

Chapitre 6
Libre circulation et migration économique

La libre circulation des citoyens de l'UE et la migration des citoyens de pays tiers pour raisons économiques sont régies par différents régimes de séjour. Les chiffres sur les titres de séjour et les nationalités quant à eux donnent des informations pertinentes. Le permis de travail B est aussi un indicateur intéressant de la migration liée au travail. Pourtant, l'enregistrement administratif ne permet pas de tirer de conclusions univoques sur l'activité économique réelle. En ce qui concerne les indépendants, les chiffres pour les Roumains et les Bulgares montrent un changement de tendance par rapport aux années précédentes. Dans ce contexte, le nombre de personnes détachées apparaît comme significatif.

Dans le même temps, de plus en plus de citoyens de l'UE se voient retirer leur séjour parce qu'ils constituent une charge déraisonnable pour le système d'aides sociales. En outre, les contrôles systématiques et les retraits automatiques de titres de séjour posent question et semblent fortement en décalage avec la volonté de l'UE de soutenir la libre circulation par une directive spécifique (2014/54).

1. CHIFFRES

Nous présentons ici la question complexe des migrations économiques et de la libre circulation sous plusieurs angles afin d'en montrer les différentes formes. Nous aborderons successivement :

1) Les titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers pour des raisons liées à une activité rémunérée ;
2) Les permis de travail ;
3) Les cartes professionnelles ;
4) Les données de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) ;
5) Les détachements de travailleurs ;
6) Les statuts diplomatiques et consulaires.

L'objectif est de donner une indication sur l'occupation de *certains* travailleurs étrangers. Les sources disponibles à l'heure actuelle ne donnent pas une vue exhaustive des migrations économiques et de la libre circulation. Ce n'est pas possible d'abord parce que certains travailleurs étrangers n'ont pas besoin d'autorisation pour travailler (les citoyens de l'UE n'ont, par exemple, pas besoin de permis de travail ou de carte professionnelle) et ensuite car certains travailleurs ne doivent pas être enregistrés (comme cela peut être le cas des travailleurs frontaliers) ou ne le sont pas, de par la nature de leur travail (les travailleurs non-déclarés). Enfin, il faut garder à l'esprit que les chiffres présentés ici sont le résultat d'une activité administrative, c'est-à-dire des décisions qui ont été prises (par exemple des décisions de délivrer un permis de travail ou un titre de séjour) et des déclarations qui ont été faites (par exemple des détachements). Ces décisions et déclarations ne permettent pas de tirer de conclusion concernant l'activité économique effective sous-jacente.

S'il est encore difficile d'évaluer les flux des migrations économiques et de la libre circulation, il est par contre aujourd'hui aisé de connaître le taux d'emploi, les secteurs d'activité, etc. des étrangers présents sur le territoire (stock) et dont l'activité est enregistrée dans la Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS). Ces données sont aujourd'hui directement disponibles en ligne via le Datawarehouse[339] de la BCSS et sont présentées dans le Monitoring socio-économique[340] du SPF Emploi et du Centre interfédéral pour l'égalité des chances. L'étude Careers analyse quant à elle l'entrée progressive des demandeurs d'asile et des réfugiés reconnus sur le marché du travail[341].

1.1. | Les titres de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers pour des raisons liées à des activités rémunérées

Les données sur la délivrance des titres de séjour aux ressortissants des pays tiers sont produites par l'Office des étrangers (OE) et publiées sur le site d'Eurostat[342]. Malheureusement, ces chiffres sur les premiers titres de séjour sont uniquement disponibles pour les citoyens non-UE. Nous ne pouvons donc pas analyser les chiffres des migrations pour les citoyens de l'UE qui exercent leur droit à la libre circulation par motif, alors qu'ils sont pourtant plus importants que l'immigration de ressortissants de pays tiers vers la Belgique. Myria espère que les chiffres concernant le premier titre de séjour qui a été délivré (par motif) aux citoyens de l'UE seront mis à disposition à court terme.

Ces statistiques permettent de distinguer les migrants disposant d'un titre de séjour pour des raisons professionnelles des autres. Cela ne signifie toutefois pas que les personnes qui sont légalement en Belgique pour d'autres raisons (comme pour des raisons familiales ou des raisons d'études) ne sont pas actifs sur le marché du travail. Par ailleurs, notons que ces données regroupent indistinctement les salariés et les travailleurs indépendants.

Les statistiques sur les titres de séjour peuvent être présentées de deux manières :

- Par les **premiers titres de séjour** : ce sont les premiers permis de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers[343]. Ils font référence à des données en termes de flux.

339 www.bcss.fgov.be.
340 Monitoring socio-économique du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et du Centre interfédéral pour l'égalité des chances, septembre 2013, disponible sur : www.diversite.be.
341 Voir focus chap. 2.2 : Demandeurs d'asile et réfugiés, une route longue et sinueuse vers l'emploi.
342 Voir chap. 2.
343 Pour être considéré comme un premier titre de séjour, le délai de délivrance entre l'expiration de l'ancien titre et la délivrance du nouveau titre (pour une raison identique) doit être d'au moins six mois. Cet indicateur ne tient dès lors pas compte de toutes les prolongations de permis de séjour.

- Par l'ensemble de **tous les titres de séjour valables** : il s'agit de tous les titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers en cours de validité à une date donnée. Ils fournissent une information en termes de stocks.

Malheureusement, les chiffres sur les premiers titres de séjour sont uniquement disponibles pour les citoyens non-UE.

La comparaison des deux types de statistiques indique que l'activité économique est loin de représenter le premier motif de migration en Belgique (Tableau 10). Ce motif représente 8% de tous les titres de séjour valables au 31 décembre 2013 et 10% de l'ensemble des premiers titres de séjour délivrés au cours de l'année 2013. Soulignons que les migrants titulaires d'un titre de séjour délivré pour une autre raison qu'une raison liée à une activité rémunérée ne sont pas pour autant inactifs en Belgique. Ceux-ci, comme ceux disposant d'un titre de séjour pour raisons économiques, peuvent travailler suivant des conditions qui dépendent de leur permis de séjour. Qu'il s'agisse des statistiques sur tous les titres valables ou sur les premiers titres de séjour, les principales nationalités concernées par un motif économique sont les Marocains, les Turcs, les Américains, les Indiens, les Japonais et les Chinois.

Tableau 10. Principales nationalités et proportion des raisons liées à une activité rémunérée pour l'ensemble des titres de séjour valables au 31 décembre 2013 et pour les premiers titres délivrés en 2013 (Source : Eurostat)[344]

	Tous les titres de séjour pour des raisons liées à une activité rémunérée valables au 31 décembre 2013			Premiers titres de séjour pour des raisons liées à une activité rémunérée en 2013		
	Pays	**Effectifs**	**% par rapport à tous les titres (toutes raisons confondues)**	**Pays**	**Effectifs**	**% par rapport à tous les 1ers titres (toutes raisons confondues)**
1	Maroc	4.512	6%	Inde	941	40%
2	Turquie	3.184	9%	États-Unis	715	32%
3	États-Unis	3.126	36%	Japon	322	35%
4	Inde	2.424	31%	Chine	260	17%
5	Chine	1.374	14%	Turquie	178	9%
6	Japon	1.309	34%	Maroc	134	2%
	Autres pays	12.027	6%	Autres pays	1.797	6%
	Total/Moyenne	**27.956**	**8%**	**Total/Moyenne**	**4.347**	**10%**

344 Ensemble, ces six principales nationalités représentent un peu moins de 60% de l'ensemble des titres de séjour pour motif économique (qu'il s'agisse de tous les titres valables ou des premiers titres).

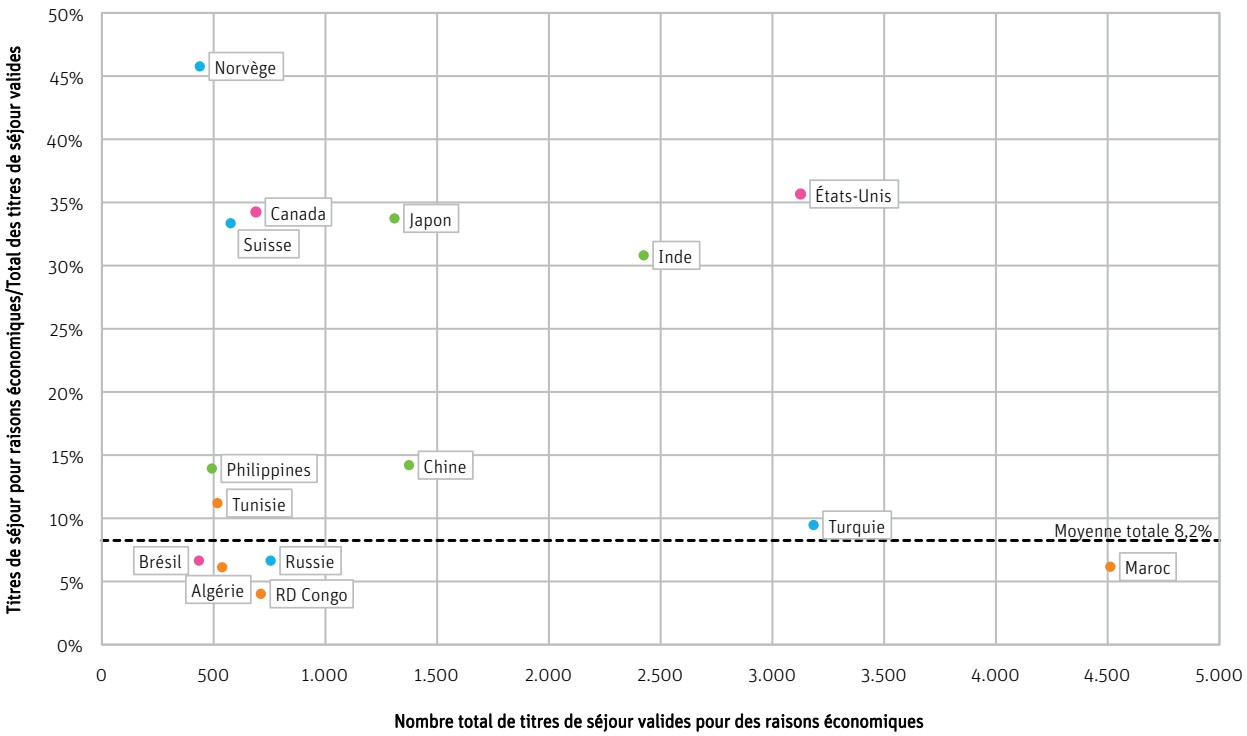
L'axe horizontal de la Figure 36 offre une vue d'ensemble des ressortissants de pays tiers ayant obtenu un titre de séjour pour des raisons professionnelles. Pour ce faire, les statistiques se focalisent sur la totalité des titres de séjour valables au 31 décembre 2013. Plus un pays se trouve sur la droite de cet axe, plus nombreux sont les titres de séjour pour raisons professionnelles pour ses ressortissants. Les nationalités marocaine et turque, qui arrivent en tête de classement, sont également les plus représentées parmi les ressortissants de pays tiers en Belgique (en termes de stocks). Viennent ensuite les ressortissants des États-Unis, puis de pays émergents comme l'Inde et la Chine et ensuite le Japon.

Par ailleurs, sur son axe vertical, cette figure indique les pays avec la part la plus importante de titres de séjour délivrés pour des raisons professionnelles par rapport à l'ensemble des titres (tous motifs confondus). Plus haut se situe un pays, plus grande est sa part de titres de séjour délivrés pour des raisons liées à une activité rémunérée par rapport aux autres raisons de délivrance de titres de séjour. Bien au-dessus de la moyenne des 8,2%, la Norvège se trouve en tête de classement avec 46% de titres de séjour délivrés pour raisons économiques. Elle est suivie par les États-Unis (36%), le Canada (34%), le Japon (34%), la Suisse (33%) et l'Inde (31%).

