

## Edito Newsletter ADDE septembre 2013 n°90

### Les conséquences du budget 2013 sur le droit de séjour et d'assistance des étrangers

Le 11 juillet 2013, la loi-programme du 28 juin 2013 est entrée en vigueur<sup>1</sup>. Cette loi implique un certain nombre de modifications pour les étrangers séjournant sur le territoire Belge. Elle prolonge en effet la durée du délai d'acquisition du séjour permanent pour les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles (I), restreint l'accès au revenu d'intégration social (RIS) pour cette même catégorie d'étrangers (II) et supprime le bénéfice du droit à l'aide sociale pour les étrangers régularisés sur base du travail (III).

L'accord politique sur ces nouvelles dispositions a été entériné dans le cadre des discussions sur le budget. La loi-programme met en effet principalement en œuvre l'accord sur le contrôle budgétaire 2013.

#### ***I. Le délai d'acquisition du droit de séjour permanent des citoyens de l'Union et des membres de leur famille porté à 5 ans***

Le délai d'acquisition du droit de séjour permanent, reconnu auparavant après 3 ans de séjour ininterrompu sur le territoire aux citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles, est porté à 5 ans.

Cela signifie que, sauf exceptions prévues par la loi, l'administration peut mettre fin au séjour du citoyen UE et de son membre de famille durant cette période, s'ils ne remplissent plus les conditions mises à leur séjour, ou s'ils constituent une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale. Cet allongement du délai d'épreuve vise également les membres de famille de Belges et implique que le séjour du membre de famille ne devient, en principe, autonome qu'après 5 ans de vie commune. Un éclatement de la cellule familiale durant ce délai pourra donc entraîner la perte du droit de séjour du membre de famille<sup>2</sup>.

La loi-programme ne prévoit pas de dispositions transitoires. En conséquence, ce nouveau délai s'applique à tous les citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles qui à la date d'entrée en vigueur de la loi-programme, à savoir le 11 juillet 2013, ne résidaient pas encore depuis trois ans sur le territoire du Royaume. Par contre, les personnes qui avaient acquis les 3 ans de séjour avant la date d'entrée en vigueur de la loi mais qui n'avaient pas encore introduit leur demande de séjour permanent sur base de l'ancienne législation, peuvent en principe toujours bénéficier de ce droit et solliciter leur carte E+ ou F+.

Ceci soulève la question du mode de calcul du délai, et plus particulièrement du moment à prendre en compte pour son point de départ.

Il convient de rappeler que selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, la délivrance d'un titre de séjour au citoyen de l'Union et aux membres de leurs familles est un acte purement déclaratif de droit<sup>3</sup>.

Conformément à la jurisprudence européenne, c'est donc à partir de la date de la demande de reconnaissance du droit de séjour de plus de 3 mois et donc de la délivrance de l'annexe 19 ou 19ter remise à cette occasion que le délai pour le calcul du délai d'acquisition du séjour permanent commence à courir et non de la date de délivrance de la carte E ou F<sup>4</sup>.

1 Loi-programme du 28 juin 2013, M.B., 1er juillet 2013.

2 Le législateur n'a cependant pas touché aux exceptions prévues par l'article 42quater, §4 de la loi du 15 décembre 1980. Le ministre ou son délégué ne pourra donc mettre fin durant les 5 premières années de la reconnaissance de leur droit de séjour aux membres de famille de citoyen de l'Union, qui ne sont eux même pas citoyens de l'Union, en cas de dissolution ou d'annulation du mariage de cessation du partenariat ou de l'installation commune lorsque ceux-ci ont duré « *au début de la procédure judiciaire de dissolution du mariage ou lors de la cessation du partenariat enregistré ou de l'installation commune, trois ans au moins, dont au moins dans le Royaume* ». Le membre de famille qui peut apporter cette preuve pourra dès lors conserver son droit de séjour, pour autant qu'il prouve également qu'il est travailleur salarié ou non salarié ou qu'il dispose de ressources suffisantes et d'une assurance maladie ou qu'il est membre d'une famille déjà constituée dans le Royaume d'une personne qui répond à ces conditions (article 42quater, §4, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> de la loi du 15 décembre 1980). Cet article transpose l'article 13, 2. A) de la directive 2004/38. Voir également les autres exceptions prévues par l'article 42quater, §4.

