



Avis A.1362

**SUR L'AVANT-PROJET D'ARRÊTÉ MODIFIANT L'ARRÊTÉ ROYAL DU 9 JUIN 1999 PORTANT
EXÉCUTION DE LA LOI DU 30 AVRIL 1999 RELATIVE À L'OCCUPATION DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS,
EN CE QUI CONCERNE L'INSTAURATION D'UNE PROCÉDURE UNIQUE ET D'UN PERMIS UNIQUE**

ADOPTÉ PAR LE BUREAU DU CESW LE 27 AVRIL 2018

1. INTRODUCTION

Le 29 mars 2018, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture un avant-projet d'arrêté modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'instauration d'une procédure unique et d'un permis unique. Il a chargé le Ministre de l'Emploi et de la Formation de soumettre cet avant-projet à l'avis du CESW ainsi que du Comité de gestion du FOREM.

Le 9 avril 2018, l'avis du CESW sur l'avant-projet d'arrêté a été sollicité par le Ministre PY JEHOLET.

2. RÉTROACTES

Le 5 décembre 2014, dans la perspective de la mise en œuvre des compétences transférées, le Conseil a adopté l'avis d'initiative A.1203 sur la migration économique et l'occupation de travailleurs étrangers en Wallonie suite à la Sixième réforme de l'Etat. Cet avis n'aborde pas de manière exhaustive l'ensemble des éléments touchant à l'exercice d'activités salariées ou indépendantes par des travailleurs étrangers, mais comprend une série de réflexions et positions des interlocuteurs sociaux wallons relatives aux compétences wallonnes en la matière.

Le 10 décembre 2015, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret relatif à l'occupation des travailleurs étrangers.

Cet avant-projet de décret, abrogeant l'ensemble des dispositions de la loi du 30 avril 1999 pour lesquelles la compétence normative appartient désormais à la Région, visait à :

- adapter les textes à la Sixième réforme de l'Etat,
- transposer les trois directives européennes suivantes :
 - * Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13.12.11 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre.
 - * Directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26.02.14 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier.
 - * Directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15.05.14 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe.
- introduire dans le droit régional certaines infractions et donner aux inspecteurs sociaux du Service public de Wallonie les habilitations nécessaires pour exercer leurs missions.

Le 5 février 2016, le CESW a rendu l'avis A.1268 sur cet avant-projet de décret.

Le 24 mars 2016, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet d'arrêté portant exécution du décret relatif à l'occupation des travailleurs étrangers.

Le 23 mai 2016, le Conseil a adopté l'avis A.1277 sur cet avant-projet d'arrêté.

Le 21 juillet 2016, le Gouvernement wallon a adopté l'avant-projet de décret en deuxième lecture avant de le soumettre à l'avis du Conseil d'Etat.

Dans son avis, le Conseil d'Etat a indiqué que, puisque la transposition de la Directive permis unique relèverait tant de la compétence des autorités fédérales que de celle des autorités régionales, les parties devaient conclure un accord de coopération avant de pouvoir procéder aux modifications législatives et réglementaires requises pour la transposition de la Directive permis unique.

Faisant suite à cet avis du Conseil d'Etat, le 2 février 2018, l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone ont conclu un accord de coopération portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que des normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers. Cet accord comprend notamment des dispositions relatives à la détermination de l'autorité régionale compétente, la collaboration en matière de surveillance, contrôle et sanctions, la portabilité de l'autorisation de travail, les articulations entre les parties concernant la procédure, la mise en place d'une plate-forme électronique commune de collecte et d'échange de données et de documents.

Le décret wallon portant assentiment à cet accord de coopération a été adopté le 14 mars 2018.

3. EXPOSÉ DU DOSSIER

L'avant-projet d'arrêté modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'instauration d'une procédure unique et d'un permis unique, adopté par le Gouvernement wallon en première lecture le 29 mars 2018, vise à exécuter les dispositions de la directive 2011/98/UE établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique, sur base de l'accord de coopération du 2 février 2018.

