

Dossier complet et domiciliation : des entraves au droit de séjour des citoyens européens

Depuis le 1er septembre 2025, les citoyens européens qui introduisent une demande de séjour en Belgique ne disposent plus d'un délai de 3 mois pour compléter leur demande. Ils doivent donc déposer un dossier complet lors du jour de leur enregistrement à la commune. Cette règle risque de porter atteinte aux droits des citoyens européens et soulève ainsi des difficultés. Une autre difficulté à laquelle font face certains citoyens européens mérite d'être soulignée : l'impossibilité d'obtenir une adresse de référence en cas de séjour illégal.

Dans ce contexte, il paraît opportun de clarifier les règles relatives au dossier complet (I) et à l'adresse de référence (II), d'appeler à la vigilance et enfin d'évoquer quelques pistes de solution offertes par le droit.

I. Exigence d'un dossier complet dès le jour de l'enregistrement d'une demande de long séjour

1) Exposé de la nouvelle réglementation

Les citoyens européens qui souhaitent s'établir en Belgique doivent introduire une demande de long séjour à la commune de leur lieu de résidence afin d'obtenir une carte de séjour (la carte EU, d'une durée de validité de 5 ans). Ils peuvent notamment demander un droit de séjour en tant que travailleur salarié ou indépendant, demandeur d'emploi, étudiant ou titulaire de ressources suffisantes¹. Pour ces personnes, les conditions d'obtention d'un titre de séjour sont assouplies en raison du principe de libre circulation.

Toutefois, une nouvelle règle édictée par un arrêté royal de décembre 2023² et entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2025 risque d'entraver les droits des citoyens européens. Cette règle exige que les citoyens européens introduisent un dossier complet **dès le jour de l'enregistrement** de leur demande de séjour à la commune³. Jusqu'ici, un délai de 3 mois éventuellement prolongé d'1 mois était accordé aux citoyens européens afin de leur laisser l'opportunité de compléter leur dossier. Concrètement, le jour de l'enregistrement, un accusé de réception d'une demande de séjour – qui vaut également document de séjour provisoire – leur était remis (l'annexe 19). Ils disposaient de trois mois à compter de ce jour pour transmettre d'éventuels documents complémentaires.

Les citoyens européens n'ont désormais plus cette possibilité. Si une demande est introduite sans l'un des documents requis, elle ne sera pas prise en considération par la commune. La commune pourra informer l'intéressé des documents manquants et l'inviter à déposer son dossier ultérieurement. Si l'intéressé souhaite toujours introduire sa demande, une annexe 19quinquies – qui matérialise la décision de non prise en considération de la demande – sera alors délivrée et signera la clôture de la procédure.

Cette nouvelle réglementation est problématique à plusieurs égards. Réunir la **totalité des documents** requis **avant le jour du dépôt** de la demande de séjour à la commune risque d'être un **parcours du combattant**. En effet, la plupart de ces démarches – telles que s'inscrire chez Actiris, souscrire une mutuelle belge, inscrire son entreprise dans la Banque-Carrefour des entreprises (...) – nécessitent un **numéro de registre national**, alors même qu'un numéro de registre national ne peut être créé que le jour de l'enregistrement à la commune.

Prenons l'exemple d'un européen qui souhaite formuler une demande de séjour en tant que demandeur d'emploi. Le jour du rendez-vous à la commune, il devra présenter les documents suivants :

- la preuve de sa citoyenneté de l'Union
- une inscription auprès du service de l'emploi compétent (Actiris par exemple)
- **et** des preuves de plusieurs candidatures effectives pour prouver qu'il recherche effectivement un

¹ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, art. 40, § 4.

² Arrêté royal du 12 décembre 2023 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne les citoyens de l'Union qui se rendent sur le territoire pour y chercher un emploi et en ce qui concerne le renouvellement des documents de séjour, l'introduction de la demande d'attestation d'enregistrement et de la demande de séjour permanent, M.B. 28/12/2023 (ci-après, « l'Arrêté royal du 12 décembre 2023 » ; disponible [ici](#)). À noter qu'un récent arrêté royal, également entré en vigueur le 1^{er} septembre 2025, a modifié les annexes en conséquence : l'Arrêté royal du 4 juillet 2025 modifiant l'Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne l'introduction de la demande d'attestation d'enregistrement, M.B. 24 juillet 2025.

³ Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, art. 50 (ci-après, « Arrêté royal du 8 octobre 1981 »).

