

Le séjour des citoyens de l'Union européenne

Pascal Vanwelde
Octobre 2021

Bases légales :

- **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**
- **Loi du 15.12.1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, articles 40 et suivants**
- **Arrêté royal du 8.10.1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, articles 50 et suivants**

Qui est concerné ?

Ressortissant d'un des 27 pays membre de l'UE + **Islande, Norvège et Liechtenstein** (art. 69bis AR 8.10.1981) ainsi que la **Suisse** (art. 69ter AR 8.10.1981) dont les ressortissants sont soumis aux mêmes règles que les citoyens de l'UE.

Quid ressortissant du Royaume-Unis ? V. R. Fonteyn et E. Destain, *Impact du Brexit sur le séjour, le regroupement familial et le travail*, ADDE – Webinaire Actualités en droit des étrangers, 17 juin 2021 (<https://www.adde.be/formations-et-colloques/documentation-des-formations>)

Systeme graduel :

Droit de séjour de **moins de 3 mois**

-

Droit de séjour de **plus de 3 mois**

-

Droit de séjour **permanent**

Droit de séjour jusqu'à trois mois

Directive 2004/38, art. 6

« **Droit de séjour jusqu'à trois mois**

1. Les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité.. »

L. 15.12.1980, art. 40, §3 :

« **Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner dans le Royaume pour une période de trois mois au maximum sans autres conditions ou formalités que celles mentionnées à l'article 41, alinéa 1er. »**

L. 15.12.1980, art. 41, §1^{er} :

« **Le droit d'entrée est reconnu au citoyen de l'Union sur présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport, en cours de validité ou s'il peut faire constater ou prouver d'une autre façon sa qualité de bénéficiaire du droit de circuler ou de séjourner librement »**

AR 8.10.1981, art. 46 :

« **A défaut d'une carte d'identité nationale ou d'un passeport national en cours de validité] les autorités chargées du contrôle aux frontières autorisent l'accès au territoire au citoyen de l'Union sur production d'un des documents suivants :**

1° un passeport national expiré ou une carte d'identité expirée, ou

2° toute autre preuve d'identité et de nationalité de l'intéressé.

Un laissez-passer spécial conforme au modèle figurant à l'annexe 10quater lui est remis. »

Observations :

- **Limitation substantielle de la souveraineté des Etats** (vs. pouvoir discrétionnaire des Etats en matière d'entrée et de séjour des non-nationaux sur leur territoire).
- **Depuis le traité de Maastricht, plus lié à l'exercice d'une activité professionnelle** (aucune exigence de ressources ou d'exercice d'un emploi).
- **Aucune formalité** : seule la possession d'une preuve de nationalité d'un Etat-même est requise. Et obligation de déclarer son arrivée dans les 10 jours)
- **Aucune condition** : mais limitation du séjour possible si 1/ charge déraisonnable pour le système d'aide sociale et 2/ menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale.
- **Les membres de famille des citoyens de l'UE bénéficient d'un droit équivalent.**
- **Disposition analogue contenue à dans l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union du 31.01.2020 (art. 13) :**

« Les citoyens de l'Union et les ressortissants du Royaume-Uni ont le droit de séjourner dans l'État d'accueil dans les limites et conditions énoncées aux Articles 21, 45 ou 49 du TFUE et à l'Article 6, paragraphe 1, à l'Article 7, paragraphe 1, point a), b) ou c), à l'Article 7, paragraphe 3, à l'Article 14, à l'Article 16, paragraphe 1, ou à l'Article 17, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE. »

Droit de séjour de plus de 3 mois

Art. 40 de la loi du 15.12.1980 (transpo de l'article 7 de la Directive 2004/38) :

« § 4. Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner dans le Royaume pour une période de plus de trois mois s'il remplit la condition prévue à l'article 41, alinéa 1er et :

1° s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans le Royaume ou s'il entre dans le Royaume pour chercher un emploi, tant qu'il est en mesure de faire la preuve qu'il continue à chercher un emploi et qu'il a des chances réelles d'être engagé; (**le travailleur**) (1.)

2° ou s'il dispose pour lui-même de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'aide sociale du Royaume au cours de son séjour, et d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques dans le Royaume; (**l'inactif**) (2.)

