

La liberté, de foutre le camp

Des milliers de citoyens européens sont expulsés de Belgique. Ce phénomène risque de se propager dans d'autres Etats membres.

Carlo Caldarini (Observatoire des politiques sociales en Europe)

Entre 2010 et 2013, 5.913 citoyens européens, de toute origine et provenance, ont été expulsés de la Belgique. L'Etat belge avait été pour cela déjà mis en demeure par la Commission européenne en 2013 (1) et (2). Malgré cela, le nombre d'expulsions croît d'année en année.

Pour mettre un frein à ces pratiques, un appel avait été lancé par Bruxelles Laïque à la veille des élections européennes, signé par quatorze personnalités du monde syndical et académique de différentes nationalités, parmi lesquelles Jean-François Tamellini, le secrétaire fédéral de la FGTB (3).

Il s'agit en fait d'un phénomène qui est en train de se manifester peu à peu aussi dans d'autres pays de l'Europe. La France, par exemple, a été à plusieurs reprises rappelée

à l'ordre par la Commission européenne, entre 2010 et 2013, pour ses expulsions collectives de Roms Sintis et autres Gens du voyage (4).

Selon Médecins du Monde, plus de 9.000 Roms roumains et bulgares (au total, ils étaient 15.000) ont été expulsés. Selon un rapport de la Ligue des droits de l'homme publié au début 2014, 20.000 citoyens européens ont été éloignés du pays. En Allemagne, le gouvernement a annoncé une série de mesures contre les citoyens européens qui abusent de la protection sociale : par exemple,

la réduction des allocations familiales aux travailleurs étrangers dont les enfants ne résident pas en Allemagne. S'il en était ainsi, l'Allemagne se mettrait en porte-à-faux avec les règles européennes, selon lesquelles *une personne a droit aux prestations familiales conformément à la législation de l'Etat membre compétent, y compris pour les membres de sa famille qui résident dans un autre Etat membre, comme si ceux-ci résidaient dans le premier Etat membre*. Des mesures analogues sont à l'agenda du nouveau gouvernement de droite en Belgique.

Antérieurement, le Luxembourg avait introduit une règle restrictive, pour empêcher l'exportabilité de certaines prestations familiales dans les cas où les enfants ne résidaient pas au grand-duché. En 2013, la Cour de justice de l'Union européenne a ordonné la rétractation. De l'autre côté de la Manche, le

Actuellement, c'est la Belgique qui attaque plus systématiquement le droit à la libre circulation.

□ □ □

LIBRE CIRCULATION : LA BELGIQUE DOIT RESPECTER LES RÈGLES EUROPÉENNES

La Commission européenne demande à la Belgique d'aligner sa législation sur celle de l'UE. En vertu de la directive 2004/38 sur la libre circulation, les Etats membres doivent garantir que les citoyens de l'Union et les membres de leur famille, y compris les ressortissants de pays tiers, bénéficient pleinement de leurs droits à la libre circulation en matière d'entrée et de séjour dans un autre Etat membre et de protection contre l'éloignement. La Belgique n'a pas correctement transposé certaines dispositions de la directive :

elle ne facilite actuellement pas l'entrée et le séjour de membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont ressortissants de pays tiers. Elle ne simplifie pas la délivrance de leurs visas ni de leurs cartes de séjour. De plus, la Belgique n'a pas transposé toutes les garanties matérielles et procédurales contre l'éloignement de citoyens de l'Union qui ont recours au système belge d'assistance sociale : la législation belge ne prévoit pas d'évaluation individuelle de la situation personnelle du citoyen concerné avant

la prise de toute mesure d'éloignement.

Par conséquent, les citoyens de l'UE ne sont actuellement pas protégés contre les mesures d'éloignement automatiques et ne sont pas en mesure de se protéger aisément contre les décisions illégales prises par les autorités belges. De plus, les règles relatives à la protection contre l'éloignement pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique en vigueur en Belgique offrent des garanties uniquement aux membres de la famille d'un citoyen de

l'Union qui sont ressortissants de pays tiers et non à ceux qui sont citoyens de l'Union. La demande de la Commission prend la forme d'un avis motivé conformément aux procédures d'infraction de l'UE. La Belgique est priée de se conformer très rapidement aux règles de l'Union européenne. A défaut, la Commission européenne pourra saisir la Cour de justice de l'Union européenne.

Pour plus d'informations :
M. Andreeva,
Tél. +32 2 299 13 82
Mobile +32 498/991 382

LA BELGIQUE, TERRE D'ACCUEIL ?