À noter que l'article 50 de l'Arrêté royal de 1981 n'a pas encore été actualisé dans le Moniteur belge. Pour consulter les nouvelles règles, il convient de se référer à l'article 2 de l'Arrêté royal du 12 décembre 2023.

emploi⁴.

Or, il n'est **pas possible de s'inscrire chez Actiris sans numéro de registre national**. Et **sans inscription chez Actiris, il n'est pas possible de déposer un dossier complet à la commune**. Dans ce cas, il est donc improbable de recevoir une annexe 19 ; seul document qui permettrait pourtant une inscription auprès d'Actiris. C'est le serpent qui se mord la queue. En 2022 déjà, un rapport de la FEANTSA⁵ rédigé en collaboration avec Bruss'Help et l'asbl Diogènes soulignait que : « sans une annexe 19, délivrée au moment de l'enregistrement auprès d'une commune, il n'est pas possible de s'inscrire chez Actiris et de bénéficier d'un accompagnement pour accéder au marché de l'emploi »⁶.

Une piste de solution dans l'immédiat ? Peut-être privilégier l'enregistrement en tant que **travailleur** plutôt que demandeur d'emploi. En effet, dans ce cas, seule une déclaration d'engagement **ou** une attestation de travail est exigée (avec la preuve de la citoyenneté européenne). Certes, sans annexe 19, il peut être compliqué de trouver un employeur enclin à signer un contrat de travail. Mais pour rappel, **les citoyens européens ont le droit de travailler indépendamment de la possession d'un document de séjour**⁷. C'est leur qualité de citoyen européen qui leur confère ce droit. Un employeur ne se met donc pas en porte-à-faux vis-à-vis de la loi s'il conclut un contrat de travail avec un citoyen européen qui ne dispose pas encore d'une annexe 19.

2) Une réglementation susceptible de porter atteinte aux droits fondamentaux

La nouvelle réglementation risque d'entraver le droit à la libre-circulation des citoyens européens, pourtant garanti par la Directive européenne 2004/38/CE⁸. Ce droit pourrait même devenir inefficace si les citoyens européens ne peuvent plus obtenir de titre de séjour en Belgique, à cause, rappelons-le, de formalités administratives⁹.

Outre le droit à la libre circulation, ce sont d'autres droits qui sont remis en question : le droit à un logement, à la santé, ou encore le droit à vivre dans des conditions dignes. Comme le met en lumière la FEANTSA dans le rapport précédemment cité, « (...) De plus, selon ce même échantillon, les personnes en séjour irrégulier se retrouvent plus souvent dans des centres d'hébergement d'urgence (8,2%), dans des squats (7,6%), ou chez la famille ou des tiers (12,5%). L'absence de titre de séjour empêche également l'obtention d'une assurance médicale plus complète que l'AMU »¹⁰.

Par ailleurs, tant **les droits des citoyens européens nouvellement arrivés** que ceux des européens **installés depuis quelques années en Belgique** sont susceptibles d'être affectés. On peut par exemple penser aux Européens qui se sont vu retirer leur titre de séjour après avoir perdu leur travail¹¹. Des personnes dépourvues de ressources et de logement qui, lorsqu'elles souhaiteront introduire une nouvelle demande de séjour pour régulariser leur situation, se retrouveront bloquées à cause de l'exigence du dossier complet. Cette nouvelle réglementation risque de maintenir de nombreux citoyens européens dans la précarité et de favoriser les situations de sans-abrisme.

Enfin, si l'Arrêté royal du 12 décembre 2023 n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation – en raison de l'expiration du délai de recours –, il demeure juridiquement contestable. Cet arrêté royal étant désormais en vigueur, il faudra veiller à ses effets et alerter quant aux problèmes rencontrés sur le terrain.

En conclusion, la procédure va sans doute se complexifier pour les Européens. À cette difficulté, s'en ajoute une autre : la difficulté pour les Européens sans-abri et dépourvus d'un titre de séjour de régulariser leur situation faute de domicile.

4 Nouvel article 51/1, § 2 de l'Arrêté royal du 8 octobre 1981. Les modifications n'ont pas encore été intégrées au Moniteur belge, de sorte qu'il faut se référer à l'arrêté royal de décembre 2023 pour consulter les nouvelles règles (disponible [ici](#)).

5 Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri.

6 « Citoyens de l'UE sans-abri à Bruxelles : l'accès aux droits, à l'emploi et aux soins de santé », février 2022, rapport de la FEANTSA en collaboration avec Bruss'Help et l'asbl Diogènes, p. 7.