3° ou s'il est inscrit dans un établissement d'enseignement organise, reconnu ou subsidié pour y suivre à titre principal des études, en ce compris une formation professionnelle, et s'il dispose d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques dans le Royaume et assure par déclaration ou par tout autre moyen équivalent de son choix, qu'il dispose de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'aide sociale du Royaume au cours de son séjour. (,,,) » (**l'étudiant**) (3.)

1. Le « travailleur »

Notion autonome du droit de l'UE (ne dépend pas de la qualification donnée dans les Etats).

Interprétation large. « *Doit être considérée comme «travailleur» toute personne qui exerce des activités réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires.* » (arrêt *Genc*, 04.02.2010)

Extension jurisprudentielle de la notion de « travailleur » au :

- **citoyen de l'UE qui travaille dans l'Etat dont il a la nationalité mais réside dans un autre Etat-membre** (par ex., le citoyen français qui s'installe en Belgique mais continue de travailler en France pourra bénéficier d'un droit de séjour en Belgique en tant que *travailleur*) (arrêt CJUE *Ritter-Coulais* et *N.* de 2006)
- **citoyen de l'UE à la recherche réelle d'un emploi** (arrêt *Antonissen*, 26.02.1991)
- **citoyen de l'UE qui travaille à temps partiel**, même si rémunération inférieure au minimum légal (arrêt *Genc*, 04.02.2010 – le critère déterminant est le caractère réel et effectif de l'activité)

Preuve de la qualité de « *travailleur* » :

- *le travailleur salarié*

- Art. 50 §2 AR 08.10.1981 : « une **déclaration d'engagement** ou une **attestation de travail** conforme au modèle figurant à l'annexe 19bis »

En pratique, l'Office des Etrangers exige aussi un **contrat de travail** (afin de vérifier que l'occupation n'est pas marginale) – a priori contraire à l'article 8 de la Directive qui prévoit la possibilité de ne produire qu'une simple « *promesse d'embauche* ».

- *le travailleur indépendant*

- Art. 50 §2 AR 08.10.1981 : « une **inscription dans la Banque-carrefour des entreprises** avec un numéro d'entreprise et une **attestation d'affiliation à une caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants** »

- **Le chercheur d'emploi**

Art. 50 §2 AR 08.10.1981 :

- « a) une **inscription auprès du service de l'emploi** compétent ou copie de lettres de candidature; et
- b) la **preuve d'avoir une chance réelle d'être engagé** compte tenu de la situation personnelle de l'intéressé, notamment les diplômes qu'il a obtenus, les éventuelles formations professionnelles qu'il a suivies ou prévues et la durée de la période de chômage; »

Comment rapporter concrètement la « preuve d'avoir une chance réelle d'être engagé » ?

CCE, arrêt n°206.186 de 28.06.2018 : Le CCE valide une décision de refus de séjour prise par l'Office des Etrangers et motivée comme suit :

« A l'appui de sa demande, il a produit une **attestation d'inscription comme demandeur d'emploi** auprès d'Actiris, son **curriculum vitae**, et des **lettres de candidature** mais ces documents **ne constituent pas la preuve d'une chance réelle d'être engagé compte tenu de sa situation personnelle**. En effet, bien que l'intéressé se soit inscrit auprès d'Actiris dans le but d'accroître ses chances de trouver un emploi, aucune réponse aux lettres de candidature ne laisse penser qu'il a une chance réelle d'être engagé. Par ailleurs, il est à noter que depuis sa demande d'attestation d'enregistrement, il **n'a pas encore effectué de prestations salariées en Belgique**. Dès lors, il ne remplit pas les conditions nécessaires à un séjour de plus de trois mois en Belgique en tant que demandeur d'emploi, citoyen de l'Union Européenne (...).».

CCE, arrêt n°204 357 du 25 mai 2018

« Le Conseil observe ensuite que, dans le premier acte attaqué, après avoir relevé que « A l'appui de sa demande, [la requérante] a produit *l'inscription comme demandeur d'emploi* auprès d'Actiris, *l'attestation d'inscription / fréquentation à des cours d'organisation des entreprises et élément de management de l'IEPS d'Uccle*, des recherches d'emploi, des lettres de candidature, des réponses à celles-ci et *deux contrats de travail d'un jour* de [...] pour les 01.09.2017 et 19.09.2017 », la partie défenderesse a considéré que les éléments produits sont insuffisants à établir que celle-ci a une chance réelle d'être engagée, dans la mesure où « En effet, l'intéressée s'est inscrite auprès d'Actiris et a entrepris diverses démarches dans le but d'accroître ses chances de trouver un emploi, cependant, elle n'a effectué que deux jours d'intérim, cette mise au travail est considérée comme occasionnelle et ne lui garantit pas de décrocher un emploi dans le futur dans le cadre d'un contrat de travail stable et régulier ».

