

LA LIBRE-CIRCULATION DANS L'UE : QUELS SONT VOS DROITS ?

Un guide pour les professionnels travaillant avec les
citoyens mobiles de l'Union en situation de précarité



Ce travail est soutenu financièrement par l'European Programme on Integration and Migration (EPIM).

Seul l'auteur est responsable du contenu de cet ouvrage et le contenu ne reflète pas nécessairement la position de l'EPIM ou de ses partenaires.



Ce guide tient compte de la législation européenne de 2018. Ce guide ne prétend pas offrir un panorama complet du cadre juridique de l'Union ; seuls les concepts les plus basiques de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne et de la directive 2004/38 sont présentés. Les auteurs ne peuvent être tenus responsables de toute utilisation éventuelle des informations contenues dans cet ouvrage.

CHAPITRE I

- 5** Qui peut bénéficier du droit à la libre-circulation dans l'UE en vertu de la Directive 2004/38 ?

- 5** Quelles périodes de séjour sont prises en compte ?

- 6** Quel est le statut qui autorise les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles à séjourner légalement après 3 mois ?

- 7** Qui sont les citoyens mobiles de l'Union et les membres de leurs familles ?
- 7 Quelles sont les conditions pour être considéré comme un citoyen mobile de l'Union ?
- 7 Dans quels cas un membre de la famille d'un citoyen mobile de l'Union peut-il bénéficier du droit à la libre-circulation ?
- 8** Le membre de la famille doit-il séjourner légalement ?
- 8** Qui est considéré comme un membre de la famille ?
- 9** Quand les membres de la famille sont-ils considérés comme dépendants ?
- 9** Études de cas – Membres de la famille
- 10** Qu'arrive-t-il aux membres de la famille en cas de décès ou de départ du citoyen de l'Union et en cas de divorce ?

CHAPITRE II

- 11** Les trois premiers mois : quels sont les droits et les conditions à respecter ?
- 11 Quels documents sont requis ?
- 11 Quelles sont les autres conditions ?
- 12 Les citoyens mobiles de l'Union ont-ils accès à l'assistance sociale et aux avantages étudiants lors des trois premiers mois ?
- 12 Est-il possible de quitter et de rentrer dans le même État membre et de profiter à nouveau de la période de trois mois ?

CHAPITRE III

- 13** Après les trois premiers mois : quels sont les droits et conditions à respecter ?
- 13 Quels sont les statuts qui autorisent un séjour régulier ?
- 14 Quels sont les documents nécessaires pour s'enregistrer ?
- 15 L'enregistrement est-il une condition pour séjourner dans l'État membre d'accueil ?

- 15 L'existence d'une adresse est-elle une condition d'enregistrement ?
- 15 Que se passe-t-il pour les personnes qui ne séjournent pas légalement après trois mois ?
- 15 Les citoyens mobiles de l'UE qui séjournent depuis plus de trois mois ont-ils accès aux prestations sociales ?

CHAPITRE IV

- 16** Après cinq ans : quelles sont les conditions à respecter ?
- 16 Que signifie le séjour légal ?
- 17 Que signifie le séjour continu ?
- 17 Les citoyens mobiles de l'Union qui sont des résidents permanents bénéficient-ils du même traitement que les ressortissants nationaux de l'État membre d'accueil ?

CHAPITRE V

- 18** Qui peut bénéficier du même traitement que les ressortissants de l'État membre d'accueil ?
- 18 Quelle est la différence entre les prestations de sécurité sociale et les prestations d'assistance sociale ?
- 19 Les citoyens mobiles de l'Union ont-ils accès aux prestations d'assistance sociale et de sécurité sociale au cours des trois premiers mois dans l'État membre d'accueil ?
- 20 Les citoyens mobiles de l'Union qui séjournent depuis plus de trois mois ont-ils accès à l'assistance sociale dans l'État membre d'accueil ?
- 20 Les citoyens mobiles de l'Union qui séjournent depuis plus de trois mois ont-ils accès aux prestations de sécurité sociale dans l'État membre d'accueil ?
- 21 Les demandeurs d'emploi qui séjournent depuis plus de trois mois ont-ils accès aux prestations d'assistance sociale et de sécurité sociale ?

CHAPITRE VI

- 24** Qui peut être considéré comme un travailleur ?
 - 24 Quand une activité économique est-elle considérée comme réelle ?
 - 25 Études de cas : notion de travailleur
-
- 27** Qui peut être considéré comme un indépendant ?
-
- 28** Dans quels cas les citoyens mobiles de l'Union gardent-ils le statut de travailleur ou d'indépendant ?

29 Qui est considéré comme demandeur d'emploi ?

- 29 Quelles sont les conditions pour que les demandeurs d'emploi bénéficient du droit de séjour ?
- 30 Qui décide si l'intéressé peut être considéré comme un demandeur d'emploi ?
- 30 Que signifie «être activement à la recherche d'un travail» ?
- 30 Que signifie «avoir une chance réelle d'être engagé» ?

31 Qui peut être considéré comme ayant des «ressources suffisantes» ?

- 31 Quel est le montant nécessaire pour être considéré comme ayant des «ressources suffisantes» ?
- 32 L'origine des ressources est-elle importante ?
- 32 L'assistance sociale peut-elle être prise en considération pour l'évaluation des «ressources suffisantes» ?

33 Qu'est-ce qu'une assurance-maladie complète ?

- 33 Qui doit prouver qu'il possède une assurance-maladie complète ?

CHAPITRE VII

34 Les États membres peuvent-ils expulser les citoyens mobiles de l'Union et pour quels motifs ?

- 34 Que se passe-t-il pour les citoyens mobiles de l'Union lorsqu'ils sont expulsés ?
- 35 Que faut-il inclure dans un ordre de quitter le territoire ?
- 35 Qu'est-ce que l'ordre public ou la sécurité publique en tant que motif d'éloignement ?
- 35 La période de séjour est-elle importante pour l'évaluation de l'éloignement éventuel d'un citoyen mobile de l'Union pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique ?
- 36 Que faut-il prendre en considération pour l'évaluation d'une menace à l'ordre public et à la sécurité publique ?
- 37 Quand un ordre de quitter le territoire adopté pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique est-il considéré comme proportionné ?
- 38 Quand un éloignement est-il possible en cas de perte du droit de séjour ?
- 40 Quand et comment un État membre peut-il vérifier si un citoyen mobile de l'Union séjourne légalement ?
- 40 Quand un citoyen mobile de l'Union devient-il une charge déraisonnable ?
- 41 Qu'est-ce que la fraude ou l'abus de droits ?

GLOSSARY

EU	European Union
MS	Member State
NHS	UK National Health System
TCN	Third-country national
UK	United Kingdom

CHAPITRE



Qui peut bénéficier du droit à la libre-circulation dans l'UE en vertu de la Directive 2004/38¹ ?

- ▶ Les citoyens mobiles de l'Union (voir page 7)
- ▶ Les membres de la famille d'un citoyen de l'Union (voir page 7).

Quelles périodes de séjour sont prises en compte ?

- ▶ Tous les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles peuvent rester dans l'État membre d'accueil jusqu'à 3 mois (voir page 11);
- ▶ Seuls les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles ayant un certain statut qui leur permet de séjourner légalement dans l'État membre d'accueil peuvent rester pendant plus de 3 mois et jusqu'à 5 ans² (voir page 13);
- ▶ Un séjour permanent est accordé à tous les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles après 5 ans de séjour en situation régulière (voir page page 16).

1 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 (ci-après la **Directive**).

2 Dans certains cas, comme la pension de vieillesse et l'incapacité permanente de travailler, les citoyens mobiles actifs de l'Union et les membres de leurs familles peuvent bénéficier du droit de séjour permanent avant même la période de 5 ans (voir Article 17 de la Directive).

Quel est le statut qui autorise les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles à séjourner légalement après 3 mois ?

- ▶ Les citoyens économiquement actifs :
 - ▶ les travailleurs salariés (voir page 24);
 - ▶ les travailleurs indépendants (voir page 27);
 - ▶ les personnes qui gardent le statut de travailleur ou d'indépendant (voir page 28);
 - ▶ les demandeurs d'emploi (voir page 29)
- ▶ les citoyens autonomes (voir page page 31);
- ▶ les étudiants ;
- ▶ les membres de la famille (voir page 7).

Qui sont les citoyens mobiles de l'Union et les membres de leurs familles ?

Quelles sont les conditions pour être considéré comme un citoyen mobile de l'Union ?

