



Bilan d'application de la législation européenne sur la libre-circulation pour la Belgique, l'Allemagne et le Royaume-Uni

Résumé

Examen de la mise en œuvre nationale de la Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles

Ce travail est soutenu financièrement par le Programme européen pour l'intégration et la migration (EPIM).

L'auteur assume l'entière responsabilité du contenu de ce rapport, et celui-ci ne reflète pas nécessairement la position de l'EPIM ou de ses partenaires.



Table des matières

1. Introduction et principales conclusions	3
2. Conditions de séjour dans l'État membre d'accueil	4
2.1 <i>La notion de travailleur</i>	4
2.2 <i>Maintien du statut de travailleur</i>	5
2.3 <i>Séjour de plus de trois mois pour les demandeurs d'emploi</i>	5
2.4 <i>Séjour de plus de trois mois pour les citoyens financièrement autonomes</i>	5
2.5 <i>Séjour permanent</i>	6
2.6 <i>Formalités administratives</i>	6
3. Accès aux allocations sociales pour les citoyens mobiles de l'Union	7
4. L'expulsion de citoyens de l'Union	8
4.1 <i>Mesures d'éloignement pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique</i>	9
4.2 <i>Mesures d'éloignement pour non-respect des conditions de séjour</i>	9
4.3 <i>Mesures d'éloignement pour abus de droit ou fraude</i>	10
4.4 <i>Interdictions de réadmission</i>	10

1. Introduction et principales conclusions

Dans le cadre du projet de la FEANTSA intitulé [PRODEC – Protéger les droits des citoyens mobiles de l’Union en situation de précarité](#) – trois bilans d’application du cadre européen ont été réalisés en Belgique, en Allemagne et au Royaume-Uni. Ces rapports, rédigés par Anthony Valcke (Belgique), Andreas Halatschew (Allemagne) et Matthew Evans (Royaume-Uni), se concentrent sur la transposition des règles européennes en matière de libre-circulation dans la législation belge, britannique et allemande. L’objectif de ces bilans nationaux est de fournir un panorama des règles réglementant le droit de séjour des citoyens de l’Union et des membres de leurs familles, l’accès aux allocations sociales et les mesures d’éloignement. Chaque rapport présente en outre la législation nationale en matière d’immigration ainsi que les règles qui y sont liées, qui appliquent dans la législation nationale la Directive 2004/38 (la Directive) et la jurisprudence associée¹. Les citoyens mobiles de l’Union en situation de précarité font face à des difficultés importantes pour exercer leur droit à la libre-circulation. La FEANTSA a commandité des bilans en vue de définir ces difficultés et établir les actions nécessaires pour protéger les droits des citoyens mobiles de l’Union. Ce rapport présente les principales conclusions de ces bilans, incluant les principales violations de la législation européenne en matière de libre-circulation, qui sont essentiellement les suivantes :