⇒ Royaume-Uni a été également convoqué devant la Cour européenne. En violation du droit de l'Union, cet Etat n'applique pas la condition de la *résidence habituelle* aux ressortissants des autres Etats membre de l'UE installés sur son territoire pour s'assurer qu'ils aient bien le droit de bénéficier de certaines prestations sociales (5). Mais actuellement, c'est la Belgique qui attaque plus systématiquement le droit à la libre circulation. Trois catégories de personnes sont particulièrement en ligne de mire : les bénéficiaires du *revenu d'intégration*, les chômeurs, et même des travailleurs employés à temps plein avec un contrat signé dans le cadre de l'Article 60. Dans leur ensemble, ces citoyens représenteraient une charge excessive pour le système d'assistance sociale belge. La législation européenne lie, en effet, le droit de résidence des citoyens européens à la condition de

disposer des ressources économiques suffisantes pour qu'ils ne deviennent pas *un poids*. Tout en règle, donc ? Pas exactement.

Libre circulation et droit à la Sécurité sociale

Aujourd'hui, deux sources principales de droit règlent le système à l'intérieur de l'UE : la directive 2004/38 et le règlement 883/2004.

La première définit une série de règles en matière de droit de séjour des citoyens européens et des membres de leur famille. Par exemple :

- droit de séjour sur le territoire d'un autre Etat membre pour les travailleurs (salariés et non salariés), sans autre condition que celle d'être *travailleur* (7,1) ;
- pour les chômeurs qui ont travaillé au moins douze mois, conservation du statut de travailleur (et donc du droit de séjour) pendant une période

ultérieure d'au moins six mois (7,3) et en tout cas *tant qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés* ;

- pour les *personnes non actives*, la preuve de ressources suffisantes, pour ne pas devenir une *charge déraisonnable* pour les finances publiques (14,1) ;
- dans certains cas spécifiques, *lorsqu'il est permis de douter des conditions de séjour, possibilité d'effectuer une vérification, qui ne peut en tout cas être systématique* (14,2) ;
- droit à l'assistance sociale, sans que ceci n'entraîne automatiquement la perte du droit de séjour (art. 14.3 et 24) ;
- droit de séjour permanent sans conditions après cinq ans de résidence (16,1) ;
- égalité de traitement avec les ressortissants de l'Etat d'accueil pour tout citoyen de l'Union, ainsi que pour

L'allocation de chômage n'est pas de l'assistance sociale. Il s'agit, au contraire, d'un système basé sur des principes assurantiels. En principe.

les membres de leur famille, même s'ils n'ont pas la nationalité d'un Etat membre (24).

Le règlement 883/2004, à son tour, a comme objectif d'éviter que le travailleur migrant se trouve – d'un point de vue de la protection sociale – dans une situation défavorable par le seul fait d'avoir travaillé dans plusieurs Etats membres. A la base, se trouve le principe dit de la « totalisation des périodes » (art. 6), en vertu duquel, pour donner un exemple, si on a travaillé en Italie et en Belgique et qu'on reste involontairement inoccupé dans ce dernier pays, celui-ci est obligé de verser les prestations de chômage en tenant compte – sans exceptions et sans restrictions – des périodes de travail salarié prestées dans les deux Etats membres.

Très chers touristes sociaux

Venons-en donc à ces « touristes sociaux » qui mettent à rude épreuve les finances d'un des pays fondateurs de l'Union européenne. En ce qui concerne les bénéficiaires du revenu d'intégration, le retrait du titre de séjour ne peut pas être la conséquence automatique de leur recours à l'assistance sociale (art. 14,3 de la directive). L'Etat membre d'accueil est tenu en effet d'évaluer la situation personnelle selon un critère de proportionnalité, compte tenu de la durée du séjour, des difficultés temporaires et du montant des prestations concédées. Les témoignages recueillis par exemple par la Plate-forme contre les Expulsions (<http://euforpeople.altervista.org>) montrent, au contraire, combien ces expulsions sont presque toujours le résultat de mesures systématiques, et l'œuvre de presse-boutons qui n'examinent pas au fond les situations personnelles, diverses et spécifiques (art. 14,2).

Egalement en ce qui concerne les chômeurs, la Directive sur la libre circulation ne peut pas être utilisée comme prétexte pour justifier des expulsions systématiques. A la base, c'est en s'appuyant sur l'article 7§3 que le gouvernement belge prétend mettre fin au séjour des citoyens de l'Union européenne qui sont inoccupés pendant six mois consécutifs

et qui ont travaillé moins de douze mois avant le chômage. Pour ce faire, un échange systématique de données personnelles a été mis en place pour permettre à l'Office des étrangers d'obtenir chaque trimestre des données à caractère personnel de l'Office national de l'emploi. La délibération du 7 mai 2013 qui autorise cette échange, affirme explicitement que *l'Office des étrangers a besoin de ces données afin d'identifier les personnes concernées de manière univoque et de*

des droits à la libre circulation sur les droits à la Sécurité sociale ?