Le Maroc et la Turquie se situent donc en tête de classement en termes de nombre de titres de séjour pour raisons économiques.

Le Maroc et la Turquie se situent donc en tête de classement en termes de nombre de titres de séjour pour raisons économiques (axe horizontal). Par contre, ils se situent beaucoup plus bas dans le classement en termes de proportions (axe vertical). Ceci tient au fait que le nombre de titres de séjour délivrés à ces deux nationalités pour des raisons non-économiques (principalement familiales) est bien plus élevé que le nombre de titres délivrés pour raisons économiques (voir Figure 36).

Figure 36. Proportions de titres de séjour pour raisons économiques sur l'ensemble des titres de séjour, par nationalité (pour les ressortissants des pays tiers) et selon le nombre total de titres de séjours valables au 31 décembre 2013 (Source : Eurostat. Calculs : M. Bourguignon, UCL)[345]



345 Seules les quinze premières nationalités sont présentées sur ce graphique. La ligne horizontale noire en pointillés indique la moyenne.

1.2. | Le travail salarié

En principe, les étrangers qui souhaitent exercer un travail salarié en Belgique doivent obtenir un permis de travail. De nombreuses personnes sont toutefois dispensées de toute autorisation préalable à leur emploi en Belgique. L'article 2 de l'AR du 9 juin 1999[346] précise que les citoyens de l'Espace économique européen (EEE)[347] sont exemptés de permis de travail[348]. Les chiffres sur les permis de travail ne nous informent donc pas sur la situation des citoyens UE, à l'exception des citoyens des nouveaux États membres qui étaient encore soumis à cette obligation pendant une période transitoire (voir : Encadré 16).

1.2.1. | Types de permis et régions d'origine des travailleurs

En Belgique, il existe trois catégories de permis de travail :

- Le permis A est valable pour une durée illimitée et pour toutes les professions salariées. Il est réservé aux travailleurs justifiant de plusieurs années de travail couvertes par un permis B.
- Le permis B est valable pour une période maximale de douze mois et limité à un seul employeur. En principe, l'autorisation d'occupation doit être obtenue par l'employeur avant que le travailleur n'arrive en Belgique[349]. Autrement dit, c'est le droit au travail qui ouvre le droit au séjour et à l'immigration.
- Le permis C (créé en 2003) est également valable pour une période maximale de douze mois, mais autorise l'étranger à travailler pour tout employeur. Contrairement aux permis B, les permis C sont sollicités sur le sol belge puisque, dans ce cas, c'est le statut de séjour qui donne accès au marché du travail.

Encadré 16

Mesures transitoires pour les nouveaux États membres de l'UE

En principe, pour que les travailleurs étrangers obtiennent un permis de travail B, ils doivent répondre à la condition de l'examen préalable du marché du travail. En d'autres termes, le permis B n'est octroyé que « s'il n'est pas possible de trouver parmi les travailleurs appartenant au marché du travail un travailleur apte à occuper de façon satisfaisante et dans un délai raisonnable, même au moyen d'une formation professionnelle adéquate, l'emploi envisagé »[350].

Cette règle est cependant assouplie pour les citoyens européens ayant la nationalité de nouveaux États membres (Roumanie, Bulgarie et Croatie) qui peuvent bénéficier d'une procédure simplifiée et accélérée d'obtention du permis de travail pour les métiers en pénurie, sans qu'il faille examiner si un travailleur disponible sur le marché du travail est apte à occuper la fonction. Il en va de même, pour toutes les professions, s'ils justifient d'au moins douze mois d'admission sur le marché du travail belge. Cela explique pourquoi les Roumains et les Bulgares sont les principales nationalités européennes qui figurent encore dans les statistiques sur la délivrance des permis de travail B en 2013.

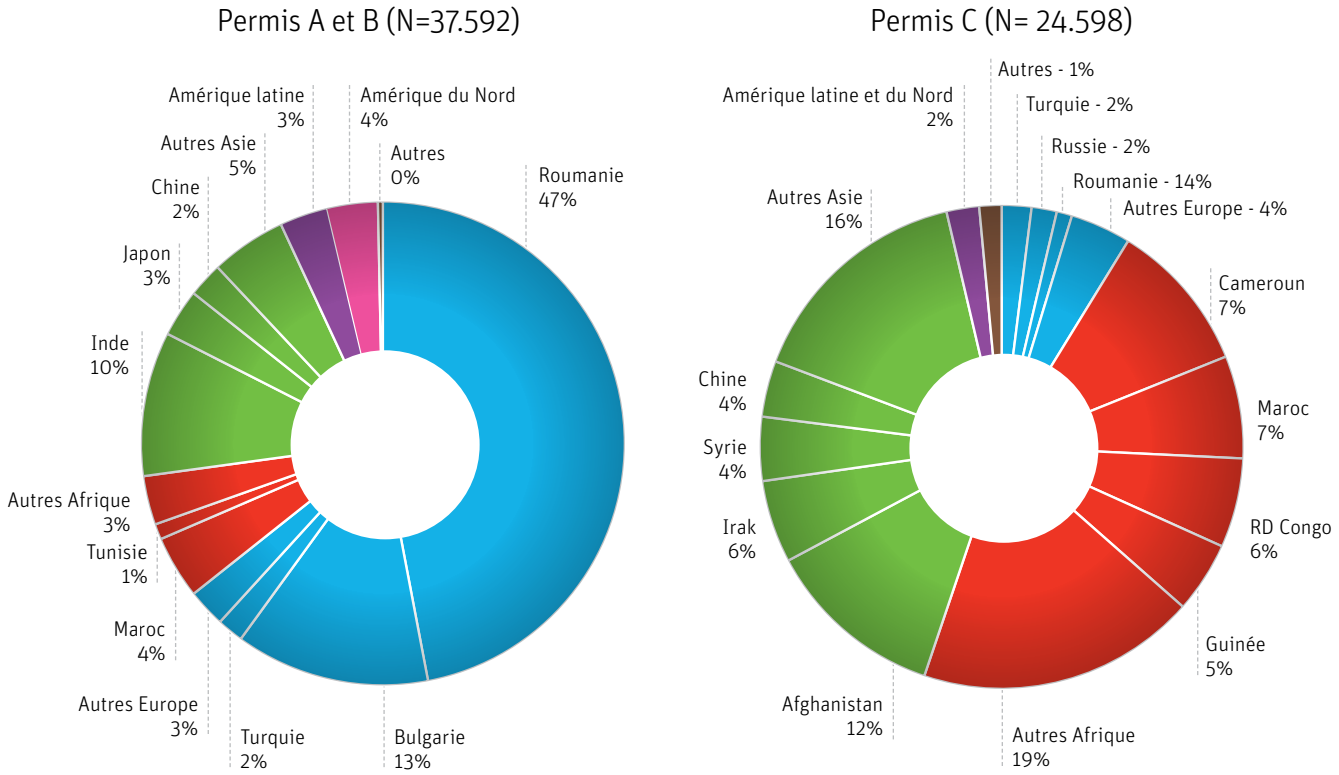
Au 31 décembre 2013, toutes les restrictions à l'accès au marché du travail ont été levées pour les citoyens roumains et bulgares qui sont donc dorénavant dispensés, comme les autres Européens, de permis de travail. Parmi les citoyens de l'UE, seuls les ressortissants croates étaient encore soumis à l'obligation d'obtenir un permis B. Le 30 juin 2015, les mesures transitoires pour les Croates ont également été levées.

Comme l'indique la Figure 37, les permis A et B concernent majoritairement des Européens (64%)[351], principalement des Roumains (47%) et des Bulgares (13%). Un peu plus de 20% des permis A et B sont également octroyés à des ressortissants asiatiques, notamment aux Indiens (10%) et aux Japonais (3%).

La distribution des permis C par nationalité d'origine des travailleurs, c'est-à-dire la distribution de permis destinés aux étrangers qui ont un droit de séjour limité ou précaire (étudiants, demandeurs d'asile et certaines personnes bénéficiaires du regroupement familial), concerne en premier lieu les ressortissants africains (46%) et asiatiques (41%). En particulier, il s'agit d'Afghans (12%), de Camerounais (10%), de Marocains (7%), de Congolais (6%), mais également d'Irakiens (6%), de Guinéens (5%), de Syriens (4%) et de Chinois (4%). Par ailleurs, les Européens auxquels un permis C est délivré (9%) sont essentiellement turcs (2%) et russes (2%).

346 AR portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.
347 L'UE-27 ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.
348 À côté des citoyens de l'EEE, d'autres personnes sont dispensées de permis de travail. Il s'agit notamment des étrangers autorisés au séjour illimité, du personnel diplomatique ou consulaire, des réfugiés reconnus ainsi que de certains membres de famille de l'étranger concerné. Cette dispense vaut également pour certaines professions comme les ministres des cultes, les journalistes, les sportifs ou les artistes (pour des périodes de trois mois maximum).
349 Art. 4, § 2 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.
350 Art. 8 de l'AR du 9 juin 1999.
351 Dans cette figure, l'Europe se réfère à la région européenne au sens large (UE-28 et autres pays européens).

Figure 37. Répartition des nationalités d'origine des travailleurs par permis, 2013 (Source : SPF Emploi)



1.2.2. | Des différences régionales importantes

Plus de 62.000 permis de travail ont été délivrés ou renouvelés au cours de l'année 2013, soit une diminution de quasiment 4% par rapport à l'année 2012. Les permis B, les plus fréquents, représentent près de 60% du total (37.005 permis), les permis C environ 40% (24.598 permis) et les permis A sont délivrés de façon tout à fait marginale, représentant un peu moins de 1% (587 permis). La répartition des permis est par ailleurs peu équilibrée entre les régions, spécialement en ce qui concerne les permis B. En 2013, 71% ont été délivrés en Région flamande, contre 21% à Bruxelles, un peu plus de 8% en Région wallonne et 0,2% en Communauté germanophone.

Pour les permis C, la répartition est un peu plus équilibrée avec 49% délivrés en Région flamande, 28% en Région wallonne et 22% en Région bruxelloise[352].

352 Précisions que les permis B sont délivrés par la Région dans laquelle l'étranger travaille, alors que les permis C sont délivrés par la Région dans laquelle l'étranger a son lieu de résidence.

Tableau 11. Nombre de premiers permis de travail (A, B et C) délivrés et de renouvellements de permis (B et C) par Région, 2013 (Source : SPF Emploi)

	Région Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne	Communauté germanophone	Total
Permis A	136	321	129	1	587
	23,2%	54,7%	22,0%	0,2%	100%
Permis B	7.739	26.096	3.089	81	37.005
	20,9%	70,5%	8,3%	0,2%	100%
1ers permis	2.627	9.106	1.331	0	13.064
Renouvellements	5.112	16.990	1.758	81	23.941
Permis C	5.492	12.070	6.897	139	24.598
	22,3%	49,1%	28,0%	0,6%	100%
1ers permis	3.427	4.624	3.976		12.027
Renouvellements	2.065	7.446	2.921		12.432

1.2.3. | Des permis de travail de courte durée fréquemment renouvelés

Le nombre de permis de travail B délivrés n'a cessé de baisser entre 2000 et 2004, passant de 7.467 à 4.373 permis accordés[353]. En 2003, on a enregistré une forte baisse qui coïncide avec l'année de création du permis de travail C. Cela dit, à partir de 2005, on constate que le nombre de premiers permis B est en augmentation et ce, jusqu'en 2008. Cette progression est essentiellement liée à l'augmentation des permis délivrés aux nouveaux citoyens de l'Union qui ont fait usage de procédures simplifiées leur permettant d'occuper des emplois dans des secteurs en pénurie de main-d'œuvre (et plus spécifiquement aux Polonais). Plus récemment, ce sont les Roumains et les Bulgares qui se sont trouvés dans cette situation jusqu'au 31 décembre 2013. Par ailleurs, la forte progression du nombre d'octrois de permis de travail B observée entre 2005 et 2008 s'explique principalement par l'augmentation du nombre de permis délivrés par la Région flamande[354]. Dans la Figure 38, nous proposons non seulement de distinguer les premiers permis B des renouvellements de permis B, mais également de présenter l'évolution des permis C délivrés depuis 2007[355]. Ces statistiques indiquent d'une part, que 65% des permis B sont des renouvellements et d'autre part, que la quantité des permis C est également importante : de 2007 à 2013, entre 23.000 et 28.000 permis C ont annuellement été délivrés (premiers permis et renouvellement confondus).