- La nature réelle et effective des activités économiques est interprétée de façon trop stricte, excluant ainsi le droit de séjour des citoyens mobiles de l’Union engagés dans des emplois mal rémunérés ou travaillant seulement quelques heures par semaine. Voir par. 2.1 – [La notion de travailleur](#)
- En Belgique et au Royaume-Uni, il existe des obstacles au maintien du statut de travailleur pour les citoyens qui travaillent depuis au moins douze mois et qui devraient dès lors maintenir leur statut de travailleur. Voir par. 2.2 – [Maintien du statut de travailleur](#)
- Les autorités britanniques et belges limitent la reconnaissance du droit de séjour et restreignent l’accès à la protection sociale pour les demandeurs d’un premier emploi. Voir par. 2.3 – [Séjour de plus de trois mois pour les demandeurs d’emploi](#)
- La Belgique a établi un montant minimum pour définir les ressources suffisantes. Au Royaume-Uni, l’affiliation au Service national de santé (NHS) ne suffit pas pour satisfaire l’obligation de disposer d’une assurance-maladie complète pour les citoyens mobiles de l’Union inactifs sur le plan économique. Voir par. 2.4 – [Séjour de plus de trois mois pour les citoyens financièrement autonomes](#)
- En Allemagne, les citoyens mobiles de l’Union qui sont sans domicile rencontreraient des obstacles pour être reconnus en tant que résidents permanents. Voir par. 2.5 [Séjour permanent](#)
- Les retards excessifs dans le traitement et le maintien des documents personnels pour les membres des familles de citoyens mobiles de l’Union qui sont eux-mêmes ressortissants de pays tiers et qui désirent entrer ou séjourner au Royaume-Uni constituent un problème majeur. Voir par. 2.6 [Formalités administratives](#)
- En Allemagne, les principaux responsables de citoyens de l’Union sont exclus de l’aide sociale. En Belgique, les citoyens mobiles de l’Union ne peuvent prétendre au revenu d’intégration sociale lors des trois premiers mois de leur séjour sur le territoire belge, même lorsqu’ils sont économiquement actifs. Chapitre 3 – [Accès aux allocations sociales pour les citoyens mobiles de l’U](#)
- Une interprétation élargie de la notion d’ordre public a été adoptée en vue de cibler les personnes vivant dans des camps ou dans la rue via des mesures relatives aux comportements antisociaux. Voir par. 4.1 – [Mesures d’éloignement pour des raisons d’ordre public et de sécurité publique](#)
- Les mesures d’éloignement basées sur un manque de ressources économiques suffisantes, à la suite d’un contrôle systématique du droit de séjour, sont un problème récurrent en

¹ Il importe de garder à l’esprit que les bilans de qualité ont été finalisés en juin 2018.

Belgique et au Royaume-Uni. En Allemagne, les citoyens de l'Union qui demandent des allocations sociales risquent d'être expulsés par l'office de l'immigration. Voir par. 4.2 – [Mesures d'éloignement pour non-respect des conditions de séjour](#)

- Au Royaume-Uni, le ministère de l'Intérieur a introduit le concept de sans-abrisme de rue en tant qu'abus de droit en février 2017. En décembre 2017, cette politique a été jugée illégale par la Cour suprême du Royaume-Uni. Voir par. 4.3 – [Mesures d'éloignement pour abus de droit ou fraude](#)
- Le Royaume-Uni a autorisé les interdictions de réadmission dans le cadre des mesures d'éloignement adoptées pour des raisons de perte du droit de séjour. Voir par. 4.4 – [Interdictions de réadmission](#)

2. Conditions de séjour dans l'État membre d'accueil

2.1 La notion de travailleur

L'interprétation de la notion de travailleur semble poser un problème majeur. Il existe des données démontrant une tendance générale à interpréter de façon stricte la nature réelle et effective de l'activité en vue de refuser le droit de séjour, et par conséquent l'accès aux allocations sociales, pour les citoyens mobiles de l'Union engagés dans des emplois mal rémunérés ou travaillant seulement quelques heures par semaine. Cette approche n'est pas conforme avec la législation européenne, qui ne fixe aucune condition quant au nombre minimum d'heures, à la durée du contrat ou au niveau de rémunération afin d'être considéré comme un travailleur.

Cette interprétation étroite cible clairement les citoyens mobiles de l'Union confrontés à des conditions précaires de travail et clairement menacés de sans-abrisme. Par conséquent, cette approche menace la possibilité pour les citoyens mobiles de l'Union en situation de précarité d'accéder aux allocations sociales et de trouver une solution à leur précarité.

En **Belgique**, certaines municipalités refuseraient d'inscrire comme travailleurs des citoyens mobiles de l'Union sous contrats temporaires ou exerçant des métiers atypiques². Il revient au citoyen de l'Union de prouver son statut de travailleur à la municipalité.