La Note au Gouvernement wallon mentionne en effet que *“par la signature de cet accord de coopération, la Région wallonne a formellement transposé l'entièreté des dispositions de la directive 2011/98/UE. Cependant, en vue de la mise en pratique de cette réglementation, il est nécessaire, au niveau régional, que le Gouvernement wallon adopte un arrêté d'exécution.”* *“Dans un souci de rapidité, d'efficacité et de simplification de la procédure à suivre, il a été convenu entre chacune des entités parties à l'Accord de procéder par simple modification de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999, sans pour autant modifier ou abroger cette loi et en veillant à respecter l'économie générale des textes légaux et réglementaires initiaux.”*

Pour rappel, la directive 2011/98/UE du Parlement Européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre devait être transposée en droit interne par chaque Etat membre pour le 25 décembre 2013 au plus tard. Une procédure d'infraction a été ouverte devant la Cour de Justice de l'Union européenne et une condamnation à une astreinte journalière de plus de 70.000 € a été requise par la Commission.

Ainsi, vu l'urgence, la procédure précédemment initiée d'adoption d'un *décret wallon relatif à l'occupation des travailleurs étrangers* (abrogeant certaines dispositions de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers) et d'un *arrêté portant exécution du décret relatif à l'occupation des travailleurs étrangers* (abrogeant l'arrêté royal du 9 juin 1999) est suspendue, au profit de l'introduction des dispositions nécessaires dans l'arrêté royal du 9 juin 1999.

4. CONTENU DE L'AVANT-PROJET D'ARRÊTÉ

L'avant-projet d'arrêté intègre la procédure de permis unique dans l'arrêté royal du 9 juin 1999, pour les catégories existantes de permis de travail A et B et les dispenses, qui ne sont pas liées à la situation de séjour du travailleur. Il comprend notamment de nouvelles définitions, les dispositions relatives à la nouvelle procédure d'autorisation de travail en vue d'obtenir un permis unique pour une période de plus de 90 jours, les dispositions relatives à la procédure applicable en matière de recours et en matière de renouvellement des autorisations, ainsi que des dispositions transitoires et finales.

L'entrée en vigueur de l'arrêté est prévue le jour de la publication au Moniteur belge du dernier des actes d'assentiment des parties à l'accord de coopération du 2 février 2018.

5. Avis

Le CESW prend acte du contenu de l'avant-projet d'arrêté modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'instauration d'une procédure unique et d'un permis unique.

5.1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

5.1.1. Le recours à un arrêté modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999

Le Conseil souligne que la procédure décrétole et réglementaire initiée précédemment¹ visait à adapter les textes en vigueur à la Sixième réforme de l'Etat et à transposer trois directives européennes, dont la Directive Permis unique. L'option prise était d'adopter un décret wallon et son arrêté d'exécution plutôt que de modifier la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers et l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de cette loi.

Dans son Avis A.1277 du 3 mai 2016 sur l'avant-projet d'arrêté portant exécution du décret relatif à l'occupation des travailleurs étrangers, le Conseil avait souscrit à cette option prise par le Gouvernement wallon. Il avait aussi souligné positivement la structure adoptée pour l'avant-projet d'arrêté, distinguant par chapitre les différents types d'autorisation de travail. Pour le CESW, ces choix judicieux offraient *“une meilleure lisibilité et cohérence des dispositions réglementaires applicables dans une matière relativement technique et complexe”*.

A l'examen de l'avant-projet d'arrêté soumis à son avis, le Conseil constate que, vu l'urgence, les entités parties à l'accord de coopération du 2 février 2018 ont fait le choix commun de mettre en oeuvre la procédure de permis unique en modifiant uniquement l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999.