Deux conditions doivent être remplies :

- ▶ l'intéressé doit posséder la citoyenneté de l'Union, ce qui implique avoir la nationalité d'un État membre de l'UE. Un ressortissant d'un pays tiers n'est pas un citoyen de l'Union parce qu'il a la nationalité d'un pays qui n'appartient pas à l'Union européenne ;
- ▶ l'intéressé doit exercer, ou avoir exercé, le droit à la libre-circulation. Cela implique que
 - ▶ l'intéressé doit avoir déménagé d'un État membre duquel il possède la nationalité vers un autre État membre (par exemple un Portugais qui vit en Belgique) ;
 - ▶ ou l'intéressé doit avoir résidé par le passé dans un État membre duquel il ne possède pas la nationalité (par exemple un Français qui a résidé en Allemagne et qui est ensuite revenu en France)³.

Dans quels cas un membre de la famille d'un citoyen mobile de l'Union peut-il bénéficier du droit à la libre-circulation ?

Le droit à la libre-circulation s'applique également aux membres de la famille d'un citoyen mobile de l'Union. Ceci est particulièrement pertinent pour les ressortissants de pays tiers, mais également pour les citoyens de l'Union qui n'ont pas de droit de séjour autonome

dans l'État membre d'accueil. Il est très important de garder à l'esprit que le droit à la libre-circulation est octroyé aux membres de la famille uniquement lorsque ceux-ci accompagnent ou rejoignent un citoyen de l'Union qui exerce son droit à la libre-circulation.

3 Voir à cet effet l'affaire C-456/12, O. et B, paragraphe 50.



Un citoyen cubain qui rejoint sa femme espagnole qui vit en Suède. La libre-circulation s'applique, et le cas est règlementé par le droit européen.



Le même Cubain rejoint sa femme espagnole qui vit en Espagne et qui n'a jamais exercé son droit à la libre-circulation. Le droit européen ne s'applique pas, et le cas est règlementé par la législation nationale, qui peut être plus stricte. Cette situation est considérée comme une discrimination à rebours : les citoyens mobiles de l'UE peuvent bénéficier d'un traitement plus favorable que les citoyens non mobiles.

Les membres de la famille peuvent accompagner le citoyen de l'Union lorsqu'ils déménagent d'un État membre vers un autre, le rejoignent depuis un pays n'appartenant pas à l'UE ou débutent la relation dans l'État membre dans lequel le citoyen de l'Union a déménagé.

Le membre de la famille doit-il séjourner légalement ?

La Cour européenne de Justice a jugé qu'un ressortissant d'un pays tiers qui est l'époux ou l'épouse d'un citoyen mobile de l'Union bénéficie du droit à la libre-circulation, quels que soient le moment et le lieu de leur mariage et quelle que soit la façon dont le ressortissant d'un pays tiers est entré dans l'État membre d'accueil (aucun séjour légal préalable n'est requis)⁴.

Qui est considéré comme un membre de la famille ?

- ▶ Le conjoint⁵ ou le partenaire enregistré (si le partenariat est reconnu par l'État membre d'accueil et par l'État membre d'origine) ;
- ▶ les enfants (même adoptés) de moins de 21 ans ou dépendants, incluant les enfants du conjoint ou partenaire ;
- ▶ les parents dépendants du citoyen de l'Union et les parents du conjoint ou du partenaire ;
- ▶ les parents ressortissant d'un pays tiers qui sont les responsables d'enfants européens vivant dans l'État membre de la nationalité des enfants⁶.

4 Affaire C-127/08, Metock.

5 Dans le cas des conjoints du même sexe que les citoyens de l'Union, voir l'affaire C-673/16, Coman.

6 Cette catégorie de membres de la famille n'est pas officiellement reconnue par la Directive, mais la Cour européenne a confirmé que les ressortissants de pays tiers pouvaient exercer le droit de séjour dans l'État membre d'accueil si leurs enfants avec la citoyenneté européenne dépendent d'eux (Affaire C-34/09, Ruiz Zambrano).

L'entrée et le séjour d'autres membres de la famille doivent être facilités pour :

- ▶ les autres membres de la famille dépendant d'un citoyen de l'Union, les membres d'un ménage d'un citoyen de l'Union ou les membres de la famille gravement malades qui nécessitent une prise en charge personnelle d'un citoyen de l'Union, et pour ;
- ▶ les partenaires avec une relation durable dûment attestée (cela couvre les partenariats non reconnus par l'État membre d'accueil).

Quand les membres de la famille sont-ils considérés comme dépendants ?

Un membre de la famille est dépendant lorsque son aide matérielle est fournie par le citoyen de l'Union ou par son conjoint/partenaire, quelle que soit la durée de la dépendance et quel que soit le montant de l'aide.

Études de cas – Membres de la famille

a. Enfants de moins de 21 ans



Aziz, 15 ans, Marocain qui vit au Maroc, est le fils d'une femme française vivant en Belgique. Aziz peut exercer le droit à la libre-circulation et rejoindre sa mère en Belgique.

b. Enfants de plus de 21 ans et non dépendants



Karim, 25 ans, Marocain qui réside au Maroc, est le fils d'une femme française vivant en Belgique. Karim n'est pas aidé par sa mère et n'est donc pas considéré comme dépendant d'un citoyen de l'UE et doit dès lors se baser sur la législation belge en matière d'immigration pour s'installer en Belgique.

c. Parent dépendant



Li, un ressortissant chinois, est marié à une Allemande et les deux résident en Suède. Mme Jia, mère de Li et elle-même Chinoise, vit en Chine et dépend de l'apport financier de son fils et de sa femme. Mme Jia, étant dépendante d'un membre de la famille d'un citoyen de l'Union, a droit à un permis de séjour en Suède⁷.

Qu'arrive-t-il aux membres de la famille en cas de décès ou de départ du citoyen de l'Union et en cas de divorce ?

Le droit de séjour est maintenu :

- ▶ pour les membres de la famille en cas de décès ou de départ du citoyen de l'Union ;
- ▶ pour les membres de la famille ressortissant d'un pays tiers en cas de décès (mais pas en cas de départ) du citoyen de l'Union à condition qu'ils séjournent dans l'État membre d'accueil depuis au moins un an avant le décès ;
- ▶ en cas de décès ou de départ du citoyen de l'Union, pour les enfants ressortissant de pays tiers et pour les parents ressortissant de pays tiers ayant la garde du citoyen de l'Union jusqu'à la fin des études.

Le droit de séjour est maintenu en cas de divorce ou cessation d'un partenariat :

- ▶ pour les membres de la famille ayant la citoyenneté de l'Union ;
- ▶ pour les membres de la famille ressortissant de pays tiers à condition que le mariage ou le partenariat enregistré ait duré au moins trois ans (dont un an dans l'État membre d'accueil) ou lorsque le ressortissant d'un pays tiers a la garde des enfants ou un droit de visite d'un enfant mineur en cas de violence domestique.

CHAPITRE

II

Les trois premiers mois : quels sont les droits et les conditions à respecter ?

Les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles ont le droit de circuler et de séjourner dans un autre État membre pendant une période de trois mois. Toutefois, les citoyens de l'Union qui sont économiquement inactifs ne peuvent pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil (Article 14(1) Dir. 2004/38).

Quels documents sont requis ?

CITOYENS DE L'UNION	MEMBRES DE LA FAMILLE RESSORTISSANT D'UN PAYS TIERS
Carte d'identité valable ou passeport	Uniquement passeport

Quelles sont les autres conditions ?

CITOYENS DE L'UNION	MEMBRES DE LA FAMILLE RESSORTISSANT D'UN PAYS TIERS
L'État membre (d'accueil et d'origine) ne peut exiger de visa ou de formalité équivalente.	L'État membre d'accueil peut exiger l'obtention d'un visa d'entrée. Ce visa doit être octroyé gratuitement le plus rapidement possible. Cela ne s'applique pas si les membres de la famille ressortissant d'un pays tiers possèdent déjà une carte de séjour valable dans un État membre de l'UE ⁸ .

- ▶ Un délai de plus de 4 semaines pour l'octroi d'un visa aux membres de la famille ressortissant de pays tiers n'est pas raisonnable.
- ▶ Les membres de la famille ressortissant de pays tiers entrant sans document ou visa doivent pouvoir prouver leur identité ou leurs liens conjugaux et doivent être

acceptés s'ils ne présentent pas de risque pour l'ordre public⁹.

Les citoyens mobiles de l'Union ont-ils accès à l'assistance sociale et aux avantages étudiants lors des trois premiers mois ?