Et terminons, pour ainsi dire, avec les expulsions des travailleurs, véritable cerise sur le gâteau de cette nouvelle chasse aux « touristes sociaux ». En retirant le droit de séjour à des Européens employés à temps plein, l'Etat fédéral se justifie en prétextant du caractère subsidié des emplois Article 60.

L'argument de l'Office des étrangers, suivi en cela par le Conseil du

Les expulsions sont presque toujours le résultat de mesures systématiques, et l'œuvre de presse-boutons qui n'examinent pas au fond les situations personnelles.

décider sur le maintien de leur droit de séjour (6). Sauf preuve contraire, cela est interdit par la Directive 2004/38 (art. 14,2).

Quoi qu'il en soit, l'allocation de chômage n'est pas de l'assistance sociale. Il s'agit, au contraire, d'un système basé sur des principes assurantiels, où les personnes contribuent en proportion de leur revenu et reçoivent des bénéfices proportionnels à leurs contributions. Mais ce n'est pas tout. Les travailleuses et les travailleurs touchés par ces expulsions ont ouvert leur droit au chômage en Belgique, grâce aussi aux cotisations versées dans d'autres Etats membres. Les priver de leur droit de séjour signifie leur refuser aussi le droit à la « totalisation » prévu par le règlement UE 883/2004. L'expulsion provoque l'interruption de l'histoire contributive de la personne et par conséquent, la perte de ses droits assurantiels, qui ne seront pas récupérés dans le pays d'origine ni ailleurs. En utilisant une faille laissée ouverte par une directive, l'Etat belge entre donc directement en conflit avec un droit sanctionné par un règlement européen, qui est immédiatement et entièrement obligatoire dès l'instant de sa publication (7).

Déjà en 1957, les fondateurs de la CEE avaient compris que si la libre circulation devait être une liberté fondamentale, celle-ci n'aurait pu se réaliser en l'absence d'une coordination transfrontalière des régimes de Sécurité sociale. L'Europe peut-elle ignorer l'impact de l'interprétation restrictive

contentieux des étrangers (8), est que ces emplois subsidiés, créés dans un but de réinsertion, ne peuvent être assimilés à des activités économiques réelles et effectives, permettant à ce seul titre de se voir reconnaître la qualité de travailleur salarié. Comme l'a dit très clairement Dominique Decoux, la présidente du CPAS de Schaerbeek (9), ce raisonnement est pour le moins étrange, erroné, et choquant : il reflète une vision de la société qui, implicitement, hiérarchise les personnes et leurs activités en fonction de leur statut administratif et de leur plus ou moins grande utilité supposée. Cette remise en question de la qualité de travailleur salarié à la seule raison de l'origine publique des rémunérations est parfaitement contestable au vu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (10). De plus, elle contredit très clairement la loi organique des CPAS de 1976. Et justement, le papier que l'on signe avec le CPAS est bel et bien un contrat de travail dont un des signataires y apparaît justement en tant que « travailleur ». Pour la Cour de justice, la qualité de travailleur ne dépend ni de la nature juridique *sui generis* de la relation d'emploi, ni du niveau plus ou moins élevé de productivité du travailleur, ni de l'origine des ressources permettant de payer sa rémunération, ni du niveau de celle-ci. Seul compte le caractère réel et effectif des prestations. Or, il paraît difficile de dénier ce caractère aux activités prestées dans le cadre de l'Article 60, au profit de différents acteurs du secteur public comme de l'économie sociale (11).

⇒ **Ethiquement, politiquement et juridiquement inacceptable**

Cette attitude est injustifiable et inacceptable, tant éthiquement et politiquement que juridiquement.

Sur le plan éthique, parce que si la Belgique est aujourd'hui un pays d'accueil, ce n'est qu'une des consé-

quences des politiques qui ont permis le développement industriel du pays. Les fameuses affiches roses de la Fédération du charbonnage – qui faisaient l'éloge de la Sécurité sociale belge pour attirer les travailleurs italiens ou marocains – n'étaient-elles pas au bout du compte une forme de tourisme social inversé?