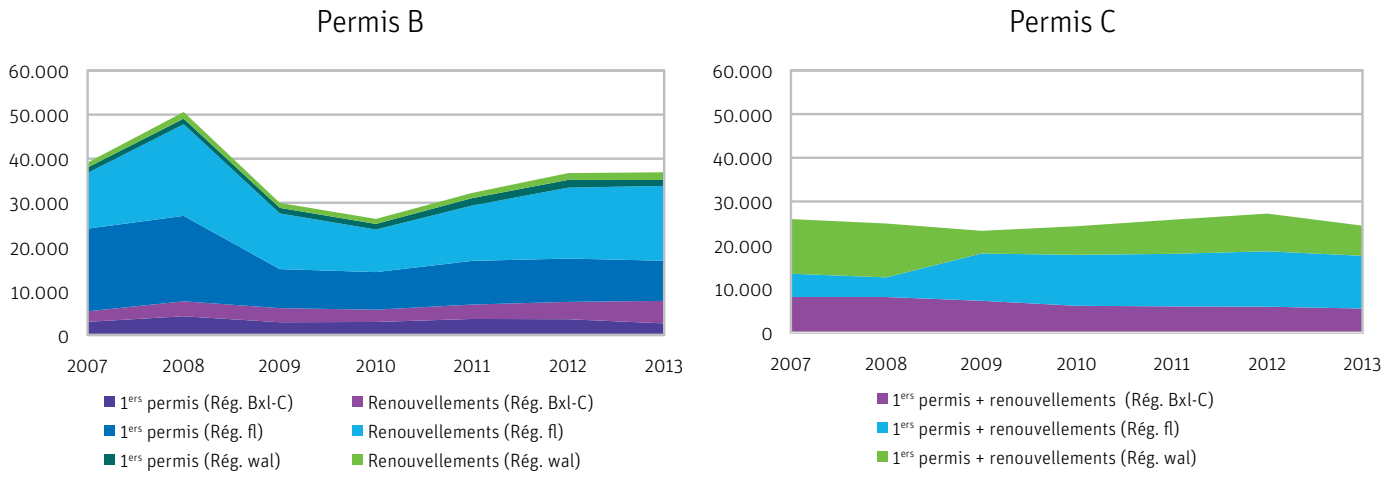
De 2007 à 2013, entre 23.000 et 28.000 permis C ont annuellement été délivrés (premiers permis et renouvellement confondus.

353 Voir : *Rapport annuel Migration 2010*, p. 143 et *Rapport annuel Migration 2011*, p. 94.

354 Les chiffres présentés dans les précédents Rapports annuels Migration ne prenaient en compte que les premiers permis de travail B et pas les renouvellements.

355 Les données disponibles ne nous permettent pas de distinguer les premiers permis C des renouvellements de permis C pour les six années présentées. C'est pourquoi les deux catégories sont présentées conjointement pour chacune des régions.

Figure 38. Premiers permis et renouvellements de permis B et C par Région, 2007-2013 (Source : SPF Emploi)



1.2.4. | Une carte bleue européenne pour les travailleurs hautement qualifiés peu utilisée

La carte bleue européenne est le résultat de la transposition en droit belge de la directive européenne 2009/50/CE qui introduit un système d'admission souple des ressortissants de pays tiers et de leurs familles dans le cadre d'un emploi hautement qualifié[356]. Il s'agit d'un titre de séjour qui autorise son titulaire non seulement à résider sur le territoire belge mais également à y travailler.

Les conditions d'accès à cette carte bleue sont relativement contraignantes[357], ce qui explique sans doute le très faible nombre de cartes délivrées. En 2012, année de création de la carte bleue, aucune demande n'a été enregistrée. En 2013 et 2014, le nombre de demandes introduites et de cartes délivrées reste toutefois extrêmement faible. En 2013, seules cinq cartes bleues ont été délivrées sur sept demandes introduites. En 2014 (pour la période de janvier à mi-novembre), neuf cartes ont été délivrées dont six correspondaient à des premiers titres. Depuis sa création, la carte bleue a été accordée à des personnes issues des États-Unis, du Brésil, d'Inde, d'Afrique du Sud, d'Australie, de Russie et de Serbie.

356 Voir site du SPF Emploi : www.emploi.belgique.be.

357 Le travailleur doit posséder un diplôme de l'enseignement supérieur pour des études d'une durée de trois ans au moins, il doit avoir conclu un contrat de travail à durée indéterminée ou d'une durée égale ou supérieure à un an, sa rémunération annuelle brute doit être égale ou supérieure à 49.995 euros (en 2012), il doit produire un document de voyage en cours de validité et doit posséder une assurance maladie pour les périodes non couvertes par les droits résultant de son contrat de travail. Enfin, il ne doit pas être considéré comme une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

1.3. | Le travail indépendant

1.3.1. | Les cartes professionnelles

En principe, les étrangers qui désirent exercer une activité professionnelle indépendante ayant un intérêt économique, social, culturel, artistique ou sportif pour la Belgique doivent être en possession d'une carte professionnelle. Cela dit, comme pour les permis de travail pour les salariés, certaines personnes en sont dispensées en raison de leur activité, de leur droit de séjour ou de leurs liens familiaux[358]. Les principales personnes exemptées sont les ressortissants de l'Espace économique européen, les étrangers en séjour illimité, les réfugiés reconnus et les conjoints assistant leur époux dans leur activité économique indépendante[359]. La carte professionnelle est spécifique à une activité déterminée et est d'une validité limitée à cinq ans maximum.

En 2014, 1.586 demandes de carte professionnelle ont été introduites. Le nombre total de décisions prises en 2014 est, quant à lui, de 1.620 dont environ deux tiers ont été favorables et ont donné lieu à l'octroi de la carte. Par rapport à 2013, moins de décisions ont été prises, mais proportionnellement plus de décisions ont été favorables. Notons que les décisions prises une année ne se rapportent

358 Loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes ; Arrêté royal du 2 août 1985 portant exécution de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes.

359 D'autres catégories d'étrangers sont dispensées de carte professionnelle, comme les étudiants, certains stagiaires, les commerçants ambulants, etc.

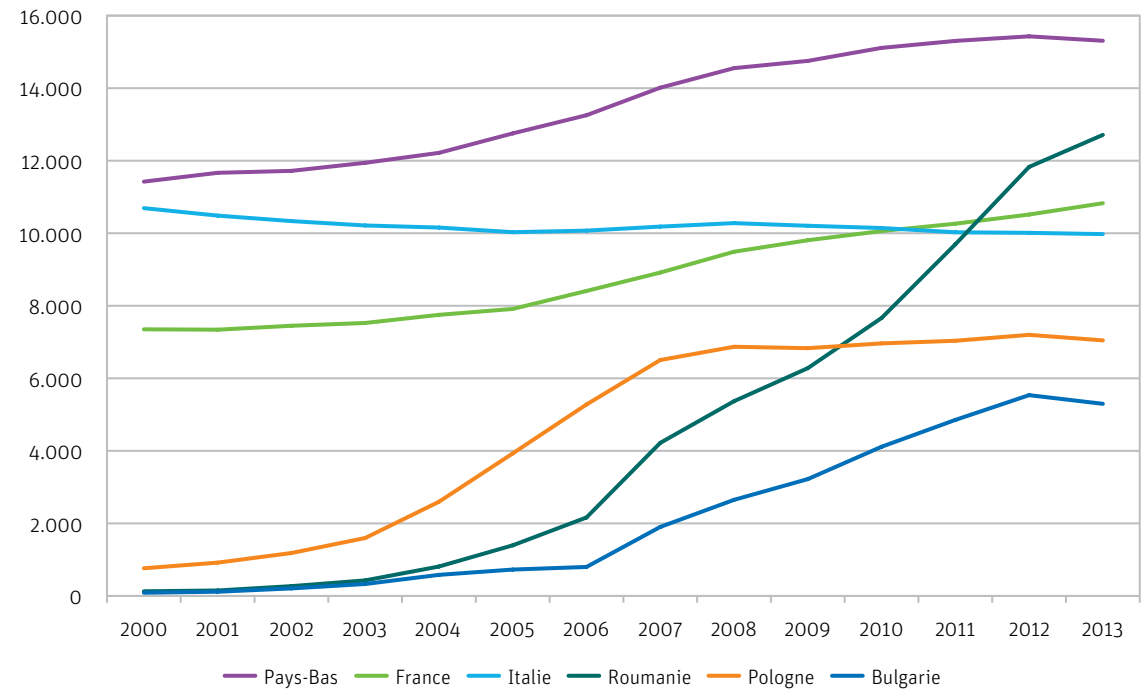
pas toutes à des demandes effectuées la même année[360]. Depuis le 1er janvier 2015, les régions disposent de la compétence de délivrer les cartes professionnelles.

1.3.2. | Les données de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI)

Une autre source de données mérite d'être exploitée pour apprécier l'intensité de l'activité indépendante des étrangers : il s'agit des données de l'INASTI. Cette base de données rassemble tous les indépendants (Belges et étrangers) affiliés auprès de cette institution publique de sécurité sociale[361]. Elle permet dès lors d'étudier le travail indépendant des étrangers de façon complémentaire à la base de données sur les cartes professionnelles. D'une part, toutes les nationalités y sont reprises (alors que les données sur les cartes professionnelles ne portent pas sur les citoyens de l'Union européenne à l'exception des Roumains et des Bulgares) et d'autre part, ces données sont fournies en termes de stocks de façon annuelle (alors qu'en ce qui concerne les cartes professionnelles, seules des statistiques sur les demandes, octrois et refus annuels sont disponibles).

Depuis 2003, le nombre d'indépendants affiliés à l'INASTI n'a cessé d'augmenter. Cette augmentation est essentiellement liée à l'inscription des ressortissants des nouveaux États membres de l'UE. Dans un premier temps, cette progression était principalement alimentée par les Polonais alors que depuis 2007, les Bulgares et surtout les Roumains sont de plus en plus nombreux, arrivant en tête de classement après les Néerlandais et, depuis 2012, devant les Français et les Italiens (Figure 39). Pendant les périodes de mesures transitoires (cf. Encadré 16), et alors même que leur accès au marché du travail était limité aux fonctions en pénurie, les Polonais et plus tard les Bulgares et les Roumains pouvaient s'établir librement comme indépendants. Les tendances que l'on observera durant les prochaines années démontreront si l'entrée de la Croatie dans l'Union européenne impliquera les mêmes constats que ceux observés pour les nouveaux États membres depuis 2003 et 2007.

Figure 39. Évolution du nombre de travailleurs indépendants assujettis à l'INASTI pour les six principales nationalités, 2000-2013 (Source : INASTI)[362]



360 Les quelques chiffres sur les cartes professionnelles proviennent du SPF Économie. Nous ne disposons pas, à l'heure actuelle, de données plus détaillées sur les cartes professionnelles, mais nous espérons pouvoir présenter davantage d'informations à l'avenir.