Le CESW comprend cette option prise dans un souci de rapidité, d'efficacité et de cohérence entre les parties prenantes à l'accord de coopération. Il semble cependant que l'intention du Gouvernement wallon reste à terme de proposer l'adoption d'un décret relatif à l'occupation des travailleurs étrangers (abrogeant les dispositions concernées de la loi du 30 avril 1999) et d'adopter un arrêté portant exécution de ce décret (abrogeant l'arrêté royal du 9 juin 1999). Le Conseil recommande vivement cette démarche qui offrira une meilleure lisibilité des dispositions réglementaires applicables, assurera la parfaite adaptation des textes à la Sixième réforme de l'Etat et permettra la complète transposition des trois directives européennes (permis unique, travailleur saisonnier, transfert temporaire intergroupe).

¹ Adoption de l'avant-projet de décret relatif à l'occupation des travailleurs étrangers, par le Gouvernement wallon, en première lecture le 10 décembre 2015 et en deuxième lecture le 21 juillet 2016, et adoption de l'avant-projet d'arrêté portant exécution du décret relatif à l'occupation des travailleurs étrangers, par le Gouvernement wallon, en première lecture le 24 mars 2016.

5.1.2. Les positions antérieures du CESW

Le Conseil tient à attirer à nouveau l'attention sur les recommandations développées dans ses multiples avis antérieurs² relatifs à la migration économique.

Concernant la mise en oeuvre de la procédure de permis unique, il souligne en particulier les points et enjeux suivants :

- la nécessité d'aligner les délais effectifs de délivrance du permis unique sur le délai en vigueur pour la carte bleue européenne,
- la mise en place rapide de la plate-forme électronique (cf. point 5.1.3.),
- la nécessité de prévoir un laps de temps suffisant entre la publication et la mise en oeuvre des nouvelles dispositions et d'assurer la diffusion de l'information adéquate à l'attention des employeurs et des travailleurs.

Il souhaite également rappeler les demandes des interlocuteurs sociaux au Gouvernement wallon de :

- rechercher les solutions envisageables en collaboration avec les autorités fédérales afin d'assurer un traitement humain de la situation des travailleurs sans papiers actifs sur le territoire,
- informer le Conseil sur les intentions concernant la mise en oeuvre des autorisations de travail soumises à l'examen du marché régional de l'emploi et, le cas échéant, associer les interlocuteurs sociaux aux réflexions sur la référence à une liste de métiers en pénurie³,
- examiner la possibilité de permettre au travailleur bénéficiant d'une autorisation de travail à durée déterminée d'élargir cette autorisation à d'autres employeurs que celui qui a introduit la demande, le cas échéant en cohérence avec les décisions prises dans les autres régions,
- être attentif à la transposition adéquate des dispositions de la Directive 2009/52/CE Sanctions dans la réglementation belge et régionale, notamment concernant l'octroi d'un titre de séjour d'une durée limitée en lien avec une procédure pénale en cours à l'encontre de l'employeur,
- donner rapidement son assentiment à l'accord de coopération du 1er juin 2011 sur la coordination des contrôles en matière de travail illégal et de fraude sociale.

5.1.3. La mise en place de la plate-forme électronique

Le CESW rappelle sa position exprimée dans l'Avis A.1353 du 18 décembre 2017 concernant la mise en place de la plateforme électronique : *« Il insiste pour le développement rapide de cet outil indispensable qui doit permettre la collecte et l'échange électronique de données et de documents entre administrations compétentes pour le traitement des demandes de permis unique. Il demande donc l'adoption urgente de l'accord de coopération d'exécution devant notamment préciser les modalités de mise en oeuvre, de fonctionnement et d'utilisation de cette plate-forme. Il attire dès lors l'attention sur la nécessité de définir rapidement les contributions respectives des parties aux coûts de la plate-forme. »*

² - Avis d'initiative A.1203 du 5 décembre 2014 sur la migration économique et l'occupation de travailleurs étrangers en Wallonie suite à la Sixième réforme de l'Etat,
 - Avis A.1268 du 5 février 2016 sur l'avant-projet de décret relatif à l'occupation des travailleurs étrangers,
 - Avis A.1277 du 23 mai 2016 sur l'avant-projet d'arrêté portant exécution du décret relatif à l'occupation des travailleurs étrangers,
 - Avis A.1353 du 18 décembre 2017 sur l'avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers (permis unique).

