A close-up photograph of a construction worker. He is wearing a red baseball cap with a logo, safety glasses, and a light-colored t-shirt. He is looking off to the side with a focused expression. The background shows a corrugated metal roof structure.

Chapitre 6

Libre circulation, migration économique et étudiants

Dans ce chapitre, Myria rend compte de l'activité économique des migrants notamment grâce aux chiffres des titres de séjour, des permis de travail et des cartes professionnelles. Nous consacrons notre analyse à l'état du droit belge en matière de libre circulation des travailleurs de l'UE. Les droits des travailleurs européens pourraient être mieux garantis, notamment par la transposition pleine et correcte de la directive 2014/54.

1. CHIFFRES

Ce chapitre présente plusieurs aspects de la libre circulation, des migrations économiques et étudiantes.

Les données sur la **libre circulation** sont d'abord abordées via un renvoi vers la mini-analyse qui présente les principaux chiffres disponibles en lien avec la libre circulation. Elle décrit également différents obstacles rencontrés par les citoyens UE et les membres de leur famille qui font usage de la libre circulation. La partie *Chiffres*, commence par l'analyse de la libre circulation avec l'étude des statistiques des citoyens UE inscrits comme travailleurs indépendants auprès de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI). Elle s'intéresse ensuite aux données sur les travailleurs détachés (salariés et indépendants) en Belgique (qu'ils soient des citoyens UE ou des ressortissants de pays tiers).

Les **migrations économiques** sont ensuite abordées à l'aide des données sur :

1. les titres de séjour délivrés pour raisons économiques (en termes de flux et de stock),
2. les permis de travail A et B pour les salariés,
3. les cartes bleues pour les travailleurs hautement qualifiés,
4. les cartes professionnelles pour les indépendants et
5. les données des travailleurs indépendants ressortissants de pays tiers inscrits auprès de l'INASTI.

Enfin, la **migration des étudiants** est abordée à travers les données sur les titres de séjour pour raisons liées à l'éducation délivrés à des ressortissants de pays tiers.

1.1. | La libre circulation des citoyens UE

1.1.1. | Séjour et éloignement

Les principales données sur la libre circulation des citoyens UE sont présentées un peu plus loin dans ce chapitre, sous le titre *Analyse : où en est le droit belge en matière de libre circulation des travailleurs de l'UE*. Y sont présentés :

- les chiffres sur le nombre de citoyens UE faisant usage de leur liberté de circulation au sein de l'Union,
- le nombre de demandes de séjour de citoyens UE introduites auprès des communes,
- le nombre de cartes E délivrées par les communes,
- le nombre de retraits de titres de séjour de citoyens UE et
- la question des arrestations administratives et les éloignements de citoyens UE.

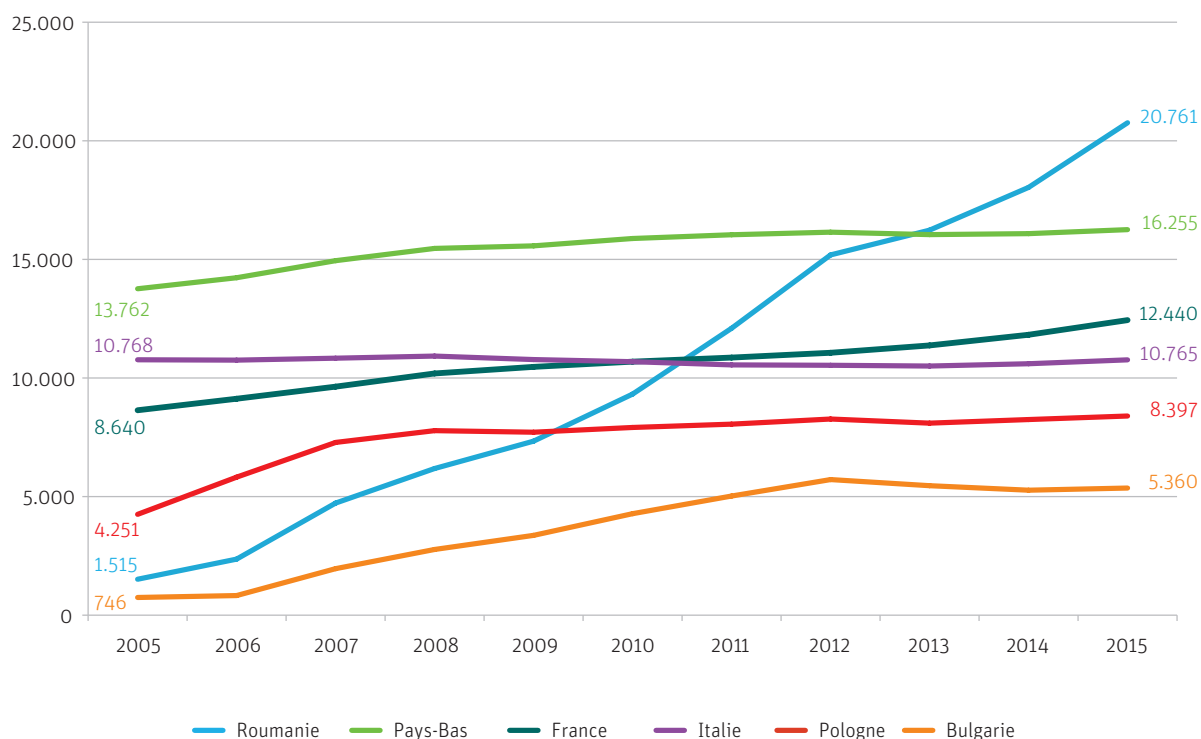
1.1.2. | Les données de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) pour les citoyens UE

Les données de l'INASTI permettent d'apprécier l'intensité de l'activité indépendante des étrangers. Cette base de données rassemble tous les indépendants (Belges et étrangers) affiliés auprès de cette institution publique de sécurité sociale²⁸⁴. Elle permet dès lors d'étudier le travail indépendant des étrangers de façon complémentaire aux cartes professionnelles. Toutes les nationalités y sont reprises (UE et non-UE).

En 2015, sur un total de 1.035.469 travailleurs indépendants affiliés à l'INASTI, les étrangers étaient au nombre de 109.770, soit 11% du total. Parmi ceux-ci, on compte 91.050 citoyens UE, soit 83% des indépendants étrangers.

²⁸⁴ L'INASTI a pour objectif de protéger le statut social des indépendants. Il s'occupe essentiellement de leurs assurances sociales et fait en sorte qu'ils reçoivent leurs indemnités en cas d'accident, de maladie, de faillite et pendant leur pension. Les indépendants ont également la possibilité de s'affilier auprès d'une caisse d'assurance sociale de droit privé.