361 Les indépendants ont également la possibilité de s'affilier auprès d'une caisse d'assurance sociale de droit privé.

362 Notons que les données présentées ici tiennent compte de tous les affiliés non-belges ayant une activité indépendante en Belgique, peu importe leur lieu de résidence (en Belgique ou à l'étranger).

Si les Bulgares et les Roumains ont le plus contribué à l'augmentation du nombre de travailleurs indépendants étrangers en Belgique au cours de ces cinq dernières années, ils ont été particulièrement présents dans certains secteurs d'activité. En 2012, 51% des ressortissants bulgares et 72% des ressortissants roumains travaillaient dans le domaine de l'industrie. Cette branche d'activité a pris une ampleur particulière au cours des dernières années, avec pour conséquence une forte diminution de l'implication de ces nationalités dans le secteur du commerce (valant respectivement 34% et 11% parmi les ressortissants bulgares et roumains). Les Néerlandais, les Français, les Anglais, les Italiens ainsi que les Espagnols ont également récemment connus une baisse de leur implication dans le commerce, au profit des professions libérales. Le secteur du commerce reste prédominant pour les Marocains et les Turcs, mais aussi pour les Grecs, puisque près de 60% des indépendants ayant l'une de ces trois nationalités y étaient occupés en 2013. Ajoutons également que parmi les 1.383 travailleurs indépendants chinois répertoriés comme tels par l'INASTI au 31 décembre 2013, 84% d'entre eux (soit 1.156 individus) appartiennent également à la filière du commerce[363].

Si les Bulgares et les Roumains ont le plus contribué à l'augmentation du nombre de travailleurs indépendants étrangers en Belgique au cours de ces cinq dernières années, ils ont été particulièrement présents dans certains secteurs d'activité.

1.4. | Autres statuts liés à une activité professionnelle

1.4.1. | Les travailleurs détachés

Si une entreprise située à l'étranger obtient un contrat en Belgique, elle peut y envoyer ses travailleurs dans le cadre d'une procédure de détachement. Elle doit alors faire une déclaration de détachement par voie électronique via le système LIMOSA[364]. Si une même personne fait l'objet de plusieurs détachements sur une même année, chaque détachement devra être enregistré. Grâce à ce système, l'Office National de Sécurité sociale[365] (ONSS) tient des statistiques précises du nombre de détachements et du nombre de travailleurs détachés en Belgique, tant pour les salariés que pour les indépendants.

Tableau 12. Nombre total de déclarations de détachement de travailleurs salariés et d'indépendants de 2008 à 2014[366] (Source : ONSS)

2008	245.822
2009	217.952
2010	261.004
2011	339.552
2012	373.237
2013	456.655
2014	531.120

Le Tableau 12 présente le nombre de déclarations de détachement de travailleurs (salariés et indépendants). On peut y voir la hausse des détachements qui ont plus que doublé depuis 2008.

De 2008 à 2014, la proportion de travailleurs indépendants est passée de 10% à 15%. En termes d'effectifs, le nombre de travailleurs indépendants a plus que doublé sur la même période (passant d'environ 11.000 à environ 28.000). La proportion d'indépendants varie fortement d'une nationalité à l'autre. En 2014, elle est par exemple de 2% pour les travailleurs portugais et de 61% pour les travailleurs détachés slovaques. Le nombre de travailleurs salariés est quant à lui passé d'environ 105.000 en 2008 à environ 165.000 en 2014.

363 Les chiffres utilisés pour la rédaction de ce paragraphe proviennent de fichiers directement transmis par l'INASTI.

364 LIMOSA est l'acronyme de *Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratie Onderzoek bij de Sociale Administratie* (Réseau transnational d'information pour l'étude des flux migratoires à l'administration sociale). Le système LIMOSA a été remanié en 2013 suite à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne qui le jugeait contraire à la libre circulation de services. Pour plus d'information sur ce sujet, voir : *Rapport annuel Migration 2013*, pp 129-130.

365 Informations reçues par mail de l'ONSS - Direction des Relations internationales le 5 mars 2014.

366 Les données de ce tableau présentent le nombre de *déclarations* enregistrées, mais une même personne peut faire l'objet de plusieurs déclarations au cours d'une année calendrier. Cette personne est, dans ce cas, comptabilisée plusieurs fois : une seule fois dans les statistiques par *individus* mais plusieurs fois dans les données sur les *déclarations*. Un même individu peut également être déclaré au cours d'une même année en tant que salarié et en tant que travailleur indépendant, et de mêmes individus peuvent avoir été déclarés pendant plusieurs années. Le but de ce double enregistrement est d'avoir une vue sur les flux, l'évolution et le nombre de détachés. Les données des figures 40 et 41 présentent par contre les statistiques des *individus* détachés.

Figure 40. Évolution du nombre de travailleurs détachés par statut de 2008 à 2014
(Source : ONSS)

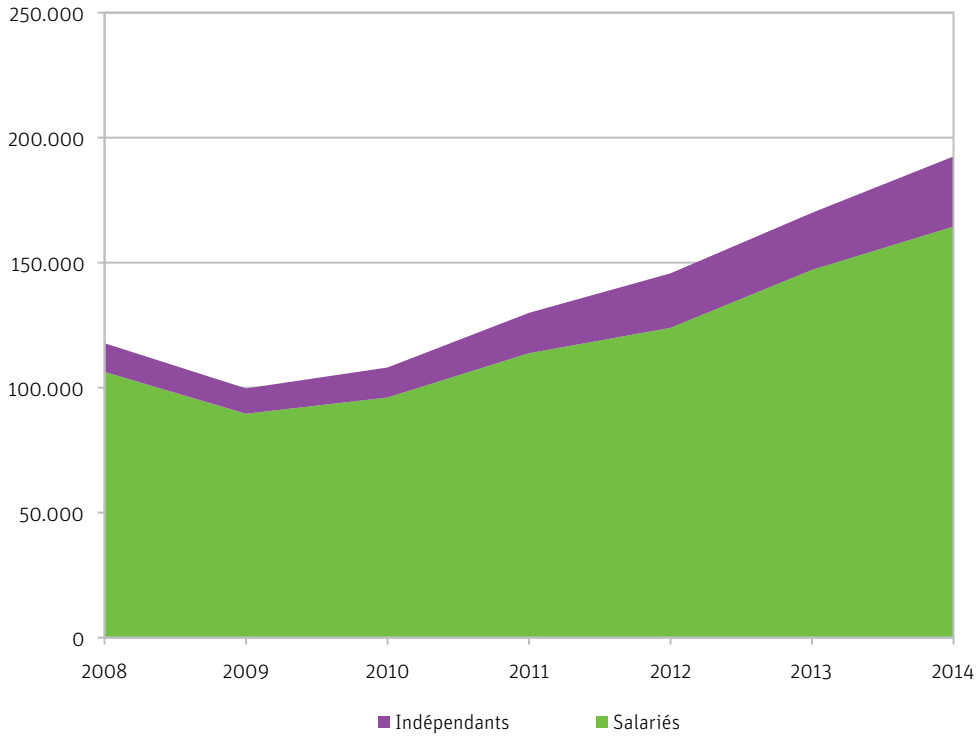
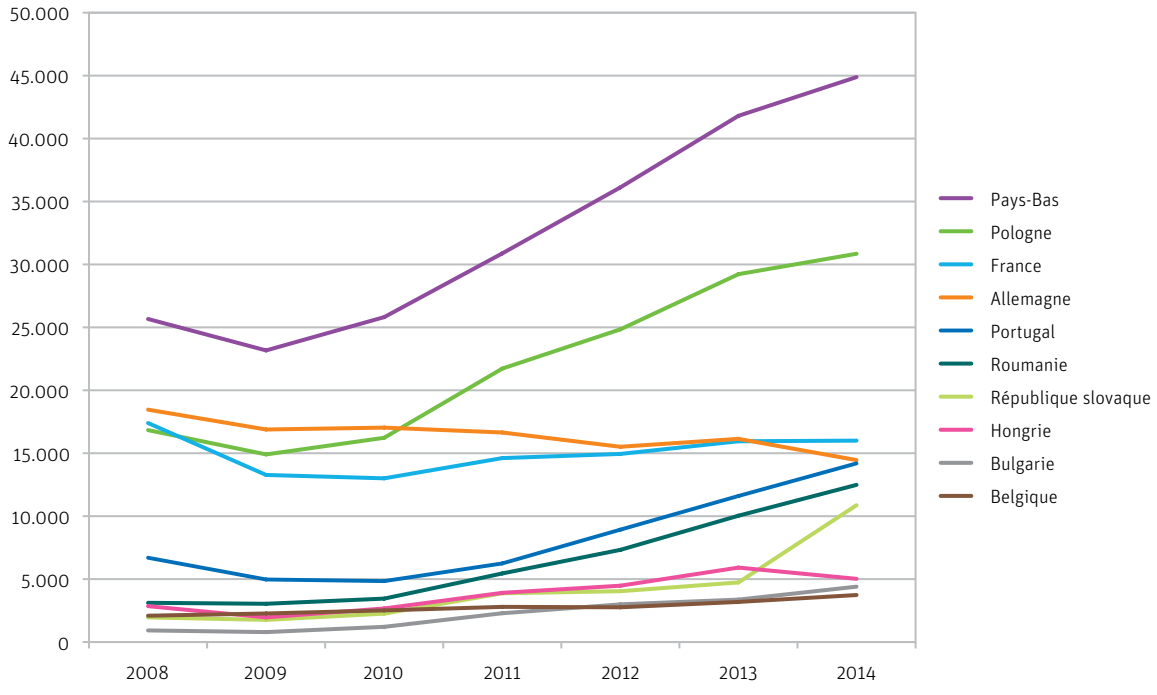


Figure 41. Évolution du nombre de travailleurs détachés (salariés et indépendants) par nationalité de 2008 à 2014 pour les dix principales nationalités en 2014 (Source : ONSS)



Les pays frontaliers restent les principales nationalités des travailleurs détachés en Belgique. Les Néerlandais maintiennent leur première place et continuent leur croissance (+75% entre 2008 et 2014) pendant que le nombre de détachés français (troisièmes du classement) et allemands (quatrièmes) diminue (-8% pour les Français et -22% pour les Allemands entre 2008 et 2014). Ces deux pays voisins se sont vus devancés depuis 2011 par les Polonais qui occupent la deuxième place du classement et dont le nombre de travailleurs détachés continue de croître (+83% entre 2008 et 2014).

D'autres pays d'Europe de l'Est envoient de plus en plus de travailleurs détachés. Les détachés roumains occupent la sixième place du classement, leur nombre a quadruplé entre 2008 et 2014, comme les Bulgares qui occupent la neuvième place. Bien qu'en légère diminution depuis 2013, les détachés hongrois occupent encore la huitième place.

D'autres pays d'Europe de l'Est se démarquent par une hausse importante entre 2013 et 2014. C'est le cas de la République slovaque qui est passée de la huitième à la septième place en doublant ses effectifs. C'est aussi le cas du Kosovo, de l'Ukraine, de la Bosnie-Herzégovine, de la Slovénie et de la Croatie qui ont tous vu leur nombre de travailleurs détachés au minimum doubler et qui sont entrés dans le top 20 en 2014.

Les travailleurs détachés de nationalité belge sont des Belges qui travaillent à l'étranger et qui ont été envoyés en mission en Belgique par leur employeur.

