



Avis A.1353

SUR L'AVANT-PROJET DE DECRET PORTANT ASSENTIMENT A L'ACCORD DE COOPERATION PORTANT SUR LA COORDINATION DES POLITIQUES D'OCTROI D'AUTORISATIONS DE TRAVAIL ET D'OCTROI DU PERMIS DE SEJOUR, AINSI QUE LES NORMES RELATIVES A L'EMPLOI ET AU SEJOUR DES TRAVAILLEURS ETRANGERS (PERMIS UNIQUE)

Adopté par le Bureau du CESW le 18 décembre 2017

INTRODUCTION

Le 26 octobre 2017, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération conclu à Bruxelles, le 6 octobre 2017 entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone 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.

Le 8 novembre 2017, le Ministre de l'Emploi, Monsieur P.-Y. Jeholet, a sollicité l'avis du CESW.

Le 6 décembre 2017, la Commission de l'Emploi, de la Formation et de l'Education a bénéficié d'une présentation du dossier par Mme C. Delussu et M. C. Gheur, représentant le cabinet du Ministre, ainsi Mmes K. Schank et C. Antoine et M. P. Jossens, représentant la Direction de l'Emploi et des Permis de travail du Service public de Wallonie.

RETROACTES

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, vise 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 ressortissant 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 SPW 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 relève tant de la compétence des autorités fédérales que de celle des autorités régionales, les parties doivent conclure un accord de coopération avant de pouvoir procéder aux modifications législatives et réglementaires requises pour la transposition de la Directive permis unique.

EXPOSE DU DOSSIER

L'accord de coopération conclu à Bruxelles le 6 octobre 2017 entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone 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 comprend des dispositions relatives notamment aux points suivants :

- habilitations permettant aux parties de conclure des accords de coopération d'exécution,
- définitions,
- détermination de l'autorité régionale compétente,
- collaboration en matière de surveillance, contrôle et sanctions,
- portabilité de l'autorisation de travail,
- articulations entre les parties concernant la procédure,
- mise en place d'une plate-forme électronique commune de collecte et d'échange de données et de documents.

Avis

Le Conseil prend acte de l'avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération conclu à Bruxelles le 6 octobre 2017 entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone 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. Il accueille favorablement la conclusion de cet accord indispensable pour une mise en œuvre efficace et coordonnée du permis unique.

Dans la perspective de la mise en œuvre de cet accord et de la transposition des autres directives européennes, le CESW tient d'emblée à relever les points d'attention listés ci-dessous. Il demande au Gouvernement wallon d'en tenir compte lors de la rédaction, d'une part, des nouvelles versions des décret et arrêté relatifs à l'occupation des travailleurs étrangers, et, d'autre part, des accords de coopération d'exécution pris sur base de l'accord de coopération relatif au permis unique. Il insiste en outre pour être consulté sur ces différents projets de texte.

1. Le délai maximum de la procédure

Le Conseil relève que l'accord de coopération prévoit que la décision concernant la demande d'autorisation de séjour à des fins de travail est prise au plus tard dans les quatre mois suivant la notification du caractère complet de la demande.

Tout en notant positivement qu'il s'agit désormais d'un délai de rigueur plutôt qu'un délai d'ordre, le CESW regrette que le choix des parties se soit porté sur le délai maximum autorisé par la Directive. Il souligne que, dans de nombreux cas, les délais effectifs sont aujourd'hui plus courts. Il demande dès lors au Gouvernement wallon de veiller à ce que la nouvelle procédure, prévoyant le traitement successif (et non plus parallèle) du dossier par l'administration wallonne puis l'Office des Etrangers, n'ait pas comme conséquence un allongement systématique des délais.

Le Conseil tient à relever notamment l'efficacité actuelle des procédures concernant les travailleurs hautement qualifiés et invite à ne pas perdre l'avantage concurrentiel de la Wallonie et de la Belgique en la matière par rapport à d'autres pays.