Toutefois, le Conseil estime qu'au vu des éléments produits par la requérante à l'appui de sa demande d'attestation d'enregistrement, *la partie défenderesse ne pouvait se contenter de relever que « l'intéressée [...] a entrepris diverses démarches dans le but d'accroître ses chances de trouver un emploi », sans indiquer les raisons pour lesquelles elle considère que ces démarches sont insuffisantes à établir l'existence d'un lien réel avec le marché du travail en Belgique.* La référence aux deux jours de travail prestés ne suffit pas à cet égard. Il en est d'autant plus ainsi qu'il ressort, notamment d'un courrier électronique du 6 juillet 2017, que la requérante a été retenue pour des tests de sélection en vue d'un recrutement pour un poste d'assistant administratif au sein d'un centre de planning familial. Partant, le premier acte attaqué n'est pas suffisamment et valablement motivé à l'égard des éléments produits à l'appui de la demande. »

Demandeur d'emploi : pendant combien de temps ?

Art. 40, L. 15.12.1980 : « ... tant qu'il est en mesure de faire la preuve qu'il continue à **chercher un emploi et qu'il a des chances réelles d'être engagé**; »

Suffisamment pour « pour permettre aux intéressés de prendre connaissance, dans l'État membre d'accueil, des offres d'emplois correspondant à leurs qualifications professionnelles et de prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires aux fins d'être engagés » (CJUE, arrêt *Antonissen* du 26.04.1991).

Au moins 6 mois (et davantage si preuve de recherche d'un emploi + preuve de chances raisonnables d'être engagé).

Appréciation au cas par cas et **large pouvoir d'appréciation dans le chef de l'Office des Etrangers**.

2. L' « inactif »

Il s'agit du citoyen de l'UE qui « *dispose pour lui-même de **ressources suffisantes** afin de ne pas devenir une charge pour le système d'aide sociale belge au cours de son séjour et d'une **assurance maladie** couvrant l'ensemble des risques en Belgique* » (art.40, Loi du 15.12.1980)

Documents requis (art.50, §2 AR):

- Preuve des **ressources suffisantes** (au moins égales à RIS, selon l'article 40, §4, al.2 L. 15.12.1980);
 - Art. 50 AR 8.10.81 : cette preuve « *peut comprendre une allocation d'invalidité, une allocation de retraite anticipée, une allocation de vieillesse ou une allocation d'accident de travail ou une assurance contre les maladies professionnelles. Tant les moyens dont le citoyen de l'Union dispose personnellement que les moyens de subsistance qu'il obtient effectivement par l'intermédiaire d'une tierce personne sont pris en compte* »
- **Assurance maladie** (*ratio legis* : éviter le tourisme médical)

Précisions quant à la notion de *ressources suffisantes*

- L'article 8 de la Directive 2004/38 prévoit que « *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.* » (**examen in concreto**) et que si ces ressources sont supérieures au montant en-deçà duquel une aide sociale est octroyée, elles doivent être jugés suffisantes. La transposition de cette disposition en droit belge est imparfaite (l'article 40, §4, al.2 L. 15.12.1980 prévoit que : « *Les ressources suffisantes visées à l'alinéa 1er, 2° et 3°, doivent au moins correspondre au niveau de revenus sous lequel la personne concernée peut bénéficier d'une aide sociale.* »).
- La **provenance** des ressources est indifférente (peuvent provenir d'un tiers, même sans lien juridique – voir CJUE, Commission c/ Belgique)
- Elle peuvent prendre la forme d'un **capital accumulé** (ne doivent pas forcément être régulières – voir Lignes Directrices de la Commission européenne cct la Directive 2004/38)
- **Revenus tiré d'un emploi non déclaré ?** : « *Le fait que les ressources dont un **citoyen de l'Union mineur** entend se prévaloir, aux fins de l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/38, proviennent des revenus tirés, par son parent ressortissant d'un État tiers, de l'emploi qu'il exerce dans l'État membre d'accueil ne fait pas obstacle à ce que la condition relative au caractère suffisant des ressources, énoncée à ladite disposition, puisse être considérée comme étant remplie, même lorsque ce parent ne dispose pas d'un titre de séjour et d'un permis de travail dans cet État membre* (CJUE, arrêt *Bajratari* du 02.10.2019).

