

I. Edito

BREXIT : ni simple, ni fluide, ni transparent

Le compte à rebours tourne en Belgique, alors qu'il est clôturé au Royaume-Uni et dans plusieurs États membres de l'UE.

Au 31 décembre 2021, les ressortissants du Royaume-Uni et les membres de leur famille qui sont installés en Belgique seront, sauf circonstances particulières, forclos à revendiquer le bénéfice de l'accord de retrait et donc à maintenir leur droit au séjour.

La procédure belge permettant d'obtenir ce droit au séjour souffre d'un manque de prévisibilité et de clarté. L'Office des étrangers lui-même a émis des directives à l'intention des communes qui contredisent ou dépassent le cadre légal.

Tour des procédures, critiques et mise(s) en perspective.

Introduction

Tout ressortissant d'un État membre de l'Union européenne (ci-après UE) est automatiquement citoyen de l'UE. En cette qualité, il a le droit de circuler librement dans l'UE et de s'installer dans l'État membre de son choix, moyennant le respect de conditions en fonction de sa situation : travailleur, étudiant, ...¹. A contrario, il n'en va pas de même pour les étrangers ressortissants d'un État hors UE, dit « pays tiers », soumis à des règles d'immigration plus strictes.

La prétendue pression insoutenable que faisait peser l'immigration en provenance d'autres États membres sur le Royaume-Uni a été l'un des arguments clés des eurosceptiques britanniques ayant mené au Brexit².

En 2017, un peu plus de 3,6 millions de citoyens européens vivaient au Royaume-Uni et 1,2 million de Britanniques étaient installés dans les 27 autres pays de l'UE³. Des questions essentielles en matière de libre circulation et de séjour des personnes devaient donc être résolues dans le cadre des négociations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

L'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après l'accord) a été adopté le 17 octobre 2019⁴. Il est entré en vigueur le 31 janvier 2020, jour du retrait effectif du Royaume-Uni de l'UE.

Le Royaume-Uni devient alors « pays tiers », mais avec une période de transition – du 1^{er} février 2020 au 31 décembre 2020 – au cours de laquelle, s'il n'est déjà plus membre de l'UE et n'est donc plus représenté au sein des institutions européennes, le cadre réglementaire européen continue de lui être appliqué⁵. En conséquence, les ressortissants du Royaume-Uni et les membres de leur famille ont pu continuer à exercer leur droit de circuler et de séjourner librement sans démarches supplémentaires.

¹ Articles 21, 45 et 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (ci-après « TFUE »), Directive 2004/38/CE 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 « directive 2004/38 »), règlement (UE) n° 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (ci-après règlement (UE) n°492/2011).

² L'article 50 du traité sur l'UE permet à tout État membre de décider conformément à ses règles constitutionnelles de se retirer de l'UE. La population britannique a voté à l'occasion du référendum du 23 juin 2016 en faveur d'une sortie du Royaume-Uni de l'UE.

³ <https://www.euractiv.fr/section/royaume-uni-en-europe/news/europeens-au-royaume-uni-une-priorite-beaucoup-dinquietudes/>

⁴ La deuxième partie de l'accord concerne les droits des citoyens découlant du droit de l'UE en termes de séjour, de travail, de qualification professionnelle et de sécurité sociale. La Commission européenne a rédigé une note d'orientation visant à aider les autorités nationales à mettre correctement en œuvre le volet « Droits des citoyens » de l'accord. Communication de la Commission européenne 2020/C173/01 du 20 mai 2020 intitulée « note d'orientation relative à l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique- Deuxième partie — Droits des citoyens », ci-après : la note d'orientation, disponible sur [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0520\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0520(05)&from=EN) .

⁵ Cette période de grâce a également permis la conclusion d'un accord de commerce et de coopération entre l'union européenne et la communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du nord, d'autre part au 24 décembre 2020 . Il comprend des dispositions relatives à la migration économique au « chapitre 4 : Entrée et séjour temporaire de personnes physiques à des fins professionnelles ».

L'accord prévoit qu'au terme de cette période de transition, les ressortissants du Royaume-Uni ayant résidé ou travaillé au sein d'un État membre de l'UE avant la fin de la période de transition et les membres de leur famille pourront se maintenir dans cet « État d'accueil » et continuer d'y exercer des droits découlant du droit de l'Union.

S'agissant d'un accord basé sur la réciprocité, il en est de même pour les citoyens européens et les membres de leur famille installés au Royaume-Uni.