Ils n'ont pas droit à l'assistance sociale sauf s'ils sont :

- ▶ travailleurs salariés (voir page 24);
ou
- ▶ travailleurs indépendants (voir page 27); ou
- ▶ des personnes qui gardent leur statut de travailleur ou d'indépendant (voir page 28); ou
- ▶ membres de la famille (voir page 7) de travailleurs salariés ou indépendants ou de personnes qui gardent leur statut de travailleur.

L'accès à l'assistance sociale pour les demandeurs d'emploi n'est pas obligatoire.

Est-il possible de quitter et de rentrer dans le même État membre et de profiter à nouveau de la période de trois mois ?

Si l'intéressé quitte l'État membre et revient par la suite, une nouvelle période débute. Certains pays comme la France considèrent que la multiplication artificielle de séjours de courte durée en vue de maintenir le droit de séjour représente un abus du droit européen¹⁰ (voir page 41).

9 Affaire C-459/99, MRAX, paragraphe 61.

10 Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - Article L511-3-1.

CHAPITRE



Après les trois premiers mois : quels sont les droits et conditions à respecter ?

Les citoyens mobiles de l'Union et les membres de leurs familles peuvent être invités par l'État membre d'accueil à informer leur présence sur le territoire dans une période raisonnable et pas avant les trois premiers mois de leur séjour. Les autorités nationales doivent fournir :

- ▶ une attestation de séjour aux citoyens mobiles de l'UE en situation régulière immédiatement lors de la demande, après vérification des conditions et avec une validité de 5 ans à partir de la date d'émission ;
- ▶ dans un délai de 6 mois, une carte de séjour aux membres de la famille ressortissant de pays tiers qui a une validité de 5 ans mais qui peut expirer en cas d'absences prolongées. La validité de la carte de séjour ne peut expirer sur la base d'absences temporaires n'excédant pas six mois par an, ou d'absences de durée plus longue pour des motifs dûment justifiés.

Quels sont les statuts qui autorisent un séjour régulier ?

La Directive énumère les catégories de personnes avec un droit de séjour dans un État membre d'accueil pendant plus de trois mois :

- ▶ les personnes économiquement actives : les travailleurs (voir page 24) avec une confirmation d'engagement de l'employeur ou un contrat de travail ; les indépendants (voir page 27); les personnes qui gardent le statut (voir page 28) de travailleurs ou d'indépendants ; les demandeurs

- d'emploi (voir page 29) avec une chance réelle de trouver un emploi ;
- ▶ les personnes autonomes : les personnes économiquement inactives qui ont des ressources suffisantes (voir page 31) pour elles-mêmes et les membres de leurs familles afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale et qui ont une assurance-maladie complète (voir page 33);
 - ▶ les étudiants qui ont une assurance-maladie complète et qui peuvent fournir une déclaration indiquant qu'ils possèdent des ressources suffisantes pour eux et les membres de leur famille afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale ;
 - ▶ les membres de la famille (voir page 7) accompagnant ou rejoignant un citoyen de l'Union qui a le droit de séjourner dans l'État membre.

Quels sont les documents nécessaires pour s'enregistrer ?

TRAVAILLEURS ET INDÉPENDANTS	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Carte d'identité ou passeport ; ▶ une confirmation ou un contrat de travail ou une preuve de travail indépendant.
PERSONNES AUTONOMES	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Carte d'identité ou passeport ; ▶ preuve de ressources suffisantes et assurance-maladie.
ÉTUDIANTS	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Carte d'identité ou passeport ; ▶ preuve d'inscription scolaire et assurance-maladie ; ▶ déclaration de ressources suffisantes.
MEMBRES DE LA FAMILLE	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Carte d'identité ou passeport ; ▶ preuve de relation familiale ; ▶ attestation d'enregistrement du citoyen de l'Union qu'ils accompagnent ou rejoignent.
DEMANDEURS D'EMPLOI	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Carte d'identité ou passeport ; ▶ inscription à l'office de l'emploi ; ▶ preuve de recherche d'emploi et d'une chance réelle d'être engagé (si inscription après 6 mois de séjour).

L'enregistrement est-il une condition pour séjourner dans l'État membre d'accueil ?

En principe, l'enregistrement ou la possession d'un document ou d'une attestation d'enregistrement ne sont pas des conditions pour bénéficier du droit de séjour dans l'État membre d'accueil. Le non-respect de la condition d'enregistrement ne peut dès lors justifier l'éloignement d'un citoyen mobile de l'Union.

L'existence d'une adresse est-elle une condition d'enregistrement ?

La législation européenne interdit aux États membres d'obliger un citoyen de l'Union de disposer d'une adresse permanente ou temporaire afin de jouir du droit de séjour dans un autre État membre. Les citoyens de l'Union qui remplissent les conditions énoncées dans la Directive ont un droit de séjour, qu'ils soient sans abri ou non. La Commission européenne a clairement indiqué que le fait d'être sans abri ne pouvait pas être considéré comme un motif pour annuler le droit de séjour d'un citoyen mobile de l'Union.

Que se passe-t-il pour les personnes qui ne séjournent pas légalement après trois mois ?

Elles perdent leur droit de séjour et peuvent être expulsées ou recevoir un ordre de quitter le territoire si elles deviennent une charge déraisonnable (voir page 40) pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

Les citoyens mobiles de l'UE qui séjournent depuis plus de trois mois ont-ils accès aux prestations sociales ?

Les travailleurs, les indépendants et les personnes qui gardent ces statuts, les personnes autonomes et les membres de la famille qui accompagnent ou rejoignent des personnes qui détiennent ces statuts ont droit aux mêmes niveaux de prestations sociales que les ressortissants de l'État membre d'accueil. L'accès aux prestations sociales de l'État membre d'accueil n'est pas obligatoire pour les demandeurs d'emploi avec une chance réelle de trouver un emploi, pour les personnes qui ne gardent pas le statut de travailleur et pour les étudiants.

CHAPITRE

IV

Après cinq ans : quelles sont les conditions à respecter ?

Après cinq ans de séjour légal et continu, les citoyens mobiles de l'Union ont droit à une attestation de séjour permanent délivrée immédiatement lors du dépôt de la demande, et après vérification de la durée de séjour. Les membres de la famille ressortissant de pays tiers ont droit à une carte de séjour permanent délivrée dans les six mois qui suivent le dépôt de la demande.

Lorsqu'il est acquis, le droit de séjour permanent ne peut être perdu qu'à la suite d'une absence de l'État membre d'accueil pendant une période dépassant deux années consécutives. Les résidents permanents ne doivent plus fournir de preuve d'être économiquement actifs ni de preuve de ressources suffisantes.

Que signifie le séjour légal ?

Il signifie que l'intéressé séjourne dans l'État membre d'accueil en vertu d'un des statuts du séjour régulier (voir page 13) de l'État membre d'accueil après trois mois.

Cela peut également impliquer une combinaison de plusieurs statuts du séjour régulier. À titre d'exemple, si un citoyen de l'Union entre dans l'État membre d'accueil en tant qu'étudiant ou demandeur d'emploi et trouve ensuite du travail, l'État membre prendra en compte les deux périodes pour calculer les cinq années de séjour légal.

Que signifie le séjour continu ?

La continuité de séjour ne peut être affectée par des absences temporaires ne dépassant pas un total de six mois par an, ni par des absences d'une durée plus longue pour service militaire obligatoire, ni par une absence de maximum douze mois consécutifs pour raisons impérieuses telles qu'une grossesse et un accouchement, une maladie grave, des études ou des formations professionnelles, ou une affectation dans un autre État membre ou dans un pays tiers.

Les citoyens mobiles de l'Union qui sont des résidents permanents bénéficient-ils du même traitement que les ressortissants nationaux de l'État membre d'accueil ?

Les résidents permanents bénéficient du même traitement que les ressortissants nationaux de l'État membre d'accueil et ont un accès complet au système de protection sociale aux mêmes termes que les ressortissants nationaux. Cet accès ne dépend pas du statut de ces résidents.

CHAPITRE

V

Qui peut bénéficier du même traitement que les ressortissants de l'État membre d'accueil ?

L'interdiction de la discrimination en vertu de l'article 18 et de l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne garantit aux citoyens mobiles de l'Union le même traitement dans l'État membre d'accueil que les ressortissants de cet État membre d'accueil. Ainsi, ce principe oblige les États membres à traiter les citoyens mobiles de l'UE et leurs propres ressortissants nationaux de façon égale en termes d'accès aux prestations (prestations sociales et avantages fiscaux, éducation et aide sociale).

