CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
présentées le 25 octobre 2005 [1]

1. Dans ce recours, introduit en application de l'article 226, second alinéa, CE, la Commission des Communautés européennes fait grief au Royaume de Belgique:

— d'avoir violé l'article 18 CE et la directive 90/364/CEE relative au droit de séjour [2];

— d'avoir méconnu:

a) l'article 4 de la directive 68/360/CEE, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté [3], ainsi que l'article 4 de la directive 73/148/CEE, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services [4], et

b) les articles 2 des directives 93/96/CE [5] et 90/365/CEE [6], relatives au droit de séjour des étudiants et des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle.

2. Le premier manquement est fondé sur la circonstance que les ressortissants d'autres États membres souhaitant s'établir sur le territoire belge doivent posséder des ressources «personnelles» suffisantes. Le deuxième résulte de la pratique de délivrer automatiquement un ordre d'expulsion à l'encontre des citoyens de l'Union européenne qui ne produisent pas, dans un délai déterminé, les documents requis pour obtenir la carte de séjour.

1 — Langue originale: l'espagnol.
2 — Directive du Conseil, du 28 juin 1990 (JO L 180, p. 26).
3 — Directive du Conseil, du 15 octobre 1968 (JO L 257, p. 13).
4 — Directive du Conseil, du 21 mai 1973 (JO L 172, p. 14).
5 — Directive du Conseil, du 29 octobre 1993 (JO L 317, p. 59).
6 — Directive du Conseil, du 28 juin 1990 (JO L 180 p. 28).

I — Le cadre juridique

A — *Le droit communautaire*

1. Le droit primaire

3. L'article 18, paragraphe 1, CE reconnaît le droit à tout citoyen de l'Union «de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application».

2. Le droit dérivé

a) Sur la condition de disposer de ressources suffisantes

4. D'après l'article 1er, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 90/364:

«Les États membres accordent le droit de séjour aux ressortissants des États membres qui ne bénéficient pas de ce droit en vertu d'autres dispositions du droit communautaire, ainsi qu'aux membres de leur famille tels qu'ils sont définis au paragraphe 2, à condition qu'ils disposent, pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille, d'une assurance-maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'État membre d'accueil et de ressources suffisantes pour éviter qu'ils ne deviennent, pendant leur séjour, une charge pour l'assistance sociale de l'État membre d'accueil.»

b) Sur les cartes de séjour

5. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 90/364:

«Le droit de séjour est constaté par la délivrance d'un document dénommé 'carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE' [...].

Pour la délivrance de la carte ou du document de séjour, l'État membre ne peut demander au requérant que de présenter une carte d'identité ou un passeport en cours de validité et de fournir la preuve qu'il répond aux conditions prévues à l'article 1er».

6. De son côté, l'article 4 de la directive 68/360 dispose que:

«1. Les États membres reconnaissent le droit de séjour sur leur territoire aux personnes visées à l'article 1er qui sont en mesure de présenter les documents énumérés au paragraphe 3.

[...]

3. Pour la délivrance de la carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE, les États membres ne peuvent demander que la présentation des documents ci-après énumérés:

[...]»

7. D'après l'article 4, paragraphe 1, de la directive 73/148:

«Chaque État membre reconnaît un droit de séjour permanent aux ressortissants des autres États membres qui s'établissent sur son territoire en vue d'y exercer une activité non salariée lorsque les restrictions afférentes à cette activité ont été supprimées en vertu du traité.

Le droit de séjour est constaté par la délivrance d'un document dénommé 'carte de séjour' de ressortissant d'un État membre des Communautés européennes [...]»

8. La directive 93/96, qui se réfère aux étudiants, précise en son article 2, paragraphe 1, que:

«[...] Le droit de séjour est constaté par la délivrance d'un document dénommé 'carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE' [...].

Pour la délivrance de la carte ou du document de séjour, l'État membre ne peut demander au requérant que de présenter une carte d'identité ou un passeport en cours de validité et de fournir la preuve qu'il répond aux conditions prévues à l'article 1er.»

9. Enfin, le même article de la directive 90/365 applicable aux retraités dispose en son paragraphe 1:

«Le droit de séjour est constaté par la délivrance d'un document dénommé 'carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE' [...]