3 CJUE arrêt du 21 juillet 2011, Secretary of State for Work and Pensions c. Dias, C-325/09, RDE 2011, n° 164, p.437. ; voir également CJUE, arrêt du 25 juillet 2002, MRAX et Etat belge, C-459/99 ; CCE, arrêt du 28 mai 2010, n°44.247, RDE 2010, n° 158, p.174 ; confirmé par le CE, arrêt du 29 octobre 2010, n°208.587, RDE 2010, n°160, p.490.

4 Conformément à l'article 52§1<sup>er</sup> de l'AR. Notons que certaines administrations ne délivrent pas directement l'annexe 19ter aux étrangers demandant à être enregistrés comme membres de famille de citoyens de l'Union mais se contentent

Dans le cadre des discussions parlementaires, le gouvernement a motivé l'allongement de ce « *délai de contrôle* » comme une simple « *mise en concordance* »<sup>5</sup> des dispositions de la loi du 15 décembre 1980 avec les dispositions de la directive 2004/38, laquelle conditionne en effet l'acquisition du séjour permanent par cette catégorie d'étrangers après un séjour d'au moins 5 ans<sup>6</sup>.

On peut cependant s'interroger sérieusement sur la pertinence de cette justification dans la mesure où la directive précise expressément que les dispositions qu'elle prévoit ne portent pas atteinte aux dispositions nationales plus favorables, et que rien n'obligeait donc la Belgique à porter le délai de 3 ans à 5 ans.

Certains parlementaires ont d'ailleurs soulevé cet argument dans le cadre des discussions parlementaires, dénonçant en réalité le net recul que constituent ces dispositions. Recul qui « *traduit la tendance de ces dernières années à un durcissement de la politique à l'égard des étrangers* »<sup>7</sup>.

Soulignons également que le Conseil d'Etat a refusé de rendre un avis sur ces dispositions selon la procédure d'urgence sollicitée par le gouvernement sur base d'arguments budgétaires en soulignant que le lien avec le budget était inexistant les concernant.

La secrétaire d'Etat a cependant estimé que le lien avec le budget était suffisamment établi, étant donné que dans le contexte budgétaire actuel ces dispositions auraient un « *impact budgétaire positif* » dans la mesure où « *la modification des conditions de séjour a également un impact sur l'accès aux systèmes sociaux* »<sup>8</sup>. En effet, tant que le séjour permanent n'est pas acquis, le recours à l'assistance sociale peut entraîner la perte du droit de séjour du citoyen de l'Union ou des membres de sa famille<sup>9</sup>, ce qui dissuade bien entendu ceux-ci d'y faire appel. Les dispositions relatives au séjour permanent ont donc été votées sans que le Conseil d'Etat se soit prononcé sur leur légalité.

## ***II. La restriction du droit au RIS durant les 3 premiers mois de leur séjour pour les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles***

La Loi programme du 28 juin 2013 modifie également la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

Désormais, le droit au revenu d'intégration sociale n'est plus accessible aux citoyens UE et à leurs membres de famille (et membres de famille du Belge) durant les 3 premiers mois de leur séjour de plus de 3 mois.

Ici aussi, le législateur a fait usage d'une faculté laissée par la directive 2004/38<sup>10</sup>.