Si l'accord rassure en ce qu'il permet de voir des droits acquis préservés, il les gèle définitivement. Et ceci, pour les Britanniques et les membres de leur famille en particulier, au détriment du caractère évolutif qui faisait la particularité de la citoyenneté de l'UE.

Les bénéficiaires de l'accord ne conservent pas une citoyenneté européenne leur permettant de circuler et de s'installer où bon leur semble. Ils sont désormais définitivement attachés à un État d'accueil. Prenons l'exemple de James qui est ressortissant du Royaume-Uni et qui s'est installé en Belgique avant le 31 décembre 2020. Il pourra continuer à y vivre mais il ne pourra pas décider d'aller s'installer en Italie en 2023 sans se soumettre aux règles d'immigration italiennes valables pour les ressortissants de pays tiers.

Effet direct de l'accord et régime constitutif

L'accord qui définit la procédure, les conditions d'obtention du statut et les droits dont ils bénéficient, a un effet direct ce qui signifie que les particuliers peuvent en invoquer les dispositions devant les juridictions sans qu'elles ne doivent être transposées dans un texte national⁶.

La Belgique a néanmoins ajouté dans sa loi sur les étrangers⁷ le nouveau statut de bénéficiaire de l'accord⁸. Elle leur impose de suivre une procédure⁹ afin de démontrer qu'ils remplissent les conditions de ce statut. Si tel est le cas, ils se voient reconnaître le droit au séjour et reçoivent un nouveau titre de séjour¹⁰.

Les textes belges doivent être lus de manière conjointe avec l'accord mais également avec les textes européens pour être compréhensibles. En effet, il ne s'agit pas de créer un régime novateur, mais bien de geler des droits découlant du droit de l'UE.

Délai

Alors que le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration indiquait avoir écrit à tous les ressortissants britanniques et membres de leur famille résidant en Belgique pour les informer de la procédure à suivre, les autorités belges renseignent qu'au 16 avril 2021, sur une estimation de 22 400 résidents, seuls 900 d'entre eux avaient demandé leur nouveau statut¹¹.

La demande en tant que bénéficiaire de l'accord peut fort heureusement encore être introduite en Belgique jusqu'au **31 décembre 2021** pour ceux qui y résidaient légalement à la fin de la période de transition, soit le 31 décembre 2020¹².

6 « Les dispositions pertinentes du chapitre I et Ibis du titre II de la loi sur les étrangers, applicables aux citoyens de l'Union, leur sont applicables pour autant qu'ils sont conformes aux dispositions de l'accord de retrait qui ont un effet direct et sauf dispositions contraires prévues dans l'accord de retrait. De même, les chapitres I et II de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, leur sont applicables pour autant que l'accord de retrait ou la présente loi n'y déroge pas explicitement. » Projet de loi du 18 novembre 2020 relatif aux bénéficiaires de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, DOC 55 1644/001, p.8 disponible sur <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1644/55K1644001.pdf>.

7 Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

8 Article 47/5 de la loi du 15 décembre 1980 ajouté par la loi du 23 décembre 2020 relative aux bénéficiaires de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, publiée et entrée en vigueur le 23 décembre 2020.

9 Organisée aux articles 69*undecies* et suivants de l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

10 Il s'agit d'un régime de séjour constitutif dans lequel la source du statut de bénéficiaire est la décision des autorités nationales qui accordent le statut. A contrario dans un régime de séjour déclaratif c'est la législation qui confère directement le statut de bénéficiaire, bien qu'il puisse exister une obligation de déposer une demande de titre de séjour qui atteste du statut. Le choix du régime a été laissé aux États par l'article 18 de l'accord, Note d'orientation p. 11.

Un récapitulatif des procédures dans tous les États membres a été fait par la Commission européenne et un comité mixte est chargé de vérifier la bonne exécution de l'accord https://ec.europa.eu/info/reasons-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/citizens-rights/information-about-national-residence-schemes-each-eu-country_fr.

11 https://ec.europa.eu/info/reasons-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/citizens-rights/information-about-national-residence-schemes-each-eu-country_fr.

12 Les membres de la famille et les partenaires ayant une relation durable qui souhaitent rejoindre un ressortissant du Royaume-Uni bénéficiaire de l'accord peuvent le faire sans limite temporelle, pour autant qu'ils rentrent dans les catégories de bénéficiaires – article 10, 1, e), ii et iii de l'accord.

Au-delà de ce délai, l'office des étrangers examinera si des motifs raisonnables justifient le non-respect du délai initial¹³.

Les titres de séjour des Britanniques et des membres de la famille qui résident en Belgique expireront automatiquement le 31 mars 2022¹⁴.