1.4.2. | Les personnes bénéficiant du statut diplomatique et consulaire

En date du 25 mars 2015, le nombre de cartes d'identité spéciales délivrées à des étrangers en Belgique par le SPF Affaires étrangères était de 70.824. Une augmentation est visible puisqu'un an plus tôt, ce chiffre était d'environ 60.491 cartes (soit une augmentation de 17%). Ce chiffre prend en compte les cartes délivrées à des titulaires (34.703) ainsi qu'à des membres de leur famille (36.121) qui possèdent à cette date un statut privilégié pour résider temporairement en Belgique. Cela concerne le personnel des nombreuses missions diplomatiques ou consulaires (ainsi que les membres de leur famille) qui restent domiciliés dans leur pays d'origine comme : les diplomates, le personnel technique et administratif, le personnel de maison et les domestiques des diplomates, mais aussi ceux qui travaillent ici comme fonctionnaires pour une organisation internationale (ainsi que les membres de leur famille).

Parmi ces cartes d'identité spéciales, 234 ont été délivrées à des employés de maison et 37 aux membres de la famille de ces employés (donc 271 au total) ; 235 cartes d'identité spéciales ont été délivrées au personnel de service et 166 aux membres de leur famille (soit 401 au total). Ce total de 672 cartes pour les employés de maison et le personnel de service reste stable puisqu'on en avait répertorié 683 un an plus tôt et 700 l'année précédente.

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

2.1. | Libre circulation des citoyens de l'UE

2.1.1. | Contexte

Deux nouvelles directives portant sur la mise en œuvre de la libre circulation au sein de l'UE ont été adoptées en 2014 au niveau européen. La première[367] contient des mesures visant à faciliter l'exercice de la libre circulation et de l'égalité de traitement des travailleurs de l'UE et la mise en œuvre plus effective de la directive libre circulation[368]. La seconde[369] a pour but d'améliorer et d'uniformiser l'application et le contrôle des règles de la directive sur les travailleurs détachés[370]. Le focus y est consacré plus loin dans ce chapitre.

Sur le plan national, nous nous intéresserons à l'augmentation du nombre de retraits du droit de séjour pour des citoyens de l'UE en Belgique, entre autres parce que les intéressés constitueraient une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale[371]. En marge de cela, nous évoquerons quelques nouvelles dispositions légales de mars 2014 visant à transposer la directive libre circulation. Les nouvelles dispositions qui touchent au

367 Directive 2014/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs.
368 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.
369 Directive 2014/67/EU du Parlement Européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.
370 Directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.
371 Art. 42bis § 1 alinéa 2 de la loi sur les étrangers.

droit à la vie familiale des citoyens de l'UE sont abordées au chapitre III.2 tandis que la régionalisation de la politique du marché de l'emploi est examinée plus loin dans le chapitre[372].

2.1.2. | Retrait du droit de séjour de citoyens de l'UE et des membres de leur famille[373]

Augmentation des retraits de titres de séjour de citoyens de l'UE

L'année dernière, le nombre croissant de retraits de titres de séjour de citoyens de l'UE en Belgique a beaucoup fait parler de lui au niveau national et même européen[374].

Il est possible de mettre un terme au droit de séjour d'un citoyen de l'UE lorsqu'il ne répond plus aux conditions de son séjour (voir Encadré 17) ou, s'il n'est pas économiquement actif et lorsqu'il « constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale »[375]. Par ailleurs, le droit de séjour peut aussi être retiré pour d'autres raisons, comme la fraude, mais cela ne concerne qu'une petite minorité de cas[376].

Encadré 17

Un citoyen de l'Union a le droit de séjourner en Belgique s'il[377] :

1. est économiquement actif en Belgique comme :
   - travailleur salarié ou indépendant;
   - demandeur d'emploi, pour autant qu'il puisse amener la preuve qu'il recherche un emploi et qu'il a des chances réelles d'en trouver un;
2. dispose de ressources suffisantes[378], afin de ne pas devenir une charge pour le système d'aide sociale, et possède une assurance-maladie;
3. suit des études à titre principal, dispose de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour le système d'aide sociale et possède une assurance-maladie.

Ces trois catégories de citoyens de l'UE ont aussi le droit de se faire accompagner par des membres de leur famille.

On observe depuis 2010 une forte augmentation du nombre de retraits de titres de séjour de citoyens européens et de membres de leur famille :

- 502 en 2010;
- 1.542 en 2011;
- 2.470 en 2012;
- 2.712 en 2013;
- 2.042 en 2014.

Un coup d'œil sur la nationalité des intéressés donne le classement suivant en 2013 : Roumains (816), Bulgares (393), Espagnols (323), Néerlandais (305) et Italiens (265)[379].

Dans sa note de politique générale, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a annoncé examiner en priorité des dossiers de citoyens de l'UE qui constituent une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale. Ce motif a déjà provoqué une grande partie des retraits au cours des

372 Il convient également de mentionner un jugement de juin 2014 de la Cour constitutionnelle, qui a des implications sur le droit à l'aide sociale et l'aide médicale urgente pour les citoyens de l'UE. Ce point sera approfondi au chapitre VI.

373 Voir également chap. 10, Différences de traitement.

374 Une série de questions parlementaires ont été consacrées à cette thématique en Belgique, aux Pays-Bas et au Parlement européen. La presse nationale et européenne s'en est fait l'écho. En Belgique, il y a eu entre autres la réaction d'un groupe d'universitaires, voir : Knack, *Uitzettingen van EU-burgers. Een fenomeen dat ons alarmeert, en mobiliseert.* Vrije tribune du 16 mai 2014. Consultable sur : www.knack.be/nieuws/belgie/uitzettingen-van-eu-burgers-een-fenomeen-dat-ons-alarmeert-en-mobiliseert/article-opinion-143777.html.

375 Art. 42bis de la loi sur les étrangers.

376 D'après les rapports d'activité de l'OE mentionnés ci-dessous, les autres raisons représentent en gros 5% des cas.

377 Art. 40 § 4 de la loi sur les étrangers.

378 La loi précise que les « ressources suffisantes » (catégorie 2 + 3) doivent au moins correspondre au niveau de revenus sous lequel la personne concernée peut bénéficier d'une aide sociale. Dans le cadre de l'évaluation des ressources, il est tenu compte de la situation personnelle du citoyen de l'Union (notamment la nature et la régularité de ses revenus et le nombre de membres de la famille qui sont à sa charge).

379 OE, *Rapport d'activité 2011*, p. 94; OE, *Rapport d'activité 2012*, p. 105 et OE, *Rapport d'activité 2013*, p. 108.

dernières années[380]. Entre juillet 2011 et la fin juin 2014, 5.245 citoyens de l'UE et des membres de leur famille se sont vu retirer leur droit de séjour pour cette raison, dont 1.677 en 2013 et 661 durant le premier semestre de 2014[381].

Transfert de données entre services

La hausse des chiffres au cours des dernières années s'explique par un suivi plus rigoureux, en combinaison avec un important investissement dans le transfert de données entre différents services et l'OE via la Banque Carrefour de la sécurité sociale[382]. L'OE reçoit désormais régulièrement des données personnelles sur différentes catégories de citoyens de l'UE (sans droit de séjour permanent) :

- du SPP Intégration sociale (depuis 2011) : données personnelles sur les citoyens de l'UE qui bénéficient depuis au moins trois mois du revenu d'intégration sociale (ou équivalent)[383];
- de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) : des informations sur les citoyens de l'UE dont il s'avère, après un contrôle, qu'ils n'exercent pas de véritable activité professionnelle[384] ;
- de l'Office national de sécurité sociale (depuis 2012) : des données sur les travailleurs au moyen de l'application en ligne DOLSIS ;
- de l'Office national de l'Emploi (depuis 2013) : des informations sur les citoyens de l'UE qui sont sans emploi pendant six mois consécutifs et qui ont travaillé moins de douze mois avant cette période de chômage.

Pas de retrait automatique autorisé

Pour des citoyens de l'UE, le fait d'être pendant une certaine période à charge du système d'aide sociale (revenu d'intégration sociale), de perdre leur inscription comme indépendant auprès d'une caisse d'assurances sociales ou de percevoir une allocation de chômage peut parfois avoir des conséquences sur leur droit de séjour.

À cet égard, Myria tient à rappeler que l'OE ne peut en aucun cas retirer automatiquement leur droit de séjour à des citoyens de l'UE, mais doit effectuer une évaluation individuelle (voir plus loin). Myria souligne également qu'à la lumière de la directive libre circulation, ces personnes ne peuvent pas être soumises à un contrôle systématique. L'article 14 de cette directive stipule en effet qu'un ressortissant de l'UE et les membres de sa famille conservent leur droit de séjour tant qu'ils ne constituent pas une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du pays d'accueil et tant qu'ils satisfont aux conditions de leur séjour. Par ailleurs, cet article précise que le fait de recourir à l'aide sociale ne peut pas entraîner automatiquement une mesure d'expulsion. En ce qui concerne le respect des conditions de séjour, la directive précise que les États membres peuvent le vérifier « dans certains cas spécifiques lorsqu'il est permis de douter » que les conditions de séjour sont encore remplies, mais que cela ne peut pas se faire de manière systématique.

Un certain nombre d'acteurs du monde universitaire[385] et d'organisations[386] estiment que la Belgique n'applique pas correctement le droit européen et que le transfert systématique de données est difficilement conciliable avec la directive libre circulation.

Ces organisations ont soulevé la question auprès de la Commission européenne en se référant, entre autres, au cas d'un travailleur italien. Après 23 ans de carrière en Italie, ce dernier a commencé à travailler en Belgique en juillet 2013. À la suite de la faillite de son employeur, il a perdu son emploi au printemps 2014 et il a obtenu une allocation de chômage en raison de ses années de carrière en Italie et en Belgique. Mais cinq mois plus tard, il perdait son droit à cette allocation et sur base de cela son droit de séjour lui a été retiré.

380 Depuis juillet 2011 (début de l'échange de données avec le SPP Intégration sociale, voir plus loin), les retraits sont comptabilisés de manière distincte sur cette base-là.

381 OE, *Rapport d'activité 2012*, p. 105; OE, *Rapport d'activité 2013*, p. 108; Chambre des représentants, *Note de politique générale Asile et Migration*, 28 novembre 2014, Doc 54 0588/026, p. 31.

382 Il a fallu obtenir entre autres plusieurs autorisations de la Commission de la protection de la vie privée pour pouvoir réaliser ce transfert de données. Voir : Commission de la protection de la vie privée, Comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé, entre autres délibération n°12/54 du 3 juillet 2012 (application DOLSIS) ; n° 11/31 du 5 avril 2011 ; n°11/45 du 7 juin 2011 ; n° 12/98 du 6 novembre 2012 (SPP Intégration sociale), n° 13/051 du 7 mai 2013 (Office national de l'Emploi).

383 Pour plus de détails et d'information, voir : SPP Intégration sociale, Analyse des flux de données entre l'OE et le SPF IS. Consultable sur : www.mi-is.be/be-fr/doc/cpas/analyse-des-flux-de-donnees-entre-loe-et-le-spp-is.

384 Pour pouvoir obtenir un permis de séjour, les personnes qui veulent s'établir en Belgique sous un statut d'indépendant doivent demander une attestation spéciale à une caisse d'assurances sociales. Elles doivent pour cela remplir un questionnaire qui sert de base à l'INASTI pour contrôler l'authenticité du statut d'indépendant. S'il n'y a pas d'activité professionnelle réelle, l'INASTI demande de supprimer l'affiliation et en informe l'OE.

385 A. Bailleux, J-Y. Carlier, D. Dumont, P. Martens, J.-F. Nevens, « Libre circulation des citoyens européens : du mauvais usage par la Belgique de ses banques de données sociales », tribune d'opinion dans *La Libre Belgique*, 5 février 2015. Consultable sur www.lalibre.be.