Figure 48. Évolution 2005-2015 du nombre de travailleurs indépendants assujettis à l'INASTI pour les six principales nationalités en 2015 (Source : INASTI)



Depuis 2005, le nombre d'indépendants étrangers affiliés à l'INASTI n'a cessé d'augmenter (voir Figure 48). Cette augmentation est essentiellement liée à l'inscription des ressortissants des nouveaux États membres de l'UE. Dans un premier temps, cette progression a principalement été alimentée par les Polonais. Mais depuis 2007, les Bulgares et surtout les Roumains sont de plus en plus nombreux. Dès 2013, les Roumains sont passés en tête et leur nombre d'affiliés à l'INASTI a continué son augmentation jusqu'à

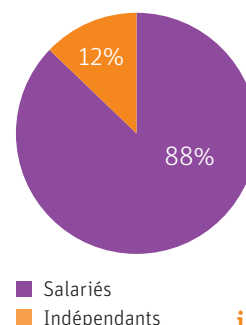
Le nombre de Roumains affiliés à l'INASTI a connu une croissance exceptionnelle.

atteindre 20.761 affiliés en 2015, devant les 16.255 Néerlandais et les 12.440 Français. Entre 2005 et 2015, le nombre de Roumains affiliés à l'INASTI a connu une croissance exceptionnelle, passant de 1.515 à 20.761 (soit près de 14 fois plus). Sur la même période, le nombre d'affiliés polonais a pratiquement doublé (passant de 4.251 à 8.397) et celui des Bulgares a été multiplié par sept (746 en 2005 et 5.360 en 2015)²⁸⁵. Ces trois nationalités ont connu les augmentations les plus fortes, mais, bien que plus légèrement, le nombre d'affiliés néerlandais et français ont également augmenté sur la même période

(passant de 13.762 à 16.255 pour les Néerlandais et de 8.640 à 12.440 dans le cas des Français). Le nombre d'affiliés italiens a quant à lui stagné, cependant il reste en quatrième position du classement en 2015 (10.765).

1.1.3. | Les travailleurs détachés

Lorsqu'une entreprise située à l'étranger obtient un contrat en Belgique, elle peut y envoyer ses travailleurs dans le cadre d'une procédure de détachement²⁸⁶. Elle doit alors faire une déclaration de détachement par voie électronique via le système LIMOSA²⁸⁷.



En 2016, 12% des travailleurs détachés étaient des indépendants.

²⁸⁵ Pour plus d'informations sur les migrations roumaines, polonaises et bulgares, voir *Myriatics 3 : Nouvelles migrations des pays de l'Est : Focus sur les Roumains, Polonais et Bulgares*, disponible sur : www.myriatic.be/fr/donnees-sur-la-migration/myriatics.

²⁸⁶ Il peut s'agir des entreprises situées dans l'UE ou hors de l'UE qui renvoient leurs travailleurs vers la Belgique.

²⁸⁷ LIMOSA est l'acronyme de *Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie* (Réseau transnational d'information pour l'étude des flux migratoires à l'administration sociale).

Il faut distinguer les détachements dans le contexte de l'Union européenne, plus exactement, la libre circulation des services, et les détachements internationaux (voir Encadré 24).

Encadré 24.

Libre circulation des services et détachements internationaux

La **libre circulation des services** s'applique dans le cas d'une entreprise établie dans un État membre mais qui travaille dans un autre État membre de l'UE en y employant ses propres travailleurs (qui, en général, n'établissent pas pour autant leur résidence principale dans cet État membre). La libre circulation des services est régulée par la réglementation européenne²⁸⁸.

Les **détachements internationaux** s'appliquent quant à eux dans le cas d'un employeur établi en dehors de l'Espace économique européen (EEE) ou de la Suisse qui envoie l'un de ses travailleurs en Belgique pour y prester des services. Dans ce cas-ci, les règles concernant les cotisations sociales sont fixées dans des conventions bilatérales ou multilatérales que la Belgique a conclues avec ces pays²⁸⁹.

En 2016, l'Office National de Sécurité sociale (ONSS) a enregistré un peu plus de 225.000 travailleurs détachés en Belgique. Entre 2015 et 2016, ce nombre a augmenté légèrement de 6% mais sur le long terme, l'augmentation est plus frappante. Entre 2009 et 2016, il est passé d'environ 100.000 à 225.000, soit plus du double. La proportion d'indépendants parmi ceux-ci a par contre légèrement diminué. Alors qu'elle était de 16% en 2015, elle est passée à 12% en 2016.

La proportion de travailleurs indépendants parmi les détachés varie fortement d'une nationalité à l'autre (voir colonne de gauche de la Figure 49). Parmi les principales nationalités des travailleurs détachés, la plupart présente des proportions d'indépendants inférieures à la moyenne