En 2015, le **Royaume-Uni** a introduit un test relatif à un *seuil de revenu minimum* dans le cadre de son évaluation déterminant si les activités professionnelles des citoyens mobiles de l'Union constituent un emploi réel et effectif. Ce test demande aux autorités publiques d'enquêter pour déterminer si l'activité est réelle et effective lorsque le revenu du citoyen mobile de l'Union est inférieur à ce seuil, qui est actuellement de 162 £ par semaine pour l'exercice fiscal 2018/19. Les personnes dont les revenus sont supérieurs au seuil sont automatiquement considérées comme des travailleurs, alors que les personnes dont les revenus sont inférieurs seront soumises à une évaluation de leur travail.

Cela, dans la pratique, implique que les travailleurs à bas revenus et à temps partiel et, de façon générale, les travailleurs précaires, peuvent être suspectés de ne pas occuper des activités véritables et doivent par conséquent préparer minutieusement leur demande de séjour. La prolifération de contrats de travail mal rémunérés ou de contrats « zéro heure » rend l'atteinte de ce seuil encore plus problématique.

En **Allemagne**, les autorités tendent à considérer les activités avec peu d'heures de travail hebdomadaires comme une raison suffisante pour ne pas considérer la personne comme un travailleur. Cette tendance a été confirmée par les *Instructions de l'Office fédéral de l'emploi*³. Selon ces directives, le fait de travailler moins de huit heures par semaine ou la nature

² <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/atypical-work>

³ Ces *instructions* sont des instructions contraignantes publiées par l'Office fédéral de l'emploi qui doivent être appliquées par le personnel des organismes de protection sociale.

sporadique de l'activité sont une indication que les conditions nécessaires pour être considéré comme un travailleur ne sont pas respectées.

Différents jugements ont également été rendus par les tribunaux en regard des activités souvent occupées par des citoyens mobiles de l'Union en situation de précarité, comme la collecte de bouteilles et la vente de journaux pour les sans-abri. Ces activités ne sont pas considérées comme étant suffisantes pour obtenir un statut d'indépendant à cause de l'absence de participation dans l'échange économique de biens.

2.2 *Maintien du statut de travailleur*

Le **Royaume-Uni** refuse de reconnaître que les travailleurs qui ont travaillé pendant plus d'un an maintiennent leur statut de travailleur pour une période indéterminée, sauf s'ils peuvent apporter une « preuve convaincante » qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés. Dans la pratique, l'ancien travailleur devra prouver avoir une vraie proposition d'engagement.

En **Belgique**, des données suggèrent que l'Office de l'Immigration s'est abstenu d'appliquer cette disposition pour les citoyens de l'Union qui devraient normalement bénéficier de sa protection.

2.3 *Séjour de plus de trois mois pour les demandeurs d'emploi*

En vertu de la jurisprudence européenne, les citoyens mobiles de l'Union qui déménagent dans un autre État membre dans le seul but de trouver un emploi devraient, durant leurs six premiers mois de séjour, uniquement prouver qu'ils recherchent un emploi. Toutefois, les autorités belges et britanniques tentent généralement de limiter la reconnaissance du droit de séjour et de limiter l'accès à l'assistance sociale pour les demandeurs d'un premier emploi.

En **Belgique**, les demandeurs d'emploi doivent prouver leur enregistrement auprès de l'office de l'emploi et démontrer avoir une vraie chance d'être engagés après seulement trois mois de séjour en Belgique, alors que la législation européenne stipule une imposition de ces conditions après six mois de séjour. D'aucuns affirment que les autorités belges refusent souvent de reconnaître le droit de séjour de citoyens de l'Union lorsque ceux-ci ne parviennent pas à trouver un emploi dans un délai de quatre à cinq mois après leur arrivée en Belgique. Jusqu'à présent, les tribunaux belges ne considèrent pas cette pratique comme étant problématique, bien qu'un appel ait récemment été introduit devant le Conseil d'État belge.