Ce principe a été confirmé par l'article 24(1) de la Directive 2004/38/CE qui étend le droit de traitement égal aux membres de la famille qui ne sont pas ressortissants d'un État membre et qui ont le droit de séjour ou la résidence permanente.

Quelle est la différence entre les prestations de sécurité sociale et les prestations d'assistance sociale ?

Les prestations de sécurité sociale sont des prestations contributives (payées en retour de contributions) couvrant notamment les maladies, la maternité, les accidents de travail, les allocations de chômage et les pensions. Cela inclut également les prestations de sécurité sociale universelles à caractère non-contributif (comme les allocations familiales).

Les règles relatives à l'accès à ces prestations pour les citoyens mobiles de l'Union sont établies dans le Règlement 883/2004/CE.

Les prestations d'assistance sociale couvrent toute aide accordée par les autorités publiques aux personnes en situation de précarité qui n'ont pas de ressources suffisantes pour satisfaire leurs besoins (et ceux de leur famille). Il s'agit de prestations à caractère non-contributif payées sans condition de contribution afin de couvrir les dépenses basiques (comme les allocations de subsistance, les indemnités à caractère social, les aides au logement, les aides aux coûts énergétiques, etc.).

Les règles relatives à l'accès à l'assistance sociale pour les citoyens mobiles de l'UE sont établies dans la Directive 2004/38/CE. Certaines de ces prestations tombent également sous le champ d'application du Règlement 883/2004/CE.

Les citoyens mobiles de l'Union ont-ils accès aux prestations d'assistance sociale et de sécurité sociale au cours des trois premiers mois dans l'État membre d'accueil ?

Les travailleurs salariés et indépendants et les personnes qui gardent ces statuts, les personnes autonomes et les membres de la famille qui accompagnent ou rejoignent des personnes qui possèdent ces statuts ont droit aux mêmes prestations d'assistance sociale et de sécurité sociale que les ressortissants nationaux dès le début de leur séjour¹¹. Au cours des trois premiers mois de séjour, l'État membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder des prestations d'assistance sociale aux citoyens de l'UE qui sont économiquement inactifs. Il n'est pas non plus obligé d'accorder des prestations d'assistance sociale aux demandeurs d'un premier emploi ou aux demandeurs d'emploi qui n'ont pas gardé le statut de travailleur salarié ou indépendant.

¹¹ En outre, le Règlement 883/04 (article 6) stipule qu'il importe de prendre en considération les périodes d'assurance, d'emploi et de résidence complétées dans un État membre pour déterminer les prestations auxquelles un citoyen de l'Union peut prétendre dans l'État membre d'accueil.

Les citoyens mobiles de l'Union qui séjournent depuis plus de trois mois ont-ils accès à l'assistance sociale dans l'État membre d'accueil ?

Les travailleurs salariés et indépendants et les personnes qui gardent ces statuts, les personnes autonomes et les membres de la famille qui accompagnent ou rejoignent des personnes qui possèdent ces statuts ont droit aux mêmes prestations d'assistance sociale que les ressortissants nationaux.

Les citoyens économiquement inactifs sans ressources ou assurance-maladie ne peuvent en principe accéder aux prestations d'assistance sociale. Les services sociaux peuvent décider de se baser sur les règlements nationaux pour fournir une assistance sociale aux citoyens mobiles de l'Union qui sont inactifs. Toutefois, la demande de prestations d'assistance sociale peut permettre aux autorités nationales en matière d'immigration de penser raisonnablement que l'intéressé devienne une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale. Un État membre peut dès lors accorder une assistance sociale ou une prestation spéciale à caractère non-contributif à un citoyen de l'Union venant d'un autre État membre à condition que ce citoyen respecte les conditions d'obtention d'un

droit légal de séjour pour une période de plus de trois mois. Toutefois, les États membres ne peuvent refuser l'octroi de ces prestations automatiquement pour les citoyens de l'Union qui sont économiquement inactifs, et ne peuvent automatiquement considérer ces demandes de prestations comme un motif prouvant l'absence de ressources suffisantes et le non-respect des conditions relatives au droit de séjour. Les autorités doivent évaluer la situation individuelle en analysant différents facteurs tels que le montant, la durée, la nature temporaire de la difficulté et l'étendue de la charge qu'une prestation placerait sur le système national d'assistance sociale. Si, sur cette base, les autorités concluent que ces personnes deviennent une charge déraisonnable, elles peuvent mettre un terme à leur droit de séjour.

Les citoyens mobiles de l'Union qui séjournent depuis plus de trois mois ont-ils accès aux prestations de sécurité sociale dans l'État membre d'accueil ?

Les travailleurs salariés et indépendants et les personnes qui gardent ces statuts, les personnes autonomes et les membres de la famille qui accompagnent ou rejoignent des personnes qui possèdent ces statuts ont droit aux mêmes prestations de sécurité sociale que les ressortissants nationaux.

Pour obtenir ces prestations de sécurité sociale, les citoyens de l'Union qui sont économiquement inactifs doivent passer un test de résidence habituelle, prouvant qu'ils ont leur centre d'intérêt dans l'État membre en question. Ils doivent également prouver qu'ils ont un droit de séjour dans l'État membre d'accueil.

Les demandeurs d'emploi qui séjournent depuis plus de trois mois ont-ils accès aux prestations d'assistance sociale et de sécurité sociale ?

Les demandeurs d'emploi, après trois mois de séjour, même s'ils remplissent les conditions pour ne pas être expulsés (recherche d'emploi et avoir une chance réelle d'être engagés) n'ont pas droit aux prestations d'assistance sociale au même titre que les ressortissants nationaux de l'État membre d'accueil.

Toutefois, les demandeurs d'emploi, selon l'avis de la Cour européenne, peuvent être qualifiés de travailleurs en vertu du Traité, et peuvent dès lors avoir droit au même traitement que les ressortissants nationaux et peuvent accéder aux prestations visant à faciliter l'accès à l'emploi dans le marché du travail de l'État membre d'accueil (comme les prestations basiques pour les demandeurs d'emploi). Si l'intéressé a sa résidence habituelle dans l'État membre d'accueil, il peut demander des prestations de sécurité sociale autres que l'assistance sociale dans l'État membre d'accueil s'il remplit toutes les conditions importantes (comme les allocations familiales).

En outre, les demandeurs d'emploi peuvent également, sous certaines conditions, continuer de percevoir des allocations de chômage dans l'État membre d'accueil, payées par l'État membre dans lequel ils sont devenus chômeurs (l'État membre d'origine)¹².

¹² Pour plus d'informations https://europa.eu/youreurope/citizens/work/finding-job-abroad/transferring-unemployment-benefits/index_en.htm

PÉRIODE DE SÉJOUR	STATUT
TROIS PREMIERS MOIS	<p>Travailleurs, indépendants et personnes qui gardent ces statuts</p> <p>Citoyens inactifs de l'Union</p> <p>Membres de la famille de citoyens de l'Union</p> <p>Demandeurs d'emploi</p>
SÉJOUR ENTRE 3 MOIS ET 5 ANS	<p>Citoyens inactifs sans ressources</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <i>Ni travailleurs ni indépendants ;</i> ▶ <i>ni gardant ces statuts ; ou</i> ▶ <i>plus à la recherche d'un emploi ou sans chance réelle d'être engagé.</i> <p>Demandeurs d'emploi</p> <p>Les anciens travailleurs</p> <p>Travailleurs ou indépendants</p> <p>Personnes autonomes</p> <p>Membres de la famille de citoyens de l'Union avec un droit de séjour</p>
RÉSIDENTS PERMANENTS (PLUS DE 5 ANS)	<p>Citoyens de l'Union et les membres de leurs familles</p>

ACCÈS AUX PRESTATIONS D'ASSISTANCE SOCIALE DANS L'ÉTAT MEMBRE D'ACCUEIL

Assistance sociale comme les citoyens nationaux.

Les États membres ne sont pas obligés d'accorder des prestations d'assistance sociale.

Seuls les membres de la famille de travailleurs, indépendants ou personnes qui gardent ces statuts ont droit à l'assistance sociale au cours des trois premiers mois de séjour.

Les États membres ne sont pas obligés d'accorder des prestations d'assistance sociale.

Les États membres ne sont pas obligés de leur accorder des prestations d'assistance sociale.

Des prestations de sécurité sociale peuvent être octroyées s'ils ont leur résidence habituelle et résident régulièrement¹³ dans l'État membre d'accueil.

