1. Introduction

L'intégration de la directive 2004/38/CE (directive citoyenneté) dans notre acquis bilatéral a suscité un vif débat en Suisse lors de la négociation de l'accord cadre institutionnel.

L'intégration de la directive 2004/38/CE (directive citoyenneté) dans notre acquis bilatéral a suscité un vif débat en Suisse lors de la négociation de l'accord cadre institutionnel. Elle figurait en effet parmi les lignes rouges tracées par le Conseil fédéral dans les négociations sur l'accord cadre institutionnel. Ceci aux côtés des mesures d'accompagnement, de la question des aides d'État et du rôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Le 26 mai 2021, le Conseil fédéral a décidé de rompre les négociations avec l'UE au sujet de l'accord cadre institutionnel.

Le 15 novembre 2021, suite à sa rencontre avec le conseiller fédéral Ignazio Cassis, le commissaire européen Maros Šefčovič a rappelé que l'Union attendait toujours que la Suisse se penche sur la question institutionnelle. Ceci inclut l'adaptation des accords bilatéraux aux développements du droit de l'Union dans les domaines

où la Suisse accède au marché intérieur. Selon l'Union, il est en effet nécessaire que la Suisse se conforme aux mêmes règles et obligations qui prévalent dans le marché intérieur pour les États membres. L'interruption des négociations sur l'accord cadre institutionnel n'a donc aucunement mis fin à cette question de la « reprise » de la directive citoyenneté dans l'ordre juridique suisse. Afin d'éviter l'érosion de la voie bilatérale, cette question constitue donc toujours un point central des discussions à venir entre la Suisse et l'UE et les désaccords à son égard demeurent inchangés. Le 25 février dernier, la Suisse a d'ailleurs souhaité une approche visant à intégrer des éléments institutionnels dans chaque accord.

La Commission européenne considère que cette directive constitue un **développement de la libre circulation des personnes** et qu'elle a donc trait au marché intérieur. Pour rappel, la Suisse a conclu un Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) avec l'UE et ses États membres en 1999. L'ALCP détermine à quelles conditions un citoyen d'un État membre de l'UE peut séjourner en Suisse ou un citoyen suisse dans un État membre de l'UE.

La Suisse relève de son côté que cette directive contient **des développements relatifs à la citoyenneté de l'Union** qui octroient des droits dépassant la libre circulation des personnes :

- un accès élargi à l'aide sociale pour les citoyens UE séjournant en Suisse (égalité de traitement),
- l'obtention d'un droit de séjour permanent (permis d'établissement C) après cinq ans ;
- le caractère plus restrictif des règles relatives à l'éloignement des citoyens UE de Suisse.

Ce débat sur l'adaptation de l'ALCP aux développements de la directive citoyenneté soulève ainsi deux questions fondamentales auxquelles répond la présente publication :

Quels sont les **changements concrets** qu'apporterait la directive citoyenneté sur l'ALCP ? Provoqueraient-ils un « changement de paradigme » en matière de libre circulation des

personnes ? Peut-on en déduire que des citoyens UE pourraient bénéficier plus facilement – voire automatiquement – de l'aide sociale en Suisse ?

**Quelle est la marge de manœuvre de la Suisse** dans les futures négociations sur cette question? ●

## 2. La citoyenneté de l'Union

Qu'est-ce que la citoyenneté de l'Union ?

Qu'est-ce que la citoyenneté de l'Union ?

### 2.1 D'une libre circulation des travailleurs...

La libre circulation des personnes fait partie des **quatre libertés** du marché intérieur de l'UE aux côtés des marchandises, des services et des capitaux. Cette liberté portait au départ principalement sur des aspects économiques. Elle permettait aux travailleurs d'un État membre de circuler dans d'autres États membres afin d'y exercer une activité professionnelle salariée, indépendante ou d'y prodiguer des services transfrontaliers. La libre circulation des personnes a cependant profondément évolué avec l'adoption du traité de Maastricht (connu aussi sous le nom du traité sur l'Union européenne).

## 2.2 ...à une citoyenneté de l'Union

Le traité de Maastricht a institué la notion de « **citoyenneté de l'Union** ». **Est citoyen de l'Union tout citoyen d'un État membre**. Cette citoyenneté s'ajoute à la citoyenneté nationale sans la remplacer. Le traité de Maastricht octroie ainsi une série de droits à tous les citoyens de l'Union:

- l'absence de discrimination des citoyens de l'Union fondée sur la nationalité (**égalité de traitement**);
- **le droit à libre circulation sur le territoire des États membres**;
- le droit - sous certaines conditions - de recevoir une protection diplomatique dans un État tiers de la part d'un État membre dont les citoyens de l'Union ne sont pas ressortissants;
- divers droits politiques (votations et élections au niveau local, au Parlement européen, droit de pétition).

**En matière de libre circulation des personnes**, la citoyenneté de l'Union a donc élargi cette liberté autrefois axée sur la mobilité des travailleurs à tous les citoyens de l'Union. Elle prévoit surtout une non-discrimination ou une égalité de traitement des citoyens de l'Union avec les ressortissants de leur État membre d'accueil lorsqu'ils **exercent leur droit à la libre circulation**.

De multiples règlements ou directives de l'UE ainsi que la jurisprudence de la CJUE ont précisé les contours des droits des citoyens de l'Union **en matière de libre circulation**.

En 2004, la directive 2004/38/CE **relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres** (appelée couramment "directive citoyenneté") a codifié ces règles dans un seul texte en abrogeant la quasi-totalité des multiples règlements ou directives en question. La directive citoyenneté dispose à quelles conditions un citoyen de l'Union d'un État membre peut séjourner sur le territoire d'un autre État membre. A titre d'exemple, la directive citoyenneté détermine à quelles conditions un citoyen français peut séjourner en Allemagne, ou un citoyen allemand au Danemark.

### 2.3 La double nature de la directive citoyenneté

Cette directive a la particularité de contenir des développements relevant **de la libre circulation des personnes** et d'autres qui se rattachent à cet égard spécifiquement à **la citoyenneté de l'Union** telle que prévue dans les traités de l'UE depuis celui de Maastricht<sup>1</sup>. Les développements relatifs à la citoyenneté de l'Union au sein de la directive ne concernent en tout état de cause **pas la Suisse** car :

- une reprise de ce concept prévu dans les traités de l'UE et de ses développements dans la directive citoyenneté au sein de l'ALCP **l'étendrait à un État tiers** qui n'est aucunement lié par ces traités ;
- Comme le confirme la CJUE dans son arrêt *Wächter*, en matière de libre circulation des personnes, la Suisse - en sa qualité d'État tiers - se trouve dans un rapport **spécifique** avec l'UE instauré par **un accord international d'accès au marché** (l'ALCP). Cet accord **s'appuie** sur les règles en vigueur dans l'UE afin d'étendre la libre circulation des personnes à la Suisse à des fins économiques.

Tout comme la citoyenneté de l'Union, l'ALCP consacre certes une **interdiction générale de la discrimination fondée sur la nationalité** entre les citoyens UE et les ressortissants suisses. Toutefois, eu égard à ses objectifs économiques d'accès au marché, il prévoit une égalité de traitement des citoyens UE séjournant en Suisse par rapport aux ressortissants suisses uniquement pour les **travailleurs** salariés et indépendants.

Par rapport à ce qui prévaut dans la directive citoyenneté, cette égalité de traitement est - bien que contestable - plus limitée pour les **travailleurs** européens salariés de **courte durée** (en dessous d'un an) suite à la **cessation involontaire** de leurs rapports de travail et les indépendants suite à la cessation de leur activité. Ils n'ont en effet dans ce cas pas de droit d'accès à l'aide sociale.

En raison de la nature principalement économique des liens qui lient la Suisse et l'Union, cette égalité de traitement **est très limitée** pour les citoyens UE séjournant en Suisse **sans activité lucrative**. Ces derniers ne peuvent pas prétendre à l'aide sociale pour conserver ou obtenir leur droit au séjour.



**Par conséquent:**

Le rapport spécifique qui lie la Suisse, l'UE et ses États membres en matière de libre circulation des personnes implique que le concept de citoyenneté de l'Union n'a pas d'équivalent dans l'ALCP<sup>2</sup>. Ce sont uniquement

les **développements propres à la libre circulation des personnes** au sein de la directive citoyenneté qui concerneraient une adaptation de l'ALCP.