En outre, la Belgique a souvent adopté une interprétation restrictive du concept de *chance réelle d'être engagé*. Par exemple, les demandeurs d'emploi qui n'ont jamais travaillé en Belgique ou qui ont été inactifs pendant longtemps, et les demandeurs d'emploi très qualifiés qui refusent des emplois peu qualifiés, sont parfois automatiquement considérés comme n'ayant aucune chance réelle de trouver un emploi. Par ailleurs, le fait de suivre des cours de langues ou de suivre des formations professionnelles n'était pas considéré comme un motif suffisant pour augmenter ses chances de trouver un emploi.

De même, au **Royaume-Uni**, les demandeurs d'emploi jouissent d'un droit de séjour pour seulement 91 jours au lieu de 6 mois. Cette période est calculée en incluant toute période passée au Royaume-Uni en tant que demandeur d'emploi. Par conséquent, les demandeurs d'emploi ne peuvent pas quitter le Royaume-Uni et y revenir plus tard, et doivent compter tout le temps passé au Royaume-Uni en tant que demandeur d'emploi, sauf s'ils sont restés en dehors du Royaume-Uni pendant 12 mois. En outre, la *preuve convaincante* destinée à prouver la recherche d'un emploi, comme par exemple une récente proposition d'engagement ou le suivi d'une formation professionnelle, semble être plus importante que la notion d'avoir une *chance réelle d'être engagé* qui s'applique dans la législation de l'UE.

2.4 *Séjour de plus de trois mois pour les citoyens financièrement autonomes*

Selon la législation de l'UE, une personne financièrement autonome est définie comme une personne qui dispose de ressources financières suffisantes pour ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil et qui dispose d'une assurance maladie complète.

a) Preuve de ressources suffisantes

L'établissement d'un montant fixe pour définir ce qui devrait être considéré comme des ressources suffisantes est une violation du droit européen.

La Belgique se réfère au seuil applicable à l'assistance sociale en Belgique (actuellement 892,70 euros par mois) pour définir le niveau correspondant des ressources minimales qu'une personne doit posséder pour être financièrement autonome.

L'application pratique de ces dispositions est problématique en raison de l'ambiguïté d'une circulaire publiée par l'Office belge de l'Immigration, qui suggère que le niveau des ressources qui y est indiqué est un montant fixe, qui doit être atteint dans tous les cas, même si l'article 8(4) de la Directive stipule qu'aucun montant ne peut être imposé à cet égard.

Ce montant est considéré, selon la Cour d'appel belge de l'immigration, comme un montant fixe qui doit être atteint dans tous les cas. Dans la pratique, les citoyens de l'Union qui enregistrent leur résidence en Belgique sont souvent informés à tort par les autorités municipales qu'ils doivent disposer de ressources équivalant à un montant spécifique.

b) Preuve d'une assurance maladie complète

Au **Royaume-Uni**, l'affiliation au Service national de santé (NHS) n'est pas considérée comme un motif permettant de justifier la condition de disposer d'une assurance maladie complète pour les citoyens mobiles de l'Union qui sont économiquement inactifs. Les autorités et tribunaux britanniques exigent que les citoyens européens inactifs disposent d'une couverture supplémentaire telle qu'une assurance maladie privée ou une Carte européenne d'assurance-santé. Cette interprétation fait l'objet d'une procédure d'infraction introduite par la Commission européenne en 2012⁴. Le Royaume-Uni refuse toujours de reconnaître que l'affiliation au NHS suffise pour justifier une assurance maladie complète. Dans la pratique, les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles sont souvent dans l'incapacité de se permettre une assurance privée qui est exigée par les autorités britanniques.

2.5 Séjour permanent

En **Allemagne**, l'office de l'immigration refuserait d'examiner ou de vérifier le droit de séjour permanent et d'accorder des attestations de séjour permanent pour les citoyens de l'Union sans domicile.

2.6 Formalités administratives

La Directive donne aux États membres la possibilité, mais pas l'obligation, d'imposer une attestation d'enregistrement pour les ressortissants d'autres États membres qui résident sur leur territoire depuis plus de trois mois.