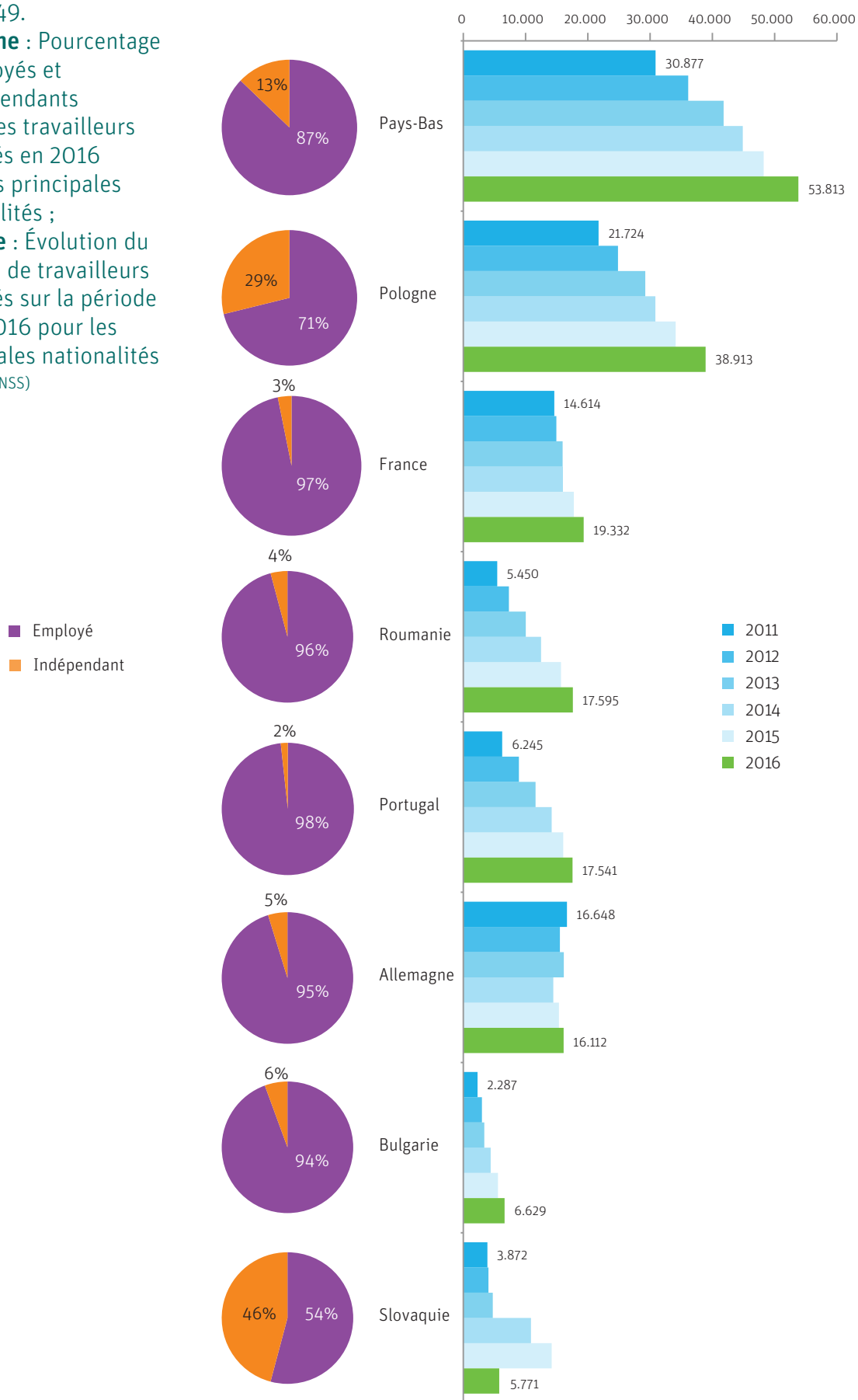
de 12% (par exemple : 3% pour les Français, 4% pour les Roumains, 2% pour les Allemands). Au contraire, dans le cas des Polonais, la proportion atteint 29% et chez les Slovaques, elle est encore plus haute avec 46% d'indépendants parmi les travailleurs détachés en Belgique.

Les Néerlandais sont quant à eux proche de la moyenne avec 13% de travailleurs indépendants. Leur nombre de travailleurs détachés (indépendants et salariés confondus) arrive en première position avec plus de 53.000 travailleurs détachés, loin devant les Polonais (près de 39.000) et les Français (environ 19.000). En termes d'évolution, les Néerlandais et les Polonais ont chacun presque doublé leur nombre de travailleurs détachés entre 2011 et 2016 tandis que le nombre de détachés français a évolué plus doucement (voir colonne de droite de la Figure 49). Sur cette même période, les Roumains, Bulgares et Portugais ont vu tripler leur nombre de travailleurs détachés. Le nombre de détachés allemands a quant à lui stagné et celui des détachés slovaques a connu une forte hausse jusqu'en 2015, puis il a subitement baissé en 2016 (passant de 14.195 en 2015 à 5.771 en 2016).

288 Art. 56-62 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et Directive 2006/123/EG du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

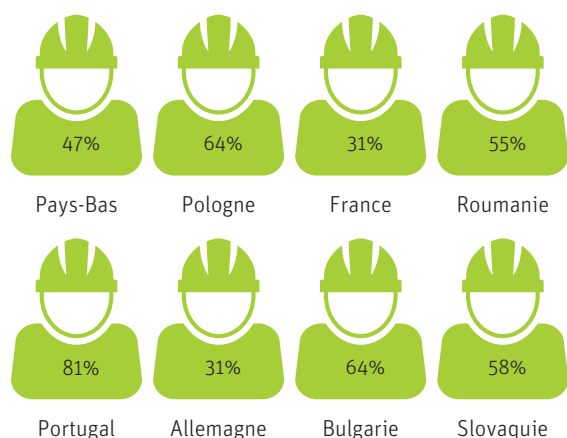
289 Une liste des pays avec lesquels la Belgique a conclu des accords internationaux de sécurité sociale est disponible : <https://socialsecurity.belgium.be/fr/accords-internationaux-de-securite-sociale>.

Figure 49.
A gauche : Pourcentage d'employés et d'indépendants parmi les travailleurs détachés en 2016 pour les principales nationalités ;
à droite : Évolution du nombre de travailleurs détachés sur la période 2011-2016 pour les principales nationalités
 (Source : ONSS)



En moyenne, la moitié des détachés travaillent dans le secteur de la construction (52%). Cependant, on observe des tendances fort différentes selon la nationalité (voir Figure 50). Certaines d'entre elles se situent bien au-delà de la moyenne, c'est par exemple le cas des Portugais (81%), des Polonais (64%) et des Bulgares (64%). Les Français (31%) et les Allemands (31%) présentent par contre un pourcentage de travailleurs détachés dans le secteur du bâtiment inférieur à la moyenne.

Figure 50. Proportion de travailleurs détachés (indépendants et salariés confondus) dans le secteur de la construction pour les principales nationalités, 2016 (Source : ONSS)



Parmi les 225.000 détachés enregistrés en Belgique en 2016, environ 17.000 (soit 7,5%) ont la nationalité d'un pays tiers. Les principales nationalités sont les Indiens (environ 3.400), les Bosniens (1.500), les Turcs (1.500), les Brésiliens (1.400) et les Ukrainiens (1.100). On compte également un peu moins de 2% de détachés belges. Il s'agit de Belges qui travaillent à l'étranger et qui ont été envoyés en mission en Belgique par leur employeur.



La migration a-t-elle un genre ?

Seul 4% des travailleurs détachés sont des travailleuses. Elles sont fort rares dans le secteur du bâtiment (moins de 1%) et ont moins tendance à travailler en tant qu'indépendante que les hommes (8% des femmes détachées sont des indépendantes contre 12% des hommes).

Comme on va l'observer dans la partie qui suit, les personnes détachées dépassent de loin les chiffres classiques disponibles pour mesurer les migrations économiques, tels que le nombre de titres de séjour liés à des activités rémunérées ou le nombre de permis de travail et de cartes professionnelles délivrés la même année.