Nous délimitons principalement **trois développements** relatifs à la citoyenneté de l'Union au sein de cette directive qui ne doivent pas être repris dans une adaptation de l'ALCP:

**1. L'égalité de traitement** entre les citoyens de l'Union et ceux de leur État membre d'accueil (notamment en matière d'accès à l'aide sociale) lorsqu'ils exercent leur droit à la libre circulation;

Le droit à l'égalité de traitement est une **notion centrale du concept de citoyenneté de l'Union** (supra II.B et infra Annexe II) et plus généralement du droit de l'UE. L'ALCP étend toutefois à la Suisse une liberté du marché intérieur (la libre circulation des personnes) à des fins économiques. Il prévoit donc une égalité de traitement spécifique **pour les travailleurs**. Une pleine égalité de traitement au sens de la citoyenneté de l'Union ne concerne ainsi pas un État tiers tel que la Suisse. Une adaptation

de l'ALCP aux développements de la directive citoyenneté **ne doit donc pas reprendre cette égalité** de traitement « citoyenne ».

Les citoyens UE **sans activité lucrative** et les membres de leur famille **ne pourraient toujours pas bénéficier d'une égalité de traitement qui leur octroierait un droit à l'aide sociale en Suisse**. Ce développement ne doit donc **pas être repris** par la Suisse dans un ALCP modifié.

**2. Le droit au séjour permanent** dans l'État membre d'accueil après 5 ans de séjour ininterrompu dans cet État;

Selon la directive citoyenneté, le droit au séjour permanent vise à **renforcer le sentiment de citoyen de l'Union et la cohésion sociale**<sup>3</sup>. Son objectif va donc au-delà de celui de réaliser une libre circulation des personnes afin d'étendre cette liberté économique du marché intérieur à la Suisse<sup>4</sup>. Ce droit

est donc propre **à la citoyenneté de l'Union**<sup>5</sup>.

Le droit au séjour permanent des citoyens UE après 5 ans de séjour dans l'État membre d'accueil ne doit ainsi **pas être repris** par la Suisse dans un ALCP modifié.

### 3. Les règles sur l'éloignement d'un citoyen de l'Union de son État membre d'accueil pour des raisons d'ordre, de sécurité et de santé publics ou de perception de l'aide sociale.

La directive citoyenneté définit plus précisément les critères qui permettent à des autorités nationales d'**éloigner** des citoyens de l'Union ou de refuser leur entrée sur le territoire d'un État membre d'accueil<sup>6</sup>. Elle remplace donc sur ce point les anciennes directives en la matière qui sont d'ailleurs prévues dans l'ALCP<sup>7</sup>.

Les règles sur l'éloignement ne sont pas clairement rattachées à la citoyenneté de l'Union<sup>8</sup>. Elles sont néanmoins une codification dans la directive citoyenneté des jurisprudences de la CJUE et expriment le principe de la **proportionnalité**<sup>9</sup>. Plus l'intégration est forte, plus la protection contre l'éloignement est élevée<sup>10</sup>.

En cas de mesure d'éloignement, les dispositions de la directive citoyenneté imposent aux autorités nationales de fonder leur décision sur:

- le comportement personnel de l'individu et;
- de prendre en compte son degré d'intégration, la durée de son séjour, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique et ses liens avec son pays d'origine<sup>11</sup>.

Ce point ne constitue cependant pas une divergence avec le droit de l'UE car ces règles sont **déjà appliquées par le**

**Tribunal fédéral**<sup>12</sup>. Elles ne constituent donc **pas de nouveaux développements** en la matière.

A noter que la directive citoyenneté prévoit que les résidents permanents peuvent se voir éloignés de leur État membre d'accueil sous des **conditions restrictives**. Dès lors que le statut de résident permanent répond de la notion de citoyenneté de l'Union, ces règles restrictives sur l'éloignement ne concernent pas la Suisse. La CJUE a d'ailleurs confirmé que ces règles restrictives **relèvent de la citoyenneté de l'Union** et qu'elles **ne peuvent pas être transposées à des accords conclus avec des États tiers qui visent la réalisation d'une libre circulation des personnes à des fins économiques**<sup>13</sup>.

La règle sur l'éloignement non-automatique en cas de **perception de l'aide sociale** dans un État membre d'accueil découle de la volonté de **dépasser une libre circulation économique**<sup>14</sup>. Elle vise en effet à donner une substance protectrice à ce concept de citoyenneté de l'Union. Cette règle va donc au-delà de l'objectif d'une libre circulation des personnes « économique ». Elle répond donc aussi de la citoyenneté de l'Union et ne doit **pas être reprise** dans un ALCP modifié. ●

# 3. Un danger ?

Les trois développements précités constituent-ils malgré tout un véritable danger pour la Suisse dans le cadre des futures négociations avec l'UE ?

Les trois développements précités constituent-ils malgré tout un véritable **danger** pour la Suisse dans le cadre des futures négociations avec l'UE ? Au sein de l'UE, ouvrent-ils la voie à une immigration incontrôlée et un "tourisme social" ?

Plusieurs éléments démentent une vision aussi radicale :

1. La directive citoyenneté elle-même et la jurisprudence de la CJUE limitent déjà **fortement** le droit à l'égalité de traitement entre un citoyen de l'Union et ceux de son État membre d'accueil **dans l'accès à l'aide sociale.**

La directive citoyenneté permet **textuellement** aux États membres de déroger à l'égalité de traitement en :

- **excluant de l'aide sociale :**
  - Les demandeurs d'emploi;
  - Les citoyens de l'Union dans leurs trois premiers mois de séjour<sup>15</sup>
- **permettant de ne pas octroyer de bourses à d'autres personnes que les travailleurs; les indépendants; les résidents permanents et les membres de la famille de ces personnes.**

La CJUE a également adopté une **jurisprudence restrictive** en jugeant **qu'un citoyen de l'Union sans activité lucrative** faisant appel à l'aide sociale dans l'État membre d'accueil :

- n'aurait **plus les ressources suffisantes** à son entretien alors qu'il s'agit d'une **condition à son droit au séjour** et;
- n'aurait ainsi **plus de droit à une égalité de traitement** avec les ressortissants de l'État membre d'accueil dans l'**accès à l'aide sociale**<sup>16</sup>

En d'autres termes, la CJUE a précisé que le **respect des conditions à un droit au séjour** est un préalable à une égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil dont fait partie l'accès à l'aide sociale. Qui plus est, comme l'affirme la CJUE, sans ressources suffisantes et sans droit au séjour permettant l'accès à l'aide

sociale, le citoyen de l'Union peut **se voir éloigner de son État membre d'accueil sans analyser s'il deviendrait ou non une charge déraisonnable pour cet État**<sup>17</sup>.

La jurisprudence n'est évidemment jamais une constante. Elle peut être sujette à d'éventuels revirements. Cette ligne jurisprudentielle **se confirme toutefois totalement** dans les derniers arrêts sortis et n'est donc pas sur le point de cliver<sup>18</sup>.

Ce point fait en tout état de cause ressortir le fait que **l'UE a aussi ce débat à « l'interne »**. Les développements jurisprudentiels précités et la directive citoyenneté ne permettent en effet pas une **pleine égalité de traitement entre des citoyens de l'Union et les nationaux de leur État membre d'accueil dans l'accès aux prestations d'aide sociale** de cet État membre. La directive citoyenneté est en effet le résultat d'un **compromis politique**. Elle est élaborée par le Parlement européen, la Commission européenne mais aussi par les États membres au sein du Conseil. Ces derniers – tout comme la Suisse – ont également la volonté de limiter le "tourisme social" et d'ainsi garantir la stabilité de leurs finances publiques. Cette directive n'est donc pas un blanc-seing qui permet une libre circulation des citoyens de l'Union au sein de l'UE exempte de règles et de volonté des États membres de préserver leurs intérêts nationaux.

2. Comme énoncé, les règles en matière d'éloignement des citoyens de l'Union de leur État membre d'accueil sont **déjà appliquées par le Tribunal fédéral**. Leur reprise par la Suisse ne changerait donc pas ce qui est actuellement appliqué.
3. Le droit au séjour permanent (autorisation d'établissement - permis C) peut **déjà être obtenu** pour certains citoyens UE **après 5 ans de séjour en Suisse** sur la base de **conventions bilatérales**

que la Suisse a conclu avec certains États membres. Une reprise de ce développement par la Suisse **ne modifierait ainsi pas fondamentalement** les règles en matière d'obtention du permis C pour les citoyens UE. ●

# 4. Potentielles implications concrètes de la directive citoyenneté sur l'ALCP

Cela étant, quelles implications concrètes aurait la directive citoyenneté sur l'ALCP ?

Cela étant, quelles **implications concrètes** aurait la directive citoyenneté sur l'ALCP ?