En **Belgique**, l'enregistrement est obligatoire tant pour les citoyens de l'Union que pour les membres de leurs familles qui n'ont pas la nationalité d'un autre État membre. Ils doivent s'inscrire auprès de la municipalité dans laquelle ils résident dans un délai de trois mois après leur arrivée en Belgique. Après un contrôle de résidence effectué par la police locale, la municipalité inscrit le demandeur et lui octroie un numéro d'identification unique également utilisé comme numéro de sécurité sociale. Les membres de la famille des citoyens de l'Union qui ne sont pas ressortissants d'un État membre recevront une carte de séjour temporaire. Le

⁴ Voir http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-417_en.htm?locale=en

demandeur aura alors trois mois pour fournir les documents correspondant à son statut, sous peine de voir sa demande être refusée.

Les municipalités et l'Office de l'Immigration se partagent les responsabilités pour l'application de la législation belge en matière d'immigration. Les municipalités gèrent les cas simples impliquant les citoyens de l'Union qui peuvent fournir une preuve de travail, de travail indépendant ou de suivi d'études. Les cas considérés comme plus difficiles, impliquant par exemple des demandeurs d'emploi qui dépendent d'autres personnes, seront traités par l'Office de l'Immigration, de même que les demandes introduites par des membres de la famille de citoyens de l'Union qui ne sont pas ressortissants d'un État membre.

La législation belge n'oblige pas les citoyens de l'Union à recevoir immédiatement une attestation d'enregistrement après l'introduction de leur demande, contrairement à ce qui est stipulé dans la Directive. En réalité, la loi sur l'immigration demande l'octroi d'une attestation d'enregistrement dans les six mois qui suivent l'introduction d'une demande. En cas de refus, la municipalité fournit un justificatif par écrit de la décision qui est généralement accompagné d'un ordre de quitter le territoire.

En Belgique, il est également possible pour les personnes sans domicile fixe d'utiliser une « adresse de référence », à savoir l'adresse d'un proche, d'un centre d'aide sociale ou d'un centre d'hébergement, où il est possible d'envoyer le courrier officiel de la personne. Toutefois, la possibilité d'utiliser une adresse de référence pour les citoyens mobiles de l'Union dépend d'un enregistrement préalable. En aucun cas, des citoyens mobiles de l'Union qui viennent d'arriver sur le territoire ne peuvent utiliser une adresse de référence dans le but d'enregistrer leur résidence. En outre, l'utilisation d'une adresse de référence peut également être considérée par les autorités chargées de l'immigration comme une indication de manque de ressources suffisantes et pourrait dès lors engendrer un retrait du droit de séjour.

Au **Royaume-Uni**, l'enregistrement n'est pas obligatoire même si les ressortissants de l'UE peuvent demander une attestation d'enregistrement. Cette attestation doit être délivrée directement après l'introduction de la demande, qui nécessite la possession d'un passeport ou d'une carte d'identité valide ainsi que la preuve d'un droit de séjour. Étant donné que les ressortissants de l'UE peuvent entrer et sortir du Royaume-Uni sans restriction, ils doivent rarement introduire de demande pour une attestation d'enregistrement.

Les retards excessifs de traitement et la conservation conséquente des documents personnels pour les membres de la famille de citoyens mobiles de l'Union qui sont ressortissants d'un pays tiers et qui désirent entrer ou séjourner au Royaume-Uni sont devenus un problème majeur et font l'objet d'une pétition au Parlement européen.⁵

En **Allemagne**, l'obligation de s'enregistrer pour les citoyens de l'Union qui séjournent plus de trois mois a été supprimée en 2013. Les autorités publiques n'adoptent plus la pratique qui consiste à octroyer des attestations (déclaratoires) confirmant le droit de séjour des citoyens de l'Union.

3. Accès aux allocations sociales pour les citoyens mobiles de l'Union

La récente jurisprudence européenne a confirmé que les États membres peuvent imposer des conditions relatives à l'accès aux allocations sociales sur la base de la contribution économique des citoyens mobiles de l'Union et de leur séjour légal dans le pays d'accueil. De nombreux États membres ont consolidé cette jurisprudence en adoptant des législations nationales qui limitent l'accès aux allocations sociales pour les citoyens mobiles de l'Union, en particulier pour les citoyens qui sont économiquement inactifs.