→ seuls les revenus tirée d'une activité criminelle semblent pouvoir être exclus de la notion de ressources suffisantes

3. L'étudiant

Documents requis (art.50, AR)

- « a) une **inscription** dans un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subsidié; et
- b) une **assurance maladie**; et
- c) une déclaration de **ressources suffisantes**, ou tout autre moyen équivalent qui certifie qu'il dispose de ressources suffisantes »

A la différence des « *inactifs* », l'existence de « *ressources suffisantes* » peut être prouvée par une simple déclaration.

Séjour de plus de 3 mois - Procédure

art. 42 de la L. du 15.12.80 et art. 50 et 51 de l'AR du 8.10.81

- La législation belge impose un **enregistrement** auprès des autorités (pas exigé par la Directive, mais permis par celle-ci). La demande s'introduit auprès de l'administration communale compétente pour le lieu de résidence en Belgique. Pas d'exigence d'un séjour régulier (v. arrêts *Mrax* et *Metock* de la CJUE).
- Remise d'une **Annexe 19** donnant acte de l'introduction de la demande.
- Dépôt des documents requis endéans les 3 mois à compter de l'introduction de la demande. A défaut, possibilité pour la Commune de rejeter la demande de séjour via une Annexe 20 + 1 mois pour produire les documents
- Une fois les documents déposés (dans les 3 mois ou dans les 3 mois + 1), deux options :
 - Dans les 3 hypothèses visées à l'article 51 §3 de l'AR du 8.10.81 (travailleur salarié ou indépendant, inactif avec allocation et étudiant), la Commune peut reconnaître directement le droit de séjour
 - Dans les autres hypothèses (inactif sans allocation, chercheur d'emploi), qui nécessitent un pouvoir d'appréciation, la demande est communiquée à l'Office des Etrangers
- Si le droit de séjour est reconnu, remise d'une **Attestation d'enregistrement** (Annexe 8) et, sur demande, d'une carte de séjour électronique (documents auxquels est attaché un effet déclaratif, et non constitutif du droit de séjour)

Séjour de plus de 3 mois - Rejet de la demande de séjour

Motifs de rejet :

- Les conditions du séjour ne sont pas réunies
- Usage de moyens frauduleux ou raisons d'ordre public, de sécurité nationale ou de santé publique (article 43, L. 15.12.1980)

Prend la forme d'une **Annexe 20**

Si rejet, celui-ci doit intervenir **dans les 6 mois** suivant l'introduction de la demande. Si pas de décision, le droit de séjour est reconnu de plein droit (contra : Arrêt DIALLO c/ Belgique du 27.06.18)

Recours possible devant le Conseil du Contentieux des Etrangers – délai de 30 jours – recours suspensif de plein droit (donne droit à la délivrance d'un *Document spécial de séjour* (Annexe 35) durant la durée de la procédure d'examen du recours)

Séjour de plus de 3 mois - Fin de séjour

Art. 42bis, §1^{er} de la loi du 15.12.1980 (transpo art. 14 Dir. 2004/38) :

*« Le ministre ou son délégué peut mettre fin au droit de séjour du citoyen de l'Union lorsqu'il ne satisfait plus aux conditions fixées à l'article 40, § 4, et à l'article 40bis, § 4, alinéa 2, ou, dans les cas visés à l'article 40, § 4, alinéa 1er, 2° et 3° (ndlr : **inactif et étudiant**), lorsqu'il constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du Royaume. Le ministre ou son délégué peut, si nécessaire, vérifier si les conditions pour l'exercice du droit de séjour sont respectées. »*

La décision prend la forme d'une **Annexe 21** + éventuellement un ordre de quitter le territoire – **Recours** (suspensif) devant le CCE dans un délai de 30 jours.