Pour la délivrance de la carte ou du document de séjour, l'État membre ne peut demander au requérant que de présenter une carte d'identité ou un passeport en cours de validité et de fournir la preuve qu'il répond aux conditions prévues à l'article 1er» [7].

B — *Le droit belge*

1. Sur la possession de ressources suffisantes

10. En vertu de l'article 53 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 [8], sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement d'étrangers, les citoyens communautaires bénéficient du droit de s'établir dans le Royaume à condition de disposer de «ressources suffisantes» pour qu'ils ne deviennent pas une charge pour les pouvoirs publics.

2. Sur la délivrance des cartes de séjour

11. Les paragraphes 2 et 6 de la disposition précitée, dans sa rédaction résultant de l'arrêté du 12 juin 1998 [9], régissent cette matière.

12. Le citoyen communautaire qui fournit les documents requis pour entrer en Belgique s'inscrit au registre des étrangers et obtient une attestation d'immatriculation valable durant cinq mois à compter de sa date d'émission. À partir de ce moment, il est tenu d'introduire une demande d'établissement (paragraphe 2, premier et deuxième alinéas).

13. Pendant cette période, il doit prouver qu'il réunit les conditions du paragraphe 1 (paragraphe 2, troisième alinéa). S'il ne remplit pas ces conditions ou n'apporte pas de preuves précises, le droit d'établissement lui est refusé, de sorte qu'il doit quitter le territoire belge (paragraphe 4).

14. Toutefois, si le délai précité n'a pas expiré et que le demandeur dispose de l'attestation d'immatriculation, il est invité à produire les documents nécessaires avant son expiration, le séjour étant prolongé d'un mois (paragraphe 5).

7 — La 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 (JO L 158, p. 77), qui modifie les directives précitées et qui est entrée en vigueur le 30 avril 2004 (article 41), maintient le cadre juridique exposé ci-dessus. L'article 7 évoque les «ressources suffisantes» du demandeur, pour lui et pour les membres de sa famille, et l'article 8 remplace le permis ou la carte de séjour par l'inscription dans un registre qui, moyennant la délivrance d'une attestation, fait foi du nom et de l'adresse de la personne enregistrée ainsi que de la date d'enregistrement.

8 — *Moniteur belge*, supplément au n° 206, du 27 octobre 1981, p. 1. La rédaction actuelle de ce paragraphe découle de l'arrêté royal du 22 décembre 1992, *Moniteur belge*, n° 14, du 23 janvier 1993, p.1053.

9 — *Moniteur belge* n° 160, du 21 août 1998, p. 26854.

15. Dans le cas contraire, à l'issue des délais précités, un ordre d'éloignement qui devient exécutoire après quinze jours est délivré (paragraphe 6) [10].

16. Les articles 45 [11], 55 et 51 instituent un régime similaire pour les travailleurs salariés et non salariés, les étudiants [12] et les retraités d'autres États membres.

II — La phase administrative préalable

17. La Commission a reçu diverses plaintes concernant la législation et la pratique belges en matière de cartes de séjour et d'ordres de quitter le territoire délivrés à l'encontre de citoyens de l'Union.

18. Son attention a en particulier été attirée par la situation de M^me^ Mamade De Figueiredo qui, en août 1999, est venue rejoindre en Belgique avec ses trois filles un ressortissant belge, son compagnon de longue date. L'administration communale de Waterloo a réclamé une autorisation de son époux pour qu'elle fixe sa résidence dans ce pays, étant donné que le divorce n'avait pas encore été prononcé au Portugal, pays dans lequel le couple était domicilié. Aucune autorisation n'a apparemment été présentée.

19. Bien que la déclaration d'entrée eût été faite au moyen d'un document dans lequel son compagnon de fait s'engageait à subvenir à ses besoins et à ceux de ses enfants, le rejet de la demande et un ordre de quitter le territoire lui ont été notifiés le 16 décembre 1999.