Dès lors, pour ce qui concerne en particulier la procédure relative à l'octroi de la carte bleue européenne, le CESW insiste au minimum pour que les dispositions actuellement d'application, plus favorables en terme de délais, soient maintenues lors de la définition des modalités particulières pour ce type de permis. Il souligne en effet que l'accord de coopération, en son article 25, §1^{er}, fixe le délai maximal (à savoir quatre mois) dans lequel doit intervenir la décision relative à la demande d'autorisation de séjour à des fins de travail « *sans préjudice de dispositions plus favorables contenues dans des directives européennes (...)* ». Il rappelle que la directive *Blue card*¹, en son article 11, prévoit que « *les autorités compétentes des Etats membres statuent sur la demande complète de carte bleue européenne et informent par écrit le demandeur de leur décision, (...), dans les meilleurs délais et au plus tard dans les [nonante] jours suivant la date de présentation de la demande* ». Il attire également l'attention sur les travaux en cours au niveau européen relatifs à la révision de la directive *Blue card*, qui pourraient encore mener à une réduction de ce délai de 90 jours.

¹ Directive 2009/50/CE 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.

En outre, il invite les parties à mettre tout en oeuvre pour aligner les délais effectifs de délivrance du permis unique sur le délai en vigueur pour la carte bleue européenne. Cela témoignerait de l'ambition réelle évoquée par les différentes entités de maintenir la position régionale et belge au niveau international en termes de rapidité pour délivrer les autorisations aux migrants économiques.

Par ailleurs, le Conseil s'interroge sur les dispositions applicables aux cas de ressortissants de pays tiers occupés dans le cadre de contrats intérimaires renouvelés sans discontinuité dont la durée totale pourrait excéder 90 jours.

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

Le CESW relève avec satisfaction les dispositions incluses dans l'accord de coopération concernant la mise en place d'une plate-forme électronique commune. 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.

3. La communication vers les employeurs et les travailleurs

Le CESW souligne que l'application des nouvelles règles d'octroi de permis devra s'accompagner d'une politique de communication optimale, les modifications de procédure engendrées par la réforme étant très importantes. En matière de délais, il attire l'attention sur la nécessité de prévoir un laps de temps suffisant entre la publication et la mise en oeuvre des nouvelles dispositions pour permettre la diffusion de l'information adéquate à l'attention tant des employeurs que des travailleurs.

4. La mobilité du travailleur sur le marché de l'emploi dans le cadre d'une autorisation de travail à durée déterminée

Dans son avis d'initiative A.1203 sur la migration économique et l'occupation de travailleurs étrangers en Wallonie suite à la Sixième réforme de l'Etat², le CESW formulait les considérations suivantes :

« (...) des procédures spécifiques de protection du travailleur devraient être davantage développées. Ainsi, le CESW est favorable à l'examen de divers aménagements des normes relatives au permis B, afin notamment de permettre au travailleur de trouver plus aisément un autre emploi auprès d'un nouvel employeur à l'issue de la première période de son permis.

² Avis 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.

L'opportunité de munir le travailleur d'une « carte métier » lui permettant d'exercer le même métier chez un autre employeur pourrait par exemple être étudiée de manière à faciliter la mobilité de ce travailleur sur le marché de l'emploi. La possibilité de lui accorder un droit de séjour de quelques mois plus long que son permis B pourrait également être envisagée, dans le respect des compétences fédérales et moyennant une coordination entre les différentes entités, afin d'offrir au travailleur l'opportunité de trouver un nouvel emploi en toute légalité. »

Le Conseil réitère ces propositions. Il invite en particulier à 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. Dans un souci de cohérence, il demande au Gouvernement wallon de prendre connaissance des intentions et/ou des décisions des autres régions.