Cette faculté avait déjà été utilisée par le législateur le 12 janvier 2012 en matière d'aide sociale en supprimant le bénéficiaire de celle-ci pendant les 3 premiers mois de leur séjour pour le citoyen de l'Union les membres de sa famille<sup>11</sup>. Il avait également supprimé le bénéfice de cette aide pour le citoyen de l'Union ayant invoqué ou possédant la qualité de chercheur d'emploi et les membres de sa famille pendant toute la période au cours de laquelle il

---

de leur délivrer un modèle 2 (demande d'inscription), invoquant la nécessité de procéder au préalable à l'enquête de résidence, retardant ainsi la date de remise de l'annexe 19ter et donc potentiellement celle du point de départ du délai de 5 ans en vue de l'acquisition du séjour permanent. Ceci semble peu conforme au prescrit de l'article 52§1<sup>er</sup> de l'AR qui stipule que la demande est introduite via l'annexe 19ter et que « *dans ce cas* » il est procédé à une enquête de résidence après laquelle l'étranger est inscrit au registre des étrangers. Avant la réalisation de l'enquête, ils devraient logiquement être inscrits au registre d'attente, comme c'est le cas pour les citoyens de l'Union ayant introduit une demande d'enregistrement, même si l'article 52§1<sup>er</sup> de l'AR ne le précise pas, contrairement à l'article 50§1<sup>er</sup> qui le précise pour les citoyens de l'Union. Conformément à la jurisprudence de la CJUE sur le caractère déclaratif du titre de séjour, il y a lieu de considérer que le délai de 5 ans commence malgré tout à courir dès que le demandeur s'est présenté à la commune pour introduire sa demande de séjour de plus de 3 mois. C'est donc la date de délivrance du modèle 2 qui devrait être prise en considération. Si le membre de famille du citoyen de l'Union ou du belge est arrivé sur le sol belge sur base d'un visa D délivré par une représentation diplomatique belge dans son pays d'origine, celui-ci doit en principe se voir directement délivrer sa carte de séjour (carte F) par la commune de sa résidence. C'est donc la date de délivrance de celle-ci qui devra en principe être prise en considération pour le point de départ du délai

5 Doc. Parl., chambre, session ordinaire 2012-2013, Exposé des motifs, n°2853/001, p. 17.

6 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) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CE, 90/364/CE, 90/365/CEE et 93/96/CE, article 16.

7 Doc. Parl., chambre, 2012-2013, n°2853/011, Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires Générales et de la Fonction Publique, p.5, intervention de Zoé Genot (Ecolo-Groen).

8 Doc. Parl., chambre, session ordinaire 2012-2013, Exposé des motifs, n°2853/001, p. 18.

9 S'ils constituent une « *charge déraisonnable pour le système d'assistance social du Royaume* ».

10 L'article 24 de la directive 2004/38 prévoit en effet cette possibilité.

11 Circulaire du 28 mars 2012 du SPP IS relative au citoyen de l'UE et aux membres de sa famille : modification des conditions d'ouverture du droit à l'aide sociale : <http://www.mi-is.be/be-fr/doc/cpas/circulaire-relative-au-citoyen-de-l-ue-et-aux-membres-de-sa-famille-modifications-des-condi> . Notons que les citoyens de l'Union et leurs membres de famille n'ont pas non plus droit à l'aide médicale urgente durant cette période de 3 mois.

séjourne en cette qualité sur le territoire.

Une circulaire du SPP Intégration Sociale du 10 juillet 2013 a précisé le champ d'application des nouvelles dispositions en matière de RIS ainsi que le mode de calcul du délai de 3 mois<sup>12</sup>.

Elle précise en effet que « *le citoyen de l'Union et les membres de sa famille et les membres de la famille d'un belge qui séjournent sur notre territoire dans le cadre d'un regroupement familial avec un belge n'ont pas droit à l'intégration sociale pendant une période de trois mois à compter de la date de délivrance de leur annexe 19 ou 19ter. Si l'intéressé ne s'est pas vu délivrer une annexe 19 ou 19ter, mais a reçu immédiatement sa carte E ou sa carte F, la période de trois mois doit être calculée à compter de la date de délivrance de cette carte E ou F* ».