386 Voir : lettre d'Inca, ABVV-FGTB, EU Rights Clinic et BXL Laïque à M. Prodromos Mavridis. Consultable sur : www.osservatorioinca.org/section/image/attach/Lettre_CE_2014_11_04.pdf.

Ceci semble contraire à l'article 7,3 de la directive libre circulation, en vertu duquel un travailleur de l'Union conserve son droit de séjour pendant au moins six mois s'il devient chômeur durant la première année de travail et, plus tard, s'il est demandeur d'emploi tant qu'il peut prouver qu'il a une chance réelle de trouver du travail. Dans la situation décrite ci-dessus, le ressortissant italien a perdu son droit de séjour après moins de six mois de chômage et après une longue carrière. La motivation invoquée était qu'en raison de la « longue période d'inactivité, il n'a pas de chance réelle de trouver du travail ». Selon les organisations et les acteurs universitaires précités, il ne s'agit pas d'un cas isolé : on assiste à des retraits automatiques à la suite des transferts de données entre services publics.

Comme nous l'avons indiqué, l'OE doit pourtant examiner le dossier de manière individuelle et tenir compte des circonstances spécifiques avant de décider du retrait du droit de séjour. Il convient d'observer à cet égard que, dans un certain nombre de domaines, la législation nationale n'est pas encore en conformité avec la directive libre circulation. C'est ce qui a poussé la Commission européenne à ouvrir en 2013 une procédure d'infraction contre la Belgique[387].

La loi du 19 mars 2014 a dès lors introduit un certain nombre de modifications et notamment un examen de la proportionnalité : avant que l'OE ne décide de retirer le droit de séjour, il doit tenir compte de la durée du séjour de l'intéressé en Belgique, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle en Belgique et de ses liens avec le pays d'origine.

La loi stipule également que, pour juger si des citoyens de l'UE économiquement non actifs constituent une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale, l'OE tient compte du caractère temporaire ou non des difficultés, de la durée du séjour en Belgique, de la situation personnelle et du montant de l'aide allouée[388].

Changement de pratique : un emploi dans le cadre de l'article 60 peut servir de base à un séjour comme travailleur de l'UE[389]

Jusqu'à la fin avril 2014, le droit de séjour était également retiré ou refusé à des citoyens de l'UE si ceux-ci étaient mis au travail dans le cadre de l'article 60 § 7 de la loi sur les CPAS [390]. Avant cette date, l'OE et le Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE) ne considéraient pas que les personnes actives dans ce cadre-là étaient des travailleurs de l'UE. L'OE et le CCE estimaient en effet que cette forme de mise au travail ne constituait pas « une activité réelle et effective » parce qu'elle visait uniquement la réinsertion et la réintégration dans le système de sécurité sociale et sur le marché de l'emploi. Ils suivaient en fait un arrêt de la Cour de justice de l'UE qui avait été pris dans des circonstances très spécifiques, sans tenir compte de la jurisprudence ultérieure de la Cour statuant au sujet de situations qui semblent comparables à l'article 60 en Belgique[391]. Dans sa note de politique générale, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration indique vouloir poursuivre la ligne politique en vigueur depuis la fin avril 2014, selon laquelle un emploi dans le cadre de l'article 60 constitue bel et bien une base à part entière pour être considéré comme un travailleur de l'UE.

Mobilité en termes de départ de citoyens de l'UE

En général, les citoyens de l'UE constituent le plus grand groupe de migrants, aussi bien en termes d'immigrations (63%) que d'émigrations (67%). En 2013, ils présentaient une plus grande mobilité en termes de départs que les citoyens de pays tiers. Des 50.240 citoyens de l'UE qui ont quitté la Belgique en 2013 selon les données du Registre national, 25.541 ont déclaré leur départ auprès de la commune et 25.029 ont été radiés d'office.

Il faut noter que les citoyens de l'UE-15 déclarent plus leur départ (20.396) qu'ils ne sont radiés (15.842). Les citoyens de l'UE-12 plus Croatie sont plus radiés (9.217) qu'ils ne déclarent leur départ (5.145). Certaines radiations d'office ou départs déclarés ont lieu après le retrait du titre de séjour,

387 Directive 2004/38/CE, *op. cit.* Commission européenne, *Free movement : Commission asks Belgium to comply with EU rules* in « February infringements package : main decisions », 21 février 2013. Consultable sur : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_en.htm ; Site internet Point de contact belge du Réseau européen des Migrations, *Belgium has to fully transpose the Free Movement Directive,* 21 février 2013. Consultable sur : www.emnbelgium.be/news/belgium-has-fully-transpose-number-provisions-free-movement-directive.

388 Loi du 19 mars 2014 modifiant la loi du15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, MB 5 mai 2014.

389 Kruispunt Migratie-Integratie, *Unieburgers met artikel 60-tewerkstelling toch EU-werknemers met verblijfsrecht*, 3 septembre 2014; et Kruispunt Migratie-Integratie, *Begrip « EU-werknemer » en de Belgische artikel 60-tewerkstelling*, 23 juillet 2013.

390 Un emploi dit « article 60 » est un emploi qui est proposé par le CPAS (qui fait office d'employeur) à une personne qui est sortie du marché de l'emploi en vue de la réinsérer dans le système de sécurité sociale et dans le monde du travail. Voir site internet SPP Intégration sociale : www.mi-is.be/be-nl/ocmw/artikel-60-7; Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

391 L'OE et le CCE se basaient sur l'arrêt Bettray (CJUE, C-344/87, 31 mai 1989), sans tenir compte des arrêts Birden (CJUE, C-1/97, 26 novembre 1998) et Trojani (CJUE, C-456/02).

d'autres sont la conséquence d'un départ décidé par le citoyen de l'UE, que celui-ci en ait fait la déclaration ou non.

2.2. | Migration économique des ressortissants de pays tiers

2.2.1. | Nouvelles directives européennes sur les travailleurs saisonniers et les travailleurs transférés au sein d'une entreprise

Au niveau européen, les initiatives de la dernière décennie visant à développer une politique globale de la migration économique se sont heurtées à de vives réticences de la part des États membres. On a dès lors choisi de prendre progressivement des mesures pour un certain nombre de catégories de ressortissants de pays tiers. Deux directives ont été adoptées en 2014 pour deux catégories supplémentaires de migrants économiques : les travailleurs saisonniers[392] et les travailleurs transférés au sein d'une entreprise[393] (*Intra Corporate Transferees (ICT)*)[394]. Ces deux directives devront être transposées dans le droit national d'ici le 30 septembre 2016 (travailleurs saisonniers) et le 29 novembre 2016 (travailleurs transférés) (voir aussi ci-dessous).

Une directive-cadre générale (dite du permis unique[395]) pour les migrants économiques et une directive sur une carte bleue européenne pour les travailleurs très qualifiés[396] avaient déjà été adoptées auparavant. La Commission européenne a intégré en 2013 un dernier groupe de migrants économiques, les stagiaires rémunérés, dans une proposition de directive relative aux étudiants et aux chercheurs ressortissants de pays tiers. Les négociations à ce sujet se sont poursuivies en 2014[397].

Ces directives propres à certains publics cibles ne créent pas de droit de séjour en soi, mais visent à harmoniser les procédures ainsi que certains droits. La régionalisation de la politique de migration économique en Belgique, avec des différences éventuelles d'une région à l'autre, soulève des défis supplémentaires à cet égard.

2.2.2. | Au niveau belge

Régionalisation de la politique de migration économique : état des lieux

Depuis 2014, la politique d'emploi des travailleurs et des indépendants étrangers relève de la compétence des Régions. Ce transfert de compétences était inclus dans la loi spéciale relative à la sixième réforme de l'État du 6 janvier 2014 et entrée en vigueur le 1er juillet 2014[398].

La compétence de réglementation et de sanction en matière des **permis de travail A et B**[399] ainsi que la compétence réglementaire et exécutive pour les **cartes professionnelles** sont ainsi passées du pouvoir fédéral aux régions (et à la Communauté germanophone). Les régions sont donc désormais responsables de la réglementation, de l'application, du contrôle[400] et de la délivrance des permis de travail A et B et des cartes professionnelles.

Exception à la règle (et qui doit être interprétée de manière restrictive, selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle), le cadre réglementaire pour le **permis de travail C** reste fédéral. Il en va de même pour les dispenses de cartes professionnelles qui découlent directement de la situation de séjour de l'intéressé. Cela semble aussi être le cas pour les dispenses de permis de travail sur la même base, mais la loi n'est pas claire à ce

392 Directive 2014/36/EU du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier.

393 Directive 2014/66/EU du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe.

394 Nous avons déjà parlé de l'adoption des directives dans le *Rapport annuel Migration 2013* (pp. 134 et ss.).

395 Directive 2011/98/EU 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 État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (dans la suite du texte : « directive permis unique »). Voir aussi : *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 112-113 et pp. 114-119.

396 Directive 2009/50/EG du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.

397 Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, d'échange d'élèves, de formation rémunérée et non rémunérée, de volontariat et de travail au pair*, 25 mars 2013, COM(2013) 151 def.

398 Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État (MB, 31 janvier. 2014).

399 Ainsi que pour la carte bleue, etc. En ce qui concerne le permis de travail B, il y a toutefois aussi un certain nombre de dispositions liées à la situation spécifique de séjour de l'intéressé. Il est possible que l'aspect normatif reste aussi une compétence fédérale.

400 Le contrôle est une compétence partagée entre l'État fédéral et les Régions.

sujet[401]. Pour éviter toute ambiguïté, précisons que le droit de séjour reste une compétence fédérale[402].

Le transfert de compétences est officiellement intervenu le 1er juillet 2014, mais une période de transition est encore prévue pour réaliser le transfert effectif du budget et du personnel, du pouvoir fédéral aux régions (pour le 31 décembre 2015 au plus tard). Cette période de transition a déjà pris fin le 1er janvier 2015 pour ce qui est des cartes professionnelles. Une task force interfédérale (comprenant des représentants des différents services publics) a convenu d'un certain nombre de mesures transitoires dans des protocoles d'accord. Le personnel fédéral qui traitait les dossiers avant le 1er juillet 2014 a continué à le faire, mais au nom de la région compétente.

Il est trop tôt pour savoir comment les régions utiliseront ces nouvelles possibilités politiques dans le domaine de la migration économique et donc pour pouvoir dire si, et dans quelle mesure, la réforme institutionnelle redessinera fondamentalement le paysage pour les travailleurs salariés et indépendants étrangers. On peut comprendre que l'accent ait été mis jusqu'ici sur le transfert concret et pratique de la compétence plutôt que sur la mise sur pied d'une nouvelle politique. En tout cas, l'ancienne législation reste en vigueur jusqu'à ce que les régions élaborent leur propre réglementation.

Perspectives politiques

Les gouvernements qui ont vu le jour en 2014 ont déjà levé un coin du voile dans leurs déclarations politiques. Nous résumons ici quelques éléments extraits des déclarations des gouvernements wallon, flamand et fédéral.

Le gouvernement wallon[403]

- veut mieux encadrer la migration économique;
- veut organiser de manière appropriée l'accès au marché du travail des travailleurs étrangers, notamment pour éviter qu'ils deviennent une charge pour leurs familles ou pour l'État;
- veut permettre aux étrangers en possession d'un permis de travail B de changer d'emploi et d'employeur (en conservant l'enquête du marché de l'emploi);
- veut faire de l'obligation d'apprentissage de la langue de la commune de résidence (sans impact budgétaire pour la région) un critère de renouvellement du permis B;
- veut définir des critères clairs pour la délivrance des cartes professionnelles et établir une liste de secteurs confrontés à des besoins économiques;
- veut prendre des mesures supplémentaires contre le dumping social;
- veut mettre en place une procédure de protection des travailleurs étrangers qui font l'objet d'une exploitation par leur employeur.