Les demandeurs d'emploi qui résident légalement depuis maximum cinq ans dans l'État membre d'accueil n'ont pas droit aux prestations d'assistance sociale, même si les prestations en question sont des allocations de chômage.

Les demandeurs d'emploi de l'UE peuvent uniquement prétendre à des prestations qui facilitent l'accès au marché du travail (comme les allocations pour demandeurs d'emploi), mais ne peuvent prétendre à des prestations à caractère social.

Des prestations de sécurité sociale peuvent être octroyées s'ils ont leur résidence habituelle et résident régulièrement dans l'État membre d'accueil.

Assistance sociale comme les ressortissants nationaux tant qu'ils ont le statut de travailleur ou d'indépendant.

Toutes les prestations sociales comme les ressortissants nationaux.

Assistance sociale comme les ressortissants nationaux, sauf si elles deviennent une charge déraisonnable.

Des prestations de sécurité sociale peuvent être accordées si elles ont leur résidence habituelle et résident régulièrement dans l'État membre d'accueil.

Toutes les prestations sociales comme les ressortissants nationaux.

Toutes les prestations sociales comme les ressortissants nationaux.

¹³ Affaire 308/14, Commission c. Royaume-Uni

CHAPITRE

VI

Qui peut être considéré comme un travailleur ?

L'interprétation élargie de la notion de travailleur par les Cours européennes est contraignante et n'est pas subordonnée aux législations nationales en matière d'emploi.

Les principales conditions pour être considéré comme travailleur sont les suivantes :

- ▶ Réaliser une activité économique réelle et effective, comme une activité professionnelle qui n'est pas marginale ou secondaire (également un travail à temps partiel, un stage, un travail à domicile ou un travail au pair) ;
- ▶ Être rémunéré. Le montant n'a pas d'importance (sont inclus les emplois à bas revenus et les emplois dont la rémunération se limite à de la nourriture et un logement) ;
- ▶ Travailler pour et sous la direction d'une autre personne. La relation de travail doit impliquer deux parties ;
- ▶ Travailler pendant une certaine période, comme le travail à durée déterminée.

Quand une activité économique est-elle considérée comme réelle ?

La jurisprudence européenne ne fixe pas de nombre minimum d'heures, de durée de travail ou de niveau de rémunération parmi les conditions pour être considéré comme un travailleur. Une règle ou politique nationale qui fixe automatiquement un seuil d'heures minimum ou de compensation minimum pour considérer une personne comme un travailleur est contraire au droit européen.

Études de cas : notion de travailleur



La jurisprudence considérait qu'une activité réalisée dans le cadre d'un programme de réinsertion des toxicomanes ne pouvait pas être considérée comme une activité économique réelle dans la mesure où le travail était destiné à des personnes qui, pour des raisons d'accoutumance à la drogue, ne pouvaient travailler dans des conditions normales¹⁴.



Cette décision a été partiellement confirmée dans une autre affaire où une personne employée par un programme de création d'emplois était considérée comme un travailleur. Il s'agissait d'un contrat de travail réservé aux bénéficiaires d'une assistance sociale afin de permettre à des personnes sans travail d'entrer dans le marché traditionnel du travail¹⁵.



Le travail dans le cadre d'un programme de réinsertion dans le marché du travail a également été considéré comme une activité réelle dans une autre décision. Un Français qui vivait en Belgique et qui travaillait pour une association locale pendant 30 heures par semaine, dans le cadre d'un programme de réinsertion personnelle, en échange d'avantages en nature (logement) et un peu d'argent de poche, pouvait demander un droit de séjour en tant que travailleur si son activité était considérée comme réelle¹⁶. La Cour a considéré que ni la nature *sui generis* de la relation de travail en vertu de la législation nationale, ni le niveau de productivité de la personne concernée, ni l'origine des fonds de la rémunération ni le montant limité de la rémunération n'avaient de conséquence pour déterminer si la personne pouvait ou non être considérée comme un travailleur.



Une technicienne de surface avec un contrat de travail de 5,5 heures par semaine lui assurant un salaire mensuel de 175 euros doit avoir le statut de travailleur même si le salaire ne couvre qu'une partie du montant nécessaire pour sa subsistance¹⁷.

14 Affaire C, Bettray, paragraphe 17.

15 Affaire C-1/97 Birden.

16 Affaire C-456/02, Trojani, paragraphes 20-24.

17 Affaire C-14/09, Genc, paragraphes 26-28.



Les États membres tendent à interpréter la nature réelle et effective de l'activité de façon assez étroite afin d'interdire le droit de séjour à des citoyens mobiles de l'UE qui exercent des emplois peu rémunérés. De nombreuses autorités publiques nationales utilisent des seuils d'heures ou de revenus pour déterminer la définition d'un travail. Par exemple, au Danemark et en Belgique, les emplois de moins de 10-12 heures sont généralement considérés comme marginaux et secondaires¹⁸.

Une personne qui base ses revenus sur la mendicité ne peut pas être considérée comme un travailleur car il n'existe pas de relation de travail.

¹⁸ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15476&langId=en>

Qui peut être considéré comme un indépendant ?

Les indépendants sont des personnes qui travaillent à leur propre compte pour gagner de l'argent. Ils réalisent des tâches sous leur propre responsabilité,

sans relation de subordination, en retour d'une rémunération tout en assumant le risque économique de l'activité.



Le travail du sexe peut être considéré comme une fourniture de services en échange de rémunération et peut dès lors tomber sous le champ d'application des activités économiques¹⁹. Dans plusieurs États membres (comme l'Allemagne et les Pays-Bas), où la prostitution est règlementée, les prostituées peuvent être considérées comme des indépendantes et dès lors jouir du droit de séjour si elles peuvent apporter des preuves de leur activité (factures, vêtements, inscription à l'office public du travail).



Au Royaume-Uni, un citoyen mobile de l'Union sans domicile vendeur de journaux pour les sans-abri a été considéré par un Tribunal britannique comme un indépendant et avait dès lors droit d'accéder à des allocations de logement²⁰. Toutefois, dans une autre affaire, un autre Tribunal britannique a considéré que le vendeur ne pouvait jouir d'un droit de séjour sur la base d'être un indépendant étant donné l'absence de corroboration des heures travaillées chaque semaine et le niveau très faible des revenus.²¹

¹⁹ Affaire C-268/99, Jany.

²⁰ Conseil municipal de Bristol c. FV (HB) [2011] UKUT 494 (AAC), CH/2859/11.

²¹ DV c. SSWP [2017] UKUT 0155 (AAC) - <https://www.gov.uk/administrative-appeals-tribunal-decisions/dv-v-secretary-of-state-for-work-and-pensions-2017-ukut-155-aac>

Dans quels cas les citoyens mobiles de l'Union gardent-ils le statut de travailleur ou d'indépendant²² ?

STATUT	Incapacité temporaire de travailler pour maladie ou accident	Chômage involontaire après avoir été employé pendant plus d'un an	Chômage involontaire après avoir été employé pendant moins d'un an	Formation professionnelle	Maternité ²³
CONDITIONS		Être inscrit en tant que demandeur d'emploi	Être inscrit en tant que demandeur d'emploi	Sauf en cas de chômage involontaire, la formation doit être liée au travail précédent	Retourner travailler ou chercher un autre travail
DURÉE	Pendant toute la durée de l'incapacité	Indéfiniment	Pendant au moins 6 mois Après 6 mois, il peut rester dans l'État membre d'accueil en tant que demandeur d'emploi	Pendant la durée de la formation professionnelle	Dans un délai raisonnable après la naissance

22 Dans l'affaire C-442/16 Florea Gusa, la Cour de Justice a confirmé que les conditions de maintien du statut de travailleur s'appliquaient également aux citoyens mobiles de l'Union qui étaient indépendants.

23 La Cour a indiqué que la liste des cas dans l'article 7(3) de la Directive n'était pas exhaustive et a reconnu la maternité comme un motif pour garder le statut de travailleur (Affaire C-507/12, Saint-Prix).

ETUDE DE CAS :

Un citoyen de l'Union vivant et travaillant en Allemagne qui perd son travail après avoir travaillé pendant moins d'un an gardera dans un premier temps le statut de travailleur pendant au moins 6 mois, mais après cette date, s'il ne trouve pas de nouvel emploi et ne remplit pas les critères pour être considéré comme un demandeur d'emploi, il perdra son droit

de séjour et son accès à l'assistance sociale. Toutefois, si ce même citoyen de l'Union perd son travail après avoir travaillé plus d'un an, il peut garder le statut de travailleur et garder son droit de séjour dans l'État membre d'accueil s'il est inscrit en tant que demandeur d'emploi²⁴.

