

# Le droit de séjour des citoyens européens en Belgique

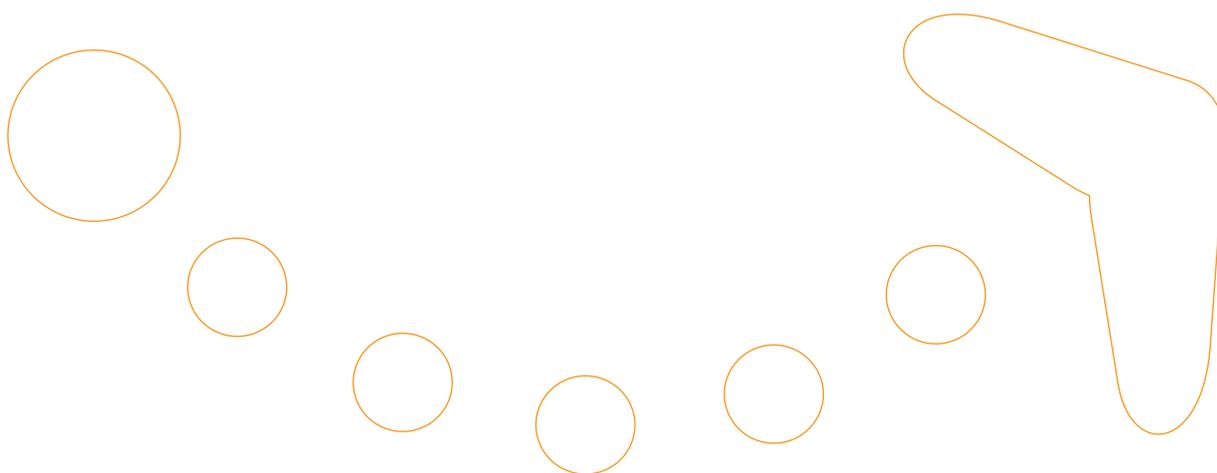


avril 2014

**CIRÉ**

# Sommaire

1. Introduction	3
2. Cadre juridique	4
3. Le séjour du citoyen européen	5
4. Les ordres de quitter le territoire	9
5. Le droit à l'aide sociale	9
6. Conclusion	10



## 1. Introduction

Les médias ont relayé à plusieurs reprises ces derniers mois des situations de citoyens européens ayant fait l'objet d'un retrait de titre de séjour et s'étant vu délivrer un ordre de quitter le territoire. D'après l'Office des étrangers, 2700 retraits de séjour auraient été pris pour des ressortissants européens en 2013. L'objectif de la présente note est de rappeler le cadre juridique belge et européen en la matière et de faire le point sur la façon dont celui-ci est appliqué en Belgique. Elle reprend les conditions mises au séjour des citoyens européens en Belgique<sup>1</sup> et les situations dans lesquelles ceux-ci peuvent se voir retirer leur titre de séjour.

---

<sup>1</sup> Le citoyen européen est celui qui possède la nationalité d'un État membre de l'Union européenne. Les citoyens du Liechtenstein, d'Islande et de Norvège se voient appliquer le même régime.

## 2. Cadre juridique

### 2.1 Droit européen

Les **principales bases légales** en la matière sont :

- Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)
- La directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres<sup>2</sup>

En vertu de cette directive, les États membres doivent garantir que les citoyens de l'Union et les membres de leur famille, y compris les ressortissants de pays tiers, bénéficient pleinement de leurs droits à la libre circulation en matière d'entrée et de séjour dans un autre État membre et de protection contre l'éloignement.

### 2.2 Droit belge

Les **principales bases légales** en la matière sont :

- La loi du 15/12/1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (articles 40 et suivants)
- L'arrêté royal du 8/10/1981 concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (articles 43 et suivants)

### 2.3 État de la transposition de la directive 2004/38/CE en droit belge

En février 2013, la Commission européenne rendait un avis selon lequel la Belgique n'avait pas correctement transposé certaines dispositions de la directive 2004/38/CE. La Commission considérait que la Belgique ne facilitait pas l'entrée et le séjour de membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont ressortissants de pays tiers. À cet égard, la Commission notait que la Belgique ne simplifie pas la délivrance de leurs visas ni de leurs cartes de séjour. La Commission affirmait aussi que la Belgique n'avait pas transposé toutes les garanties matérielles et procédurales contre l'éloignement de citoyens de l'Union qui ont recours au système belge d'assistance sociale. La Commission notait aussi que les règles relatives à la protection contre l'éloignement pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique en vigueur en Belgique offraient des garanties uniquement aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont ressortissants de pays tiers et non à ceux qui sont citoyens de l'Union. La Commission laissait à la Belgique deux mois pour réagir. À défaut, la Commission européenne saisirait la Cour de justice de l'Union européenne en manquement.