5. L'examen du marché régional de l'emploi

Dans son avis A.1277 sur l'avant-projet d'arrêté portant exécution du décret relatif à l'occupation des travailleurs étrangers³, à l'occasion de l'analyse des dispositions concernant les autorisations de travail soumises à l'examen du marché régional de l'emploi, le CESW invitait à « examiner l'opportunité d'introduire dans les documents sur base desquels l'administration fonde sa décision, une liste de métiers en pénurie, en articulation avec la liste établie dans le cadre de la dispense pour reprise d'études ».

Le Conseil se demande quelles sont les intentions du Gouvernement wallon en la matière. Il insiste pour que les interlocuteurs sociaux soient associés à cette réflexion. Il souligne d'emblée qu'une liste des métiers en pénurie doit être une liste concertée et dynamique, mise à jour de façon régulière et systématique.

Par ailleurs, concernant spécifiquement les cas des résidents de longue durée d'un autre Etat membre de l'Union Européenne, le Conseil demande 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 adopté par le Gouvernement wallon le 20 avril 2006⁴.

6. La coordination des contrôles

Concernant la transmission des informations entre autorités fédérées et fédérales, ainsi que les contrôles des services d'inspection, le Conseil invite à établir les liens nécessaires entre l'accord de coopération relatif au permis unique et les règles découlant de l'accord de coopération du 1^{er} juin 2011 sur la coordination des contrôles en matière de travail illégal et de fraude sociale⁵. Il rappelle en outre sa demande au Gouvernement wallon, déjà formulée précédemment⁶, de donner rapidement son assentiment à cet accord de coopération du 1^{er} juin 2011.

³ Avis A.1277 du 23 mai 2016 sur l'avant-projet d'arrêté portant exécution du décret relatif à l'occupation des travailleurs étrangers.

⁴ Cf. Moniteur belge du 11 mai 2006, pp. 24336-24338.

⁵ Accord de coopération du 01.06.2011 entre l'État fédéral et les Régions et Communautés concernant la coordination des contrôles en matière de travail illégal et de fraude sociale, publié dans le projet de loi portant assentiment à cet accord, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2012-2013, n° 53-2508/1.

⁶ Cf. Avis A.1203 précité et Avis A.1193 du 2 juin 2014 relatif au dumping social.

7. La transposition de la directive Sanctions

Le CESW rappelle que la directive Sanctions⁷ prévoit la mise en place de mécanismes efficaces de facilitation des plaintes. Cette directive envisage aussi que le travailleur ayant été employé dans des conditions de travail particulièrement abusives et qui collabore aux poursuites pénales engagées à l'encontre de l'employeur puisse se voir remettre un titre de séjour d'une durée limitée liée à la durée de la procédure en cours.

Le Conseil demande au Gouvernement wallon d'être attentif à la transposition adéquate de ces dispositions de la directive Sanctions dans la réglementation belge et régionale. Il s'interroge notamment, d'une part, sur l'opportunité de créer des guichets sûrs auprès desquels les travailleurs sans papiers pourraient déposer plainte ou faire respecter leurs droits et, d'autre part, sur la possibilité que le titre de séjour temporaire octroyé sur base d'une procédure pénale en cours puisse aussi constituer une autorisation de travail.

8. La problématique des travailleurs en situation irrégulière

A de multiples reprises⁸, le CESW a invité à porter une attention particulière aux travailleurs sans papiers actifs sur le territoire. Il demande à nouveau au Gouvernement wallon d'examiner les solutions envisageables en collaboration avec les autorités fédérales afin d'assurer un traitement humain de la situation de ces travailleurs. Il suggère notamment de prendre connaissance des mécanismes de régularisation par le travail existant dans d'autres pays, qui permettraient, d'une part, aux employeurs de se mettre en ordre avec la législation du travail et, d'autre part, aux travailleurs sans papiers de voir leur situation en matière de séjour régularisée.

⁷ Cf. art.13 de la Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil 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.

⁸ Cf. Avis A.1203 précité et Avis A.1268 du 5 février 2016 sur l'avant-projet de décret relatif à l'occupation des travailleurs étrangers.