1.2. | Les migrations économiques des ressortissants de pays tiers

1.2.1. | Les titres de séjour pour raisons économiques

Comme nous l'avons déjà vu au chapitre 2, l'OE met à disposition via Eurostat des données sur les raisons de délivrance des titres de séjour. Malheureusement, et contrairement à celles publiées sur le regroupement familial, celles liées aux migrations économiques ne sont disponibles que pour les ressortissants de pays tiers. Les mêmes données sur les citoyens UE sont pourtant également enregistrées dans le registre national. Les dernières données disponibles au moment de la rédaction de ce rapport datent de 2015.

Ces statistiques permettent de distinguer les migrants disposant d'un titre de séjour délivré pour des raisons professionnelles des autres raisons (raisons liées à la famille, à l'éducation, à la protection internationale, etc.). Cela ne signifie toutefois pas que les personnes qui résident

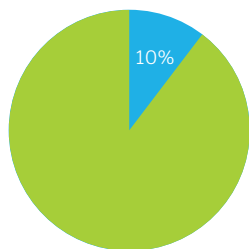
légalement en Belgique pour d'autres raisons (comme pour des raisons familiales par exemple) ne sont pas actives sur le marché du travail.

Deux indicateurs sont disponibles à partir de cette source de données. D'une part, **les premiers titres de séjour** : il s'agit des premiers titres de séjour²⁹⁰ délivrés aux ressortissants de pays tiers, durant une année donnée. Ils font donc référence à des données qui expriment des *flux*. D'autre part, **l'ensemble des 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. Ces données fournissent davantage d'indications sur les *stocks*²⁹¹.

Les données sur les premiers titres indiquent que 4.948 premiers titres ont été délivrés en 2015 pour des raisons liées à des activités rémunérées, soit 10% de l'ensemble des premiers titres délivrés cette année-là. On note

une très légère augmentation par rapport à 2014 (+4%), année pendant laquelle 4.768 premiers titres avaient été délivrés pour cette même raison à des ressortissants de pays tiers. Sur un

Les activités rémunérées représentent 10% des raisons de délivrance des premiers titres à des ressortissants de pays tiers en 2015.



plus long terme, on remarque toutefois une augmentation plus importante. Comme on a pu l'observer dans le chapitre 2 (Figure 12), les premiers titres liés aux activités rémunérées ont en effet augmenté de 14% sur la période 2010-2015 (passant de 4.347 à 4.948) alors que l'ensemble des premiers titres délivrés, toutes raisons confondues, a par contre baissé sur la même période (-13%).

Près d'un premier titre sur quatre (23%) délivré pour des raisons liées à une activité rémunérée a été délivré en 2015 à un Indien. Ils sont la première nationalité à qui un premier titre de ce type a été délivré en 2015 devant les Américains (18%), les Japonais (7%), les Chinois (5%) et les Turcs (4%). Par rapport aux autres raisons de délivrance des premiers titres, on remarque des tendances fort différentes (voir colonne de droite du Tableau 20). Pour les Indiens, 41% des premiers titres qui leur ont été délivrés

en 2015 l'ont été pour des raisons liées à des activités rémunérées, c'est bien supérieur à la moyenne de 10% toutes nationalités confondues. Les Américains (37%), les Japonais (34%) et les Canadiens (30%) présentent également des proportions élevées de premiers titres délivrés pour des activités rémunérées. Les Marocains au contraire sont en dessous de la moyenne (2%), ils se voient davantage délivrer des premiers titres pour d'autres raisons, comme pour des raisons familiales par exemple.

Tableau 20. Nombre de premiers titres délivrés en 2015 pour des raisons liées à des activités rémunérées pour les principales nationalités, proportions par rapport aux autres nationalités et proportions des raisons liées à une activité rémunérée par rapport aux autres raisons

(Source : OE – Eurostat)

FLUX			
PREMIERS titres de séjour pour des raisons liées à une activité rémunérée en 2015			
Nationalité	Effectifs	% par rapport aux autres nationalités	% par rapport aux autres raisons
Inde	1.155	23%	41%
États-Unis	884	18%	37%
Japon	364	7%	34%
Chine	245	5%	14%
Turquie	217	4%	11%
Canada	183	4%	30%
Russie	127	3%	12%
Maroc	120	2%	2%
Ukraine	117	2%	17%
Philippines	97	2%	19%
Autres	1.439	29%	5%
Total	4.948	100%	10%

À côté des données sur les premiers titres de séjour délivrés par année, il est également possible d'analyser les données sur l'ensemble des titres de séjour valides à une date donnée. Alors que les données sur les premiers titres correspondent à des données de type « flux », celles sur les titres de séjour valides à une date donnée sont des données de type « stock ». Dans ce cas-ci, il peut s'agir des premiers titres mais également des titres suivants, délivrés après un premier titre.

²⁹⁰ Un premier titre de séjour est considéré comme tel lorsque le délai de délivrance entre l'expiration de l'ancien titre et la délivrance du nouveau titre (pour une raison identique) est d'au moins six mois. Autrement dit, cet indicateur comprend, en plus des titres de séjour obtenus pour la première fois, les titres de séjour renouvelés après plus de 6 mois suivant l'expiration de l'ancien titre.

²⁹¹ Voir chapitre 2.

Au 31 décembre 2015, on comptait 28.768 titres de séjour valides pour des raisons liées à des activités rémunérées. Le Tableau 21 présente les principales nationalités. Dans ce cas-ci, les Marocains arrivent en première position, c'est-à-dire qu'ils représentent la nationalité ayant le plus de premiers titres pour raisons liées à une activité rémunérée à la date du 31 décembre 2015. Ils sont suivis par les Américains, les Turcs et les Indiens. La dernière colonne du Tableau 21 indique, comme dans le tableau précédant, des différences de tendance parmi les principales nationalités. À nouveau, les Marocains se situent en dessous de la moyenne de 8% de titres de séjours liés à une activité rémunérée par rapport aux autres types de raisons de délivrance.

Tableau 21. Ensemble des titres de séjour valides au 31 décembre 2015 pour des raisons liées à des activités rémunérées pour les principales nationalités, proportions par rapport aux autres nationalités et proportions des raisons liées à des activités rémunérées par rapport aux autres raisons (Source : OE – Eurostat)

STOCK			
ENSEMBLE des titres de séjour pour des raisons liées à une activité rémunérée valables au 31 décembre 2015			
Nationalité	Effectif	% par rapport aux autres nationalités	% par rapport aux autres raisons
Maroc	4.364	15%	6%
États-Unis	3.229	11%	37%
Turquie	3.116	11%	9%
Inde	3.043	11%	32%
Chine	1.453	5%	14%
Japon	1.286	4%	33%
Russie	773	3%	7%
RD Congo	703	2%	4%
Canada	683	2%	35%
Suisse	627	2%	35%
Autres	9.491	33%	5%
Total	28.768	100%	8%

1.2.2. | Les permis de travail pour les employés

Encadré 25.