20. Le 7 janvier 2000, la Commission a fait part de ses doutes aux autorités de l'État membre défendeur sur la compatibilité avec le droit communautaire des conditions qu'il imposait pour délivrer une carte de séjour en soulignant que, dans le cas de M^me^ Mamade De Figueiredo, aucun obstacle ne s'opposait à sa délivrance puisqu'elle avait établi que son compagnon s'était engagé à subvenir à ses besoins. Les autorités en question ont répondu le 8 mars suivant que cet engagement n'était pas la preuve que la demanderesse disposait de moyens de subsistance propres.

21. Ne partageant pas la position défendue par le Royaume de Belgique, la Commission, dont les services avaient récolté d'autres plaintes, lui a adressé une mise en demeure le 8 mai 2001 en formulant deux griefs. Dans le premier, elle estime que la directive 90/364

10 — La circulaire du ministère de l'Intérieur du 14 juillet 1998, relative aux conditions de séjour des étrangers communautaires et des membres de leur famille ainsi que des membres étrangers de la famille des citoyens belges (*Moniteur belge* n° 160, du 21 août 1998, p. 27032), confirme cette idée en son chapitre III, partie A, point 3.b.1.

11 — Le paragraphe 6 de cet article permet que l'intéressé remette avant son éloignement les documents qu'il n'a pas fournis en son temps, un nouveau certificat d'immatriculation lui étant délivré pour une autre période de cinq mois.

12 — Dans ce cas, l'inscription au registre des étrangers est valable pendant trois mois (article 55, paragraphe 2).

ne subordonne pas l'octroi d'une carte de séjour à la condition que les ressources du demandeur soient personnelles; elle fait valoir dans le deuxième grief que la délivrance automatique d'un ordre de quitter le territoire si le demandeur ne dispose pas des justificatifs pour obtenir cette carte enfreint le principe de proportionnalité.

22. Dans sa réponse du 6 juillet de la même année, le Royaume de Belgique a insisté sur le caractère personnel des ressources de la personne souhaitant vivre sur son territoire, confirmant qu'il faut ordonner à un citoyen de l'Union de quitter le territoire si, à l'issue d'un délai de trois mois depuis son entrée, il reste dans le pays sans entamer de procédure administrative d'établissement ou sans produire les documents nécessaires.

23. Ne partageant pas cette approche nationale, la Commission a émis un avis motivé le 3 avril 2002 en reprochant au Royaume de Belgique les manquements évoqués au point 1 des présentes conclusions et en lui fixant un délai de deux mois pour se conformer aux prescriptions du droit communautaire. L'État membre a répété ses arguments dans un document du 10 juillet suivant.

III — Les prétentions des parties et la procédure devant la Cour

24. Le 1er octobre 2003, la Commission a introduit le présent recours en application de l'article 226, second alinéa, CE en concluant à ce que la Cour déclare que le Royaume de Belgique a méconnu des obligations que lui imposent l'article 18 CE et la directive 90/364, les articles 4 des directives 68/360 et 73/148 et les articles 2 des directives 93/96 et 90/365, prétentions auxquelles l'État membre s'est opposé avec le soutien du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord [13].

25. Les représentants des parties ont réitéré leurs positions respectives à l'audience du 20 septembre 2005.

IV — L'analyse des manquements dénoncés

26. Le recours concerne deux questions très concrètes: l'origine des ressources économiques du citoyen communautaire qui souhaite s'installer en Belgique (premier grief) et la possibilité que son expulsion soit ordonnée s'il ne produit pas dans le délai fixé les documents nécessaires à l'obtention de la carte de séjour (deuxième grief).

13 — Ainsi que le déclare la Commission, les observations britanniques sont dépourvues de pertinence, étant donné qu'elles portent sur des points non controversés (l'insuffisance des ressources et l'obligation de les prouver) en éludant le véritable cœur de la discussion (la question de savoir si ces ressources doivent être personnelles au demandeur et les conséquences de l'absence de fourniture de preuve)

A — *Sur l'origine des ressources*

1. La délimitation du débat: un manquement reconnu

27. Il est établi dans la présente procédure que les autorités belges exigent que les ressortissants d'autres États membres qui sollicitent une carte de séjour en application de la directive 90/364 disposent de ressources «personnelles» suffisantes [14]. M^me^ Mamade De Figuereido en est un bon exemple.