Qui est considéré comme demandeur d'emploi ?

Quelles sont les conditions pour que les demandeurs d'emploi bénéficient du droit de séjour ?

- ▶ Durant les six premiers mois de séjour, ils doivent uniquement posséder une carte d'identité valable ou un passeport. Les États membres ne peuvent automatiquement exiger le départ des demandeurs d'emploi après la période de six mois.
- ▶ Après six mois, ils peuvent rester et sont protégés contre les mesures d'éloignement s'ils peuvent fournir la preuve d'avoir une chance réelle d'être engagés et qu'ils recherchent activement du travail.



Certains États membres ont tendance à considérer que les demandeurs d'emploi ont un droit de séjour sans devoir remplir de conditions ou de formalités uniquement pendant une période de trois mois. En Belgique par exemple, les demandeurs d'emploi doivent prouver leur inscription à l'office de l'emploi et avoir une chance réelle d'être engagés après trois mois de séjour.

24 Voir par exemple l'affaire C-67/14, Alimanovic.

Qui décide si l'intéressé peut être considéré comme un demandeur d'emploi ?

Cela varie d'un État membre à l'autre. Les citoyens de l'Union doivent normalement s'inscrire dans un centre d'emploi en tant que demandeurs d'emploi mais l'évaluation de la chance réelle de trouver un travail, qui est une condition pour avoir un droit de séjour dans l'État membre d'accueil, incombe à l'Office de l'immigration.

Que signifie «être activement à la recherche d'un travail» ?

Cela signifie essentiellement que la personne doit pouvoir prouver qu'elle recherche du travail. Cela implique l'inscription dans un centre de travail et l'utilisation active des services qui y sont proposés (comme suivre les plans d'action proposés par les consultants de ces centres), la mise à jour du CV et l'envoi de candidatures

Que signifie «avoir une chance réelle d'être engagé» ?

Les autorités nationales doivent prendre en compte la situation personnelle de la personne concernée, incluant ses diplômes, ses formations professionnelles et la durée de la période de chômage pour déterminer si la personne a une chance réelle de trouver du travail. L'inscription dans un office d'emploi

n'est pas suffisante pour être considéré comme avoir une chance réelle d'être engagé. Des initiatives personnelles sont exigées et il doit être possible de vérifier que la personne recherche activement du travail, via par exemple des échanges de courriels avec des employeurs potentiels ou via des entretiens et des annonces dans les journaux.

EXEMPLES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONDITION DE CHANCE RÉELLE

Une personne qui recherche toujours du travail mais qui fournit des preuves qu'elle a récemment suivi d'autres formations lui garantissant un poste d'apprenti après avoir terminé sa formation doit être considérée comme ayant une chance réelle d'être engagée.

Une personne qui n'est pas inscrite dans un centre d'emploi ou qui refuse systématiquement des offres d'emploi adaptées ou qui n'accepte pas de participer à des formations ou à d'autres activités ne sera pas considérée comme ayant une chance réelle d'être engagée.

Une longue période d'inactivité peut être considérée comme une preuve qu'un demandeur d'emploi ne possède pas une chance réelle d'être engagé.

Le suivi de cours de langues ou le suivi d'une formation professionnelle ne peut pas être considéré comme une preuve suffisante d'avoir une chance réelle d'être engagé.

Qui peut être considéré comme ayant des «ressources suffisantes» ?

Le fait d'avoir des ressources suffisantes est le seul statut, outre le fait d'être un membre de la famille ou un étudiant, qui permet aux citoyens économiquement inactifs de l'Union de rester pendant plus de trois mois. La condition pour avoir un droit de séjour pour les citoyens économiquement inactifs de l'Union est de disposer de *ressources suffisantes* pour eux-mêmes et les membres de leurs familles afin de ne pas devenir une *charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale*. Cela implique qu'ils doivent avoir suffisamment d'argent pour vivre dans l'État membre d'accueil sans avoir recours à l'assistance sociale.

ÉTUDE DE CAS

En Allemagne par exemple, l'existence de moyens suffisants de subsistance peut être supposé si aucune demande d'allocations sociales n'est introduite. L'office de l'immigration peut toutefois demander la preuve de l'existence de moyens suffisants de subsistance après un séjour de trois mois.

Quel est le montant nécessaire pour être considéré comme ayant des «ressources suffisantes» ?

Les citoyens de l'Union sont généralement considérés comme ayant des ressources suffisantes lorsque le niveau de ressources est supérieur au seuil en-dessous duquel des prestations d'assistance sociale sont octroyées dans l'État membre d'accueil (une allocation de subsistance minimum ou une pension de sécurité sociale minimum). Dans la pratique, la preuve de ressources suffisantes peut être démontrée via la possession d'une carte de crédit ou d'une attestation de disposer de fonds à une banque ou avoir droit à des prestations sociales telles que des pensions ou des allocations contributives de chômage.

ÉTUDE DE CAS

En Belgique, un montant de 892,70 euros par mois correspondant au seuil en-dessous duquel une personne peut être éligible à l'assistance sociale est considéré comme le niveau minimum de ressources suffisantes pour avoir un droit de séjour.

Une personne qui dispose d'un montant limité de ressources (comme une pension d'invalidité de 500 euros d'un autre État membre) avec un hébergement dans l'État membre d'accueil peut être considérée comme ayant des ressources suffisantes.

L'origine des ressources est-elle importante ?

L'origine des ressources n'a pas d'importance ; les ressources peuvent par exemple provenir d'un ancien emploi ou d'épargnes privées, ne doivent pas être

périodiques et peuvent prendre la forme de capital accumulé. Les ressources peuvent également provenir de prestations sociales telles que des pensions, de tiers comme des membres de la famille, de pensions alimentaires payées par des anciens partenaires ou d'une personne n'ayant pas de lien juridique avec le bénéficiaire.

L'assistance sociale peut-elle être prise en considération pour l'évaluation des «ressources suffisantes» ?

Les ressources suffisantes doivent être évaluées sans prendre en considération l'assistance sociale accordée dans l'État membre d'accueil. L'argent provenant de l'assistance sociale ne peut pas être pris en considération mais l'argent provenant d'autres prestations sociales, telles que les pensions ou les allocations de chômage contributives, peut être pris en compte.

Qu'est-ce qu'une assurance-maladie complète ?

Toute assurance-santé, privée ou publique, contractée dans l'État membre d'accueil ou ailleurs qui offre une couverture complète et qui n'engendre pas de charge sur les finances publiques de l'État membre d'accueil.

La Carte européenne d'assurance-santé offre cette couverture complète durant une courte période de séjour dans l'État membre d'accueil (lorsque le citoyen de l'Union concerné ne change pas sa résidence dans l'État membre d'accueil et a l'intention de retourner dans l'État membre d'origine, et en cas d'études ou d'affectations dans un autre État membre).

Qui doit prouver qu'il possède une assurance-maladie complète ?

Les étudiants et les citoyens économiquement inactifs de l'Union. Les pensionnés remplissent la condition d'assurance-maladie complète si l'État membre qui paie leur pension couvre également les traitements de santé.

Exemple : un Allemand ramène sa famille colombienne au Royaume-Uni. Ils vivaient grâce à leurs revenus privés et n'avaient pas recours à l'aide financière publique. Ils avaient également une assurance-maladie complète en Allemagne. Le Royaume-Uni a refusé de renouveler leur permis de séjour car ils ne possédaient pas de couverture d'urgence au Royaume-Uni. La Cour de Justice a considéré que B satisfaisait déjà la condition d'avoir une assurance médicale et qu'il était disproportionné d'annuler son droit de séjour uniquement au motif que son assurance-maladie ne couvrait pas les traitements d'urgence²⁵.

Au Royaume-Uni, les citoyens mobiles de l'Union peuvent utiliser le Système national de santé (NHS), mais l'affiliation au NHS ne compte pas comme une assurance-maladie complète. Les citoyens mobiles de l'Union qui sont économiquement inactifs et qui ne peuvent pas se baser sur la couverture de leur État membre d'origine doivent posséder une couverture supplémentaire en contractant une assurance privée.

²⁵ Affaire C-413/99, Baumbast.

CHAPITRE VII

Les États membres peuvent-ils expulser les citoyens mobiles de l'Union et pour quels motifs ?