Tempéraments / exceptions :

- **Eléments de vie privée et familiale :** « Lors de la décision de mettre fin au séjour, le ministre ou son délégué tient compte de la durée du séjour de l'intéressé dans le Royaume, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans le Royaume et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine. » (art. 42bis, §1^{er}, al.3 L. 15.12.80)

- **Ampleur et durée du recours à l'aide sociale** : « Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, afin de déterminer si le citoyen de l'Union 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. » (art. 42bis, §1^{er}, al.2 L. 15.12.80) – v. arrêts Brey et la de la CJUE
- Dispositions particulières pour les **travailleurs**, qui conservent leur droit de séjour malgré l'absence de prestations de travail dans les 4 hypothèses suivantes (art. 42bis, §2 L. 15.12.1980) :

1° s'il a été frappé par une **incapacité de travail temporaire** résultant d'une maladie ou d'un accident; (nb : ou d'une grossesse – v, CJUE arrêt Saint-Prix, 19.04.2014)

2° s'il se trouve en **chômage involontaire** (...) après avoir été employé au moins un an (...); (ndlr : vaut aussi pour les indépendant – v. arrêt Gusa de la CJUE)

3° s'il se trouve en **chômage involontaire** (...) pendant les douze premiers mois (...). Dans ce cas, il conserve le statut de travailleur pendant au moins six mois; (ndlr : à l'issue de cette période, le citoyen de l'UE peut introduire une demande de séjour en tant que demandeur d'emploi mais pas de droit au bénéfice de prestations sociales)

4° s'il entreprend une **formation professionnelle**. A 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.

Autres motifs pouvant justifier la fin du séjour :

- Fraude (art. 44 L. 15.12.80)
- « *raisons d'ordre public, de sécurité nationale ou de santé publique.* » (art. 44bis L. 15.12.80)
- Absence + 1 an (art. 19 L. 15.12.80)

Séjour permanent

Ar. 42quinquies, loi du 15./12.1980 :

« Un droit de séjour permanent est reconnu au citoyen de l'Union visé à l'article 40, § 4, et aux membres de sa famille, pour autant qu'ils aient séjourné dans le Royaume pendant une période ininterrompue de cinq ans »

Ratio legis : *« Après une période suffisamment longue de résidence, on peut supposer que le citoyen a développé des liens étroits avec l'Etat membre d'accueil et qu'il soit devenu partie intégrante de sa société » (proposition de directive du Parlement UE et du conseil – 23.05.2001)*

Remarques

- 5 ans à dater de l'inscription au registre d'attente (donc de la délivrance de l'Annexe 19) – csq du caractère déclaratif de la reconnaissance du droit de séjour
- Continuité du séjour pas affectée par :
 - absence de moins de six mois par an,
 - absence plus longue pour obligations militaires,
 - absence de max 12 mois pour « *raisons importantes* » (grossesse, maladie, études, détachement professionnel,...).
 - Détention à l'étranger ? Interrompt le séjour pas (v. CJUE, arrêt *Onuekwere* du 16.01.2014)

Exceptions au délai de 5 ans (art. 42 sexies de la L. 15.12.1980) :

1. Le travailleur salarié ou indépendant qui cesse d'exercer son activité à la suite d'une **incapacité permanente de travail** (à condition qu'il séjourne en Belgique depuis **2 ans** au moins si son incapacité permanente ne résulte pas d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle)
2. Le travailleur salarié ou indépendant qui atteint l'âge légal de la **retraite**
+ leurs membres de famille

Séjour permanent - Procédure

art. 35 AR 8.10.81

- Demande introduite auprès de **l'administration communale** (délivrance d'une Annexe 22)
- Décision d'irrecevabilité par la Commune si délai de 5 ans (ou 2 ans) pas acquis (Annexe 23)
- Si recevable, communication à l'Office des Etrangers, qui peut rejeter la demande si les conditions ne sont pas réunies (Annexe 24),
- La décision doit intervenir **dans les 5 mois** suivant la date d'introduction de la demande.
- Si ok, délivrance d'un « *document attestant de la permanence du séjour* » (Annexe 8bis), et sur demande, d'une carte E+

Séjour Permanent - Fin de séjour

- **Fraude** (art. 44, L. 15.12.1980)
- « *uniquement pour des raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale* » (art. 44bis, §2, L.15.12.1980)
- **Absence** de + 2 ans (art, 42quinquies, §7, L. 15.12.1980)

Merci de votre attention !