⁵ Pétition N° 1340/2013 au Parlement européen

En 2016 par exemple, l'**Allemagne** a adopté de nouvelles règles qui limitent l'accès aux allocations sociales durant les cinq premières années de séjour pour les citoyens mobiles de l'Union qui ne jouissent pas du droit de séjour.

En Allemagne, les principaux responsables des citoyens de l'Union seraient exclus de l'assistance sociale. La législation allemande introduite en 2016 englobe des motifs d'exclusion à partir du moment où le droit de séjour d'un citoyen de l'Union a été octroyé uniquement sur la base de la scolarisation de ses enfants. Cette disposition d'exclusion est en violation avec le droit européen. Le droit de l'enfant n'aurait aucun effet utile si le droit de séjour n'était pas accompagné d'un droit d'accès à des allocations sociales minimales pour l'enfant et ses parents exerçant leur droit de garde.

En **Belgique**, le respect des règles en matière d'immigration est une condition d'accès aux allocations sociales. La perte du droit de séjour exclut les citoyens mobiles de l'Union des allocations sociales car le numéro d'identification de la personne sera suspendu en conséquence. Un numéro de sécurité sociale désactivé implique un arrêt de paiement des allocations. Cela implique que les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles qui ne bénéficient pas du droit de séjour n'ont droit à aucune forme d'allocations sociales ou d'assistance sociale en Belgique.

Un problème majeur en Belgique est le droit de demander un revenu d'intégration sociale (une allocation payable aux personnes qui n'ont pas de revenu, qui ne peuvent prétendre aux allocations sociales et qui ne peuvent répondre à leurs besoins basiques). Les citoyens de l'Union qui introduisent une demande de revenu d'intégration sociale doivent prouver qu'ils séjournent depuis plus de trois mois en Belgique, et doivent prouver qu'ils répondent aux critères d'éligibilité de ce revenu (ce qui s'applique également pour les ressortissants belges). Dans la pratique, les citoyens mobiles de l'Union sont exclus de la possibilité de prétendre à ce revenu au cours de leurs trois premiers mois de séjour en Belgique. Cette disposition est conforme avec la législation européenne en regard des citoyens de l'Union non-salariés. Toutefois, l'exclusion des travailleurs et des indépendants et des membres de leurs familles de l'accès à l'assistance sociale durant leurs trois premiers mois de séjour est contraire à la Directive.

D'autres problèmes ont été constatés en Belgique au regard de la garantie de pension. Pour accéder à cette allocation, les citoyens de l'Union doivent prouver qu'ils séjournent en Belgique depuis au moins dix ans, incluant une période ininterrompue de séjour de cinq ans. Bien qu'une condition de résidence soit autorisée par les règles européennes en matière de coordination de la sécurité sociale, cette condition peut être considérée comme étant indirectement discriminatoire dans la mesure où il est plus facile de la respecter pour les ressortissants belges que pour les citoyens mobiles de l'Union.

Le **Royaume-Uni** fait actuellement l'objet d'une réforme de sa protection sociale avec l'introduction du « crédit universel » qui remplacera différentes allocations sociales selon les ressources personnelles et le revenu d'intégration pour les travailleurs à faibles revenus. Ce crédit universel est considéré comme une « aide sociale » afin d'empêcher les citoyens mobiles de l'Union qui sont économiquement inactifs d'accéder à cette allocation sociale. En outre, les autorités britanniques peuvent considérer qu'une demande de crédit universel implique une absence de ressources suffisantes (et que la personne ne bénéficie plus du droit de séjour basé sur son autonomie financière).

L'accès aux allocations sociales au Royaume-Uni dépend généralement d'un test de droit séjour. Les ressortissants britanniques bénéficient automatiquement du droit de séjour, alors que les citoyens mobiles de l'Union doivent prouver qu'ils séjournent de façon totalement régulière conformément à la Directive.