³ Pour rappel, dans ses positions antérieures, le Conseil a notamment souligné *« qu'une liste des métiers en pénurie doit être une liste concertée et dynamique, mise à jour de façon régulière et systématique »*. Concernant spécifiquement les cas des résidents de longue durée d'un autre Etat membre de l'Union Européenne, le Conseil a aussi demandé *« que, si la référence à une liste des métiers en pénurie est maintenue, cette dernière soit actualisée, rappelant que la liste de référence en vigueur actuellement a été adoptée par le Gouvernement wallon le 20 avril 2006 »*.

A ce stade, le Conseil s'interroge sur l'état d'avancement du projet d'accord de coopération portant exécution de l'article 41 de l'accord de coopération du 2 février 2018 (répartition des coûts liés à la fabrication des titres).

Par ailleurs, il demande au Gouvernement wallon de mettre tout en œuvre pour que les parties prenantes concluent rapidement un accord de coopération d'exécution relatif au développement de la plate-forme électronique, en ce compris la répartition des coûts liés à celle-ci, et de s'assurer que chaque partie contribue effectivement aux frais de la plate-forme tel que convenu dans ce futur accord.

5.2. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES

5.2.1. COHÉRENCE AVEC LA DIRECTIVE DÉTACHEMENT

Le Conseil invite à vérifier que les dispositions prévues aux futurs articles 18/3, 18/5, 18/7, 18/8, 18/10 et 18/12 (cas de détachement) introduits dans l'arrêté royal du 9 juin 1999 par l'avant-projet d'arrêté sont en cohérence avec la Directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, et ses mesures d'exécution, notamment la Directive 2014/67/UE du 15 mai 2014, transposées en droit du travail belge par la loi du 5 mars 2002⁴ et la loi du 11 décembre 2016⁵.

5.2.2. CONVENTIONS OU ACCORDS INTERNATIONAUX

Le CESW relève le maintien de la condition limitant l'octroi d'une autorisation d'occupation aux travailleurs ressortissant des pays avec lesquels la Belgique est liée par des conventions ou des accords internationaux en matière d'occupation des travailleurs⁶ (art.10 de l'arrêté royal), toujours assortie d'une dérogation relativement large, renvoyant à la liste de travailleurs de l'article 9 (personnel hautement qualifié ou postes de direction, techniciens spécialisés, chercheurs, sportifs professionnels, artistes, ...). Ainsi, en dehors de cette liste de dérogations, seuls les employeurs désireux d'engager des ressortissants de pays avec lesquels une convention internationale a été signée peuvent obtenir une autorisation d'occupation ; pour les autres nationalités, une autorisation d'occupation ne peut être accordée que dans des cas individuels dignes d'intérêt pour des raisons économiques ou sociales.

Le Conseil souligne que, dans le cadre de la procédure décrétole et réglementaire précédente, l'avant-projet d'arrêté portant exécution du décret relatif à l'occupation des travailleurs étrangers (adopté en première lecture le 24 mars 2016) ne reprenait pas cette exigence d'une convention bilatérale entre le pays d'origine du travailleur et la Belgique. Il estime que cette option constituait une amélioration en matière de circulation des travailleurs et de simplification de la procédure. Il invite dès lors à envisager à nouveau la suppression de cette condition liée à la conclusion de conventions ou accords internationaux.

⁴ Loi du 5 mars 2002 concernant les conditions de travail, de rémunération et d'emploi en cas de détachement de travailleurs en Belgique et le respect de celles-ci.

⁵ Loi du 11 décembre 2016 portant diverses dispositions concernant le détachement de travailleurs.

⁶ Ces pays sont les suivants : Serbie, Macédoine, Kosovo, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Turquie, Maroc, Algérie, Tunisie.