- La modification de l'ALCP par la directive citoyenneté doit dans tous les cas être négociée entre les parties contractantes (Suisse, UE, États membres) au sein du comité mixte prévu à cet effet. Il n'y a à l'heure actuelle aucun mécanisme juridique qui oblige la Suisse à adapter l'ALCP à ces développements. L'ALCP est en effet un accord statique dont la révision doit résulter d'une négociation.
- La reprise des éléments de la directive citoyenneté propres à la libre circulation des personnes dépendra ainsi de l'issue des négociations. La modification négociée de l'ALCP entrerait en vigueur après l'accomplissement des procédures internes respectives des parties. Au niveau suisse, ceci implique une

signature et ratification par le Conseil fédéral de l'ALCP révisé, son approbation par l'Assemblée fédérale et la tenue d'un éventuel référendum (référendum facultatif).

- Lors de cette négociation, la Suisse pourrait toutefois affirmer qu'elle n'est aucunement concernée par une reprise **des trois développements de la directive précités qui se rattachent à la citoyenneté de l'Union**. Ceci malgré le fait que ces développements ne sont pas des dangers pour la Suisse et que deux d'entre eux sont déjà appliqués à divers degrés.

En considérant une reprise de **tous** les développements relatifs à **la libre circulation des personnes** de la directive citoyenneté, les modifications de l'ALCP seraient les suivantes :

- Les **travailleurs de courte durée** (en dessous d'un an), les **indépendants** et les membres de leur famille pourraient **prétendre à l'aide sociale** en Suisse **pendant une certaine durée suite à la cessation involontaire des rapports de travail ou de leur activité** (min. 6 mois). Les cantons contactés ne font toutefois état que d'un **nombre extrêmement restreint** d'autorisations de séjour qui sont **révoquées** après la fin du droit au séjour de de ces travailleurs suite à la cessation involontaire de leurs rapports de travail ou de leur activité. Ces personnes :
  - retrouvent régulièrement un emploi en fonction de la conjoncture économique;
  - bénéficient de l'aide sociale ou d'allocations chômage de leur État membre d'origine ou ;
  - quittent la Suisse d'elles-mêmes.

Selon une étude récente à ce sujet, un accès à l'aide sociale de ces citoyens UE ne provoquerait donc **pas une explosion** de l'octroi de cette aide publique<sup>19</sup>.

Les citoyens UE **demandeurs d'emploi ou ceux dans leurs trois premiers mois de séjour** en Suisse ainsi que les membres de leur famille **ne pourraient toujours pas bénéficier d'un accès à l'aide sociale**. Comme énoncé, la directive permet en effet expressément de limiter cette possibilité. Il n'y aurait donc pas de modification sur ce point. ●

# 5. Conclusion

La reprise des développements de la directive citoyenneté relatifs à la libre circulation des personnes n'aurait que peu d'impact sur l'ALCP et ne le modifierait pas fondamentalement.

La reprise des développements de la directive citoyenneté relatifs à **la libre circulation** des personnes n'aurait que **peu d'impact** sur l'ALCP et ne le modifierait pas fondamentalement. Une reprise de cette directive telle qu'illustrée ne représenterait **pas un changement de paradigme** en matière de libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE et n'engendrerait pas de "tourisme social". La question des conséquences de la directive citoyenneté sur l'ALCP est donc largement **exagérée** par la classe politique suisse et la société civile.

La question de l'adaptation de l'ALCP par la reprise des éléments précités de la directive citoyenneté devra de toute manière se poser si la Suisse veut maintenir la voie bilatérale sur le long terme. Ceci notamment afin d'éviter son érosion dans d'autres domaines que ceux couverts par l'ALCP.



Si la Suisse souhaite cependant “revenir” à une pure relation de libre-échange avec l’UE, il n’y aura pas de possibilité de maintenir une libre circulation des personnes entre la Suisse et l’Union. L’accord post-Brexit conclu à cet égard avec le Royaume-Uni ne prévoit par exemple pas de régime de “libre circulation des personnes” comme le connaît la Suisse. Eu égard au caractère dense des relations actuelles entre la Suisse et l’UE ainsi qu’à la position géographique centrale de la Suisse en Europe, une telle relation serait très complexe à concrétiser.

Le développement de la voie bilatérale est l’option la plus réalisable et équilibrée. Dans la conduite des négociations avec l’UE sur la question de la directive citoyenneté, la Suisse doit adopter une approche **rationnelle** et **pragmatique** fondée sur la **directive** elle-même, les **jurisprudences de la CJUE** précitées et la **doctrine juridique** topique. Ceci lui permettrait de défendre au mieux ses intérêts en excluant au sein d’un ALCP révisé les développements susmentionnés qui relèvent de la citoyenneté de l’Union. ●

# ANNEXE I – Différences ALCP/ Directive citoyenneté et possibles modifications de l'ALCP

Ce tableau illustre les développements précités. Il énonce les modifications qu'apporterait à l'ALCP une reprise totale des développements de la directive citoyenneté propres à la libre circulation des personnes. Il note également les développements qui répondent de la citoyenneté de l'Union et qui ne concernent pas la Suisse en sa qualité d'État tiers.

## I. En matière d'égalité de traitement

### A. Règles générales

Directive citoyenneté	ALCP	Possibles modifications de l'ALCP
<p>Égalité de traitement (y.c. aide sociale) entre un citoyen de l'Union y.c. les membres de sa famille et les ressortissants de l'État membre d'accueil lorsque le citoyen de l'Union <b>fonde son droit au séjour</b> dans l'État membre d'accueil <b>sur la directive citoyenneté</b></p>	<p>Égalité de traitement entre un citoyen UE y. c. les membres de sa famille et un citoyen suisse en matière <b>fiscale et sociale</b> (y.c. aide sociale) lorsque le citoyen UE <b>a un droit au séjour</b> en Suisse fondé sur l'ALCP en tant que <b>travailleur salarié ou indépendant</b>.</p>	<p>L'égalité de traitement prévue dans la directive citoyenneté entre les citoyens de l'Union et les ressortissants de leur État membre d'accueil découle de la <b>citoyenneté de l'Union</b>. Elle ne doit ainsi <b>pas être reprise</b> par la Suisse.</p>
<p>Égalité de traitement toutefois <b>possiblement refusée</b> par l'État membre d'accueil <b>en matière d'accès à l'aide sociale</b> pour les citoyens de l'Union et les membres de leur famille:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dans leurs trois premiers mois de séjour ou;</li> <li>• demandeurs d'emploi ou;</li> <li>• demandeurs de bourses en tant qu'"inactifs" ou;</li> <li>• sans activité lucrative (jurisprudences <b>Dano</b> et <b>Alimanovic</b>)</li> </ul>	<p>Pas d'égalité de traitement (y.c. accès à l'aide sociale) pour les citoyens UE et les membres de leur famille:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dans leurs trois premiers mois de séjour ou;</li> <li>• demandeurs d'emploi ou;</li> <li>• demandeurs de bourses en tant qu'"inactifs" ou;</li> <li>• sans activité lucrative</li> </ul>	<p>En raison des <b>limitations</b> apportées à cette égalité de traitement (particulièrement dans l'accès à l'aide sociale) <b>par la CJUE</b> et le <b>texte</b> de la directive citoyenneté pour les citoyens de l'Union autres que les travailleurs ou résidents permanents, il n'y a aujourd'hui <b>pas de différences notables</b> entre ce que prévoit l'ALCP et la directive citoyenneté (cf. cases qui suivent pour les détails).</p>

## B. Maintien de l'égalité de traitement

### a. Travailleurs salariés

Directive citoyenneté	ALCP	Propositions de modifications de l'ALCP
<p>Maintien de cette égalité de traitement pour le citoyen de l'Union <b>salarie</b> en séjour dans son État membre d'accueil dont les rapports de travail <b>ont cessé</b> en raison d'une incapacité <b>temporaire</b> pour cause de maladie ou accident</p> <p>Accès à l'aide sociale</p>	<p>Maintien de cette égalité de traitement pour le citoyen UE <b>salarie</b> en séjour en Suisse dont les rapports de travail <b>ont cessé</b> en raison d'une incapacité <b>temporaire</b> pour cause de maladie, accident ou invalidité</p> <p>Accès à l'aide sociale</p>	<p><b>Aucun changement nécessaire</b></p> <p><b>Aucun changement nécessaire</b></p>
<p>Maintien de cette égalité de traitement pour le citoyen de l'Union <b>salarie</b> en séjour dans son État membre d'accueil dont les rapports de travail ont cessé de manière <b>involontaire</b> et ont duré <b>pendant plus d'un an</b>. Ceci à condition qu'il soit <b>enregistré</b> comme <b>demandeur d'emploi</b>.</p> <p>Accès à l'aide sociale Droit à l'aide sociale <b>variable</b> selon le droit des États membres.</p>	<p>Maintien de cette égalité de traitement pour le citoyen UE <b>salarie</b> en séjour en Suisse dont les rapports de travail ont cessé de manière <b>involontaire</b> et ont duré <b>un an ou plus</b>.</p> <p>Accès à l'aide sociale Droit au séjour et à l'aide sociale de <b>max 30 mois</b> après la fin des rapports de travail tout en sachant que des indemnités chômage peuvent être versées <b>pendant max. 24 mois</b>.</p>	<p><b>Aucun changement nécessaire</b> <i>Limitation éventuelle de la durée à "plus d'un an" vu que l'ALCP est ici plus généreux que la directive citoyenneté en incluant "un an ou plus".</i></p> <p><b>Aucun changement nécessaire</b></p>