Les 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 nombre de permis A délivrés chaque année est relativement faible par rapport aux autres types de permis.

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 Belgique²⁹². Autrement dit, c'est le droit au travail qui ouvre le droit au séjour et à l'immigration.

Le permis C 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. Etant donné qu'il ne donne pas d'éléments de compréhension des migrations économiques vers la Belgique, le permis C n'est pas abordé dans ce rapport.

En principe, les étrangers qui souhaitent exercer un travail salarié en Belgique doivent obtenir un permis de travail. De nombreuses personnes sont toutefois dispensées d'une autorisation préalable à leur emploi en Belgique. L'article 2 de l'arrêté royal du 9 juin 1999²⁹³ précise que les citoyens de l'Espace économique européen (EEE)²⁹⁴ sont exemptés de permis de travail²⁹⁵. Les chiffres sur les permis de travail ne nous informent donc pas sur la situation des citoyens UE.

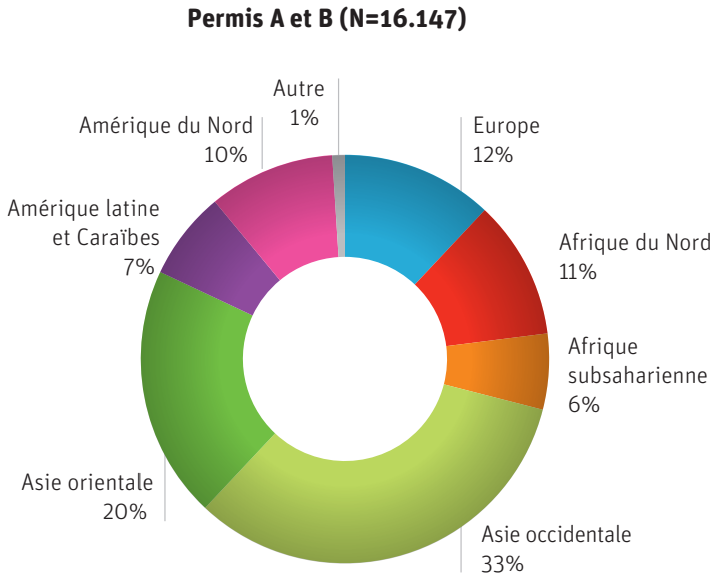
292 Art. 4, §2 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

293 AR portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

294 L'UE-27 ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

295 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).

Figure 51. Nationalité des personnes ayant obtenu un permis A et B (premier octroi et renouvellement) en 2015 (Sources: SPF Emploi et Régions/Communauté)



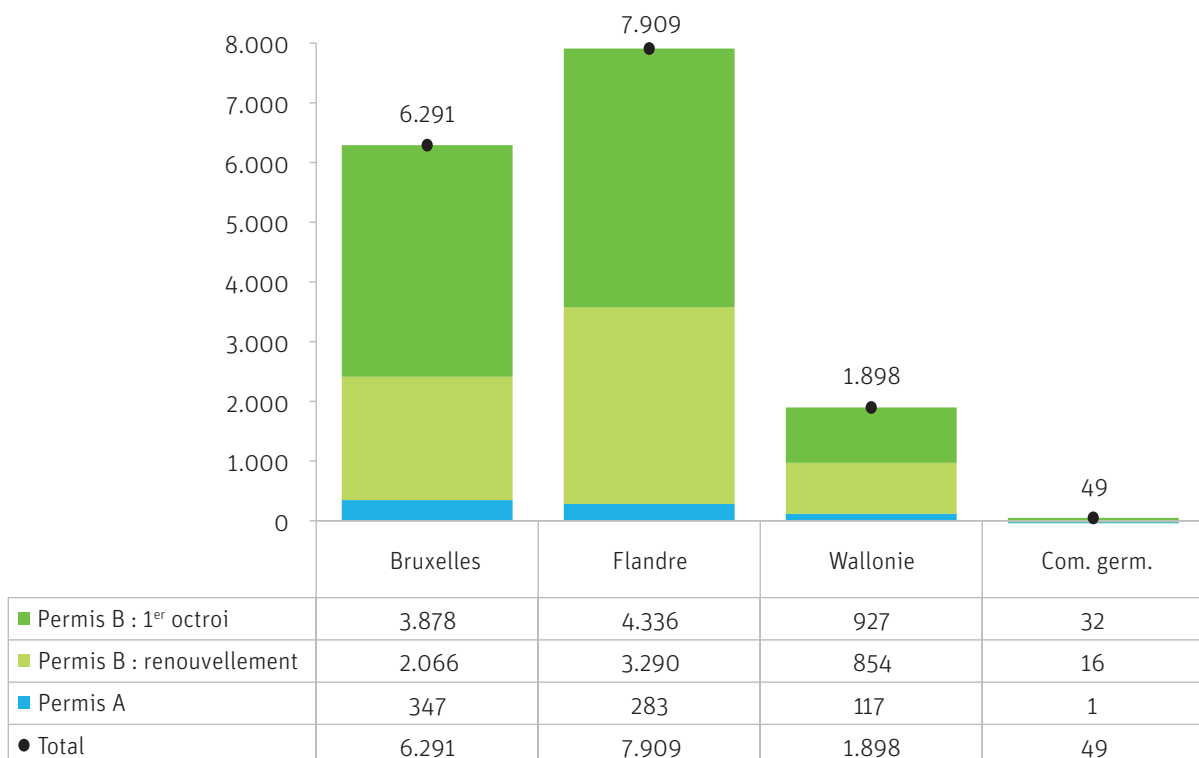
Les ressortissants du continent asiatique sont de loin les premiers bénéficiaires de permis A et B (premier octroi

et renouvellement) en 2015. Les pays qui forment l'Asie occidentale arrivent en première position avec 33% (Figure 51), principalement grâce à l'Inde qui est le premier pays bénéficiaire de ces permis (4.498 permis A et B en 2015). L'Asie orientale suit avec 20%, boostée par les permis délivrés aux Japonais (1.313) et aux Chinois (837). On trouve ensuite l'Europe (12%), l'Afrique du Nord (11%) et l'Amérique du Nord (10%). Dans le cas de l'Europe, il s'agit principalement de Turcs (611 permis A et B) et de Russes (411). En ce qui concerne l'Afrique du Nord (11%), il s'agit surtout de Marocains (1.138) qui se trouvent en quatrième position en terme de nationalité derrière les Japonais. Pour l'Amérique du Nord, ce sont en grande majorité des Américains (1.361) qui se placent en deuxième position en termes de nationalité.