Un projet de loi du 13 février 2014 a été déposé afin de compléter la transposition de la directive 2004/38/CE dans la loi belge et répondre à l'avis de la Commission<sup>3</sup>. Il a été adopté par la Chambre le 13 février 2014.

<sup>2</sup> Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 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, modifiant le règlement (CEE) no 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

<sup>3</sup> Projet de loi modifiant la loi du 15/12/1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers du 13 février 2014, Doc 53 3239/00.

## 3. Le séjour du citoyen européen

### 3.1 Le séjour de moins de 3 mois

Lorsque le citoyen européen souhaite séjourner moins de 3 mois sur le territoire belge sans s'y établir, il doit signaler sa présence sur le territoire dans les 10 jours à la commune (sauf s'il loge à l'hôtel ou à l'hôpital) et présenter une carte d'identité ou un passeport en cours de validité. Il se voit alors remettre une déclaration d'arrivée (annexe 3 ter). Il peut séjourner en Belgique pendant une période 3 mois maximum (sur 6 mois).

Il peut être mis fin à son droit de séjour de moins de 3 mois s'il devient une « charge déraisonnable » pour le système d'aide sociale (sauf s'il est travailleur ou chercheur d'emploi).

### 3.2 Le séjour de plus de 3 mois

Lorsqu'un citoyen européen souhaite s'établir sur le territoire belge et donc y séjourner plus de 3 mois, il doit demander une attestation d'enregistrement auprès de sa commune de résidence dans les 3 mois de son arrivée. S'il fait la preuve de sa citoyenneté européenne, il est mis en possession d'une annexe 19. Un contrôle de résidence est ensuite effectué puis il est inscrit au registre des étrangers. Il dispose alors d'un délai de 3 mois pour apporter les preuves qu'il répond aux conditions mises à l'obtention de son séjour en tant que citoyen européen.

### 3.2.1 Conditions d'entrée et de séjour de plus de 3 mois

Pour pouvoir obtenir son attestation d'enregistrement (carte E), le citoyen européen devra donc :

- Prouver sa citoyenneté européenne
- Prouver qu'il entre dans l'une des catégories suivantes :

**A) travailleur** salarié ou non salarié : en déposant une déclaration d'engagement ou une attestation de travail (modèle annexe 19 bis) ou s'il établit son affiliation auprès de la Banque carrefour des entreprises et à une caisse d'assurances sociales pour indépendants

#### Le « travailleur européen » peut se voir refuser le séjour ou se le voir retirer :

- s'il ne remplit pas/plus les conditions mises à son séjour c'est-à-dire **s'il n'est plus considéré comme travailleur** (art. 14§2 directive 2004/38)
- OU pour raisons d'**ordre public** qui ne peuvent être économiques (art. 27 directive 2004/38), de sécurité publique et de santé publique (cons. 16 et art 27 directive 2004/38). Dans ce cas, il faut encore prendre en compte la durée du séjour de l'intéressé sur le territoire, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle dans l'État membre d'accueil et l'intensité des liens avec son pays d'origine (art. 28§1 directive 2004/38).

Le **projet de loi du 13/02/2014** impose à l'administration, lorsqu'elle envisage un retrait de séjour, de prendre en compte la durée de séjour de l'intéressé sur le territoire, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle et l'intensité de ses liens avec son pays d'origine.

**B) Demandeur d'emploi** : en déposant des preuves de recherche (inscription auprès d'Actiris/FOREM/VDAB et/ou copies de lettres de candidatures) et des preuves que le citoyen a des « chances réelles d'être engagé » compte tenu de sa situation personnelle notamment de ses diplômes, formations professionnelles, durée du chômage, ... »

**Le « demandeur d'emploi européen » peut se voir refuser le séjour ou se le voir retirer** : s'il ne remplit pas/plus les conditions mises à son séjour c'est-à-dire qu'il n'est pas en mesure de faire la preuve qu'il cherche ou continue à **chercher un emploi** et qu'il a des **chances réelles d'être engagé** (art.14§4 b directive 2004/38)

Le **projet de loi du 13/02/2014** impose à l'administration, lorsqu'elle envisage un retrait de séjour, de prendre en compte la durée de séjour de l'intéressé sur le territoire, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle et l'intensité de ses liens avec son pays d'origine.