<p><b>Maintien</b> de cette égalité de traitement pour le citoyen de l'Union <b>salarié</b> en séjour dans son État membre d'accueil dont les rapports de travail ont cessé de manière <b>involontaire</b> et ont duré <b>un an ou moins</b>. Ceci à condition qu'il soit <b>enregistré</b> comme <b>demandeur d'emploi</b>.</p>	<p><b>Pas d'égalité de traitement</b> pour le citoyen UE <b>salarié</b> en séjour en Suisse dont les rapports de travail ont cessé de manière <b>involontaire</b> et ont duré <b>moins d'un an</b></p>	<p><b>Reprise</b> de ce que prévoit la directive citoyenneté. Ce développement <b>concerne les travailleurs et a donc trait à la libre circulation</b>. L'ALCP pourrait donc inclure <b>un droit à l'aide sociale pendant min. 6 mois</b>.</p>
<p>Accès à l'aide sociale Droit à l'aide sociale pendant <b>min. 6 mois</b></p>	<p><b>Pas d'accès</b> à l'aide sociale Droit au séjour de min. 6 mois après la fin des rapports de travail</p>	
<p><b>Maintien</b> de cette égalité de traitement pour le citoyen de l'Union <b>ex salarié</b> en séjour dans son État membre d'accueil qui entreprend une <b>formation professionnelle</b> dans un rapport étroit avec sa précédente activité (sauf si chômage involontaire)</p>	<p>Pas prévu par l'ALCP</p>	<p><b>Reprise</b> de ce que prévoit la directive citoyenneté. Ce développement <b>concerne les travailleurs et a donc trait à la libre circulation</b></p>

### **b. Indépendants**

Directive citoyenneté	ALCP	Propositions de modifications de l'ALCP
<p><b>Maintien</b> de cette égalité de traitement pour le citoyen de l'Union <b>indépendant</b> en séjour dans son État membre d'accueil dont l'activité <b>a cessé</b> en raison d'une incapacité <b>temporaire</b> pour cause de maladie ou accident</p>	<p><b>Maintien</b> de cette égalité de traitement pour le citoyen UE <b>indépendant</b> en séjour en Suisse dont l'activité <b>a cessé</b> en raison d'une incapacité <b>temporaire</b> pour cause de maladie, accident ou invalidité</p>	<p><b>Aucun changement nécessaire</b></p>
<p>Accès à l'aide sociale</p>	<p>Accès à l'aide sociale</p>	<p><b>Aucun changement nécessaire</b></p>

<p><b>Maintien</b> de cette égalité de traitement pour le citoyen de l'Union <b>indépendant</b> en séjour dans son État membre d'accueil dont l'activité a cessé de manière <b>involontaire</b> et a duré <b>pendant plus d'un an</b>. Ceci à condition qu'il soit <b>enregistré</b> comme <b>demandeur d'emploi</b> (jurisprudence <i>Gusa</i>)</p> <p>Accès à l'aide sociale Droit à l'aide sociale <b>variable</b> selon le droit des Etats membres.</p>	<p><b>Pas de maintien de l'égalité de traitement</b> pour le citoyen UE <b>indépendant</b> en séjour en Suisse dont l'activité a cessé de manière <b>involontaire</b></p> <p>Pas d'accès à l'aide sociale</p>	<p><b>Reprise</b> de ce que prévoit la directive citoyenneté. Ce développement <b>concerne les travailleurs et a donc trait à la libre circulation</b>. L'ALCP pourrait donc inclure un <b>droit à l'aide sociale</b></p>
<p><b>Maintien</b> de cette égalité de traitement pour le citoyen de l'Union <b>indépendant</b> en séjour dans son État membre d'accueil dont l'activité a cessé de manière <b>involontaire</b> et a duré <b>un an ou moins</b>. Ceci à condition qu'il soit <b>enregistré</b> comme <b>demandeur d'emploi</b>. (jurisprudence <i>Gusa</i>)</p> <p>Accès à l'aide sociale Droit à l'aide sociale pendant <b>min. 6 mois</b></p>	<p>Pas prévu par l'ALCP</p>	<p><b>Reprise</b> de ce que prévoit la directive citoyenneté. Ce développement <b>concerne les travailleurs et a donc trait à la libre circulation</b></p>
<p><b>Maintien</b> de cette égalité de traitement pour le citoyen de l'Union <b>travailleur ex indépendant</b> en séjour dans son État membre d'accueil qui entreprend une <b>formation professionnelle</b> dans un rapport étroit avec sa précédente activité (sauf si chômage involontaire)</p>	<p>Pas prévu par l'ALCP</p>	<p><b>Reprise</b> de ce que prévoit la directive citoyenneté. Ce développement <b>concerne les travailleurs et a donc trait à la libre circulation</b></p>

## II. Droit au séjour de trois mois

<p>Droit au <b>séjour de 3 mois</b> dans un autre État membre avec une carte d'identité ou un passeport</p> <p>Pas d'accès à l'aide sociale</p>	<p>Droit au séjour de <b>3 mois</b> en Suisse dégagé de la <b>jurisprudence</b> du Tribunal fédéral</p> <p>Droit au séjour de <b>3 mois</b> en Suisse inscrit <b>expressément</b> dans l'ALCP pour les <b>destinataires de services</b> (soins, touristes)</p> <p>Pas d'accès à l'aide sociale</p>	<p>La doctrine est divisé sur le fait de savoir si ce droit au séjour relève de la libre circulation ou de la citoyenneté de l'Union</p> <p>Le TF a toutefois <b>reconnu</b> ce droit et ce dernier est <b>inscrit</b> dans l'ALCP pour les bénéficiaires de services. <b>Une reprise</b> expresse de ce droit dans l'ALCP ne constituerait donc <b>pas un développement</b></p> <p>Aucun changement nécessaire</p>
---	--	---

## III. Citoyens UE sans activité lucrative

Directive citoyenneté	ALCP	Propositions de modifications de l'ALCP
<p>Droit au séjour pour les citoyens de l'Union <b>sans activité lucrative</b> et les membres de leur famille dans l'État membre d'accueil si ressources suffisantes et assurance maladie</p> <p><b>pas d'accès à l'aide sociale en cas d'absence de ressources suffisantes</b> qui est une condition du droit au séjour (jurisprudences <i>Dano</i> et <i>Alimanovic</i>)</p>	<p>Droit au séjour pour les citoyens UE <b>sans activité lucrative</b> et les membres de leur famille en Suisse si ressources suffisantes et assurance maladie</p> <p>Pas d'accès à l'aide sociale</p>	<p><b>Aucun changement nécessaire</b></p> <p><b>Aucun changement nécessaire</b></p>

## IV. Demandeurs d'emploi

Directive citoyenneté	ALCP	Propositions de modifications de l'ALCP
<p><b>Les demandeurs d'emploi</b> citoyens de l'Union et les membres de leur famille peuvent séjourner dans un État membre d'accueil pour autant qu'ils:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• cherchent un emploi et;</li> <li>• qu'ils ont de réelles chances d'être engagés</li> </ul> <p>Pas de délai limite prévu dans la directive citoyenneté (jurisprudence <i>Antonissen</i>). Les Etats membres doivent donc <b>démontrer</b> que ces deux conditions <b>ne sont plus remplies</b>.</p> <p>Pas de droit à l'aide sociale</p>	<p><b>Les demandeurs d'emploi</b> citoyens UE et les membres de leur famille peuvent séjourner en Suisse pendant 6 mois avec une prolongation de max. 1 an pour autant qu'ils:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• démontrent les efforts de recherche déployés et;</li> <li>• qu'il existe une réelle perspective d'engagement</li> </ul> <p>Pas de droit à l'aide sociale</p>	<p><b>Aucun changement nécessaire</b> Le délai prévu par la Suisse peut permettre raisonnablement de considérer - dans la majorité des cas - qu'au-delà, une personne n'a plus de réelles perspectives d'engagement.</p> <p><b>Aucun changement nécessaire</b></p>