L'attribution des permis de travail est depuis le 1^{er} juillet 2014 une compétence régionale. La Figure 52 présente la répartition par région ou communauté (dans le cas de la communauté germanophone) qui a attribué le permis. La Flandre (7.909 permis A et B en 2015) arrive en tête devant Bruxelles (6.291), la Wallonie (1.898) et la communauté germanophone (49).

Une forte diminution du nombre de permis octroyés a été observée entre 2013 et 2014 (voir Figure 53). Celle-ci est en grande partie l'effet de la fin des mesures transitoires qui étaient encore imposées jusqu'au 31

Figure 52. Nombre de permis A, de premiers octrois de permis B et de renouvellements de permis B par région ou communauté qui l'a octroyé, 2015 (Sources: SPF Emploi et Régions/Communauté)

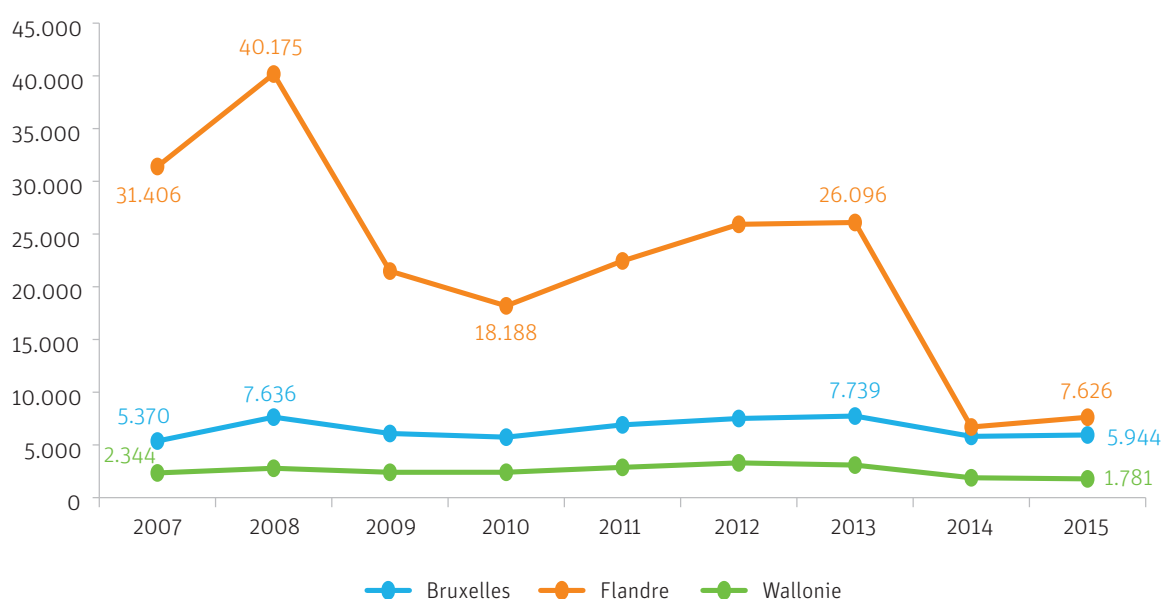


décembre 2013 aux nouveaux États membres de l'UE (voir Encadré 26)²⁹⁶. Si une diminution du nombre de permis B délivrés s'observe également à Bruxelles (-25% entre 2013 et 2014) et en Wallonie (-39%), c'est en Flandre (-74%) que la baisse a été la plus marquante. La Flandre qui avait jusqu'alors un nombre très élevé d'octrois et de renouvellements de permis B (environ 26.000 en 2013 alors que Bruxelles en avait 7.700 et la Wallonie 3.000) a

maintenant pratiquement rejoint les valeurs observées pour Bruxelles. Entre 2014 et 2015, on observe une hausse en Flandre (14%), qui est passée de 6.699 permis B en 2014 à 7.626 en 2015. Bruxelles présente une stagnation sur la même période (5.812 en 2014 et 5.944 en 2015) alors que la Wallonie présente une légère baisse (-5%), passant de 1.885 permis B en 2014 à 1.781 en 2015.

Figure 53. Permis B (premier octroi et renouvellement) par région²⁹⁷, 2007-2015

(Sources: SPF Emploi et Régions)



Encadré 26.

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 de l'emploi. 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 de l'emploi un travailleur apte à occuper de façon satisfaisante et dans un délai raisonnable, même au moyen d'une formation professionnelle adéquate, l'emploi envisagé »²⁹⁸.

Avant 2014, les Roumains, les Bulgares et les Croates bénéficiaient d'une procédure simplifiée pour l'obtention d'un permis de travail pour les métiers en pénurie (exemption de l'examen du marché de l'emploi). Depuis le 1^{er} janvier 2014 par contre, toutes les restrictions à l'accès au marché du travail ont été levées pour les citoyens roumains et bulgares. Les citoyens croates ont quant à eux dû attendre jusqu'au 1^{er} juillet 2015 pour que toutes les restrictions limitant leur accès au marché du travail belge soient levées.

²⁹⁶ En 2013, en Belgique 47% des permis A et B avaient été délivrés à des Roumains et 13% à des Bulgares, ceux-ci représentaient donc ensemble 60% de l'ensemble des permis délivrés (voir *La migrations en chiffres et en droits 2015*, p. 120).

²⁹⁸ Art. 8 de l'AR du 9 juin 1999.

²⁹⁷ Hors Communauté germanophone.

1.2.3. | La carte bleue européenne pour les travailleurs hautement qualifiés

La carte bleue européenne est le résultat de la transposition en droit belge de la directive européenne 2009/50/CE²⁹⁹ qui introduit un système d'admission souple des ressortissants de pays tiers et de leurs familles dans le cadre d'un emploi hautement qualifié. 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 contraignantes³⁰⁰, 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 et donc, aucune carte n'a été délivrée. En 2013, seules 5 cartes bleues ont été délivrées. En 2014 et 2015, on comptait 19 nouvelles cartes chaque année. Les 19 nouvelles cartes délivrées en 2015 l'ont été à 4 Turcs, 3 Indiens, 3 Américains, 3 Marocains, 1 Mexicain, 1 Pakistanais, 1 Iranien, 1 Égyptien, 1 Russe et 1 Serbe. En plus de ces nouvelles cartes délivrées, 17 ont été renouvelées en 2015.