28. Toutefois, à mesure qu'avançait la discussion, tant au niveau administratif que juridictionnel, le Royaume de Belgique a assoupli sa position en la précisant jusqu'à admettre que l'article 1^er^ de la directive 90/364 ne comporte pas d'obligation expresse que le citoyen de l'Union dispose personnellement des ressources économiques nécessaires en vue de ne pas se transformer en une charge pour les caisses de l'État d'accueil et en acceptant que ces ressources proviennent d'une personne unie à l'intéressé par des liens qui l'obligent à subvenir à ses besoins, comme les conjoints, les enfants, voire un tiers engagé contractuellement pour autant qu'il existe une relation juridique contraignante (paragraphes 3 à 12 du mémoire de défense et 2 à 4 du mémoire en duplique).

29. En adoptant ce changement de stratégie procédurale, l'État défendeur admet implicitement le manquement dénoncé, étant donné que M^me^ Mamade De Figuereido a joint au dossier un document dans lequel son compagnon prenait l'engagement de subvenir à ses besoins, sans que les autorités administratives nationales ni la Cour doivent en qualifier la portée, dans la mesure où ce pouvoir revient aux tribunaux belges dont l'ordre juridique reconnaît la liberté de conclure des conventions dans les relations contractuelles [15].

30. Le raisonnement pourrait s'arrêter ici, mais, au regard des termes de la controverse, il importe d'analyser la libre circulation dans l'Union européenne pour déterminer ce que signifie la condition imposant que le titulaire du droit dispose de ressources suffisantes, comme le précise l'article 1^er^ de la directive 90/364.

2. La libre circulation des citoyens de l'Union

31. La citoyenneté de l'Union, de nature dérivée [16], constitue le «statut fondamental»

14 — Le Royaume-Uni a persisté dans son approche erronée lors de l'audience en se concentrant sur la condition de suffisance et en considérant qu'il est manifeste que les ressources doivent provenir de l'intéressé, oubliant que le débat porte sur ce dernier point.

15 — Les articles 1126 et suiv. du code civil belge instituent un principe d'autonomie contractuelle.

16 — L'article 17, paragraphe 1, CE soumet son acquisition à la possession de la nationalité de l'un des États membres, qu'elle complète sans la remplacer. Kovar, R., l'a qualifiée de «subordonnée» dans «L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne», *La citoyenneté européenne*, édition de l'université de Montréal, 2000, p. 81 à 94, en particulier, p. 85 à 87.

du ressortissant communautaire. Cette précision, apparue pour la première fois dans l'arrêt du 20 septembre 2001, Grzelczyk (point 31) [17], s'est établie dans la jurisprudence communautaire [18].

32. Son contenu se compose, conformément à l'article 17, paragraphe 2, CE, de l'ensemble des droits et obligations prévus par le traité CE, en particulier par ses articles 18 CE à 21 CE.

33. L'article 18, paragraphe 1, CE, en consacrant le droit de séjourner sur le territoire des États membres, aménage une situation juridique avantageuse caractérisée par quatre dimensions. En premier lieu, ce droit se présente comme une garantie personnelle s'érigeant en ciment du système de cohabitation de l'Union [19]. En deuxième lieu, tel qu'il est structuré, il bénéficie de l'effet direct, de sorte qu'il est immédiatement applicable et peut être invoqué par ses titulaires [20]. En troisième lieu, il n'est pas inconditionnel, puisqu'il n'existe pas de droits sans obligations. L'article 18, paragraphe 1, CE lui-même précise qu'il doit être exercé sous réserve des limitations et conditions prévues par le traité et par les dispositions prises pour son application, dimension que la jurisprudence a rappelée à de très nombreuses reprises [21]. Enfin, en tant que droit fondamental, il possède une force expansive qui exige une interprétation extrêmement restrictive des obstacles susceptibles de lui être imposés en les réduisant à ce qui est strictement indispensable au nom du principe de proportionnalité [22], pour sauvegarder, sans affecter la portée de la liberté, les valeurs collectives qui pourraient la limiter [23].

3. Les «ressources suffisantes» en tant que condition d'exercice du droit de séjour

34. Ainsi, depuis le traité de Maastricht, qui a introduit les articles consacrés à la

17 — C-184/99, Rec. p. I-6193.