## V. Droit de demeurer

Directive citoyenneté	ALCP	Propositions de modifications de l'ALCP
<p><b>Droit au séjour permanent</b> d'un citoyen de l'Union travailleur et/ou des membres de sa famille quelle que soit leur nationalité dans un autre État membre à/ après:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sa retraite (si activité sur les 12 derniers mois au moins dans l'État membre d'accueil et résidence dans cet État membre depuis plus de trois ans);</li> <li>• une incapacité de travail permanente après plus de deux ans de travail dans l'Etat membre d'accueil ou suite à un accident/maladie professionnelle;</li> <li>• le décès du citoyen de l'Union (si deux ans de séjour dans l'Etat membre d'accueil ou accident/maladie professionnelle)</li> <li>• Pas de durées minimales précitées si le conjoint (survivant) est un national de l'État membre d'accueil ou qu'il a perdu sa nationalité par mariage</li> </ul> <p>Accès à l'aide sociale</p>	<p><b>Droit de demeurer</b> pour un citoyen UE travailleur et/ou les membres de sa famille quelle que soit leur nationalité en Suisse à/ après:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sa retraite (si activité sur les 12 derniers mois au moins en Suisse et résidence en Suisse depuis plus de trois ans);</li> <li>• une incapacité de travail permanente après plus de deux ans de travail en Suisse ou suite à un accident/maladie professionnelle;</li> <li>• le décès du citoyen de l'Union (si deux ans de séjour en Suisse ou accident/maladie professionnelle)</li> <li>• Pas de durées minimales précitées si le conjoint (survivant) est suisse ou qu'il a perdu sa nationalité par mariage</li> </ul> <p>Accès à l'aide sociale</p>	<p><b>Aucun changement nécessaire</b></p> <p><b>Aucun changement nécessaire</b></p>

## VI. Droit au séjour permanent

Directive citoyenneté	ALCP	Propositions de modifications de l'ALCP
<p>Droit au <b>séjour permanent</b> d'un citoyen de l'Union et des membres de sa famille après <b>5 ans</b> de séjour ininterrompu dans l'État membre d'accueil</p>	<p><b>Pas</b> de droit au séjour permanent (autorisation d'établissement - permis C) prévu par l'ALCP.</p>	<p><b>Pas de reprise par la Suisse.</b> Le droit au séjour permanent est un développement de la <b>citoyenneté de l'Union</b></p> <p>Le droit à une autorisation d'établissement (permis C) des citoyens UE et des membres de leur famille en Suisse est réglementé par la LEI et dans des <b>conventions bilatérales</b> que la Suisse a avec certains États membres.</p> <p>Dans ce cas, <b>certaines ressortissants UE</b> et les membres de leur famille peuvent <b>généralement</b> prétendre au permis C <b>après 5 ans</b>.</p> <p>Dans les autres cas régis par la LEI, le permis C peut généralement s'obtenir <b>après 10 ans</b>.</p>

## VII. Propres droits au séjour des membres de la famille

### A. En cas de départ du citoyen de l'Union de l'État membre d'accueil/de la Suisse

Directive citoyenneté	ALCP	Propositions de modifications de l'ALCP
<p>Maintien du droit au séjour pour les membres de la famille en cas de départ du citoyen de l'Union de l'État membre d'accueil pour autant que les membres de sa famille <b>remplissent les conditions d'un droit au séjour dans l'Etat membre d'accueil selon la directive citoyenneté</b>. Ceci en tant que travailleurs, personnes sans activité lucrative ou membres de la famille d'une personne elle-même travailleuse ou sans activité lucrative</p>	<p>En cas de départ de Suisse du citoyen UE, <b>les membres de la famille citoyens UE peuvent fonder leur propre droit au séjour en Suisse sur l'ALCP</b> aux conditions prévues pour les travailleurs, personnes sans activité lucrative ou membres de la famille d'un citoyen UE travailleur ou sans activité lucrative</p>	<p><b>Aucun changement nécessaire</b></p>
<p>Ces membres de la famille peuvent être citoyens de l'Union ou d'États tiers</p>	<p>Le maintien du droit au séjour en Suisse des membres de la famille d'un citoyen UE de nationalité d'un État tiers après le départ de Suisse du citoyen UE est examiné selon les règles de la LEI. Il ne relève en effet pas de l'ALCP</p>	<p><b>Aucun changement nécessaire</b> L'ALCP ne concerne pas le propre droit au séjour des citoyens d'État tiers. L'ALCP est un accord international conclu entre la Suisse, l'UE et ses États membres qui régit le droit au séjour des citoyens UE en Suisse ou suisses dans l'UE. Les citoyens d'État tiers ne peuvent obtenir qu'un droit au séjour <b>dérivé</b> en Suisse en tant que membres de la famille d'un citoyen UE. Les développements de la directive citoyenneté relatifs au propre droit au séjour de citoyens d'État tiers ne doivent donc pas être transposés dans l'ALCP</p>

<p>Droit au séjour d'un <b>enfant en formation</b> et de son parent gardien quelle que soit leur nationalité en cas de départ ou de décès du parent citoyen de l'Union.</p>	<p>Droit au séjour en Suisse d'un <b>enfant citoyen UE</b> et de son parent gardien de nationalité d'un État tiers lorsque l'enfant doit terminer sa formation (et n'est pas en âge de la poursuivre dans son État membre d'origine) et que l'autre parent citoyen UE titulaire du droit au séjour a quitté la Suisse ou est décédé (jurisprudence du TF)</p>	<p><b>Aucun changement nécessaire</b> Si l'enfant est citoyen d'un État tiers, c'est la LEI qui s'applique. Le propre droit au séjour en Suisse des citoyens d'État tiers ne relève en effet pas de l'ALCP</p>
<p><b>Droit au propre séjour permanent</b> pour les membres de la famille d'un <b>État tiers</b> après <b>cinq ans</b> de séjour</p>	<p>Le droit à une propre <b>autorisation d'établissement</b> (permis C) des membres de la famille d'un citoyen UE de nationalité d'un État tiers ne relève pas de l'ALCP mais est examiné selon les règles de la LEI.</p>	<p><b>Aucun changement nécessaire</b> Le propre droit au séjour en Suisse des citoyens d'État tiers ne relève pas de l'ALCP mais de la LEI</p>

## B. En cas de décès du citoyen de l'Union de l'État membre d'accueil/de la Suisse

Directive citoyenneté	ALCP	Propositions de modifications de l'ALCP
<p>Maintien du droit de séjour pour les membres de la famille en cas de décès du citoyen de l'Union (sauf si droit au séjour permanent) pour autant que les membres de sa famille <b>remplissent les conditions d'un droit au séjour</b> dans l'État membre <b>d'accueil selon la directive citoyenneté</b>. Ceci en tant que travailleurs, personnes sans activité lucrative ou membres de la famille d'une personne elle-même travailleuse ou sans activité lucrative</p>	<p>Maintien du droit au séjour pour les membres de la famille en cas de <b>décès</b> du citoyen UE (sauf droit de demeurer) pour autant que les membres de sa famille <b>citoyens UE puissent fonder leur droit au séjour en Suisse sur l'ALCP</b> aux conditions prévues pour les travailleurs, personnes sans activité lucrative ou membres de la famille d'un citoyen UE travailleur ou sans activité lucrative</p>	<p><b>Aucun changement nécessaire</b></p>

<p>Ces membres de la famille peuvent être citoyens de l'Union ou d'États tiers</p>	<p>Le maintien du droit au séjour en Suisse des membres de la famille d'un citoyen UE de nationalité d'un État tiers après le décès du citoyen UE est examiné selon les règles de la LEI.</p>	<p><b>Aucun changement nécessaire</b> Le propre droit au séjour en Suisse des citoyens d'État tiers ne relève pas de l'ALCP mais de la LEI (cf. case précédente)</p>
<p>Droit au séjour d'un <b>enfant en formation</b> et de son parent gardien quelle que soit leur nationalité</p>	<p>Droit au séjour en Suisse d'un <b>enfant citoyen UE</b> et de son parent gardien de nationalité d'un État tiers lorsque l'enfant doit terminer sa formation (et n'est pas en âge de la poursuivre dans son État membre d'origine) et que l'autre parent citoyen UE titulaire du droit au séjour a quitté la Suisse ou est décédé (jurisprudence du TF)</p>	<p><b>Aucun changement nécessaire</b> Si l'enfant est citoyen d'un État tiers, c'est la LEI qui s'applique. Le propre droit au séjour en Suisse des citoyens d'État tiers ne relève en effet pas de l'ALCP</p>
<p>Droit au <b>propre séjour permanent</b> pour les membres de la famille d'un <b>État tiers</b> après <b>cinq ans</b> de séjour</p>	<p>Le droit à une <b>propre autorisation d'établissement</b> des membres de la famille d'un citoyen UE de nationalité d'un État tiers ne relève pas de l'ALCP mais est examiné selon les règles de la LEI.</p>	<p><b>Aucun changement nécessaire</b> Le propre droit au séjour en Suisse des citoyens d'État tiers ne relève pas de l'ALCP mais de la LEI</p>