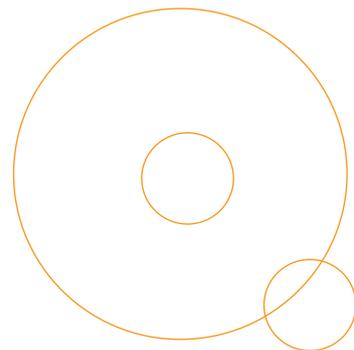
Dans le cas des **travailleurs** et des **demandeurs d'emploi européens**, la directive et la loi prévoient des exceptions au retrait de séjour. Ainsi, est toujours considéré comme travailleur salarié (après avoir travaillé):

- le citoyen européen qui se trouve en incapacité de travail temporaire du fait de maladie ou d'accident,
- le citoyen européen qui se trouve en chômage involontaire après au moins un an de travail et après s'être enregistré comme demandeur d'emploi,
- le citoyen européen qui se trouve en chômage involontaire après avoir travaillé sous CDD de moins d'un an et s'être enregistré comme demandeur d'emploi (il reste alors « travailleur » pendant au moins 6 mois),
- le citoyen européen qui est en formation professionnelle en rapport avec l'activité professionnelle précédente sauf en cas de chômage involontaire.

**C) Citoyen disposant de « ressources suffisantes »** : s'il dispose d'une assurance maladie et de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale (sont considérées comme « ressources suffisantes » : l'allocation d'invalidité, l'allocation de retraite anticipée, l'allocation de vieillesse, l'allocation d'accident de travail ou une assurance contre les maladies professionnelles). Il peut s'agir des ressources de l'Européen ou d'une tierce personne.

**Le « citoyen disposant de ressources suffisantes » peut se voir refuser le séjour ou se le voir retirer** : s'il n'a pas/plus d'assurance maladie (7§1b directive 2004/38) ou s'il devient une charge pour le système d'assistance sociale. Cependant, un recours à l'assistance sociale n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement (14 § 3 D2004/38).

Le **projet de loi du 13/02/2014** précise qu'« afin de déterminer si le citoyen constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du Royaume, il est tenu compte du caractère temporaire ou non de ses difficultés, de la durée de son séjour dans le Royaume, de sa situation personnelle et du montant de l'aide qui lui est accordée. » Il impose également lors de la décision de mettre fin au séjour de prendre en compte la durée de séjour de l'intéressé sur le territoire, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle et l'intensité de ses liens avec son pays d'origine.



**D) Étudiant :** s'il est inscrit dans l'enseignement organisé, reconnu ou subsidié, qu'il dispose d'une assurance maladie et qu'il a des revenus suffisants pour ne pas devenir une charge pour le système d'aide sociale (ou à tout le moins qu'il puisse fournir une déclaration en ce sens).

**L'« étudiant européen » peut se voir refuser le séjour ou se le voir retirer :** s'il n'est pas/plus inscrit dans un établissement ou qu'il ne bénéficie pas/plus d'une assurance maladie ou qu'il ne dispose pas/plus de ressources suffisantes pour ne pas être une charge pour le système d'assurance sociale (7§1 d directive 2004/38).

Le **projet de loi du 13/02/2014** précise qu'« afin de déterminer si le citoyen constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du Royaume, il est tenu compte du caractère temporaire ou non de ses difficultés, de la durée de son séjour dans le Royaume, de sa situation personnelle et du montant de l'aide qui lui est accordée. » Il impose également lors de la décision de mettre fin au séjour de prendre en compte la durée de séjour de l'intéressé sur le territoire, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle et l'intensité de ses liens avec son pays d'origine.

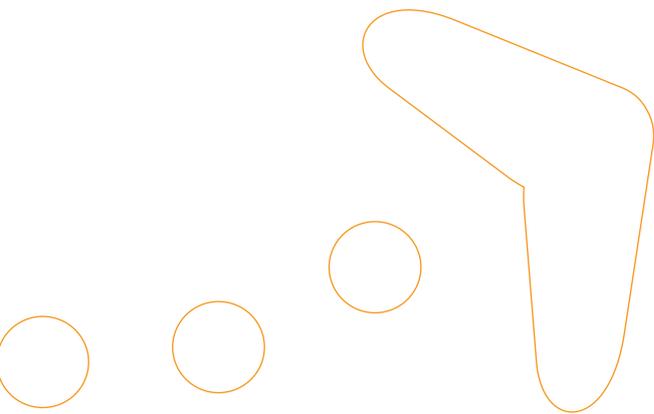
### 3.2.2 Quels documents de séjour ?