Bénéficiaires

Avant de parcourir la procédure, il y a lieu d'identifier qui peut bénéficier de l'accord.

Il s'agit des **ressortissants du Royaume-Uni qui ont exercé un droit de séjour** dans un État membre d'accueil conformément au droit de l'UE avant le 31 décembre 2020 et qui s'y maintiennent au-delà¹⁵ : ceux qui travaillent, étudient ou vivent de leur rente,...

L'exercice du droit de séjour ne doit pas nécessairement avoir été concrétisé par la délivrance d'un titre de séjour, dès lors que l'existence du droit de séjour des citoyens de l'UE découle directement des traités sans dépendre d'une formalité administrative¹⁶. James qui est arrivé en Belgique le 16 décembre 2020 pour s'y installer et y chercher un emploi sera éligible au statut de bénéficiaire de l'accord même s'il ne s'est pas présenté à la commune avant le 31 décembre 2020 et n'a pas obtenu une carte électronique E de citoyen européen.

Outre le ressortissant du Royaume-Uni, les membres de sa famille tels que définis par la directive 2004/3817 sont également bénéficiaires de l'accord. Il s'agit tout d'abord des **membres de la famille proche** que sont le conjoint, le partenaire enregistré, les descendants directs de moins de 21 ans ou qui sont à charge et les ascendants directs à charge.

Soit les membres de famille exerçaient déjà un droit de séjour dans l'État d'accueil avant le 31 décembre 2020, en étant titulaire d'un titre de séjour ou non. Soit, ils n'avaient pas encore rejoint l'État d'accueil, mais ils étaient déjà *liés* à un bénéficiaire de l'accord avant la fin de la période de transition. Revenons à James qui depuis le mois de juillet 2020, est en couple avec Carla qui est bolivienne et vit en Bolivie. Ils se marient le 20 novembre 2021. Carla peut arriver en Belgique et prétendre au statut de bénéficiaire de l'accord, qu'elle soit mariée avec James ou non parce que leur relation est antérieure au 31 décembre 2020. Cela n'aurait pas été le cas s'ils ne s'étaient rencontrés qu'en janvier 2021¹⁸. Les futurs enfants sont également couverts ; qu'ils naissent dans l'État d'accueil ou non.

En ce qui concerne les « **autres membres de la famille** » dont la directive 2004/38 invitait les États à favoriser le séjour¹⁹, membres de famille plus éloignés principalement à charge du citoyen de l'UE, leur titre de séjour doit avoir été obtenu ou à tout le moins demandé avant le 31 décembre 2020.

Le **travailleur frontalier** est également couvert par l'accord. Il s'agit des ressortissants du Royaume-Uni qui, quoi que ne résidant pas en Belgique, y ont exercé une activité économique²¹ avant la fin de la période de transition et continuent de le faire par la suite. Cette activité pouvant s'exercer dans plusieurs États membres.

La demande

La demande doit respecter les conditions de l'article 18 de l'accord. Les détails de la procédure en Belgique sont repris à l'article 69^{duodécies} de l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

Sa rédaction particulièrement peu lisible ne nous paraît pas respecter le vœu de l'accord selon lequel « *L'État d'accueil veille à ce que les procédures administratives relatives aux demandes soient fluides, transparentes*

¹³ Article 18.1 al.2 sous d de l'accord.

¹⁴ Article 47/5§8 de la loi du 15 décembre 1980.

¹⁵ Article 10, §1^{er}, point b) de l'accord.

¹⁶ Les règles relatives à la continuité et aux absences prévues à l'article 16, points 2 et 3 de la directive 2004/38 continuent d'être applicables ; un Britannique qui bénéficiait d'un droit de séjour permanent peut s'absenter au maximum 2 années tout en maintenant son droit de séjour dans l'État membre d'accueil, tandis que celui qui ne réside pas depuis plus de 5 ans peut s'absenter 6 mois au maximum. Le Britannique ne devait donc pas nécessairement se trouver sur le territoire de l'État d'accueil à la date du 31 décembre 2020.

¹⁷ Elle codifie la liberté de circulation dans l'UE pour les citoyens européens et les membres de leur famille.

¹⁸ Carla ne pourra alors prétendre qu'à un regroupement familial par le biais de l'article 10 de la loi du 15 décembre 1980, et une fois mariée.

¹⁹ Article 3, 2, a) de la directive 2004/38, partiellement transposé à l'article 47/1 de la loi du 15 décembre 1980.