1.2.4. | Les cartes professionnelles pour les indépendants

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 familiaux³⁰¹. 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 indépendante³⁰². La carte professionnelle est spécifique à une activité déterminée et est d'une validité limitée à cinq ans maximum (mais renouvelable). Depuis le 1^{er} janvier 2015, elle relève de la compétence des différentes régions.

En 2016, 1.713 demandes de carte professionnelle ont été introduites. Le nombre total de décisions prises la même année est, quant à lui, de 1.577. Notons que les décisions prises une année ne se rapportent pas toutes à des demandes effectuées la même année (d'où le fait que le nombre de décisions soit parfois plus élevé que le nombre de demandes). Parmi ces 1.577 décisions, 934 ont mené à une issue positive (soit 59%), que ce soit pour l'octroi d'une nouvelle demande, d'un renouvellement, d'une modification ou d'un remplacement.

1.2.5. | Les données de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) sur les ressortissants des pays tiers

Une autre source de données permet d'apprécier l'intensité de l'activité indépendante des étrangers : il s'agit des données de l'INASTI. Cette base de données a été présentée plus haut dans la partie sur la libre circulation. Elle rassemble tous les indépendants affiliés auprès de cette institution publique de sécurité sociale³⁰³. Elle permet dès lors d'étudier le travail indépendant des étrangers de façon complémentaire aux cartes professionnelles. Toutes les nationalités y sont reprises (alors que les données sur les cartes professionnelles ne portent pas sur les citoyens de l'Union européenne). Ces données fournissent par ailleurs une photographie de l'ensemble des indépendants affiliés auprès de l'INASTI (alors qu'en ce qui concerne les cartes professionnelles, seules des statistiques sur les demandes, octrois et refus annuels sont disponibles).

En 2015, les ressortissants de pays tiers représentent 17% des indépendants étrangers affiliés à l'INASTI (18.720) (voir Tableau 22). Ces travailleurs indépendants sont principalement des Marocains (2.614), des Turcs (2.409) et des Chinois (1.675).

299 La Commission européenne est en train de réformer la directive sur la carte bleue, voir *Évolutions récentes* un peu plus loin dans ce chapitre.

300 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 € (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.

301 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.

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

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

Tableau 22. Top 10 des nationalités non-UE des travailleurs indépendants assujettis à l'INASTI en 2015 (Source : INASTI)

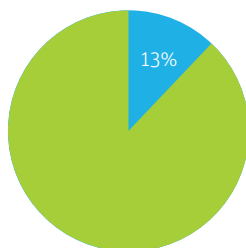
Nationalité	Indépendants affiliés à l'INASTI
Maroc	2.614
Turquie	2.409
Chine	1.675
Inde	986
Brésil	979
Pakistan	962
États-Unis	559
Russie	384
Congo	384
Japon	291
Autres	7.477
Total non UE	18.720
Total UE	91.050
Total	109.770

1.3. | Migration pour motifs d'études

Comme expliqué plus haut, l'OE diffuse via Eurostat les raisons de délivrance des titres de séjour, mais uniquement pour les ressortissants de pays tiers³⁰⁴. En

2015, 6.345 premiers titres ont été délivrés à des ressortissants de pays tiers pour des raisons d'études, ce qui représente 13% de l'ensemble des premiers titres délivrés, toutes raisons confondues.

L'éducation représente 13% des premiers titres délivrés en 2015 à des ressortissants de pays tiers.



En 2015, les Chinois sont en tête du classement avec 698 premiers titres liés à l'éducation, suivis de près par

les Camerounais (652) (Tableau 23). En troisième et quatrième position se trouvent les Américains (363) et les Brésiliens (333), suivis par les Turcs (269).

Le nombre total de premiers titres délivrés pour des motifs d'études est resté stable entre 2014 et 2015 (6.286 en 2014 et 6.345 en 2015, soit +1%). On peut toutefois observer une légère augmentation sur le plus long terme. Il a en effet augmenté de 8% sur la période 2010-2015 (Tableau 23). Cependant, cette augmentation moyenne de 8% cache des réalités fort contrastées selon les nationalités. Parmi les principales nationalités, l'augmentation la plus frappante est celle des Brésiliens dont le nombre de premiers titres délivrés pour des motifs d'études a doublé (+98%) sur la période 2010-2015. On peut également noter l'augmentation des premiers titres délivrés à des Camerounais (+33%) et à des Vietnamiens (+32%). Au contraire, les premiers titres délivrés à des Marocains ont chuté de moitié (-55%) et ceux délivrés à des Turcs ont baissé de 20%.

Tableau 23. Évolution 2010-2015 du nombre de premiers titres délivrés à des ressortissants de pays tiers pour des motifs d'études par nationalité (Source : OE - Eurostat)

Nationalité	2010	2015	Évolution 2010-2015
Chine	617	698	13%
Cameroun	489	652	33%
États-Unis	343	363	6%
Brésil	168	333	98%
Turquie	338	269	-20%
Inde	201	233	16%
Canada	212	219	3%
Maroc	469	210	-55%
RD Congo	216	200	-7%
Vietnam	140	185	32%
Autres	2.706	2.983	10%
Total	5.899	6.345	8%

304 Alors que cette donnée est également enregistrée pour les citoyens UE, elle n'est publiée pour le moment par l'OE que pour les raisons concernant le regroupement familial.

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

2.1. | Europe

- La Commission européenne a soumis en mars 2016 des **propositions de révision de la directive détachement**, en instaurant notamment le principe « à travail égal, salaire égal »³⁰⁵. Dix États membres, en majorité d'Europe centrale et de l'Est, ont émis des réserves en mai 2016 et ont estimé (en appliquant la procédure 'carte jaune') qu'il valait mieux que les mesures soient mises en place par les États membres, au niveau national. La commissaire européenne pour les affaires sociales a déjà laissé entendre qu'elle ne modifierait pas son projet. Reste à voir la position qu'adoptera la Commission européenne en assemblée plénière³⁰⁶.
- La Commission européenne a déposé en juin 2016 une proposition³⁰⁷ ayant pour objectif la **révision de la directive actuelle sur la carte bleue**³⁰⁸. La Commission souhaite modifier le système actuel, qui s'est révélé peu fructueux, en assouplissant, entre autres, les conditions, en facilitant la mobilité intra-européenne et en abolissant les systèmes nationaux parallèles. Des négociations sont en cours entre la Commission et les États membres à propos d'une nouvelle proposition de directive, suite au rejet par les États membres de la première proposition.
- Des mesures ont été prises dans le cadre des **contrôles des frontières intérieures de la zone Schengen** qui entravent la liberté de circulation³⁰⁹.
- Depuis 2013, des **négociations réunissant 23 membres**³¹⁰ de l'OMC sont en cours à propos de l'**Accord sur le commerce des services (ACS)**, visant la poursuite de la libéralisation du commerce international

305 Voir également le rapport annuel Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, chapitre migration économique, p. 184, et Proposition de directive modifiant la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, 8 mars 2016, COM(2016) 128 final.