### C. En cas de divorce, d'annulation du mariage ou de rupture du partenariat enregistré

Directive citoyenneté	ALCP	Propositions de modifications de l'ALCP
<p>Maintien du droit de séjour des membres de la famille en cas de <b>divorce, d'annulation du mariage ou de rupture du partenariat enregistré</b> du citoyen de l'Union pour autant que les membres de sa famille <b>remplissent les conditions d'un droit au séjour dans l'État membre d'accueil selon la Directive citoyenneté</b>. Ceci en tant que travailleurs, personnes sans activité lucrative ou membres de la famille d'une personne elle-même travailleuse ou sans activité lucrative</p> <p>Ces membres de la famille peuvent être citoyens de l'Union ou d'Etats tiers Conditions toutefois <b>restrictives</b> pour les ressortissants d'Etats tiers (art. 13 par. 2)</p> <p><b>Droit propre au séjour permanent</b> pour les membres de la famille <b>d'un État tiers après cinq ans</b> de séjour</p>	<p>Maintien du droit de séjour des membres de la famille en cas de <b>divorce, d'annulation du mariage ou de rupture du partenariat enregistré</b> du citoyen UE pour autant que <b>les membres de sa famille citoyens UE peuvent fonder leur propre droit au séjour</b> en Suisse selon l'ALCP en tant que travailleurs, personnes sans activité lucrative ou membres de la famille d'un citoyen UE travailleur ou sans activité lucrative</p> <p>Le maintien du droit au séjour en Suisse des membres de la famille d'un citoyen UE de nationalité d'un Etat tiers après le divorce, annulation du mariage ou rupture du partenariat enregistré d'avec le citoyen UE est examiné selon les règles de la LEI.</p> <p>Le droit à une <b>propre autorisation d'établissement</b> des membres de la famille d'un citoyen UE de nationalité d'un Etat tiers ne relève pas de l'ALCP mais est examiné selon les règles de la LEI.</p>	<p><b>Aucun changement nécessaire</b></p> <p><b>Aucun changement nécessaire</b> Le propre droit au séjour en Suisse des citoyens d'État tiers ne relève pas de l'ALCP mais de la LEI</p> <p><b>Aucun changement nécessaire</b> Le propre droit au séjour en Suisse des citoyens d'État tiers ne relève pas de l'ALCP mais de la LEI</p>

### VIII. Éloignement de l'État membre d'accueil/de la Suisse

Directive citoyenneté	ALCP	Propositions de modifications de l'ALCP
Éloignement pour des motifs d'ordre, de sécurité ou de santé publique	Éloignement pour des motifs d'ordre, de sécurité ou de santé publique	<p><b>Aucun changement nécessaire</b></p> <p>Le développement de ces règles peut relever de <b>la citoyenneté de l'Union</b>.</p> <p>Toutefois, la jurisprudence du TF <b>reprend déjà ces règles</b> qui découlent de la jurisprudence de la CJUE et sont aujourd'hui codifiées dans la directive citoyenneté</p>
Éloignement des <b>résidents permanents</b> d'un État membre d'accueil pour des motifs d'ordre, de sécurité ou de santé publique sur des fondements <b>graves</b> ou <b>impérieux</b>	Ne relève pas de l'ALCP. Application de la LEI dans le cas de l'expulsion d'un titulaire du permis C	<p><b>Pas de reprise par la Suisse.</b> Le droit au séjour permanent des citoyens UE est un développement de la <b>citoyenneté de l'Union</b></p> <p>Les règles spécifiques sur l'éloignement de résidents permanents relèvent donc aussi de la citoyenneté de l'Union et <b>ne peuvent être transposées à des accords conclus avec des États tiers</b> (confirmé par la CJUE dans la jurisprudence <i>Ziebell</i>)</p>

Éloignement si le citoyen de l'Union de l'État membre d'accueil s'il devient une charge **déraisonnable** pour l'aide sociale de l'État membre d'accueil

**L'existence d'un droit au séjour préalable est toutefois nécessaire** (jurisprudences *Dano* et *Alimanovic*). Ainsi, la CJUE a jugé qu'un citoyen de l'Union **sans activité lucrative** qui n'a **pas les ressources suffisantes** pour subvenir à ses besoins (condition du droit au séjour) peut se voir **refuser** l'aide sociale et se voir éloigner de son État membre d'accueil **sans évaluation** du caractère **déraisonnable** de la charge

**Pas d'éloignement des résidents permanents** en cas de perception de l'aide sociale

Possible éloignement de Suisse en cas de **dépendance** de l'aide sociale

Règle non prévue dans l'ALCP. Possible éloignement des titulaires du permis C de Suisse en cas de dépendance **durable** et **dans une large mesure** de l'aide sociale au sens de la LEI.

**Pas de reprise par la Suisse** : L'évaluation de ce caractère déraisonnable est un développement **de la citoyenneté de l'Union**

Toutefois, à l'aune des jurisprudences *Dano* et *Alimanovic*, les règles actuellement prévues par la directive citoyenneté et l'ALCP **coïncident**. Pas d'octroi d'aide sociale aux citoyens UE sans activité lucrative en cas d'absence de ressources qui est une condition du droit au séjour.

**Pas de reprise par la Suisse**. Les règles relatives au droit au séjour permanent des citoyens UE sont un développement **de la citoyenneté de l'Union**



# ANNEXE II – Analyse juridique

## I. La double nature de la directive citoyenneté

La directive citoyenneté prévoit d'une part des développements relatifs à la **libre circulation des personnes** mais aussi des développements en la matière **qui l'élargissent en se rattachant à la citoyenneté de l'Union**<sup>20</sup>.

La directive citoyenneté fait d'elle-même cette distinction. Elle dispose en effet que « [l]a **citoyenneté de l'Union** confère à chaque citoyen de l'UE un **droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement** sur le territoire des États membres [...]»<sup>21</sup> (nous mettons en évidence). Elle rappelle que la libre circulation des personnes « [...] constitue **une des libertés fondamentales du marché intérieur** [...] »<sup>22</sup>. La libre circulation est ainsi une liberté du marché intérieur et un droit dont sont titulaires tous les citoyens de l'Union. Suite au traité de Maastricht, la citoyenneté de l'Union s'inscrit en effet dans un cadre plus large que la libre circulation (supra II.B).

## II. La citoyenneté de l'Union comme corollaire du droit à l'égalité de traitement

Les droits conférés par la citoyenneté de l'Union s'inscrivent principalement dans le cadre du droit à l'égalité de traitement entre les citoyens de l'Union et les ressortissants d'un État membre d'accueil. La directive citoyenneté dispose en effet que chaque citoyen de l'Union séjournant dans un État membre d'accueil **sur la base de cette directive a droit à l'égalité de traitement** avec les ressortissants de cet État membre<sup>23</sup>. Cette disposition de la directive citoyenneté découle de l'art. 18 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui exclut toute discrimination fondée sur la nationalité. Cette obligation d'égalité de traitement dérivant du droit primaire - le traité lui-même - est **un élément fondamental du droit de l'UE et de la citoyenneté de l'Union**<sup>24</sup>. Un citoyen de l'Union devrait ainsi être traité en toute circonstances à l'identique que les ressortissants de son État membre d'accueil.

## III. Le cas de l'EEE

### A. La déclaration commune

Cette double nature de la directive citoyenneté s'est aussi vérifiée lors de sa reprise dans l'accord EEE. Les États AELE-EEE (Islande, Liechtenstein, Norvège), l'UE et ses États membres ont en effet **exclu le concept de citoyenneté de l'Union dans une déclaration commune**. Cette dernière indique que ce concept n'a pas d'équivalent dans l'Accord EEE. L'accord EEE est un accord qui étend les libertés du marché intérieur - dont la libre circulation des personnes - à ces trois États tiers de l'AELE. Les droits relatifs à la citoyenneté de l'Union en matière de libre circulation allant au-delà de cet objectif, ils ne peuvent être transposés dans l'accord EEE. Une telle déclaration paraît donc cohérente vis-à-vis de la nature des relations mercantiles établies par l'accord EEE entre l'UE et les États AELE-EEE.