Le gouvernement flamand[404] :

- veut tendre vers une politique globale flamande de l'emploi, en collaboration avec la Wallonie, Bruxelles, les pays voisins et le reste de l'Europe, en exploitant d'abord les réserves existantes sur le marché de l'emploi et en développant la mobilité interrégionale avec Bruxelles et la Wallonie;
- joue la carte d'une migration économique active, simple et orientée sur l'usager pour les travailleurs salariés et indépendants, en conformité avec les besoins spécifiques du marché de l'emploi flamand. On prévoit une migration flexible de travailleurs très qualifiés et moyennement qualifiés via une « liste dynamique de métiers en pénurie »[405];
- veut autoriser l'activité des indépendants étrangers, en raison de leur plus-value spécifique innovante ou économique;
- affirme que le nouveau cadre pour la directive « permis unique » doit être transparent, simple et juridiquement sûr et veut que le permis combiné soit délivré de manière rapide et gratuite;
- veut éliminer le dumping social, entre autres en désignant, au moyen d'une analyse de risques, des catégories ou des secteurs plus ou moins sensibles à la fraude. Des « statuts extrêmement sensibles à la fraude, comme celui d'étudiant au pair », seront modifiés.

401 Voir : J. Vanpraet, « De bevoegdheidsverdeling inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten na de zesde staatshervorming ». In H. Verschueren (ed.), *Ontwikkelingen in het Europees, Belgisch en Vlaams arbeidsmigratierecht, in Migratie en Migrantenrecht*. Brugge, die Keure, 2014, p. 11 et ss.

402 Pour une analyse détaillée, voir : *Rapport annuel Migration 2013*, p.135 ss. Voir aussi : Vlaamse overheid, *Groenboek zesde staatshervorming*, deel 1 Sociaal-Economisch beleid, 16 septembre 2013, p.60 et ss.

403 Gouvernement wallon, *Wallonie, Oser, innover, rassembler, Déclaration de Politique Régionale 2014-2019*, p.17. Consultable sur : http://gouvernement.wallonie.be/sites/default/files/nodes/story/6371-dpr2014-2019.pdf.

404 Gouvernement flamand, *Vooruitgaan, verbinden, vertrouwen. Regeerakkoord Vlaamse regering 2014-2019*, 22 juillet 2014, p.36 Consultable sur : www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2014-2019 et : Vlaamse regering, Beleidsnota 2014-2019 Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie, VR 2014 2410 MED.0421/6, p.43.

405 Ce concept de « liste dynamique de métiers en pénurie » est aussi une recommandation que l'on trouve dans le rapport de recherche : N. Mussche, V. Corluy, I. Marx en J. Haemels, *Arbeidsmarktonderzoek als instrument en basis bij toekomstig arbeidsmarktbeleid en EU vrijhandelsakkoorden*, VIONA 2013, novembre 2013. Le rapport est consultable sur www.werk.be. Pour une brève discussion de ce rapport, voir aussi *Rapport annuel Migration 2013*, p. 137.

Le gouvernement fédéral[406], en concertation avec les Régions :

- veut plaider au niveau européen pour un cadre qui exploite pleinement le potentiel de la migration économique;
- veut étudier dans quelle mesure la migration circulaire peut encore être soutenue.

Vers une transposition de la directive « permis unique », combinée avec la transposition des autres directives sur l'occupation de ressortissants de pays tiers

La Belgique a été mise en demeure en 2014 par la Commission européenne pour son retard dans la transposition de la directive « permis unique ». Cette directive, qui devait être transposée en droit belge avant le 25 décembre 2013, vise à donner aux ressortissants de pays tiers un permis de séjour et de travail combiné au moyen d'une procédure unique. Elle définit aussi un socle commun de droits fondamentaux socio-économiques (conditions de travail, sécurité sociale, droits à la pension ...) en vue de parvenir à une égalité de traitement entre les citoyens de l'UE et les ressortissants de pays tiers qui travaillent légalement dans l'Union[407].

La transposition tardive de la directive permis unique est indissociable des réformes entreprises dans le cadre de la sixième réforme de l'État et de la poursuite de la régionalisation de la politique de migration économique (voir ci-dessus). Il faut en effet désigner une autorité compétente pour l'introduction, la décision et la délivrance du permis combiné. Différentes entités (les régions, la Communauté germanophone et l'État fédéral) sont compétentes et sont donc concernées. Une position commune à ce sujet a été adoptée en avril 2014 lors de la Conférence interministérielle sur l'emploi, la formation et l'économie sociale. L'objectif était de ne pas alourdir la charge de travail pour les administrations concernées[408].

Depuis lors, de nouveaux gouvernements sont entrés en fonction dans chacune de ces entités à la suite des élections au niveau fédéral et régional. C'est à eux de confirmer ou de revoir les accords précédents. Dans la note de politique générale[409] du secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, il est toujours question d'une initiative législative combinée à propos de ces directives, en concertation avec les entités fédérées.

On ne peut pas encore dire clairement si cette position commune de la Conférence interministérielle sera mise en œuvre, mais nous en esquissons ici les grandes lignes. En dehors de quelques points pour lesquels aucune solution n'a encore pu être trouvée, il a été convenu que l'employeur introduirait auprès de l'autorité régionale compétente la demande de permis combiné, cosignée par le travailleur. L'autorité régionale délivrerait alors un accusé de réception dans les quatre jours et statuerait ensuite sur la recevabilité. Il y aurait deux options :

- Si l'examen est *négatif* (refus d'accès au marché de l'emploi), la région compétente prend immédiatement la décision de refus du permis combiné. Un recours contre cette décision est possible auprès de l'instance régionale et ensuite auprès du Conseil d'État.
- Si l'examen est *positif*, la région transmet un avis contraignant et motivé à l'OE, qui est compétent pour les décisions de séjour. L'OE suit cet avis et prend la décision d'octroyer le permis combiné, à moins qu'il y ait des problèmes d'ordre public, de signalement SIS, de santé publique, de fraude ou d'abus. En cas de décision négative, un recours est possible auprès du CCE[410].

En outre, la directive permis unique serait transposée simultanément avec les directives relatives aux travailleurs saisonniers et aux travailleurs transférés ; la procédure dans le cadre de la carte bleue européenne serait mise en conformité avec la procédure pour le permis combiné.

406 Accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014, p. 160-161. Consultable sur : www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf.

407 Pour une analyse plus détaillée de cette directive, nous renvoyons au *Rapport annuel Migration 2012* (p. 116 ss. et p.174 ss.) - Nous évoquons ici les discussions actuelles sur la transposition en droit belge.

408 Ludo Beck (Toezicht sociale wetten). *Economische migratie. Gecombineerde vergunning.* Présentation faite lors de la journée d'étude « Arbeidsmigratie en - mobiliteit van het Vlaams-Europees Verbindingsagenschap vzw », 14 octobre 2014. Consultable sur : www.vleva.eu/arbeidsmigratie.

409 Chambre des représentants, *Note politique générale Asile et Migration*, 28 novembre 2014, Doc 54 0588/026, p. 31.

410 Ludo Beck (Toezicht sociale wetten). *Economische migratie. Gecombineerde vergunning.* Présentation faite lors de la journée d'étude « Arbeidsmigratie en - mobiliteit van het Vlaams-Europees Verbindingsagenschap vzw », 14 octobre 2014. Consultable sur : www.vleva.eu/arbeidsmigratie.

2.3. | La récupération des arriérés de salaire des travailleurs en situation irrégulière

La Commission européenne a publié en mai 2014 une communication[411] sur l'état des lieux de la transposition dans les différents États membres de l'UE de la directive prévoyant des sanctions et mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier[412] (ci-après : directive sanction). Ce document fait état de la transposition de la directive dans les législations nationales mais ne donne pas réellement d'information sur sa mise en œuvre pratique et ses effets. Une étude récente de différentes organisations analyse plus spécifiquement l'application de la directive, notamment dans cinq pays européens (République tchèque, Slovaquie, Roumanie, Hongrie, Pologne)[413].

Depuis la transposition en droit belge de la directive sanction, la loi[414] autorise une série d'organisations à ester en justice pour la récupération des salaires non payés d'un étranger ressortissant de pays tiers qui a travaillé alors qu'il était en séjour irrégulier[415]. Il s'agit des organisations syndicales et patronales ainsi que de Myria. La loi prévoit que d'autres organisations peuvent également se voir confier cette mission par arrêté royal. Aucune autre organisation n'a, jusqu'à présent, été désignée pour le faire.

En 2014 et dans le cadre de cette nouvelle mission légale, Myria a poursuivi son travail d'accompagnement et de suivi de requêtes individuelles. Celles-ci lui sont parvenues par divers canaux (services de premières lignes, permanences téléphoniques, visites en centre fermé …). Elles concernent des situations très variées en termes de profil et de vulnérabilité des étrangers, de suivi parallèle par d'autres organisations ou non, d'emploi exercé ou encore en cours d'exercice, de montant des salaires à récupérer, de secteur d'activité … À travers ces situations individuelles, Myria est confronté à de nombreux questionnements et défis. Ceux-ci portent notamment sur la question des besoins d'accompagnement social des personnes, de leur protection contre un éloignement pendant la procédure de récupération des salaires, de la complexité et la longueur des démarches et procédures, de l'accès effectif aux salaires dus …

C'est pourquoi Myria a également poursuivi son travail de réflexion structurel sur la manière la plus optimale de traiter ces demandes individuelles, la mise en place d'un système de réorientation des dossiers entre les acteurs concernés selon leurs spécificités de travail et sur l'ensemble des questions que pose la mise en pratique de cette compétence. Il a, pour ce faire, rencontré plusieurs des acteurs concernés (services d'inspection, organisations syndicales, ONG ….).

La Cour de justice de l'UE a rendu un arrêt[416] qui précise que les travailleurs en situation irrégulière ont le droit – s'ils remplissent les conditions d'accès – à une indemnité d'insolvabilité en cas de faillite. Suite à cet arrêt, le Fonds de fermeture des entreprises belges a confirmé sa pratique[417]. Il accepte en effet d'intervenir en faveur d'un travailleur ressortissant d'un pays tiers en situation irrégulière à condition que ce dernier puisse être qualifié de « travailleur salarié » selon la loi[418]. L'étranger doit dès lors être en mesure de prouver ses prestations à l'aide de pièces justificatives (par exemple la copie d'une plainte au Contrôle des lois sociales).

Enfin, notons qu'un arrêté royal[419] a été adopté pour fixer le montant forfaitaire que doit payer l'employeur d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier pour rembourser aux autorités les frais liés au retour du travailleur étranger et des membres de sa famille[420]. Ce montant, fixé à 190 euros par jour, couvre les frais d'hébergement en centre fermé ainsi et de soins de santé. Outre cette indemnité, l'employeur est également tenu de rembourser les frais de rapatriement[421].

411 Communication de la Commission du 22 mai 2014 au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2009/52/CE du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

412 Directive 2009/52/CE du 18 juin 2014 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

413 Association For Legal Intervention, Association for Integration and Migration, Hungarian Association for Migrants, Society of Goodwill, Romanian Forum for Refugees and Migrants, *Implementation of the Employers' Sanctions Directive in the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*, 2014, disponible sur : http://interwencjaprawna.pl/en/files/employers-sanctions-directive-overview.pdf.

414 Loi du 11 février 2013 prévoyant des sanctions et des mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal.

415 Pour plus d'informations sur le contenu de cette nouvelle disposition en droit belge et les défis pratiques qu'elle pose, voir : *Rapport annuel Migration 2013*, chap.III.3.C.

416 CJUE, *Tümer*, 5 novembre 2014.

417 ONEM, *Lettre d'information du Fonds de fermeture des entreprises*, décembre 2014, disponible sur : www.onem.be/fr/ffe/documentation.