18 — La Cour s'est aussi prononcée en ce sens, notamment, dans ses arrêts du 17 septembre 2002, Baumbast et R (C-413/99, Rec. p. I-7091, point 82); du 2 octobre 2003, Garcia Avello (C-148/02, Rec. p. I-11613, point 22), et du 19 octobre 2004, Zhu et Chen (C-200/02, Rec. p. I-9925, point 25).

19 — Les arrêts Grzelczyk, point 33, et Garcia Avello, point 24, l'ont qualifié de liberté fondamentale. La Cour s'est prononcée dans le même sens dans ses récents arrêts du 15 mars 2005, Bidar (C-209/03, Rec. p. I-2119, point 33); et du 12 juillet 2005, Schempp (C-403/03, non encore publié au Recueil, point 18). La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice le 7 décembre 2000 (JO C 364, p. 1) inclut ce droit en son article 45, qui figure aussi à l'article II-105 du traité établissant une Constitution pour l'Europe [traité signé le 29 octobre 2004 (entrée en vigueur prévue le 1er novembre 2006, sous réserve de sa ratification par les États membres)] (JO C 310, p. 1). Au point 12 de ses conclusions du 19 février 2004 dans l'affaire Trojani (arrêt du 7 septembre 2004, C-456/02, Rec. p. I-7573), l'avocat général Geelhoed a soutenu que le droit de séjour est un droit fondamental de tout citoyen européen. L'avocat général Tizzano l'a qualifié de la même façon au point 73 des conclusions qu'il a présentées dans l'affaire Zhu et Chen, arrêt précité à la note 18.

20 — Arrêts Baumbast et R, précité à la note 18, point 84, Trojani, précité à la note 19, point 31, et Zhu et Chen, précité à la note 18, point 26.

21 — À titre d'exemple, les arrêts Baumbast et R, précité à la note 18, point 86, Trojani, précité à la note 19, point 32, et Zhu et Chen, précité à la note 18, point 26.

22 — Au point 70 des conclusions que j'ai présentées le 10 juillet 2003, dans l'affaire Collins (arrêt du 23 mars 2004, C-138/02, Rec. p. I-2703), j'ai rappelé que le principe de proportionnalité s'appliquait dans ce domaine.

23 — Dans son arrêt du 29 avril 2004, Orfanopoulos et Oliveri (C-482/01 et C-493/01, Rec. p. I-5257), la Cour a affirmé que le statut de citoyen de l'Union exige une interprétation particulièrement restrictive des dérogations à cette liberté. Par ailleurs, dans son arrêt Trojani, précité à la note 19, elle a ajouté que les limitations auxquelles est soumis l'exercice du droit doivent respecter les principes généraux du droit communautaire et, notamment, le principe de proportionnalité (point 46).

citoyenneté de l'Union [24], les ressortissants des États membres, du seul fait de cette qualité, ont le droit de résider dans d'autres États membres en vertu de l'article 18, paragraphe 1, CE, sans devoir exercer d'activité économique [25]. Les seules conditions prévues figurent à l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 90/364, qui précise que l'intéressé doit disposer pour lui-même et les membres de sa famille d'une assurance maladie et de ressources lui permettant de subsister sans dépendre de l'assistance sociale du pays d'accueil.

35. Aucun élément de cette disposition ne permet de défendre la thèse avancée par le Royaume de Belgique dans les premiers documents qu'il a présentés pendant la phase administrative. C'est ce que l'on déduit de l'arrêt Zhu et Chen, précité à la note 18, dans lequel la Cour a expliqué que cette notion de la directive 90/364 ne comporte pas la moindre exigence quant à la provenance des ressources économiques (point 30), de sorte que tout élément allant en ce sens constituerait une ingérence disproportionnée dans l'exercice du droit fondamental en question (point 33).

36. La position définitive défendue par l'État présumé responsable du manquement n'est pas non plus conforme à l'esprit de cette disposition. L'objectif poursuivi par cette dernière est que le droit de séjourner librement ne se traduise pas par une charge supplémentaire pour l'État membre d'accueil, raison pour laquelle le citoyen communautaire qui prétend s'établir dans un État membre autre que celui de sa nationalité doit démontrer qu'il dispose de ressources suffisantes, qu'elles lui soient propres ou non et, dans ce deuxième cas, que la personne qui lui en fait bénéficier est obligée par un lien juridique plus ou moins étroit ou agit à titre de simple libéralité [26].