### B. L'interprétation de la Cour AELE

Dans une formulation particulièrement vague et confuse, la Cour AELE rattache d'ailleurs la **déclaration commune** précitée au **droit à l'égalité de traitement** et particulièrement pour les membres de la famille d'un citoyen de l'Union **ressortissants d'un État tiers** séjournant dans un État membre d'accueil<sup>25</sup>.

Cette interprétation de la déclaration commune n'a cependant pas empêché la Cour AELE de considérer – pour des raisons **d'homogénéité** avec les règles qui prévalent en la matière dans l'UE – que la directive citoyenneté s'appliquait par analogie dans le cas où un citoyen d'un État AELE-EEE retourne dans son État AELE-EEE (ici la Norvège) avec un conjoint ressortissant d'un État tiers après avoir séjourné dans un autre État membre<sup>26</sup>. Ce conjoint a ainsi pu obtenir un droit au séjour en Norvège sur la base de la directive citoyenneté.

Ce raisonnement de la Cour AELE est toutefois douteux car au sein de l'UE, un tel droit découle de l'art. 21 du traité sur le fonctionnement de l'UE qui consacre la citoyenneté de l'Union. La directive citoyenneté ne couvre en effet pas les cas dans lesquels des citoyens de l'Union retournent dans leur État membre d'origine après avoir séjourné dans un autre État membre. Dans un tel cas de figure, la directive citoyenneté ne s'applique que par analogie afin de garantir ce droit conféré par l'art. 21 du traité.

Malgré qu'elle affirme le contraire<sup>27</sup>, la Cour AELE transpose un droit découlant d'une disposition du traité à des citoyens d'États AELE non-membres de l'UE. Cette interprétation est ainsi questionnable. De plus, alors qu'elle aurait pu appliquer son interprétation de la déclaration commune à ce cas, la Cour AELE se contente de citer que le gouvernement norvégien rappelle à juste titre que cette déclaration soulève des questions complexes et controversées<sup>28</sup>.

#### IV. Un concept non transposable dans l'ALCP

D'une certaine manière, cette question relative à l'accord EEE peut être rapportée à la relation Suisse-UE. La transposition au sein de l'ALCP du concept de citoyenneté de l'Union qui découle des traités de l'UE et l'égalité de traitement qu'il confère, l'étendrait à l'État tiers qu'est la Suisse.

Comme le confirme la CJUE, la Suisse est dans un rapport avec l'UE qui crée des droits et obligations **spécifiques, analogues, à certains égards**, à ceux prévus par les traités européens<sup>29</sup>. En matière de libre circulation des personnes, ce rapport spécifique se concrétise par l'ALCP qui est – comme l'affirme la CJUE – un **accord international d'accès au marché intérieur qui vise à resserrer les liens économiques entre l'Union et la Suisse en s'appuyant sur les règles de ce marché**<sup>30</sup>. La CJUE rappelle à cet égard que

l'interprétation des règles sur le marché intérieur ne peuvent être transposées automatiquement à l'interprétation de l'ALCP sauf dispositions expresses prévues par l'ALCP<sup>31</sup>.

**Ce rapport spécifique économique d'accès au marché** implique que l'ALCP prévoit une égalité de traitement pour les **travailleurs UE** salariés et indépendants séjournant en Suisse. Par rapport à ce qui prévaut dans la directive citoyenneté, cette égalité de traitement est - bien que contestable - plus limitée pour les travailleurs européens salariés de courte durée (en dessous d'un an) suite à la cessation involontaire de leurs rapports de travail et les indépendants suite à la cessation de leur activité. Ils n'ont en effet dans ce cas pas de droit d'accès à l'aide sociale. Eu égard à la nature économique de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, cette égalité de traitement est très limitée pour les citoyens UE séjournant en Suisse sans activité lucrative.

En raison de la qualité d'État tiers de la Suisse et de ce rapport spécifique qu'elle entretient avec l'UE, le concept de citoyenneté de l'Union visant à conférer une pleine égalité de traitement aux citoyens de l'Union avec ceux de leur État membre d'accueil **ne peut avoir d'équivalent dans l'ALCP**<sup>32</sup>.

Le rapport spécifique dans lequel se trouve la Confédération avec l'UE - de par sa qualité d'État tiers - vise donc la réalisation **d'une libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE afin d'étendre cette liberté du marché intérieur à la Suisse**<sup>33</sup>. La réalisation de cet objectif économique devant "s'appuyer" sur les règles de l'UE.

Les droits relatifs à la **citoyenneté de l'Union** - qui découlent particulièrement du droit à l'égalité de traitement pour tous les citoyens de l'Union - **ne peuvent donc être transposés à l'ALCP**.

Une déclaration commune **plus précise** que ce que prévoit l'accord EEE serait une possibilité pour la Suisse dans les négociations sur la reprise de la directive citoyenneté<sup>34</sup>. Ceci afin d'éviter des problèmes d'interprétation, de confirmer le rapport spécifique qui lie la Suisse et l'UE, et de confirmer l'appui sur les règles de UE dans la réalisation d'une libre circulation des personnes économique dans laquelle le concept de citoyenneté de l'Union n'a pas d'équivalent.

## Tableau récapitulatif

Développements relatifs à la citoyenneté de l'Union	
Accord EEE (Islande, Liechtenstein, Norvège)	Suisse
<p>Exclus par une <b>déclaration commune</b> EEE, UE, États membres car:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cette notion n'a pas d'équivalent dans l'Accord EEE qui étend <b>les libertés du marché intérieur</b> à ces trois États de l'AELE.</li> <li>• La Cour AELE relève de manière peu précise que l'exclusion de ce concept de citoyenneté de l'accord EEE se rapporte principalement <b>au droit à l'égalité de traitement</b> pour les membres de la famille d'un citoyen de l'Union ressortissants d'un État tiers et séjournant dans un État membre d'accueil.</li> </ul> <p>Cette interprétation de la déclaration commune n'a toutefois pas empêché la Cour AELE de reprendre – pour des raisons d'homogénéité avec le droit UE – la règle d'application par analogie de la Directive citoyenneté lors du retour d'un citoyen de l'Union dans son État membre afin de garantir les droits de l'art. 21 TFUE. Ceci malgré qu'il n'existe pas d'équivalent à cette disposition dans l'Accord EEE. Ce raisonnement a permis d'octroyer un droit au séjour en Norvège à un conjoint d'un État tiers, malgré que la déclaration commune s'interpréterait comme empêchant l'octroi d'un tel droit.</p>	<p>Exclusion du concept de citoyenneté de l'Union car:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une reprise du concept de citoyenneté de l'Union et de l'égalité de traitement qu'il confère étendrait à <b>un État tiers tel que la Suisse une notion ancrée dans les traités de l'UE.</b></li> <li>• La Suisse, l'UE et les États membres sont dans un rapport <b>spécifique</b>. Ils ont ainsi prévu <b>une égalité de traitement pour les travailleurs</b> car l'ALCP vise: <ul style="list-style-type: none"> <li>- la réalisation d'une libre circulation des personnes afin d'étendre cette liberté <b>économique</b> du marché intérieur à la Suisse;</li> <li>- en <b>s'appuyant</b> sur les règles de l'Union.</li> </ul> </li> </ul>