²⁰ La demande doit avoir été formulée sur base de l'article 47/1 de la loi sur le séjour. Une exception est faite pour le partenaire ayant une relation durable avec un bénéficiaire : il peut prétendre au statut de bénéficiaire de l'accord même s'il résidait dans l'État d'accueil sans titre de séjour ou en dehors de l'État d'accueil au 31 décembre 2020.

²¹ Conformément à l'article 45 ou 49 du TFUE.

et simples, et à ce que toute charge administrative inutile soit évitée ».²²

De nombreuses « précisions » sont apportées dans une note dressée par l'Office des étrangers à l'intention des communes (ci-après, note GEMCOM)²³, mais elles ne respectent pas toujours le prescrit législatif ou le dépassent comme nous le verrons ci-après.

Le bénéficiaire formule sa demande auprès de sa commune de résidence (par le biais d'un document nommé « annexe 58 »).

Aucune précision n'est apportée par le législateur belge concernant les membres de famille qui résident à l'étranger, si ce n'est que leur demande doit être introduite au plus tard trois mois après leur arrivée sur le territoire belge. L'accord précise que l'État d'accueil doit faciliter la délivrance d'un visa court séjour, et ce sans frais et par le biais d'une procédure accélérée²⁴.

Les ressortissants du Royaume-Uni et les membres de leur famille qui sont déjà titulaires d'un titre de séjour - annexe 8, carte E, E+, F, F+ - en déposent une copie ainsi qu'une copie d'un document d'identité et un extrait de casier judiciaire récent de moins de 6 mois pour les plus de 18 ans²⁵.

Dès que le dossier est complet et si l'extrait de casier judiciaire est vierge, la commune délivre la carte électronique M (N pour le travailleur frontalier)²⁶.

Pour ceux qui n'étaient pas titulaire d'un titre de séjour au 31 décembre 2020, en ce compris pour ceux dont la demande était en cours, doivent être produits, outre un document d'identité et un extrait de casier judiciaire, la preuve de leur présence en Belgique avant la fin de la période de transition²⁷ et la preuve qu'ils remplissent les conditions du statut dont ils requièrent la reconnaissance.

Il s'agit donc, pour les ressortissants du Royaume-Uni, de démontrer qu'ils sont tantôt étudiant, travailleur salarié ou indépendant, demandeur d'emploi ou encore titulaire de ressources suffisantes et, pour les membres de famille, de démontrer le lien de parenté avec le citoyen britannique mais également, selon le cas, les moyens de subsistance, la prise en charge,...

Cette demande-ci n'est pas traitée par la commune mais est transmise à l'Office des étrangers dès qu'elle est complète.²⁸

Si dans les deux cas de figure, il est précisé que les documents doivent être déposés dans les 3 mois de la demande, aucune sanction n'est attachée à ce délai. Par contre, le non-dépôt de tous les documents de preuve requis avant le 31 décembre 2021, ou au plus tard dans les 3 mois de l'introduction de la demande (la date la plus tardive étant retenue) est sanctionné par une décision de refus avec ou sans ordre de quitter le territoire prise par le Ministre ou de son délégué sous la forme d'une « annexe 59 ».

Ainsi, les communes ne sont pas obligées de transmettre une demande non complétée dans les 3 mois à l'Office des étrangers. Le demandeur aura jusqu'au 31 décembre 2021 pour compléter sa demande ou jusqu'à 3 mois après l'introduction de celle-ci, même si ce délai mène en 2022²⁹.

Malheureusement, ce ne sont pas les informations procédurales qui ont été communiquées aux administrations communales par l'Office des étrangers au moyen de la note GEMCOM citée plus haut.

Contrairement à ce qu'indique la note, les communes ne sont pas non plus compétentes pour déclarer irrecevable une demande introduite après le 1^{er} octobre 2021 non complétée dans les 3 mois. Non seulement seul le ministre

22 L'article 18 paragraphe 1^{er} al.2 sous e de l'accord. Le rapport au Roi de l'arrêté royal renvoie pour le surplus aux articles applicables aux ressortissants de l'UE ce qui ne facilite à nouveau pas la lecture.

23 *Note aux communes concernant les britanniques et les membres de leur famille protégés par l'accord de retrait* » du 9 décembre 2020, publiée par l'Office des étrangers sur GEMCOM (site réservé aux administrations communales), ci-après note GEMCOM.

24 Article 14, point 3 de l'accord qui reproduit les facilités de visa d'entrée prévues par la directive 2004/38.

25 L'article 47/5 §4 de la loi du 15.12.1980 précise qu'il peut s'agir d'un document belge ou d'un document délivré par le pays d'origine ou de dernière résidence avec sa traduction légalisée. La note GEMCOM précise cependant que le document peut être en anglais.