7 Arrêté royal du 2 septembre 2018 portant exécution de la loi du 9 mai 2018 relative à l'occupation de ressortissants étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour, M.B. 17 septembre 2018, art. 4 : « Sont autorisés à travailler, les ressortissants des États membres de l'Espace économique européen ainsi que les ressortissants de la Confédération suisse ».

8 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.

9 Pour un état des lieux global et un aperçu de recommandations faites par Myria en 2020, voir l'étude : « S'installer en Belgique en tant que citoyen de l'UE – Formalités d'enregistrement pour les travailleurs, les indépendants et les demandeurs d'emploi de l'UE et les membres de leur famille en Belgique, dans une perspective comparative » (disponible [ici](#)).

10 « Citoyens de l'UE sans-abri à Bruxelles : l'accès aux droits, à l'emploi et aux soins de santé », février 2022, rapport de la FEANTSA en collaboration avec Bruss'Help et l'asbl Diogènes, p. 8.

11 Point d'attention : le fait de ne plus travailler n'entraîne pas automatiquement un retrait de la carte EU. En effet, un maintien de séjour est prévu dans plusieurs cas tels que : incapacité de travail résultant d'une maladie ou d'un accident, chômage involontaire après emploi d'un an et inscription en tant que demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent (...). D'autres cas sont énumérés à l'article 42bis, § 2 de la Loi du 15 décembre 1980.

II. Le droit à une domiciliation provisoire dans une habitation précaire à défaut d'une adresse de référence

1) Pas de droit à une adresse de référence en cas de séjour illégal

En principe, il faut un lieu de vie pour pouvoir s'y domicilier en vue d'introduire une demande de séjour et d'être inscrit dans les registres. Néanmoins, la loi a prévu un mécanisme palliatif pour les personnes sans-abri. Il s'agit de l'adresse de référence, une adresse administrative (auprès d'un CPAS ou d'un particulier) qui permet aux personnes sans-abri, entre autres, d'être inscrites dans les registres (lorsqu'elles disposent effectivement d'un droit d'être inscrites dans les registres).

La loi relative aux registres¹², telle qu'interprétée par les plus hautes Cours belges, énonce que les **personnes en séjour illégal** ne peuvent **pas bénéficier d'une adresse de référence**. Pourquoi ? Parce qu'une adresse de référence est un outil pour s'inscrire dans les registres, et qu'une telle adresse ne serait donc pas utile à des personnes qui n'auraient pas un droit de séjour.

La question s'est longtemps posée pour les citoyens européens qui ne disposent pas d'un titre de séjour. Le fait qu'ils soient privés du droit à une adresse de référence est-il conforme à la Constitution, notamment au regard de leur droit à la libre circulation ? En janvier 2025, la Cour constitutionnelle a été amenée à statuer sur cette question¹³. Pour une raison assez technique, elle a rendu une **décision défavorable** aux citoyens européens. Elle estime que ce n'est pas la Loi relative aux registres qui prive les citoyens européens d'une adresse de référence mais plutôt la Loi organique du 8 juillet 1976 sur les CPAS¹⁴. Selon elle, il n'est donc pas utile d'analyser la constitutionnalité de la Loi relative aux registres dans ce litige particulier.

Conséquence concrète pour les personnes européennes sans séjour : rien ne change, l'adresse de référence (auprès d'un CPAS ou d'un particulier) leur est toujours interdite.

Dans ce contexte, une alternative mérite d'être mise en lumière (s'agissant des publics sans-abri jouissant d'un droit à être inscrits dans les registres) : le droit à une inscription provisoire dans les registres **en cas de domiciliation dans un lieu de vie précaire**.

2) Un droit à se domicilier provisoirement dans une habitation précaire

Toute personne qui vit dans un hébergement précaire – dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire – a le droit de s'y **domicilier provisoirement**¹⁵. Comme souligné dans un article paru dans la Revue du droit des étrangers en 2020, « la domiciliation provisoire offre à l'individu une protection en tous points similaire à celle que procure l'inscription définitive. Elle permet donc d'ouvrir tous les droits et de déclencher tous les effets que le(s) législateur(s) a(ont) lié à l'inscription dans les registres de la population »¹⁶.

La loi précise que l'« inscription reste provisoire tant que l'instance judiciaire ou administrative habilitée à cet effet n'a pas pris de décision ou de mesure en vue de mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée. L'inscription provisoire prend fin dès que les personnes ont quitté le logement ou qu'il a été mis fin à la situation irrégulière »¹⁷.