4. L'expulsion de citoyens de l'Union

Les données concernant les expulsions de citoyens mobiles de l'Union au niveau national sont rarement disponibles. Les motifs d'expulsion des citoyens de l'Union de l'État membre d'accueil sont généralement conformes aux motifs admis par la directive.

4.1 *Mesures d'éloignement pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique*

Les règles de l'UE qui autorisent un État membre d'accueil de limiter le droit de séjour pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique sont généralement transposées et mises en œuvre de façon correcte. Toutefois, une interprétation élargie de la notion d'ordre public a été adoptée dans certains cas isolés en vue de cibler les personnes vivant dans des camps ou les sans-abri via des mesures relatives aux comportements antisociaux⁶.

En **Belgique**, la mendicité agressive ne constitue pas une infraction pénale. Toutefois, depuis 2005, l'acte qui consiste à forcer une autre personne de mendier et l'exploitation de la mendicité par une autre personne constituent tous les deux des infractions pénales en vertu du droit belge. Il n'est pas possible de vérifier si la poursuite des citoyens de l'Union dans le cadre de cette disposition a engendré leur expulsion.

En **Allemagne**, les officiers de police d'Hambourg auraient commencé en 2017 à distribuer des lettres officielles aux citoyens européens sans abri leur demandant de se rendre à des entretiens avec l'office de l'immigration. Lors de ces réunions, ils sont invités à fournir des documents prouvant leur droit de séjour. Cette politique peut représenter une vérification systématique du droit de séjour qui est interdite par le droit européen.

Si les sans-abri qui reçoivent ces lettres ne se présentent pas aux entretiens dans les délais impartis, ils reçoivent un avis leur communiquant la perte de leur droit de séjour, suivi d'un ordre de quitter le territoire. On ne sait pas exactement sur quels motifs légaux ces ordres d'expulsion ont été adoptés, mais les références aux infractions pénales et aux violations des législations et des normes sociales peuvent suggérer que l'ordre public est utilisé comme motif d'expulsion.

L'utilisation de langues étrangères dans ces lettres démontrent que cette politique cible directement les citoyens européens sans domicile et représentent dès lors clairement une discrimination à l'encontre de cette catégorie vulnérable de citoyens de l'Union.

4.2 *Mesures d'éloignement pour non-respect des conditions de séjour*

L'article 14 (2) de la Directive permet aux États membres, lorsqu'il existe un doute raisonnable par rapport à l'exercice légal des droits du Traité, de vérifier si les conditions de séjour sont remplies. Cette vérification ne peut pas être systématique. Toutefois, les mesures d'éloignement basées sur un manque de ressources économiques suffisantes, à la suite d'un contrôle systématique du droit de séjour, sont un problème récurrent en Belgique et au Royaume-Uni.

En **Belgique**, les données personnelles des citoyens mobiles de l'Union introduisant des demandes d'allocations sociales sont systématiquement transmises par l'Office de l'emploi et les autorités sociales à l'Office de l'immigration, qui détermine ensuite si des actions peuvent être prises pour mettre un terme à leur droit de séjour. Une décision annulant le droit de séjour est généralement accompagnée par un « ordre de quitter le territoire ». Dans la pratique, ces ordres d'expulsion sont rarement mis en œuvre, mais les citoyens de l'Union qui perdent leur droit de séjour perdent également leur accès à la sécurité sociale.

⁶ C'était le cas de la **France** qui, pour cibler les citoyens européens roms, a défini une menace à la sécurité publique afin de pouvoir poursuivre certaines infractions comme le trafic de drogue, le trafic humain, le proxénétisme, le vol, l'exploitation de la mendicité et l'occupation illégale de terrain. C'est aujourd'hui le cas du **Danemark** qui procède à des expulsions de citoyens de l'Union à la suite de poursuites pour des infractions à l'ordre public (sans-abrisme, mendicité et campement).