26 Annexe 53 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, annexe 54 s'il s'agit d'un séjour permanent, annexe 55 pour le travailleur frontalier.

27 À l'exception des membres de famille qui peuvent commencer leur séjour après la fin de la période de transition – article 47/5, § 3, alinéa 2 de la loi du 15 décembre 1980. Article 69*duodecies*, § 5 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

28 Article 69*duodecies*, §5 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

29 Et le statut pourra lui être reconnu directement par la commune.

ou son délégué est habilité à adopter une décision de refus du statut de bénéficiaire, mais en plus – comme indiqué ci-dessus – une demande introduite après le 1^{er} octobre 2021 peut encore être complétée pendant 3 mois, même si cela dépasse le terme du 31 décembre 2021 puisque c'est la date la plus tardive qui est retenue.

Droits durant la procédure et après

Dès l'introduction de sa demande et jusqu'à ce qu'une décision ait été prise, le demandeur bénéficie de tous les droits qui ressortent de l'accord (droit de travailler, égalité de traitement, ...). Il reçoit un document de séjour nommé « annexe 56 » qui couvre son séjour et confirme son autorisation de travailler.³⁰

L'accord prévoit que le demandeur sera maintenu dans ses droits en cas de recours juridictionnel contre toute décision de rejet³¹. Malgré cela le législateur belge n'a pas ajouté la décision de refus du statut de bénéficiaire de l'accord dans sa liste exhaustive de décisions dont l'exécution est suspendue en cas de recours³². L'incertitude qui pourrait résulter de cet oubli doit être balayée par l'effet direct de l'accord.

La loi précise que les dispositions concernant le long séjour, le séjour permanent et la fin de séjour applicables aux citoyens de l'Union et leurs membres de la famille, sont applicables aux bénéficiaires de l'accord sauf dispositions contraires dans l'accord ou dans la loi³³. Par exemple si le bénéficiaire du statut commet une infraction pénale ou sollicite l'aide du CPAS, ce sont les mêmes règles qui s'appliqueront pour déterminer s'il peut conserver son droit au séjour. Après 5 années de séjour (en ce compris la période sous statut d'européen), il pourra obtenir le séjour permanent (qui lui permet notamment de s'absenter pendant maximum 2 années).

Conclusion

Ceux qui ne sont pas identifiés comme bénéficiaires de l'accord sont désormais soumis aux règles d'entrée et de séjour applicables aux ressortissants de pays tiers.

Le Royaume-Uni fait désormais partie de la liste des pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de visa court séjour³⁴, et ceci aussi longtemps que la réciprocité sera assurée à tous les ressortissants des États membres de l'Espace Schengen.

Si le ressortissant du Royaume-Uni souhaite prolonger son séjour au-delà des 90 jours réglementaires, pour travailler par exemple, il devra obtenir un permis unique ou une carte professionnelle.³⁵

Ils sont donc devenus des tiers bien ordinaires.

Le législateur belge a malheureusement failli à sa mission d'organiser une procédure simple et de promulguer des dispositions lisibles, comme trop souvent en droit des étrangers.

Il doit pourtant aider les demandeurs à prouver leur éligibilité et leurs permettre de rectifier ou de compléter leur dossier comme le rappelle l'accord³⁶.

Elisabeth Destain, juriste ADDE a.s.b.l., elisabeth.destain@adde.be

Pour plus de détails une analyse de Ronald Fonteyn et Elisabeth Destain examine *in extenso* l'accord de retrait et sa mise en application en Belgique :

[Télécharger « BREXIT : analyse de la situation des ressortissants du Royaume-Uni et des membres de leur famille en Belgique après le 1^{er} janvier 2021 »](#)

³⁰ Elle est valable trois mois à compter de la date de délivrance et est ensuite prorogée de trois mois jusqu'à ce qu'il soit statué sur la demande.

³¹ Article 18, paragraphe 3 de l'accord.

³² Article 39/79 de la loi.

³³ Article 47/5 de la loi. Les règles en matière de fin de séjour sont donc les mêmes, en ce compris celles relatives aux comportements contraires à l'ordre public. Pour l'obtention du séjour permanent, la période antérieure à la fin de la période de transition sera cumulée à la période postérieure.

³⁴ Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, version consolidée <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A02018R1806-20210101>.

³⁵ Il pourra introduire sa demande à partir de la Belgique s'il est toujours couvert par son court séjour - article 61/25-2 de la loi du 15 décembre 1980.

³⁶ Article 18, 1, o de l'accord.