37. L'autorité administrative qui délivre une carte de séjour doit contrôler si les conditions de concrétisation d'un droit préexistant sont remplies [27], en procédant aux vérifications adéquates et en appréciant les éléments de preuve proposés par le demandeur. Elle doit donc se limiter à s'assurer qu'il bénéficie de ressources suffisantes [28], sans s'interroger sur leur origine ou nature, bien qu'elle puisse

24 — Ce traité, en vigueur depuis le 1er novembre 1993, a créé la notion de citoyenneté de l'Union en son article G [devenu articles 8 CE à 8 F CE, qui, moyennant les modifications introduites par le traité d'Amsterdam, composent aujourd'hui la deuxième partie du traité CE (articles 17 CE à 22 CE)].

25 — L'arrêt Trojani, précité à la note 19, point 46, en paraphrasant l'arrêt Baumbast et R, précité à la note 18, point 46, a précisé qu'un citoyen de l'Union qui ne bénéficie pas dans l'État membre d'accueil d'un droit de séjour au titre des articles 39 CE, 43 CE ou 49 CE peut, en sa seule qualité de citoyen de l'Union, y bénéficier d'un droit de séjour par application directe de l'article 18, paragraphe 1, CE.

26 — Peu importe donc que les ressources proviennent du conjoint ou d'un enfant extracommunautaire du citoyen de l'Union et que ces tiers soient dépourvus de résidence légale en Belgique, puisque leur droit n'est pas en cause. Leur sort dépend du sien: s'il vit dans l'État membre de sa nationalité, rien ne peut les empêcher de résider avec lui; il en va de même lorsqu'il transfère sa résidence dans un autre pays de l'Union. Cela n'est pas étonnant: par contre, la solution contraire, qui soumettrait la liberté de séjourner au droit d'un tiers, dont elle dépendrait par ailleurs, le serait.

27 — La Cour a souligné dans son arrêt du 17 février 2005, Oulane (C-215/03, Rec. p. I-1215), que la délivrance d'un titre de séjour à un ressortissant d'un État membre doit être considérée non comme un acte constitutif de droits, mais comme un acte destiné à constater sa situation individuelle au regard des dispositions du droit communautaire.

28 — Elle n'est pas entièrement libre sur ce point non plus, puisque l'ordre juridique communautaire (article 1er, paragraphe 1, premier et deuxième alinéas, des directives 90/364 et 90/365) et sa transposition nationale (article 53, paragraphe 1, deuxième alinéa, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981) offrent certains critères.

apprécier une fraude éventuelle. Le caractère fondamental de ce droit empêche qu'il soit entravé par des obstacles non prévus par le législateur, toute restriction supplémentaire étant écartée, qu'elle concerne directement l'origine des ressources ou que, de façon indirecte, elle limite les possibilités d'en établir l'existence et la suffisance [29].

38. Il existe évidemment des risques puisqu'il arrive que la source des revenus adéquats se tarisse, bien que cette éventualité puisse se produire non seulement s'ils sont propres, mais aussi lorsqu'ils proviennent d'une autre personne; nul ne refuserait cependant le séjour à un citoyen communautaire parce qu'il ne garantit pas, au moment d'introduire sa demande, que ses revenus persisteront tant qu'il demeurera dans le pays d'accueil. Comme le rappelle la Commission, la directive instaure à cette fin un système de garanties: l'article 3 permet de mettre fin au droit de séjour si les circonstances qui ont entraîné sa reconnaissance disparaissent; de plus, l'article 2, paragraphe 1, de la directive 90/364 permet d'exiger la revalidation de la carte et donc de confirmer que les conditions nécessaires sont remplies au terme des deux premières années de séjour.