Il en va de même en **Allemagne** où les citoyens de l'Union qui introduisent une demande d'allocations sociales risquent de faire l'objet d'une mesure d'éloignement par l'office de l'immigration. Les *instructions* publiées par l'Office fédéral de l'emploi soulignent que les organismes de protection sociale doivent informer l'office de l'immigration lorsque des citoyens mobiles de l'Union introduisent une demande d'allocations, surtout lorsqu'ils ne jouissent pas d'un droit de séjour ou lorsqu'ils sont demandeurs d'emploi.

Au **Royaume-Uni**, en cas de doute sur l'existence d'un droit de séjour, le ministère de l'Intérieur peut inviter la personne à fournir des preuves ou à assister à un entretien en vue de déterminer son statut. Si la personne n'est pas en mesure de fournir les informations requises ou n'assiste pas à l'entretien lors d'au moins deux occasions, les autorités de l'immigration peuvent lui refuser son droit de séjour et éventuellement adopter une mesure d'éloignement. Cette vérification peut être demandée dans le cadre d'un permis (visa) pour les membres de sa famille ou dans le cadre de la demande d'une attestation de séjour. Dans la législation britannique, il est clairement stipulé que cette vérification ne peut être invoquée de façon systématique.

Ces demandes de preuves ou d'entretiens ne représentent pas en soi une violation de la législation européenne. Toutefois, le problème réside davantage dans l'application de ce droit, notamment dans les inférences qui peuvent découler d'un non-respect de ces demandes. Toute politique qui cible des groupes spécifiques, comme les Roms ou les sans-abri, pourrait représenter une vérification systématique du droit de séjour et serait dès lors illégale.

4.3 *Mesures d'éloignement pour abus de droit ou fraude*

Au **Royaume-Uni**, le ministère de l'Intérieur a introduit le concept de sans-abrisme de rue en tant qu'abus de droit en février 2017. Les associations travaillant avec les sans-abri ont indiqué une hausse majeure du nombre de citoyens mobiles de l'Union, séjournant souvent de façon totalement légale au Royaume-Uni, être expulsés pour abus de droit tout simplement parce qu'ils dormaient dans la rue. Cette politique a été récemment jugée comme étant illégale par la Cour suprême britannique⁷. Le ministère de l'Intérieur a confirmé qu'aucune action ne serait prise contre les citoyens de l'Union qui dorment dans la rue, et que ses dernières directives avaient supprimé toutes les références au sans-abrisme de rue en tant qu'abus de droit.

4.4 *Interdictions de réadmission*

En vertu du droit européen, une interdiction de réadmission est admissible lorsqu'un ordre d'expulsion est adopté pour des motifs d'ordre public et de sécurité publique. Toutefois, **l'Allemagne, la Belgique et le Royaume-Uni** ont tous adopté une interprétation élargie de la notion de *mesures nécessaires* reprise dans la Directive et ont considéré que cette notion permettait également aux autorités nationale d'expulser des citoyens de l'Union en cas d'abus de droit et de fraude.

En outre, en **Allemagne**, les citoyens de l'Union n'ont pas le droit de revenir sur le territoire si l'on considère qu'ils ont amené les autorités à croire indûment qu'ils respectaient les conditions de séjour.

Le **Royaume-Uni** a également autorisé les interdictions de réadmission dans le cadre des mesures d'éloignement adoptées pour des raisons de perte du droit de séjour. Les personnes expulsées parce qu'elles n'avaient pas de droit de séjour, ou parce qu'elles avaient cessé de bénéficier de ce droit, ne peuvent revenir au Royaume-Uni pendant une période de 12 mois, sauf si elles peuvent prouver qu'elles bénéficient d'un droit de séjour.

⁷ Dans l'affaire R (Gureckis) c. Ministère de l'Intérieur, du 14 décembre 2017. Une réclamation sur la même problématique a également été introduite à la Commission européenne par la FEANTSA, le Migrants' Rights Network et Praxis.