Les **citoyens européens sans-domicile fixe pourraient se prévaloir de ce droit à une domiciliation provisoire** afin d'espérer s'enregistrer à la commune¹⁸.

Il en va de même pour **d'autres personnes étrangères sans-abri** qui, si elles possédaient un domicile, se verraient inscrites dans les registres communaux et obtiendraient le document de séjour auquel elles ont droit. Tel pourrait être le cas des **demandeurs de protection internationale** (droit à la délivrance d'une

12 Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour, M.B. 3/09/1991 (ci-après, « Loi relative aux registres »).

13 C.C., 9 janvier 2025, n° 1/2025.

14 « L'article 57, § 2, alinéa 1er, 1°, de la loi du 8 juillet 1976 interdit donc à la juridiction de renvoi d'obliger le centre public d'action sociale à délivrer à une personne qui séjourne illégalement sur le territoire le document visé à l'article 20, § 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992. Un éventuel constat d'inconstitutionnalité de la disposition législative qui est l'objet de la question préjudicielle ne pourrait donc aboutir à ce qu'un centre public d'action sociale soit tenu de délivrer ce document à la personne physique qui est partie au litige à l'origine de cette question » (C.C., 9 janvier 2025, n° 1/2025, pt. B8).

15 Loi relative aux registres, art. 1, 1°, al. 2 : « Les personnes qui s'établissent dans un logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, tel que constaté par l'instance judiciaire ou administrative habilitée à cet effet, ne peuvent être inscrites qu'à titre provisoire par la commune aux registres de la population. ».

16 F. ROLAND, « Un toit, des droits ? Etat des lieux et problèmes rencontrés en droit des étrangers autour des concepts de domicile, de résidence et d'inscription dans les registres », *Rev. dr. étr.*, n° 206, 2020, pp. 19-43.

17 Loi relative aux registres, art. 1, 1°, al. 2.

18 Ce, tout en sachant que la récente exigence d'un dossier complet constituerait un obstacle de plus dans la procédure d'enregistrement à la commune.

attestation d'immatriculation) ou encore des **réfugiés reconnus** sans-abri (droit à la délivrance d'une carte A).

Le mécanisme de l'inscription provisoire pourrait également s'avérer utile dans le cadre d'une **demande de régularisation 9bis**. En effet, la recevabilité de cette demande est conditionnée à une résidence effective en Belgique.

Pour conclure, les **communes sont tenues de procéder à l'inscription provisoire** de personnes qui vivent dans des lieux d'habitation précaire, tels que des squats ou des occupations temporaires¹⁹.

Conclusion

Exigence d'un dossier complet pour les demandes de séjour formulées par des citoyens européens, interdiction d'une inscription en adresse de référence pour ceux d'entre eux qui n'ont pas de titre de séjour... Autant de **règles qui entravent le droit à la libre circulation des citoyens européens**. Face à la **précarisation des publics étrangers**, il est important d'œuvrer pour l'accès aux droits de ces personnes. Dans cette perspective, des mécanismes tels que **l'adresse de référence** ou **l'inscription provisoire** mériteraient d'être reconsidérés.

À retenir

Les citoyens européens...

...doivent désormais déposer un dossier complet le jour de leur enregistrement à la commune

...ont le droit de travailler même en l'absence de document de séjour provisoire. Un employeur ne se mettrait donc pas en porte-à-faux avec la loi s'il signait un contrat à un européen sans document de séjour

...n'ont pas le droit à une adresse de référence lorsqu'ils n'ont pas de titre de séjour

...ont droit à se domicilier provisoirement dans un lieu d'habitation précaire et à être provisoirement inscrits dans les registres à cette adresse

Nawa Youssouf Ali, juriste à l'ADDE

¹⁹ Instructions générales concernant la tenue des registres de la population, version du 17 juillet 2025, p. 17 : « Aucun refus d'inscription à titre de résidence principale ne peut être opposé pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Si des législations et réglementations particulières en ces matières n'ont pas pour effet de modifier les principes régissant l'inscription dans les registres, une procédure spéciale d'inscription est toutefois prévue consistant en une inscription provisoire permettant, sous certaines conditions, une remise en cause de la situation de résidence, sans léser les personnes concernées des droits attachés à l'inscription dans les registres durant la période précédant une décision administrative ou judiciaire. » (disponible [ici](#)).

Pour un aperçu synthétique et didactique des règles relatives à l'inscription provisoire, voir un guide rédigé par plusieurs associations : « Guide de la procédure d'inscription dans les registres de la population des personnes étrangères », 2019, pp. 32-33 (disponible [ici](#)).