39. À la lumière de ces réflexions, il ne fait aucun doute que le Royaume de Belgique méconnaît le principe de proportionnalité, étant donné que, s'agissant de la protection des finances publiques des États membres d'accueil [30], aucune raison ne justifierait d'exclure les revenus versés par des tiers, puisqu'ils peuvent aussi disparaître s'ils sont propres au demandeur, la directive ayant prévu des mesures adéquates pour éviter cette situation.

40. En somme, l'essence du droit accordé aux citoyens communautaires par l'article 18, paragraphe 1, CE, qui est régi par l'article 1er de la directive 90/365, tolère exclusivement les restrictions prévues explicitement, de sorte qu'il faut écarter une réglementation comme celle de l'État défendeur, qui prétend le circonscrire, de façon préalable et générale, à un champ plus restreint que celui envisagé par le législateur communautaire en s'opposant à ce que les ressources suffisantes évoquées par la directive proviennent d'une personne autre que le demandeur.

41. La demande de Mme Mamade De Figuereido a été rejetée en application de cette interprétation et il faut donc déclarer que le manquement dénoncé est établi.

29 — Dans son arrêt du 25 mai 2000, Commission/Italie (C-424/98, Rec. p. I-4001, points 34 à 37), affaire dans laquelle j'ai présenté mes conclusions le 19 novembre 1999, la Cour a déclaré que les États membres ne peuvent pas limiter les moyens de preuve.

30 — C'est ainsi que sont formulés le quatrième considérant et l'article 1er, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 90/364, ce qu'a confirmé l'arrêt Zhu et Chen, précité à la note 18, point 33.

B — *Sur l'automatisme de l'ordre de quitter le territoire*

42. La Commission reproche à l'État défendeur que les citoyens de l'Union qui souhaitent s'installer sur son territoire sont expulsés si, à l'issue de la période durant laquelle ils peuvent faire une déclaration d'entrée, ils n'ont pas régularisé leur situation [31].

43. Il existe quatre hypothèses d'expulsion possibles. La première se produit lorsque l'intéressé n'a pas introduit la procédure administrative en vue d'obtenir la carte de séjour. La deuxième, quand il est établi qu'il ne réunit pas les conditions auxquelles est soumise la délivrance de la carte. La troisième si, durant cette procédure, il n'a pas fourni les preuves adéquates et qu'il s'est avéré qu'il n'est pas titulaire de ce droit. La quatrième, lorsque le demandeur, invité à produire les documents adéquats, ne les fournit pas, ignorant s'il bénéficie du droit. C'est à cette hypothèse que se réfère ce deuxième grief de la Commission.

44. La solution prévue dans cette quatrième hypothèse découle de la nature même de la liberté de séjourner et la jurisprudence communautaire l'a d'ailleurs souligné.

45. Dans son arrêt du 8 avril 1976, Royer [32], où elle a interprété la directive 68/360, la Cour a signalé que la simple omission, par le ressortissant d'un État membre, des formalités légales relatives à l'accès, au déplacement et au séjour des étrangers, ne saurait justifier une décision d'éloignement (point 38), mesure incompatible, d'après l'arrêt du 3 juillet 1980, Pieck [33], avec les dispositions du traité, étant donné qu'elle constitue la négation du droit même qu'il confère et garantit (point 18).

46. L'appréciation précitée est renforcée par la lecture de l'article 18 CE qui, comme je l'ai déjà souligné, institue un droit fondamental des citoyens de l'Union et a donné l'occasion à la Cour d'affirmer sans ambages que la décision attaquée, dans la mesure où elle porte atteinte à la substance même de la garantie, est manifestement disproportionnée par rapport à la gravité de l'infraction [34]. Il s'agit donc d'une sanction surdimensionnée.

31 — La Cour a déclaré dans son arrêt du 20 février 1997, Commission/Belgique (C-344/95, Rec. p. I-1035), que l'État membre en cause violait ses engagements communautaires en obligeant les ressortissants des autres États membres qui tentaient de travailler à quitter automatiquement le territoire après l'expiration d'un délai de trois mois s'ils n'apportent pas la preuve qu'ils continuent à rechercher un emploi ou qu'ils ont de véritables chances d'être engagés (points 17 et 18).

32 — 48/75, Rec. p. 497.

33 — 157/79, Rec. p. 2171.