Les règles européennes autorisent l'éloignement des citoyens mobiles de l'Union et les membres de leurs familles :

- ▶ pour des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique²⁶ (comme des activités criminelles ou des comportements antisociaux – voir page 35). Ce motif s'applique à tous les citoyens mobiles de l'Union ;
- ▶ pour des motifs liés à la perte du droit de séjour (voir page 38). Ce motif s'applique uniquement aux personnes économiquement inactives qui ne disposent pas de ressources suffisantes ;
- ▶ pour des motifs liés à la fraude ou à l'abus de droits (falsification de documents ou mariage blanc – voir page 41). Ce motif s'applique à tous les citoyens mobiles de l'Union.

Que se passe-t-il pour les citoyens mobiles de l'Union lorsqu'ils sont expulsés ?

Ils peuvent revenir dans l'État membre duquel ils sont ressortissants sans aucune formalité et ils peuvent également déménager dans un autre État membre. En outre, ils peuvent revenir dans l'État membre qui les a expulsés, sauf s'ils font l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire, qui peut

²⁶ En vertu de la Directive, la santé publique est également mentionnée comme motif pour adopter des restrictions à la libre-circulation. La limitation au motif d'une menace à la santé publique est en réalité davantage une condition pour refuser l'accès au territoire de l'État membre d'accueil ou pour émettre une première carte de séjour ou une attestation et non un motif d'éloignement. Lorsqu'il est reconnu, le droit de séjour ne peut pas être contesté pour des motifs liés à la santé.

être émise pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique.

Que faut-il inclure dans un ordre de quitter le territoire ?

Un ordre de quitter le territoire doit être notifié par écrit et inclure :

- ▶ une justification complète pour comprendre les raisons de la décision et ses implications ;
- ▶ la cour ou l'autorité administrative pour compétente pour introduire un appel ;
- ▶ le délai accordé à la personne pour quitter le territoire de l'État membre. Sauf en cas d'urgence, le délai accordé pour quitter le territoire ne peut pas être inférieur à un mois après la date d'avis. Pour évaluer la nécessité de réduire ce délai en cas d'urgence, les autorités doivent prendre en considération l'impact d'un éloignement immédiat ou urgent sur la vie personnelle et familiale (par exemple la nécessité de donner un préavis au travail, de mettre un terme à un bail, d'envoyer ses biens personnels vers sa nouvelle résidence, l'éducation des enfants, etc.).

Qu'est-ce que l'ordre public ou la sécurité publique en tant que motif d'éloignement ?

Les notions d'ordre public et de sécurité publique sont établies au niveau national par les États membres en fonc-

tion de leurs besoins, et peuvent varier d'une période à l'autre.

L'ordre public vise à prévenir le trouble de l'ordre social (infractions, possession illégale de drogues, actions violentes pour renverser l'ordre de l'État ou autres comportements antisociaux) alors que la sécurité publique couvre la sécurité intérieure et extérieure de l'État membre. Le terrorisme, le trafic d'êtres humains, l'exploitation sexuelle, le trafic de drogue et d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon, la cybercriminalité et le crime organisé sont tous considérés comme des motifs impérieux de sécurité publique.

La période de séjour est-elle importante pour l'évaluation de l'éloignement éventuel d'un citoyen mobile de l'Union pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique ?

Le temps de séjour dans l'État membre d'accueil joue un rôle important sur la protection contre l'éloignement :

- ▶ moins de 5 ans : l'intéressé peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement si sa conduite personnelle représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ;
- ▶ plus de 5 ans : l'intéressé peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement uniquement en cas de motifs

sérieux d'ordre public ou de sécurité publique ;

- ▶ plus de 10 ans ou mineurs : l'intéressé peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement uniquement pour des motifs impérieux de sécurité publique. Le trafic de stupéfiants dans le cadre d'un groupe organisé²⁷ et l'exploitation sexuelle d'enfants²⁸ ont été reconnus comme des infractions couvertes par le concept de « motifs impérieux de sécurité publique ».

Que faut-il prendre en considération pour l'évaluation d'une menace à l'ordre public et à la sécurité publique ?

- ▶ La nature et la gravité des infractions ;
- ▶ leur fréquence et le temps écoulé depuis les infractions (bon comportement ? libération conditionnelle ?) ;
- ▶ le mal causé ;
- ▶ le degré de danger social résultant de la présence de la personne dans cet État membre.

Le comportement passé, les condamnations pénales antérieures ou l'emprisonnement actuel ne doivent pas constituer en soi des motifs d'éloignement et peuvent uniquement être considérés comme des preuves de conduite person-

nelle lorsqu'il y a un risque de récidive²⁹.

Un simple trouble de l'ordre social en violant la loi, comme la possession de drogue, la prostitution ou la mendicité, n'est pas suffisant, mais l'accumulation de petits délits peut représenter une menace à l'ordre public, même si chaque petit délit, pris individuellement, serait insuffisant. Le risque de récidive peut être considéré comme étant plus important en cas de toxicomanie s'il existe un risque de nouveaux délits pour financer l'assuétude.

ÉTUDES DE CAS

- ▶ L'éloignement collectif de citoyens mobiles de l'Union qui vivaient dans des camps illégaux ou dans des appartements abandonnés, sans ressources financières, est contraire au droit européen s'il est adopté sans tenir compte de la conduite personnelle et du passé des personnes concernées. L'occupation illégale d'une propriété n'est pas suffisante pour être qualifiée de menace ;
- ▶ Un citoyen bulgare dort dans les rues de Copenhague et mendie pour joindre les deux bouts. Il est arrêté par la police et reçoit un ordre de quitter le territoire car il est considéré comme une menace à l'ordre public. L'éloignement ne doit pas être automatique :

27 Affaire C-145/09, Tsakouridis.

28 Affaire C-348/09, P.I.

29 Voir affaires C-482/01 et 493/01 Orfanopoulos et Olivero (paras 82 et 100) et C-50/06 Commission c. Pays-Bas (paras 42-45).

dans ce cas, l'Office des Étrangers, après avoir évalué l'existence d'une menace réelle et actuelle pour l'ordre public, afin de justifier l'éloignement, doit prendre en considération la conduite personnelle et le degré d'intégration sociale de la personne ;

- ▶ A et Z ont fini de purger leur peine de deux ans pour cambriolage. Il s'agissait de la première condamnation pour A et depuis qu'elle est sortie de prison, elle a trouvé du travail. Elle ne représente pas de menace réelle, actuelle et suffisamment grave. Pour Z, il s'agissait de sa quatrième condamnation et, après moins de deux semaines, elle a été attrappée alors qu'elle planifiait un nouveau cambriolage. Sa conduite peut être considérée comme une menace à l'ordre public et il existe dès lors un motif suffisant justifiant son éloignement.

Quand un ordre de quitter le territoire adopté pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique est-il considéré comme proportionné ?

Lorsque les autorités ont établi l'existence d'une menace, elles doivent également évaluer si la mesure d'éloignement est appropriée et s'il existe des mesures moins sévères.

Les États membres doivent prendre en considération la situation personnelle de l'intéressé et en particulier :

- ▶ la durée de séjour et l'intégration sociale dans l'État membre d'accueil (liens familiaux, compétences linguistiques) ;
- ▶ l'âge et la santé ;
- ▶ l'impact de l'éloignement sur les autres membres de la famille qui auraient le droit de rester ;
- ▶ les liens avec le pays d'origine.

ÉTUDE DE CAS

L'éloignement d'un citoyen français qui a grandi en Allemagne depuis tout jeune et qui ne parle pas français peut être considéré comme disproportionné à cause de l'absence de liens avec l'État membre d'origine et les liens forts avec l'État membre d'accueil. Au contraire, l'éloignement d'un citoyen mobile de l'Union, qui a commis la même infraction mais qui vit dans l'État membre d'accueil depuis quelques mois, pourrait être considéré comme proportionné.

Quand un éloignement est-il possible en cas de perte du droit de séjour ?

Ces motifs visent uniquement les citoyens mobiles de l'Union qui sont économiquement inactifs, qui n'ont pas de ressources suffisantes et qui demandent des prestations sociales dans l'État membre d'accueil.

Personnes économiquement actives (et personnes traitées comme telles) et les membres de leurs familles

Gardent toujours leur droit de séjour et ne peuvent en aucun cas être expulsées pour des motifs liés aux conditions de séjour.

Les personnes économiquement inactives durant les trois premiers mois

Gardent un droit de séjour tant qu'elles ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

Les personnes économiquement inactives avec un droit de séjour (étudiants ou personnes autonomes) **après trois mois**

Gardent un droit de séjour tant qu'elles remplissent les conditions liées aux ressources financières et à l'assurance-maladie.

