

I. Edito

◆ Citoyens européens précarisés : une politique d'exclusion

Les derniers mois ont vu se multiplier les décisions de retrait de séjour visant des citoyens européens en situation économique précaire. Ces situations, qui témoignent d'une application de plus en plus drastique par l'administration des critères d'octroi et de retrait du séjour pour ce public, nous ont paru mériter quelques éclaircissements.

On trouve, à l'origine de la construction européenne la volonté de mettre sur pied un marché commun fondé notamment sur la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes. Ces dernières sont appréhendées au départ comme facteurs de production, en leur qualité de travailleurs, et bénéficient à ce titre de la libre circulation.

Au fur et à mesure que l'Europe va se développer, la notion de travailleur va s'élargir pour viser toute une série d'individus ayant de près ou de loin un contact avec l'activité économique.

Aujourd'hui, si la libre circulation des personnes est définie comme une liberté fondamentale associée à la qualité de citoyen européen¹, le droit de séjour de ce citoyen dans un autre pays de l'Union reste encore conditionné, dans une large mesure, à la possession de moyens de subsistance.

En effet, selon la directive 2004/38/CE, texte de référence sur le droit des citoyens de l'Union et de leurs familles à circuler et séjourner librement sur le territoire des Etats membres, disposent du droit de séjourner dans un autre pays de l'Union² :

- Les travailleurs salariés ou non salariés, en ce compris les demandeurs d'emploi ;
- Les bénéficiaires de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour le système d'aide sociale et d'une assurance maladie ;
- Les étudiants, disposant d'une assurance maladie et ayant déclaré disposer de ressources suffisantes ;
- Les membres de famille de ces citoyens, quelle que soit leur nationalité.

Il en résulte qu'une autonomie économique semble requise pour disposer d'un droit de séjour en qualité de citoyen européen. Cette position doit toutefois être nuancée.

En effet, tout d'abord, le travailleur ne peut jamais se voir retirer son droit de séjour sur le motif qu'il constituerait une charge pour le système d'aide sociale³. Ceci permet de questionner la position actuelle de l'administration de considérer que par principe le travailleur sous article 60 ne rentrerait pas dans les conditions du droit de séjour. D'une part, dans la mesure où il preste contre rémunération dans le cadre d'un lien de subordination, il ne nous semble pas que le travailleur sous article 60 échappe nécessairement à la notion de travailleur telle qu'elle est appréhendée par le droit européen⁴. Ensuite, si cette qualité de travailleur est avérée, le fait d'être dans une certaine mesure à charge du système d'aide sociale ne peut constituer un motif valable de retrait du séjour⁵.

Ensuite, la qualité de travailleur reste acquise pour le citoyen qui n'exerce plus une activité salariée ou non salariée, mais qui se trouve dans l'une des situations suivantes⁶ :

- il a été frappé par une incapacité de travail temporaire résultant d'une maladie ou d'un accident;
- il se trouve en chômage involontaire dûment constaté après avoir été employé pendant plus d'un an et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent;

1 Art. 20 et 21 TFUE.

2 Art. 7.1, directive 2004/38.

3 Art. 14.4, directive 2004/38. Cette disposition vise les travailleurs et les demandeurs d'emploi. A noter que le législateur belge ayant supprimé le droit à l'aide sociale durant les trois premiers mois du séjour, et sans délai pour les demandeurs d'emploi, de même que le RIS avant 3 mois de séjour sous carte E, cette garantie contre l'éloignement est en partie vidée de sa substance.

4 La jurisprudence admet en effet une activité à caractère économique réelle et effective, même peu productive, pour autant qu'elle n'atteigne pas un niveau marginal ou accessoire. Voyez J.-Y. Carlier, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, p. 46, et la jurisprudence citée.

5 La CJUE a déjà tranché qu'une rémunération faible éventuellement complétée par des fonds publics n'exclut pas nécessairement la qualité de travailleur, *ibid.*

6 Art. 7.3, directive 2004/38.

- il se trouve en chômage involontaire dûment constaté à la fin de son contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent; dans ce cas, il conserve le statut de travailleur pendant au moins six mois;

- il entreprend une formation professionnelle. À moins que l'intéressé ne se trouve en situation de chômage involontaire, le maintien de la qualité de travailleur suppose qu'il existe une relation entre la formation et l'activité professionnelle antérieure.

A l'égard des personnes qui remplissent l'une de ces conditions, le fait d'être à charge du système d'aide sociale ne pourra pas non plus constituer un motif de retrait du séjour.