418 Tel que défini par la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises.

419 A.R. du 15 décembre 2013 fixant l'indemnité forfaitaire visée à l'art. 13, al. 2 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, et le paiement des frais de retour de l'étranger employé illégalement (M.B., 9 janvier 2014).

420 Art. 15 de la loi du 11 février 2013 prévoyant des sanctions et des mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal.

421 Art. 13 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

FOCUS : SOUTENIR LA LIBRE CIRCULATION, PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

Introduction

La libre circulation dans l'UE est à la fois une liberté fondamentale des citoyens et un élément considéré comme essentiel pour la mise en place d'un véritable marché du travail européen[422]. C'est un dispositif central dans la dynamique européenne qui a des implications dans le quotidien d'un grand nombre de personnes. En 2013, c'est un peu plus de sept millions de citoyens européens qui travaillaient et résidaient dans un pays de l'UE autre que le leur, soit 3% du nombre total de travailleurs que compte l'Union[423]. En 2006[424], année européenne de la mobilité, ce pourcentage était de 1,5%. En 2012, en Belgique, on comptait 300.500 travailleurs européens, soit près de 7% de la population nationale[425].

En 2014, la Commission a adopté deux nouvelles directives directement destinées à faciliter la libre circulation. La première vise à renforcer la libre circulation des travailleurs notamment via la promotion de l'égalité de traitement[426] et la seconde vise à garantir, dans le cadre de la libre prestation de services, le respect du niveau approprié de protection des droits des travailleurs détachés[427].

C'est la première de ces deux directives, celle qui soutient la libre circulation des travailleurs par la promotion de l'égalité de traitement entre tous les citoyens européens (ci-après « la directive ») qui sera traitée ici. La migration en Belgique est essentiellement européenne[428]. L'immigration européenne représente 63% de l'immigration en Belgique en 2013. De ce fait, l'enjeu pour la Belgique, en transposant cette directive consiste bien plus dans la mise en place d'un dispositif efficace de réduction des entraves administratives et discriminatoires que dans la facilitation de la mobilité des européens.

3.1. | Une fracture entre le droit et son application effective

La Commission, nous dit-elle, a constaté « une fracture (…) entre le droit et son application effective »[429].

Le droit en question ici est celui de se rendre librement dans un État membre pour y travailler et/ou y résider à des fins d'emploi. C'est un droit conféré aux travailleurs qui sont citoyens de l'Union et aux membres de leur famille. En outre, la libre circulation des travailleurs les protège, en principe, contre toute discrimination sur la base de la nationalité. Si le dispositif légal et réglementaire est bien développé, la Commission constate, en pratique, que les travailleurs de l'Union continuent à être confrontés à des restrictions ou à des obstacles injustifiés dans l'exercice de leurs droits lorsqu'ils se rendent dans un autre État membre. Les travailleurs et les membres de leur famille sont souvent mal informés et peu conscients de leurs droits et des ressources disponibles pour les faire respecter. Ils font ainsi face à la non-reconnaissance de leurs qualifications, à des discriminations sur la base de la nationalité, voire à l'exploitation[430].

La Commission considère que pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, il faut une application plus effective et uniforme des droits reconnus aux travailleurs dans le cadre de la libre circulation.

422 Art. 45 du TFUE, article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Règlement 492/2011.

423 Mémo de la Commission européenne, *Les travailleurs mobiles au sein de l'Union*, 25 septembre 2014, disponible sur : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-541_fr.htm.

424 2006 avait été déclarée Année européenne de la mobilité des travailleurs, et avait pour objectif notamment d'offrir une vaste plate-forme d'échange et de discussion autour des enjeux de la mobilité dans le contexte de la stratégie de Lisbonne.

425 « Free movement of workers : Commission improves the application of worker's rights », *communiqué de presse*, 12 mars 2014.

426 Directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs, J.O.U.E., L 128/8.

427 Directive 2014/67/UE du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de service et modifiant le règlement (UE° n°1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur, J.O.U.E. L 159/11.

428 Voir à ce propos : www.journeedesmigrants.be.

429 Considérant (5) de la directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs, J.O.U.E., L 128/8.

430 Considérant (5) de la directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs, J.O.U.E., L 128/8.

L'application et le contrôle des règles de la libre circulation doivent également être renforcés. Elle affirme ces deux axes de manière constante depuis 2010, que ce soit dans ses communications relatives à la nouvelle stratégie pour le marché intérieur, à l'exercice des droits des citoyens européens ou à la reprise économique[431]. C'est donc avec l'objectif de faire respecter les règles de fond qui organisent la mobilité des travailleurs que l'UE prévoit maintenant des règles particulières, en réalité, des prescriptions minimales, qui sont consacrées par une directive. C'est exclusivement dans le cadre légal de la libre circulation que s'inscrit la directive, dont ni les considérants ni le texte ne réfèrent à aucun des outils du droit communautaire relatif à la lutte contre les discriminations. L'égalité de traitement n'est donc pas un objectif du texte, mais seulement un moyen adéquat ici pour renforcer la libre circulation des travailleurs.

3.2. | Les aspects de la libre circulation qui sont visés

Huit aspects de la libre circulation sont visés directement par la directive :

- l'accès à l'emploi ;
- les conditions d'emploi et de travail (rémunération, licenciement, santé, sécurité sur le lieu de travail, réintégration professionnelle et réemploi) ;
- le bénéfice des avantages sociaux et fiscaux ;
- l'affiliation syndicale et l'éligibilité aux organes de représentation des travailleurs ;
- l'accès à la formation ;
- l'accès au logement ;
- l'accès des enfants à l'enseignement, à l'apprentissage et à la formation professionnelle ;
- l'assistance accordée par les bureaux d'emploi.

Ces droits sont ceux conférés explicitement par le droit européen aux travailleurs, dans le cadre de la libre circulation. Étant donné le cadre de la répartition des compétences au niveau belge, la transposition de cette directive affectera certains de ces domaines qui relèvent clairement de la compétence des entités fédérées. C'est le cas d'une grande partie de ce qui touche à l'emploi[432] y compris l'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle ainsi que l'assistance des bureaux d'emploi, mais aussi du logement, qui relèvent des régions. Par ailleurs, ce sont les communautés qui sont compétentes pour l'accès à l'enseignement. L'affiliation syndicale et l'éligibilité aux organes de représentation des travailleurs, ainsi que le bénéfice des avantages sociaux et fiscaux relèvent, pour leur part, des compétences de l'État fédéral.

3.3. | Des garanties procédurales

Pour soutenir les travailleurs citoyens européens et des membres de leur famille dans l'exercice effectif de leurs droits, la directive met en avant l'importance d'organiser les garanties procédurales qui encadrent ces droits au sein des États membres. Elle souligne ainsi l'accès des travailleurs à un recours effectif, à une protection contre toute conséquence défavorable faisant suite à une plainte ou à une action en justice, à une assistance et à une représentation en cas d'action en justice et à une décision dans un délai raisonnable[433]. L'État belge est en outre responsable de veiller à ce que le soutien de la société civile soit accessible aux citoyens européens.

3.4. | Un organisme indépendant spécialisé

D'ici le 21 mai 2016, la Belgique doit désigner un – ou plusieurs – organismes pour promouvoir l'égalité de traitement et soutenir les travailleurs de l'Union et les membres de leur famille[434].

431 Considérants (6), (7) et (8), Directive 2014/54/CE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs. La communication de la Commission européenne à l'occasion de 2006, année européenne de la mobilité des travailleurs et de 2013, année européenne des citoyens avait également mis en lumière ces enjeux.

432 L'État fédéral conserve les compétences relatives notamment aux éléments essentiels du contrat de travail, à la réglementation du travail, aux restructurations d'entreprises. Pour plus de précisions au sujet des compétences fédérales en matière d'emploi : www.emploi.belgique.be/default.aspx?id=386.

433 Art. 3 et Considérants (14), (15) et (16), directive 2014/54/CE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs.

434 Art. 4 et Considérants (17), (18) et (19), directive 2014/54/CE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs.

Cet organisme doit être habilité à fournir une assistance juridique indépendante, commanditer des enquêtes et des analyses et assurer la publication de rapports indépendants assortis de recommandations. Il doit pouvoir servir de point de contact national pour la coopération et l'échange d'informations entre les États membres. La directive encourage aussi la collaboration entre cet organisme et les services d'information et d'assistance déjà existants au niveau de l'UE (Solvit, Eures, l'Europe est à vous, Entreprise Europe Network, par exemple).

3.5. | Organiser le dialogue, l'accès et la diffusion d'informations

L'État belge a pour tâche de favoriser le dialogue avec les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales actives en matière de défense du principe d'égalité de traitement. De la même manière, il doit veiller à porter à la connaissance de tous les initiatives prises dans le cadre de la transposition de la directive. Il doit enfin fournir gratuitement et dans plusieurs langues, des informations claires et accessibles sur les droits conférés aux travailleurs dans le cadre de la libre circulation.

3.6. | L'expérience et l'expertise de Myria, le Centre fédéral Migration

Dans l'exercice de sa mission légale de veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers, Myria traite chaque année plus d'un millier de demandes individuelles. Parmi elles, de nombreuses questions sont posées par les citoyens européens et les membres de leur famille. Sur cette base Myria rejoint les constats posés par la Commission : les entraves à l'exercice de leurs droits par les citoyens européens se manifestent souvent dès l'inscription à l'administration communale. Elles se poursuivent dans les relations avec les employeurs et se multiplient dans les domaines connexes comme l'accès à l'enseignement ou au logement. Les trois axes mis en place par l'Union européenne pour renforcer l'effectivité des droits des citoyens européens n'étonnent pas vraiment. C'est par le renforcement mutuel de l'action de trois acteurs-clé que l'effectivité des droits visée est organisée : 1) la société civile qui offre aide et conseil aux individus ; 2) l'État responsable de renforcer les garanties procédurales, d'organiser la dissémination et l'accessibilité de l'information sur les droits et les ressources ; 3) un organisme indépendant spécialement chargé du soutien aux individus et des recommandations aux autorités.

Myria possède les caractéristiques essentielles de l'organisme indépendant spécialisé dont la désignation est requise : il fournit une assistance juridique indépendante aux individus, est habilité à mener ou commanditer des enquêtes et des analyses indépendantes, à publier des rapports et à formuler des recommandations[435]. Il dispose de l'expertise requise en matière de libre circulation et, par ailleurs, il suit de près depuis plusieurs années la thématique de la différence de traitement sur la base du statut de séjour, une thématique très proche de celle de la discrimination sur la base de la nationalité[436]. Les liens structurels et institutionnels qu'il entretient avec le Centre interfédéral pour l'égalité des chances garantissent pour le surplus l'expertise nécessaire au volet discrimination sur la base de la nationalité.

Myria met ses missions en œuvre dans un esprit de dialogue et de collaboration avec les acteurs publics comme privés ; dans le cadre de ses missions légales il est également habilité à accepter toute mission confiée par tout pouvoir public[437]. Il est, de ce fait également, bien placé pour contribuer au dialogue avec les partenaires sociaux et les associations ou organisations déjà existantes. S'il est doté de cette nouvelle mission légale et des moyens que sa mise en œuvre requiert, Myria pourra utiliser l'expérience et l'expertise qu'il a acquises dans les domaines de la libre circulation, des droits des citoyens européens et de l'égalité de traitement pour mettre en place la nécessaire concertation avec les entités fédérées et tous les acteurs concernés.

435 Art. 3 1° à 5° de la loi du 15 février 1993 créant un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains telle que modifiée par la loi du 17 août 2013.
436 Voir chap. 11.
437 Art. 2, 2° § 3 et Art. 3, 8°de la loi du 15 février 1993.