Pendant les 3 premiers mois de leur séjour, le citoyen de l'Union et les membres de sa famille ne peuvent donc plus bénéficier ni de l'aide sociale ni du RIS qu'ils aient ou non été mis en possession de leur carte E ou F avant l'expiration de ces 3 mois<sup>13</sup>. Le citoyen de l'Union chercheur d'emploi, s'il est privé de l'aide sociale durant toute la durée de sa recherche d'emploi, pourra cependant bénéficier du RIS après 3 mois de séjour.

### **III. L'exclusion du droit à l'aide sociale pour les étrangers régularisés sur base du travail**

Le droit à l'aide sociale est désormais exclu pour les étrangers autorisés au séjour limité sur base de l'article 9bis (régularisation de séjour) en raison d'un permis de travail B ou d'une carte professionnelle. Cette limitation ne vaut plus une fois qu'un séjour illimité a été accordé.

On trouve la justification de cette restriction dans l'exposé des motifs de la loi-programme du 27 juin 2013. Il est en effet souligné « *qu'étant donné que c'est l'exercice d'une activité professionnelle en Belgique qui a justifié l'autorisation de séjour des intéressés sur le territoire belge, il n'est pas logique qu'ils puissent prétendre au droit à l'aide sociale sur base de cette autorisation de séjour* »<sup>14</sup>.

### **IV. Conclusion**

Les dispositions de la nouvelle loi-programme relatives aux étrangers s'inscrivent clairement dans le cadre d'une dynamique budgétaire restrictive mais également dans la politique de « lutte contre les abus de procédure » dans la législation en matière d'immigration, rappelée dans le dernier accord de gouvernement<sup>15</sup>.

Cette « lutte », menée par le politique depuis une dizaine d'années avec une énergie sans cesse renouvelée, touche aujourd'hui de nombreuses facettes du droit des étrangers. Les dernières modifications des dispositions relatives à la régularisation de séjour pour raisons médicales ou de celles liées à l'obtention de la nationalité belge en sont des illustrations récentes.

En ce qui concerne les citoyens de l'Union et les membres de leur famille, elle a principalement été initiée en 2007, par la transposition de la directive 2004/38 par la loi du 25 avril 2007<sup>16</sup>.

A l'époque, le législateur avait souligné que « *les abus constatés dans le cadre de la procédure d'établissement des citoyens de l'Union et des membres de leur famille découlent principalement de la position généreuse adoptée par le législateur belge dans le cadre de la transposition des directives européennes en matière de libre circulation des personnes* »<sup>17</sup>.

A l'occasion de la transposition de la directive 2004/38, le législateur n'avait cependant pas utilisé toute la latitude permise par celle-ci, prévoyant des règles parfois plus favorables que celles prévues par la directive.

Ces reliquats de « générosité » se sont cependant sérieusement émoussés au fil des interventions législatives ultérieures, la nouvelle loi-programme ne faisant pas exception sur ce point.

Valentin Henkinbrant, *Juriste ADDE a.s.b.l.*

[valentin.henkinbrant@adde.be](mailto:valentin.henkinbrant@adde.be)

---

12 Circulaire du SPP IS du 10 juillet 2013 concernant la loi programme du 28 juin 2013 : <http://www.mi-is.be/be-fr/doc/cpas/circulaire-concernant-la-loi-programme-du-28-juin-2013>

13 Les européens ou leurs membres de famille dont le droit de séjour de plus de 3 mois était reconnu avant les 3 premiers mois de leur séjour, par la délivrance d'une carte E ou F, pouvaient en effet prétendre au RIS, ce qui a justifié l'adoption des nouvelles dispositions.

14 Doc. Parl., chambre, session ordinaire 2012-2013, Exposé des motifs, n°2853/001, p. 18.

15 Accord de Gouvernement du 1<sup>er</sup> décembre 2011, p.133.

16 Loi du 25 avril 2007 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B. 10 mai 2007.

17 Doc. Parl., chambre, session ordinaire 2006-2007, Exposé des motifs, n°2845/001, p. 14.