- Si les **conditions sont remplies** (ou s'il n'a pas de réponse dans les 6 mois): le citoyen européen recevra une attestation d'enregistrement (carte électronique E).
- Si sa demande est **rejetée**: le citoyen européen recevra une annexe 20 (refus de séjour de plus de 3 mois avec ordre de quitter le territoire).
- Si les **preuves demandées ne sont pas remises** : le citoyen européen recevra une annexe 20 (refus de séjour de plus de 3 mois) sans ordre de quitter le territoire et un délai supplémentaire d'1 mois pour apporter ces preuves.

C'est la **commune** qui est compétente pour reconnaître le droit de séjour du citoyen européen et lui délivrer son attestation d'enregistrement. Dans deux cas toutefois, le dossier sera transmis par la commune à l'**Office des étrangers** qui prendra la décision :

- si le citoyen européen est demandeur d'emploi,
- si le citoyen européen a des ressources suffisantes en tant que rentier ou par l'intermédiaire d'une autre personne (conjoint, partenaire, parent, enfant ou tierce personne).

L'attestation d'enregistrement a une durée de validité de cinq ans. Au bout de cinq ans, le citoyen européen peut obtenir un titre de séjour permanent (carte E+) qui n'est alors plus soumis aux conditions décrites plus haut.



### 3.2.3 Quelques notions

Certaines notions et la façon dont elles sont interprétées posent régulièrement question en pratique.

#### La notion de ressources suffisantes :

L'article 8 de la directive 2004/38/CE prévoit que: « *Le montant de ressources considéré comme suffisant ne peut pas être inférieur au montant en dessous duquel les nationaux peuvent bénéficier d'une aide sociale ou supérieur à la pension minimale de sécurité sociale* ».

L'article 40§4 al 2 Loi 15/12/1980 prévoit quant à lui que : « *Les ressources suffisantes doivent au moins correspondre au niveau de revenus sous lequel la personne concernée peut bénéficier d'une aide sociale. (...) il est tenu compte de la situation personnelle et notamment de la nature, de la régularité des revenus et du nombre de membres de famille à charge* ».

#### La notion de « charge déraisonnable » :

L'article 14§3 de la directive 2004/38 prévoit qu'« *un recours à l'assistance sociale n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement* ». Le considérant 16 de cette même directive prévoit également que : « *L'État membre d'accueil devrait examiner si, dans ce cas, il s'agit de difficultés d'ordre temporaire et prendre en compte la durée du séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée, afin de déterminer si le bénéficiaire constitue une charge déraisonnable pour son système d'assistance sociale et de procéder, le cas échéant à son éloignement. En aucun cas, une mesure d'éloignement ne devrait être arrêtée à l'encontre de travailleurs salariés, de non salariés ou de demandeurs d'emploi tels que définis par la Cour de justice, si ce n'est pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique* ».

L'actuelle loi du 15/12/1980 ne définit pas cette notion mais certaines précisions ont été apportées par le projet de loi du 13/02/2014 puisque celui-ci précise qu'« *afin de déterminer si le citoyen constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du Royaume, il est tenu compte du caractère temporaire ou non de ses difficultés, de la durée de son séjour dans le Royaume, de sa situation personnelle et du montant de l'aide qui lui est accordée*».

Il existe également de la jurisprudence autour de cette notion :

« *Si le droit communautaire n'empêche pas de considérer qu'un étudiant qui a eu recours à l'assistance sociale ne remplit plus les conditions auxquelles est soumis son droit de séjour et de prendre, dans le respect des limites imposées à cet égard par le droit communautaire, des mesures en vue de mettre fin à l'autorisation de séjour de cet étudiant, soit de ne pas renouveler celle-ci, de telles mesures ne peuvent en aucun cas devenir la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale. La condition n'exclut ainsi notamment pas une certaine solidarité financière si les difficultés qu'il rencontre sont d'ordre temporaire (CCE 111.076 du 30/09/2013)* ».

La notion de « chances réelles d'être engagé » :

Cette notion n'est définie ni dans la directive ni dans la loi belge.

Il ressort de la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers que :

« *Il ressort de l'article 40§4,1° que l'OE dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans l'exercice duquel il n'en demeure pas moins tenu de motiver sa décision et de la justifier adéquatement* » (CCE 112.521 du 22/10/2013).

« *L'OE dispose d'un large pouvoir d'appréciation, (...), l'appréciation des chances réelles d'être engagé doit s'effectuer au regard notamment de l'existence d'un lien réel du demandeur d'emploi avec le marché du travail du Royaume, qui peut être vérifiée, notamment par la constatation que la personne en cause, a pendant une période d'une durée raisonnable effectivement et réellement cherché un emploi (cfr CJUE Vastouras et Kouptantze, C-22/8 et C-23/08 du 4/06/2009) (CCE 112.533 du 22/10/2013)*».