Sur le plan politique, parce que même les analyses de la Commission européenne ont prouvé que les migrations ne constituent une menace que pour l'équilibre budgétaire des pays d'origine, la population étrangère apportant globalement aux caisses de l'Etat plus que ce qu'elle n'en reçoit (12).



TRISTES HISTOIRES ORDINAIRES

Commençons par raconter l'histoire d'AM, un ouvrier spécialisé de nationalité italienne, né à Marrakech et âgé de 46 ans. Une histoire vraie.

Son relevé (italien) de compte de cotisations atteste de 23 ans de carrière salariée, terminée en janvier 2013, lorsque son employeur se retrouve en procédure de concordat. Quelques mois plus tard, AM trouve une nouvelle opportunité d'emploi en Belgique, dans son domaine de compétences. En juin 2013, il laisse sa famille en Italie et se présente à sa nouvelle commune de résidence pour y régulariser son séjour. Il a en main un contrat de travail à durée indéterminée et, en tant que citoyen européen, il a le droit de séjourner sans restriction dans n'importe quel Etat membre de l'UE.

Mais, après huit mois, en avril 2014, cette entreprise déclare également faillite, et ce travailleur européen se retrouve encore une fois malgré lui sans emploi. Pour avoir accès aux allocations de chômage, il doit démontrer 468 journées de travail salarié dans les 33 derniers mois. En ayant travaillé – et cotisé – durant 23 ans en Italie et huit mois en Belgique, sur la base du règlement européen 883/2004, cette dernière lui reconnaît une allocation de chômage, en totalisant ses périodes de travail dans les deux Etats membres.

Deux mois plus tard, en juin 2014, l'Office fédéral des étrangers entame déjà une enquête pour vérifier le droit de séjour de ce travailleur étranger. L'intéressé fournit ses fiches de paye, son C4, son inscription au chômage, l'attestation d'un cours de formation en langue française, ainsi qu'une série d'offres d'emploi et de candidatures spontanées. Malgré cela, le 29 août 2014, c'est-à-dire après seulement cinq mois de chômage indemnisé, l'Office des étrangers lui ordonne de quitter le pays. La motivation principale de cet ordre d'expulsion est que *sa longue période d'inactivité démontre qu'il n'a aucune chance réelle d'être engagé*. Sa longue période d'inactivité ! Avec 24 ans de carrière, et cinq mois de chômage, AM doit plier bagages, et rentrer chez lui, sans revenus (1). Une erreur, pense-t-il. Un oubli. Un obstacle bureaucratique. Non, un cas parmi des milliers. Carlos, de nationalité espagnole, travaillait à Bruxelles dans un hôpital public. Le 3 décembre 2013, il a reçu un ordre de quitter le territoire, bien qu'il fût en possession d'un titre de séjour régulier, valable cinq ans. Il était lui aussi employé dans un contrat Article 60.

Une famille française qui vivait depuis trois ans à La Louvière a été expulsée de la Belgique le 20 novembre 2012. L'Office des étrangers a conclu que ce couple avec quatre enfants ne

disposait pas des moyens de subsistance suffisants et était dès lors une charge excessive pour le système d'assistance sociale du royaume. Le père, Frank D., avait perdu son travail. Sa femme, Stéphanie C., par contre travaillait dans un centre de soins. Elle était employée aux termes de l'Article 60.

Une Française, maman de trois enfants, a reçu un ordre de quitter le pays alors qu'elle travaillait avec un contrat à temps plein Article 60. En un jour, cette femme a perdu son travail, son revenu et son droit de résider en Belgique, pour elle et pour ses enfants, et cela en pleine année scolaire.

Une jeune artiste française jugée prometteuse avait reçu une bourse de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Elle a dû retourner dans son pays, frappée par un décret d'expulsion, et cela malgré le fait que l'Onem avait lui-même reconnu que ses efforts de recherche étaient plus que satisfaisants. Christine, 47 ans, vit en Belgique depuis trente ans, et cohabite avec un citoyen belge. Elle a été expulsée car ses revenus et ceux de son partenaire dépendent de l'assistance sociale. Selon l'Office des étrangers, pour pouvoir rester en Belgique la dame aurait dû justifier d'un revenu stable. Depuis septembre 2013, en effet, le revenu d'intégration n'est plus suffisant pour

permettre le regroupement familial.