Les personnes économiquement inactives ne séjournant pas en situation régulière après trois mois (comme les demandeurs d'emploi qui n'ont pas de chance réelle d'être engagés)

Peuvent être expulsées si elles deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. L'éloignement ne peut être une conséquence automatique du recours par un citoyen mobile de l'Union et des membres de sa famille au système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. *Mais un citoyen mobile de l'Union sans ressources suffisantes qui demande des prestations sociales peut être considéré comme une charge.*

M, un citoyen Italien s'est rendu en Allemagne pour chercher du travail et a décroché un emploi. Lui et les membres de sa famille ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement tant que M garde son statut de travailleur.

Les demandeurs d'emploi ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement tant qu'ils peuvent prouver avoir une chance réelle d'être engagés.

Toutefois, en vertu de la législation européenne, ces personnes n'ont pas droit à l'assistance sociale durant cette période. Seul un recours répété et prolongé à l'assistance sociale justifierait une mesure d'éloignement durant les trois premiers mois de séjour dans l'État membre d'accueil. Dans la pratique, elles ne peuvent généralement pas demander d'aide sociale.

Une personne sans domicile à Berlin n'a pas de ressources ni d'assurance-santé ; par conséquent, elle ne satisfait pas aux conditions nécessaires pour avoir un droit de séjour dans l'État membre d'accueil. Si elle n'a pas recours à l'hébergement ou à l'aide d'urgence dans l'État membre d'accueil, elle ne peut pas être considérée comme une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil et ne peut dès lors pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

Quand et comment un État membre peut-il vérifier si un citoyen mobile de l'Union séjourne légalement ?

La charge de preuve incombe aux États membres. Ils doivent dès lors prouver que l'intéressé ne dispose pas de ressources suffisantes ou d'une assurance-maladie avant d'émettre un ordre de quitter le territoire. Lorsqu'il existe un doute raisonnable, les États membres peuvent vérifier si ces conditions sont respectées. Cette vérification du droit de séjour ne peut être systématique.

Par exemple, une politique nationale contrôlant le droit de séjour de tous les citoyens mobiles de l'Union qui sont sans domicile ou qui demandent des prestations sociales dans l'État membre d'accueil représenterait une vérification systématique qui est contraire à la législation européenne.

Quand un citoyen mobile de l'Union devient-il une charge déraisonnable ?

Pour évaluer si l'intéressé qui bénéficie de prestations sociales est une charge déraisonnable ou non, les autorités publiques doivent réaliser un test de proportionnalité, qui englobe trois ensembles de critères :

- ▶ Durée :
 - ▶ Depuis combien de temps bénéficie-t-il des prestations ? S'agit-il d'un cas de difficultés temporaires ?
 - ▶ Est-il probable que le citoyen de l'Union sorte rapidement du filet de sécurité ?
 - ▶ Depuis combien de temps l'intéressé réside-t-il dans l'État membre d'accueil ?
- ▶ Situation personnelle et circonstances individuelles :
 - ▶ Quel est le niveau de connexion du citoyen de l'Union avec la société de l'État membre d'accueil ?
 - ▶ Existe-t-il des considérations spéciales liées à l'âge, l'état de santé, la famille et la situation économique ?
- ▶ Montant :
 - ▶ Quel est le montant total de l'aide octroyée ?
 - ▶ Le citoyen de l'Union a-t-il déjà eu recours au système d'assistance sociale par le passé ?
 - ▶ Le citoyen de l'Union a-t-il contribué au financement de l'assistance sociale dans l'État membre d'accueil ?

ÉTUDE DE CAS

Un citoyen polonais a déménagé en Belgique et a trouvé du travail dans le secteur de la construction. Après X mois, il a perdu son travail. Il a alors demandé

l'assistance sociale qui lui a été octroyée. Toutefois, les organismes de sécurité sociale ont envoyé ses coordonnées à l'office de l'immigration, qui lui a remis un ordre de quitter le territoire car il ne disposait pas de ressources suffisantes et était considéré comme une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale. Bien qu'il n'ait pas été expulsé, il a perdu ses papiers, son numéro de sécurité sociale et son accès à l'assurance-santé dans l'État membre d'accueil.

La Belgique est accusée de contrôler systématiquement la situation économique des migrants de l'Union qui sont économiquement inactifs. Les coordonnées des citoyens de l'Union qui demandent des allocations de chômage sont souvent transmises par l'Office national belge de l'emploi à l'Office de l'immigration qui doit ensuite déterminer si des actions peuvent être prises pour mettre un terme à leur droit de séjour.

Qu'est-ce que la fraude ou l'abus de droits ?

Les États membres peuvent adopter les mesures nécessaires pour refuser ou retirer le droit de séjour en cas d'abus de droits ou de fraude. Ces motifs couvrent les comportements artificiels, tels que les mariages blancs, adoptés uniquement dans le but d'obtenir un droit de séjour et un droit à la libre-circulation.

ÉTUDES DE CAS

En vertu de la Loi française sur l'immigration³⁰, si les autorités françaises soupçonnent qu'un citoyen de l'Union séjourne en France avec l'objectif secret de bénéficier de l'aide sociale, elles peuvent adopter une mesure d'éloignement. Cette définition d'abus de droits semble être plus large que la notion d'abus de droits qui existe dans la législation européenne et qui mentionne uniquement les comportements artificiels tels que les mariages blancs et la falsification de documents.

Au Royaume-Uni, le ministère de l'Intérieur a introduit le concept de sans-abrisme de rue en tant qu'abus de droits en mai 2016. Les associations travaillant avec les sans-abri mentionnent une hausse rapide du nombre de citoyens mobiles de l'Union, séjournant souvent légalement au Royaume-Uni, qui font l'objet de mesures d'éloignement pour abus de droits uniquement parce qu'ils dorment dans la rue. Cette politique a été récemment jugée illégale par la Haute Cour du Royaume-Uni. Le ministère de l'Intérieur a confirmé qu'aucune action ne pouvait être prise contre des citoyens de l'Union qui dorment dans la rue, et ses récentes directives ont supprimé toutes les références au sans-abrisme de rue en tant qu'abus de droits³¹.

30 Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - Article L511-3-1.

31 R (Gureckis) c. Secretary of State for Home Department, 14 décembre 2017.

PÉRIODE DE SÉJOUR	STATUT
TROIS PREMIERS MOIS	<p>Citoyens inactifs de l'Union qui bénéficient de l'assistance sociale</p> <hr/> <p>Tous les autres citoyens de l'Union</p>
SÉJOUR ENTRE 3 MOIS ET 5 ANS	<p>Inactifs sans ressources :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Ni travailleur ni indépendant ; ▶ A travaillé moins d'un an et a dépassé la période de 6 mois ; ou ▶ Ne recherche pas de travail ou n'a pas de chance réelle d'être engagé. <hr/> <p>Demandeurs d'emploi</p> <hr/> <p>Anciens travailleurs</p> <hr/> <p>Travailleurs ou indépendants</p> <hr/> <p>Citoyens mobiles de l'Union avec des ressources suffisantes et une assurance-maladie</p>
SÉJOUR PERMANENT (plus de 5 ans)	<p>Tous les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles</p>
SÉJOUR DE PLUS DE 10 ANS OU MINEURS	<p>Tous les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles</p>

DANS QUELS CAS L'ÉLOIGNEMENT EST-IL POSSIBLE ?

En cas de non-respect des conditions de séjour s'ils sont considérés comme une charge déraisonnable.

Pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique et en cas d'abus de droits.

Uniquement pour des motifs d'ordre public et de sécurité publique et en cas d'abus de droits.

Pour des raisons de non-respect des conditions de séjour s'ils sont considérés comme une charge déraisonnable (évaluation au cas par cas). L'éloignement ne doit pas être la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale.

Pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique et en cas d'abus de droits.

S'il existe des preuves de recherche d'emploi et de chance réelle d'être engagé, uniquement pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique et en cas d'abus de droits.

Tant qu'ils gardent le statut de travailleur, uniquement pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique ou en cas d'abus de droits.

Uniquement pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique ou en cas d'abus de droits.

Uniquement pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique ou en cas d'abus de droits.

Uniquement pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique et en cas d'abus de droits.

Uniquement pour des raisons impérieuses d'ordre public et de sécurité publique ou en cas d'abus de droits.

Like us



Follow us



Connect with us



Fédération Européenne des Associations Nationales
Travaillant avec les Sans-Abris

194 Chaussée de Louvain, 1210 Bruxelles, Belgique
T +32 (0)2 538 66 69 • information@feantsa.org