## 4. Les ordres de quitter le territoire

D'après l'Office des étrangers, 2700 retraits de séjour auraient été pris pour des ressortissants européens en 2013. Si des ordres de quitter le territoire sont délivrés aux citoyens européens, ceux-ci peuvent toujours, en vertu du principe de libre circulation, réintroduire immédiatement une nouvelle demande d'enregistrement s'ils entrent dans l'une des catégories décrites plus haut. D'après l'administration, 40% des personnes ayant reçu une décision du Conseil du contentieux des étrangers confirmant la légalité de la perte de leur droit de séjour auraient réintroduit immédiatement une nouvelle demande d'établissement auprès de leur commune de résidence.

## 5. Le droit à l'aide sociale

### Le revenu d'intégration sociale (RIS)

Le citoyen européen et les membres de sa famille ont droit au revenu d'intégration sociale s'ils ont un titre de séjour de plus de 3 mois (carte E, E+, F, F+<sup>4</sup>) et ce depuis au moins 3 mois.

Mais attention, la perception d'une aide sociale n'est pas sans conséquences et peut faire courir un risque de perte du séjour si l'administration considère que le citoyen (étudiant ou bénéficiaire de ressources suffisantes) devient une « charge déraisonnable » pour le système d'aide sociale belge.

### L'aide sociale

Le citoyen européen et les membres de sa famille n'ont pas droit à l'aide sociale de même qu'à l'aide médicale urgente durant les 3 premiers mois de leur séjour en Belgique et durant la période de recherche d'emploi (annexe 3 ter, 19 ou carte E).

Depuis 2012, l'Office des étrangers dispose d'un accès aux données de la Banque carrefour de la sécurité sociale. Il est donc informé facilement du fait qu'un citoyen européen a perçu l'aide sociale du CPAS. Il semble qu'il en soit généralement informé après 3 mois consécutifs de perception de l'aide et parfois plus tôt (après 1 mois) dans le cas des étudiants et des citoyens européens bénéficiaires de ressources suffisantes<sup>5</sup>. Le seul fait de demander une aide sociale n'engendrerait pas automatiquement un retrait de séjour. L'Office des étrangers examinerait chaque situation au cas par cas en tenant compte de la durée de séjour sur le territoire belge, de la présence ou non d'autres membres de famille, du fait que l'intéressé ait déjà travaillé auparavant... S'il s'agit d'une aide du CPAS complémentaire à un revenu du travail, l'Office des étrangers vérifierait si les montants perçus auprès du CPAS sont supérieurs ou non à ceux perçus sur base du travail.

4 Carte E : titre de séjour de plus de 3 mois des citoyens européens (validité de 5 ans)

Carte E+ : titre de séjour permanent des citoyens européens (après 5 ans sous carte E)

Carte F : titre de séjour de plus de 3 mois des membres de famille de Belges et d'Européens

Carte F+ : titre de séjour permanent des membres de famille de Belges et d'Européens

5 Délibérations du comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé n°11/045 et n°11/044 du 7 juin 2011.

## 6. Conclusion

La Belgique a dû compléter sa transposition de la directive 2004/38/CE afin de répondre aux critiques de la Commission européenne selon lesquelles la Belgique ne facilitait pas l'entrée et le séjour des membres de famille des citoyens européens qui sont ressortissants de pays tiers et ne prévoyait pas suffisamment de garanties matérielles et procédurales contre l'éloignement de citoyens de l'Union ayant recours à l'aide sociale.

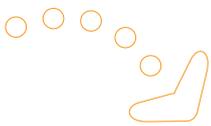
Il faudra donc examiner dans les mois à venir si le projet de loi du 13 février 2014 répond suffisamment aux critiques soulevées par la Commission et si les dispositions qu'il prévoit notamment sur l'interprétation de la notion de charge déraisonnable et sur l'obligation pour l'administration d'examiner les circonstances individuelles lorsqu'elle envisage un retrait de séjour sont correctement appliquées par l'administration.

Il nous semble également indispensable qu'une meilleure information soit donnée aux citoyens européens qui arrivent en Belgique sur les conditions mises à leur séjour car c'est souvent malheureusement dans des circonstances difficiles (perte d'emploi, recours à l'aide sociale...) qu'ils se rendent compte des obligations qui pèsent sur eux.



## Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.



### CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire@cire.be | www.cire.be



Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

FÉDÉRATION  
WALLONIE-BRUXELLES

### Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour la défense du droit des étrangers (ADDE)
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Justice et paix
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)