Un ordre de quitter le territoire a été également notifié à Silvia Guerra, une musicienne italienne de 39 ans établie à Saint-Gilles (Bruxelles) depuis 2010, avec son fils né en France en 2006. Depuis le 1^{er} décembre 2012, Silvia travaillait comme artiste dans une école de cirque, avec un contrat de travail à temps plein de trois ans, Article 60. Les CPAS lui avait fait signer un document selon lequel, de *commun accord*, son contrat de travail était suspendu ! Encore plus paradoxal, le cas de Willem Groenewegen, poète et traducteur hollandais, qui s'est établi à Anvers en février 2013. A l'occasion d'un contrôle « de routine », un agent de police l'a invité à se présenter à la commune pour régulariser son statut. Le 19 août 2013, après qu'il a remis une cinquantaine de documents, on lui communique l'ordre de quitter le territoire belge au motif que, ne pouvant pas prouver des ressources suffisantes pour vivre, il aurait pu un jour, en théorie, demander une aide sociale.

(1) La Belgique interrompt en fait le paiement de l'indemnité de chômage car les conditions d'octroi de l'autorisation de séjour ne sont plus remplies. L'Italie, de son côté, ne lui doit aucune indemnité de chômage, puisque ce pays n'est pas son dernier pays de travail.

Sur le plan juridique enfin, parce que cette pratique s'appuie sur une interprétation à la carte de la législation européenne.

Le droit à la libre circulation et la portabilité des droits en matière de Sécurité sociale sont des piliers de la construction européenne, ainsi que des avantages parmi les plus visibles et les plus appréciables individuellement. Près de 13 millions de citoyens, travailleurs et non, exercent ce droit et vivent aujourd'hui dans un autre pays de l'UE.

Aucun pays n'échappe à ce phénomène. Le nombre de citoyens belges vivant à l'étranger, par exemple, est passé d'un peu moins de 300.000 à plus de 380.000 en dix ans (+ 25%), selon les chiffres des Affaires étrangères. En croisant ces chiffres avec les statistiques de l'Onu et des pays de destination, le nombre de Belges vivants régulièrement à l'étranger peut être estimé à plus de 500.000. Que chacun rentre dans son pays ? D'autres expulsions, d'autres rejets nous indignent et nous mobilisent. Le terme « expulsion » associé au

destin d'un citoyen européen nous fait brutalement peur. C'est quelque chose de terriblement proche, qui pourrait arriver à chacun d'entre nous. A celles et à ceux qui ont déjà exercé leur droit de se déplacer librement dans l'espace européen, qui sont sur le point de le faire, ou qui ont un enfant qui certainement le fera : en tant qu'étudiant, précaire, chômeur, travailleur, retraité, ou tout simplement motivé par le désir d'aller exploiter celles qui jusqu'à hier étaient les possibilités que la citoyenneté européenne semblait offrir. □



ceilebertrand
@cartoonbase.com

(1) Article original en italien, paru dans la revue *Rassegna Sindacale*, 16-22 octobre 2014, pp. 14-15.

(2) http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_fr.htm.

(3) <http://bit.ly/1sLhD11>.

(4) Voir par exemple : <http://bit.ly/1wZVu32>.

(5) Le Royaume-Uni soumet ces personnes au *right to reside test* (vérification du droit de résidence), ce qui a pour effet de priver des citoyens de l'UE de certaines prestations de Sécurité sociale auxquelles ils ont droit en vertu de la réglementation de l'UE, telles les allocations familiales (*child benefit*), le crédit d'impôt pour enfants (*child tax credit*), l'allocation pour demandeur d'emploi fondée sur les revenus (*jobseeker's allowance income-based*), le crédit de pension (*State pension credit*), ainsi que l'allocation complémentaire et de soutien à l'emploi liée aux revenus (*employment and support allowance income-related*).

(6) Délibération du Comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé n° 13/051, du 7 mai 2013 (<http://bit.ly/1t6JttU>).

(7) Dans le droit de l'UE, une directive a besoin, pour être applicable, d'une loi nationale de transposition. Un règlement, par contre, est directement obligatoire et doit être appliqué immédiatement, et dans sa totalité.

(8) Neven J-F., « Citoyens européens, CPAS et expulsions : le mode d'emploi de l'Office de étrangers », *La Revue Nouvelle*, Avril-Mai 2014, n° 4-5 (<http://bit.ly/1wco3wf>)

(9) Decoux D., « La Belgique expulse des travailleurs européens : et l'idéal européen alors ? », *Alter Échos*, 3 avril 2014 (<http://bit.ly/1rR5XdT>).

(10) Mormont H., Neven J-F., « Le droit à l'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des étrangers : questions d'actualité », dans Clesse J., Hubin J. (sous la direction de), *Questions spéciales de droit social. Hommage à Michel Dumont*, pp. 13-49, Larcier, 2014.

(11) Idem.

(12) http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-541_en.pdf