Dans les autres cas, qui concernent le citoyen bénéficiaire de ressources suffisantes ou l'étudiant, le séjour est conditionné à la possession de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale. Il faut souligner que, selon la directive⁷ : « *Les États membres ne peuvent pas fixer le montant des ressources qu'ils considèrent comme suffisantes, mais ils doivent tenir compte de la situation personnelle de la personne concernée. Dans tous les cas, ce montant n'est pas supérieur au niveau en dessous duquel les ressortissants de l'État d'accueil peuvent bénéficier d'une assistance sociale ni, lorsque ce critère ne peut s'appliquer, supérieur à la pension minimale de sécurité sociale versée par l'État membre d'accueil* ». Ainsi, l'exigence de plus en plus fréquente de démontrer la possession de ressources équivalente à 120% du RIS nous semble incompatible avec le droit européen.

La question se pose de l'appréciation de la notion de charge déraisonnable. En effet, le simple recours au système d'aide sociale ne peut constituer un motif automatique de retrait du séjour⁸. Pour qu'un retrait soit légalement justifié, il faut que cette charge soit jugée déraisonnable.

La Cour de justice avait eu l'occasion de préciser que « *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 soit 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* »⁹.

Pourtant, il nous semble que suite à la mise en place de flux de données entre le SPP intégration sociale et l'OE via la banque carrefour de la sécurité sociale en 2011¹⁰, les retraits de séjour s'accroissent¹¹, sans que la situation fasse l'objet d'une appréciation individuelle, telle que le requiert la notion de « charge déraisonnable »¹², ni qu'une « certaine solidarité financière » ne soit envisagée.

Conditions de ressources suffisantes dans le regroupement familial, conditions économiques pour l'accès à la citoyenneté, condition de ne pas devenir une charge disproportionnée pour le système d'aide sociale

7 Art. 8.4, directive 2004/38.

8 Art. 14.3, directive 2004/38.

9 CJUE, 20 septembre 2001, Rudy Grzelczyk et Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, point 44, cité dans CCE, 111.076, 30 septembre 2013. Nous soulignons. Sur l'appréciation in concreto, voyez également l'arrêt Trojani (2004), Bidar (2005) au sujet du droit à un prêt d'étude, et les arrêts De Cuyper (2006) et Morgan (2007).

10 Voyez la Circulaire relative au citoyen de l'UE Analyse de la relation entre son droit de séjour et l'ouverture du droit à l'aide sociale ou au revenu d'intégration et de l'influence éventuelle de son recours à l'aide du CPAS sur son droit de séjour, 29 juin 2011.

11 Selon le rapport 2012 de l'office des étrangers, p. 104 : « *En 2012, l'OE a ainsi mis fin au séjour de 2.407 citoyens UE (y compris de membres de leurs familles). Ces décisions ont été prises au moyen d'une annexe 21 et se basent, pour 95 % d'entre elles, sur l'article 42bis de la loi du 15/12/1980. Un nombre très faible de décisions ont été motivées sur la base de l'article 42septies de la loi du 15/12/1980 (fin du séjour pour fraude).*

En 2012, il a été mis un terme au séjour de 1.918 citoyens européens et de membres de leurs familles, car ils constituaient une charge déraisonnable pour le système de sécurité sociale. En outre, une annexe 21 a été délivrée à 489 ressortissants de l'UE pour d'autres raisons (...). L'augmentation enregistrée par rapport à l'an passé (en 2011, il a été mis fin à 1.542 séjours) s'explique d'une part, par un meilleur suivi des dossiers et, d'autre part, par l'accès à la Banque Carrefour de la Sécurité sociale. En effet, depuis juillet 2011, celle-ci reçoit les informations relatives à l'ensemble des citoyens UE qui sont inscrits dans le registre d'attente ou dans le registre des étrangers et qui bénéficient d'un revenu d'intégration ou équivalent ».

12 Cette appréciation ne revient nullement aux CPAS. En effet, « *Compte tenu du caractère pour partie discrétionnaire de la compétence de l'OE pour retirer le droit de séjour, il n'appartient pas au tribunal d'écarter d'office l'attestation d'enregistrement et ainsi d'empiéter sur les compétences du pouvoir exécutif en matière de retrait du titre de séjour. L'exercice du retrait du droit de séjour doit respecter les principes généraux du droit de l'Union et notamment le principe de proportionnalité, ce qui exclut toute automaticité dans la délivrance d'un OQT* ». (CT Bruxelles, 23 octobre 2013, RG 2012/AB/299).

pour de séjour des citoyens UE... C'est sûr, il ne fait pas bon être pauvre et étranger de surcroit. Sur fond de logique purement budgétaire, le gouvernement et son administration pratiquent une politique d'exclusion, d'où l'humain et le droit semblent exclus.

Isabelle Doyen, directrice ADDE asbl
isabelle.doyen@adde.be