34 — Arrêts du 25 juillet 2002, MRAX (C-459/99, Rec. p. I-6591, point 78), et Oulane, précité à la note 27, point 40.

47. Je considère que, dans ce contexte, l'ordre juridique et la pratique administrative belges, qui débouchent sur l'expulsion des ressortissants d'autres États membres du simple fait qu'ils ne respectent pas dans les délais les procédures nécessaires pour obtenir une carte de séjour, sont contraires au droit communautaire, l'État défendeur étant responsable du manquement aujourd'hui poursuivi par la Commission [35].

48. Je ne conteste pas que, en vertu des directives reproduites en partie au début des présentes conclusions, le demandeur est tenu de fournir les documents adéquats et a la charge de prouver qu'il remplit les conditions pour obtenir la carte de séjour [36]. Toutefois, comme l'a indiqué la jurisprudence, rattacher au non-respect de cette obligation formelle la négation de la libre circulation me semble disproportionné [37], dès lors que cette liberté préexiste (article 18 CE) [38] et que, dans cette procédure, il suffit de démontrer que les conditions prévues sont remplies, d'où découle le caractère déclaratif de la constatation du droit. J'ai déjà expliqué que la délivrance de la carte de séjour se limite à attester d'un droit antérieur [39].

49. Il serait plus approprié de considérer la demande comme étant caduque en laissant le droit en suspens et d'informer l'intéressé pour que, dans un délai contraignant, il remédie à la situation en lui indiquant que, s'il demeure inactif, son renoncement sera présumé [40]. De cette façon, on tient dûment compte à la fois des garanties pour l'individu et de l'intérêt public en évitant que, du fait de leur silence, des personnes qui ne le peuvent pas, parce qu'elles ne remplissent pas les conditions nécessaires, s'établissent sur le territoire de l'État membre d'accueil. L'État belge se rallie à cette thèse au paragraphe 5 de sa duplique.

V — Les dépens

50. L'examen des moyens de recours amène à condamner la partie défenderesse aux dépens, conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la Commission ayant conclu en ce sens.

35 — Répondant à mes questions, le représentant du gouvernement belge a indiqué à l'audience que cet automatisme n'existe pas, mais son affirmation contredit le libellé des articles 45, paragraphe 3; 51, paragraphe 4; 53, paragraphe 4, et 55, paragraphe 3, de l'arrêté royal du 12 juin 1998.

36 — L'arrêt Commission/Italie, précité à la note 29, a précise que les directives ne traitent pas de la manière dont les bénéficiaires doivent justifier qu'ils remplissent ces conditions (point 34)

37 — Le Royaume-Uni s'est prononcé dans le même sens à l'audience.

38 — Soit parce que l'intéresse exerce ou a cessé d'exercer une activité salariée ou non salariee dans l'État d'accueil (directives 68/360, 73/148 et 90/365), soit parce qu'il poursuit des études (directive 93/96), soit parce qu'il possède la nationalité d'un autre État membre (directive 90/364). Les seules exceptions sont celles fondées sur des raisons d'ordre public, de securite ou de sante publiques (article 2, paragraphe 2, troisième alinea, des directives 90/364 et 90/365).

39 — Comme le revèle le point 18 de l'arrêt Oulane, précité à la note 27

40 — Cette approche ne meconnait pas la charge de la preuve, puisqu'elle n'oblige pas l'État membre à etablir l'absence de ressources

VI — Conclusion

51. Eu égard aux considérations qui précèdent, je suggère à la Cour de:

1) déclarer que le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de:

a) l'article 18 CE et la directive 90/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour, parce qu'il exige des citoyens communautaires qui souhaitent séjourner sur son territoire de disposer de ressources «personnelles» suffisantes,

b) l'article 4 de la directive 68/360/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté; l'article 4 de la directive 73/148/CEE du Conseil, du 21 mai 1973, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services; et les articles 2 des directives 93/96/CE du Conseil, du 29 octobre 1993, et 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, qui régissent le droit de séjour des étudiants et des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle, en permettant que l'ordre de quitter le territoire soit donné à des citoyens communautaires parce qu'ils ne présentent pas dans un délai déterminé les documents nécessaires pour obtenir une carte de séjour,

2) condamner le Royaume de Belgique aux dépens.