# Notes de fin de document

- 1 Affaire C-371/08 du 8 décembre 2011, Ziebell, ECLI:EU:C:2011:809, para. 69, et 72; Affaire C-145/09 du 23 novembre 2010, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, para. 23 ; Affaire C-127/08 du 25 juillet 2008, Metock, ECLI:EU:C:2008:449, para. 82 ; Christa Tobler/Jacques Beglinger, Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz – EU, Fragen und Antworten, Ausgabe 2021-05.1, Internetpublikation, <https://brevier.eur-charts.eu.>, par. 44, p. 24.
- 2 Arrêt du Tribunal fédéral du 4 février 2015 2C\_375/2014 consid. 3.5
- 3 Consid. 17 directive citoyenneté
- 4 Astrid Epiney/Sian Affolter, Das Institutionelle Abkommen und die Unionsbürgerrichtlinie, Jusletter (2019), par. 23
- 5 Astrid Epiney/Sian Affolter, Das Institutionelle Abkommen und die Unionsbürgerrichtlinie, Jusletter (2019), par. 23
- 6 Art. 27 ss. directive citoyenneté.
- 7 Art. 5 (2) Ann. I, ALCP.
- 8 Christa Tobler/Jacques Beglinger, Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz – EU, Fragen und Antworten, Ausgabe 2021-05.1, Internetpublikation, <https://brevier.eur-charts.eu.>, par. 49, p. 26.
- 9 Art. 27 (2) directive citoyenneté ; Astrid Epiney/Sian Affolter, Das Institutionelle Abkommen und die Unionsbürgerrichtlinie, Jusletter (2019), par. 10.
- 10 Consid. 24 directive citoyenneté.
- 11 Art. 27 (2) directive citoyenneté ; Art. 28 (1) directive citoyenneté.
- 12 Arrêt du Tribunal fédéral 2C\_991/2017 du 1er février 2018; Arrêt du Tribunal fédéral 2C\_401/2017 du 26 mars 2018; Astrid Epiney/Sian Affolter, Das Institutionelle Abkommen und die Unionsbürgerrichtlinie, Jusletter (2019), par. 10. Dans sa jurisprudence publiée à l'ATF 145 IV 364, le Tribunal fédéral considère que l'examen du prononcé d'une expulsion automatique d'un étranger criminel citoyen UE pour certaines infractions prévues par le Code pénal doit se faire à l'aune de la proportionnalité de l'action de l'État. L'examen d'une expulsion ne doit ainsi pas être effectué sur la base des critères restrictifs de l'ALCP qui n'est - selon la Haute cour - pas un accord de nature pénale. Cette jurisprudence est toutefois fortement critiquée. Ceci notamment en raison de la non prise en compte de la primauté de l'ALCP et de l'application de ses critères relatifs à l'éloignement d'un citoyen UE même en cas d'expulsion automatique d'un étranger criminel. Dans ses dernières jurisprudences, le Tribunal fédéral est toutefois revenu à sa pratique antérieure. Si une expulsion automatique peut être prononcée, il faut ensuite apprécier si elle est conforme aux critères prévus par l'ALCP permettant la fin du droit au séjour d'un citoyen UE (cf. Arrêt du Tribunal fédéral du 19 janvier 2021 6B\_75/2020 consid. 2.4 s ; Benedikt Pirker/Paula Gadola, Europarecht : Schweiz – EU, Swiss Review of International and European Law (32/2022), p 49 s.)
- 13 Affaire C-371/08 du 8 décembre 2011, Ziebell, ECLI:EU:C:2011:809, para. 69, et 72 ; Christa Tobler/Jacques Beglinger, Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz – EU, Fragen und Antworten, Ausgabe 2020-12.1, Internetpublikation, <https://brevier.eur-charts.eu.>, par. 49, p. 26.

- 14 Astrid Epiney/Sian Affolter, Das Institutionelle Abkommen und die Unionsbürgerrichtlinie, Jusletter (2019), par. 23.
- 15 Art. 24 (2) directive citoyenneté.
- 16 Affaire C-333/13 du 11 novembre 2014, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358, para. 75, 76 et 81 et 82.
- 17 Affaire C-67/14 du 15 septembre 2015, Alimanovic, ECLI :EU :C :2015597, para. 59.
- 18 Affaire C-67/14 du 15 septembre 2015, Alimanovic, ECLI :EU :C :2015597, para. 53 ss ; affaire C-299/14 du 25 février 2016, Garcia-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114 ; affaire C-308/14 du 14 juin 2016, Commission c. Royaume-Uni, ECLI:EU:C:2016:436 ; affaire C-709/20 du 15 juillet 2021, CG c. The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602.
- 19 Darius Farman <https://www.avenir-suisse.ch/fr/directive-citoyennete%E2%80%AF-pas-dexplosion-de-laide-sociale-en-vue/>
- 20 Affaire C-371/08 du 8 décembre 2011, Ziebell, ECLI:EU:C:2011:809, para. 69 et 72 ; Affaire C-145/09 du 23 novembre 2010, Tsakouridis, ECLI :EU :C :2010 :708, para. 23 ; Affaire C-127/08 du 25 juillet 2008, Metock, ECLI:EU:C:2008:449, para. 82 ; Christa Tobler/Jacques Beglinger, Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz – EU, Fragen und Antworten, Ausgabe 2021-05.1, Internetpublikation, <https://brevier.eur-charts.eu.>, par. 44, p. 24.
- 21 Consid. 1 directive citoyenneté
- 22 Consid. 2 directive citoyenneté.
- 23 Art. 24 (1) directive citoyenneté.
- 24 Christa Tobler/Jacques Beglinger, Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz – EU, Fragen und Antworten, Ausgabe 2021-05.1, Internetpublikation, <https://brevier.eur-charts.eu.>, par. 49, p. 26.
- 25 Jugement Cour AELE E-15/12 du 22 juillet 2013, Wahl, para. 77.
- 26 Jugement Cour AELE E-28/15 du 26 juillet 2016, Jabbi, para 77 ; Jugement Cour AELE E-4/19 du 13 mai 2020, Campbell, para. 55.
- 27 Jugement Cour AELE E-4/19 du 13 mai 2020, Campbell, para. 57 s.
- 28 Jugement Cour AELE E-15/12 du 22 juillet 2013, Wahl, para. 77.
- 29 Affaire C-581/17 du 26 février 2019, Wächtler, ECLI :EU :C :2019 :138, para. 36.
- 30 2ème considérant, préambule ALCP ; affaire C-581/17 du 26 février 2019, Wächtler, ECLI :EU :C :2019 :138, para. 36 ss.
- 31 Affaire C-581/17 du 26 février 2019, Wächtler, ECLI :EU :C :2019 :138, para. 37. Voir aussi plus largement : Arrêt du 9 février 1982, C-270/80, Polydor, ECLI :EU :C :1982 :43, para. 14 s.
- 32 Arrêt du Tribunal fédéral du 4 février 2015 2C\_375/2014 consid. 3.5
- 33 Astrid Epiney/Sian Affolter, Das Institutionelle Abkommen und die Unionsbürgerrichtlinie, Jusletter (2019), par. 23
- 34 Christa Tobler/Jacques Beglinger, Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz – EU, Fragen und Antworten, Ausgabe 2021-05.1, Internetpublikation, <https://brevier.eur-charts.eu.>, par. 51, p. 27.

**Citation**

Abdelkhalek, I., Zilio, L. (2022). Directive citoyenneté de l'UE et libre circulation des personnes : beaucoup de bruit pour pas grand chose? Zurich: foraus - Forum Aussenpolitik.

**Remerciements**

Les auteur.ices remercient Me André Berne, Monsieur le Privat docent Benedikt Pirker, la Prof. Sarah Progin-Theuerkauf et le Dr Johan Rochel pour leur relecture attentive et leurs critiques. Nous remercions également à cet égard Mesdames Florence Balthasar, Cécile Rivière et l'ensemble des membres du comité du foraus. Nous tenons finalement à remercier l'équipe du bureau du foraus et particulièrement Monsieur Riccardo Bussmann pour leur soutien graphique, la mise en page, la relecture finale et l'organisation logistique.

**Avis de non-responsabilité**

La présente étude reflète l'opinion personnelle des auteur.rice:s et ne correspond pas nécessairement à celle de l'association foraus.

[www.foraus.ch](http://www.foraus.ch)

Zürich | foraus – Forum Aussenpolitik | Badenerstrasse 431 | 8003 Zürich  
office@foraus.ch | +41 44 501 68 65

Genève | foraus – Forum de politique étrangère | Avenue de France 23 | 1202 Genève  
bureau\_romandie@foraus.ch | +41 22 559 96 96

IBAN: CH06 0900 0000 6017 6892 9



# Ensemble pour une politique étrangère constructive !

Le think tank foraus façonne la politique étrangère grâce aux idées de centaines de jeunes qui nous offrent bénévolement leur temps. A travers le modèle grassroots unique de l'association, foraus défend l'avenir sociétal et politique de la Suisse et s'engage pour une politique étrangère constructive et un dialogue informé. Partages-tu cette vision ? Engage-toi avec nous dès maintenant et soutiens-nous ! ●

## en tant que membre

Chacun·e peut devenir membre de notre unique réseau et peut s'engager en tant que bénévole comme il/elle le souhaite. En devenant membre, tu auras l'occasion d'accéder à un environnement international dynamique et à côtoyer de près des personnalités d'envergure. Tu peux également donner un écho médiatique à tes idées et défendre tes convictions dans des débats ouverts.

## en tant qu'auteur·e

foraus te donne la possibilité de répondre concrètement aux challenges que doit affronter la politique extérieure de la Suisse en t'offrant une plateforme d'ex-pression sans équivalent. En effet, tu as l'occasion de développer tes perspectives et idées innovantes dans le cadre de papiers de discussion ou d'analyses courtes.

## en tant que donateur·rice·s

Notre Cercle des Donateurs (CdD) contribue grandement au développement du foraus. En tant que membre du CdD vous soutenez durablement les différentes activités du foraus.



[www.foraus.ch/fr/nous-soutenir/](http://www.foraus.ch/fr/nous-soutenir/)