5.2.3. FORMULATION DU FUTUR ARTICLE 17, § 1^{ER} DE L'ARRÊTÉ ROYAL

Le Conseil estime que le futur article 17, §1er de l'arrêté royal (introduit par l'article 6 de l'avant-projet d'arrêté) est peu lisible. La formulation de deux négations successives (*"les dispositions s'appliquent sans préjudice des dispositions (...) à l'exception de (...)"*) et la référence à de multiples articles rendent le texte assez difficile à comprendre. Le CESW recommande donc de revoir la formulation de cet article.

5.2.4. PROCEDURE DE DEMANDE

A. Possibilité de communication électronique

Le Conseil relève que le futur article 18, alinea 3 de l'arrêté royal (introduit par l'article 6 de l'avant-projet) prévoit que *"l'employeur et le travailleur ressortissant d'un pays tiers remplissent dûment, datent et signent le formulaire de demande"*. Il insiste pour qu'il soit permis aux parties de procéder par copie ou scan, envoyé de façon électronique. Il préconise que l'avant-projet d'arrêté introduise explicitement cette possibilité dans l'arrêté royal.

En outre, s'inspirant de l'exemple flamand, le CESW propose l'intégration d'un article supplémentaire relatif à l'utilisation de moyens de communication électroniques dans le cadre des notifications et précisant que, pour ces dernières, les dispositions de l'article 2281 du Code civil s'appliquent⁷.

B. Copie des pages du passeport

Le CESW relève que le futur article 18/3, 2^o de l'arrêté royal (introduit par l'article 6 de l'avant-projet de décret) prévoit que la demande d'autorisation comprend notamment *"la copie de toutes les pages du passeport en cours de validité du travailleur et, si l'intéressé séjourne en Belgique, la copie du document couvrant son séjour"*. Il note que, dans le cadre de la procédure actuelle, une copie des pages d'identité est jugée suffisante et propose de s'en tenir à cette obligation.

C. Documents nécessaires en cas de demande de renouvellement

Dans le cadre d'une demande de renouvellement de l'autorisation de travail, le Conseil relève que le futur article 18/27 de l'arrêté royal (introduit par l'article 6 de l'avant-projet d'arrêté) prévoit que *"les documents visés aux articles 18/4 à 18/23 qui sont restés inchangés depuis leur transmission à l'Administration (...) ne sont pas joints à la demande de renouvellement"*. Il demande que la possibilité d'étendre cette disposition aux documents visés aux articles 18/2 et 18/3 à condition qu'ils soient inchangés et toujours en cours de validité soit examinée. Il invite aussi à adapter la liste des documents nécessaires si le travailleur a obtenu entretemps un titre de séjour afin de ne pas solliciter des documents qui ne seraient plus pertinents.

⁷ à savoir : « Lorsqu'une notification doit avoir lieu par écrit pour pouvoir être invoquée par celui qui l'a faite, une notification faite par télégramme, par télex, par télécopie, par courrier électronique ou par tout autre moyen de communication, qui se matérialise par un document écrit chez le destinataire, est également considérée comme une notification écrite. La notification est également considérée comme écrite si elle ne se matérialise pas par un document écrit chez le destinataire pour la seule raison que celui-ci utilise un autre mode de réception. La notification est accomplie dès sa réception dans les formes énumérées à l'alinéa 1. A défaut de signature au sens de l'article 1322, le destinataire peut, sans retard injustifié, demander au notifiant de lui fournir un exemplaire original signé. S'il ne le demande pas sans retard injustifié ou si, sans retard injustifié, le notifiant fait droit à cette demande, le destinataire ne peut invoquer l'absence de signature. »

D. Délai de notification du caractère complet de la demande

A l'examen de l'avant-projet, le Conseil relève qu'aucun délai de notification du caractère complet du dossier ne semble prévu. Il demande que ce point soit complété et que, dans tous les cas, le demandeur se voit notifier, dans un délai maximal fixé dans l'arrêté royal, le caractère complet ou incomplet du dossier introduit.