306 Voir communiqué de presse du 20 juillet 2016, La commissaire européenne belge se met l'Europe de l'Est à dos : www.rtl.be/info/monde/europe/la-commissaire-europeenne-belge-se-met-l-europe-de-l-est-a-dos-elle-maintient-son-projet-anti-dumping-social-836209.aspx.

307 Proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, 7 juin 2016, 2016/0176 (COD).

308 Directive 2009/50/CE sur la carte bleue du 25 mai 2009.

309 Voir Chapitre 3. *Accès au territoire*.

310 Australie, Canada, Chili, Colombie, Corée, Costa Rica, États-Unis, Hong Kong Chine, Islande, Israël, Japon, Liechtenstein, île Maurice, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pakistan, Panama, Pérou, Suisse, Taipei chinois, Turquie et Union européenne. La Chine a également demandé de pouvoir y participer.

des services. Le 21^{ème} cycle de négociations s'est tenu en novembre 2016. La Commission européenne négocie pour l'UE, mais les négociations ne sont pas publiques³¹¹.

2.2. | Belgique

- **La directive permis unique :**
 - Dans le cadre de la **transposition de la directive permis unique (single permit)**, le Conseil d'État a estimé qu'un accord de coopération entre les différents gouvernements compétents était nécessaire. L'OE a élaboré un projet d'accord de coopération qui doit à présent faire l'objet de négociations.
 - La **procédure d'infraction** introduite devant la Cour de Justice contre la Belgique pour **non-transposition de la directive permis unique** a été temporairement suspendue. Le 15 février 2017, la Belgique a reçu deux mois pour informer la Commission de la manière dont elle compte mettre sa législation nationale en conformité avec le droit européen. À défaut, la Commission peut saisir la Cour de Justice³¹².
 - Le Conseil du Contentieux des Étrangers³¹³ a rappelé dans un arrêt que la **directive 'permis unique' n'avait pas d'effet direct** dans l'ordre juridique belge. Malgré la transposition tardive de la directive par la Belgique, le requérant est tenu de suivre la double procédure actuelle.
 - Le 12 mai 2016, une nouvelle directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études et de formation³¹⁴ est entrée en vigueur. Les États membres ont jusqu'au 23 mai 2018 pour la transposer. La nouvelle directive regroupe les anciennes directives relatives aux étudiants et aux chercheurs.
 - Depuis le 7 juillet 2016,³¹⁵ il est explicitement possible pour l'OE de refuser le séjour d'un chercheur ou d'un travailleur hautement qualifié muni d'une carte bleue européenne, si l'intéressé fait l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire n'ayant pas été suspendue ou

311 Pour plus d'informations, voir : http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/index_fr.htm.

312 La transposition aurait dû être achevée pour le 25 décembre 2013. Dossier d'infraction 2014/0230. Voir également : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-234_fr.htm.

313 CCE, 18 août 2016, n° 173.265.

314 Directive 2016/801 du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études et de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair.

315 La loi du 4 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 portant sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers modifie les articles 61/11 et 61/27 de la Loi sur les étrangers.

levée. Un refus devient également possible pour d'autres motifs que si la personne représente une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale. Cette extension semble contraire aux directives relatives à la carte bleue européenne et aux chercheurs, qui n'autorisent un refus qu'en cas de menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

- Le 1^{er} juillet 2016, le SPF Affaires étrangères a actualisé la note circulaire³¹⁶ relative à la procédure administrative destinée aux diplomates et à leur personnel, ainsi qu'aux membres de leur famille en Belgique. Une série de modifications y ont été apportées, notamment à propos des mentions, de la prolongation et de la restitution des cartes d'identité diplomatiques et spéciales.
- Les **conditions d'octroi d'allocations de chômage** après avoir travaillé un certain temps à l'étranger ont été **durcies à dater du 1^{er} octobre 2016**. Le droit aux allocations de chômage n'est effectif qu'après avoir travaillé dans certains pays³¹⁷ et lorsque l'occupation à l'étranger est suivie d'une occupation de minimum trois mois en Belgique, au lieu de minimum un jour³¹⁸.
- La note de politique en matière d'asile et de migration du 27 octobre 2016³¹⁹ annonce la mise en place d'une base de données portant sur les garants d'étudiants. Et ce, afin de prévenir tout abus en matière de visas étudiant et de permettre de récupérer au maximum les coûts éventuels, tels les coûts de rapatriement, après échéance du visa.
- La Commission européenne a introduit des procédures d'infraction contre la Belgique pour transposition tardive de directives. D'abord en novembre 2016, dans le cas de la **directive sur les travailleurs saisonniers**,³²⁰ ensuite en janvier 2017 dans le cas de la **directive sur le transfert intra-groupe (ICT)**³²¹.
- Une **redevance communale** de maximum 50 euros a été introduite, et concerne également les personnes qui renouvellent, prolongent ou remplacent leur titre de séjour pour motif professionnel ou pour études³²².

316 Note circulaire du SPF Affaires étrangères Procédure administrative en vue de l'accréditation des membres du personnel diplomatique et du personnel administratif et technique des missions diplomatiques en Belgique, ainsi que des membres de leur famille (mise à jour du 1^{er} juillet 2016) : http://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/p1_procedureadministrative_fr.pdf.

317 À savoir les 28 États membres, la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein et la Suisse, de même que la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine, le Monténégro, la Turquie, l'Algérie, le Kosovo et Saint-Marin.

318 Voir article 37, §2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et l'arrêté royal du 11 septembre 2016 modifiant les articles 36, 37, 38, 42, 48, 118, 130, 133 42 bis et 153 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, portant réglementation du chômage.

319 Note de politique générale Asile et Migration, 27 octobre 2016, DOC 54 2111/017, p. 5.

320 La directive sur les travailleurs saisonniers 2014/36/UE devait être transposée pour le 30 septembre 2016 (n° 20160699).

321 La directive ICT 2014/66/UE devait quant à elle être transposée pour le 29 novembre 2016 au plus tard. (n° 20170015). Lire également à cet égard la Note de politique générale Asile et Migration, 27 octobre 2016, DOC 54 2111/017, p. 6.

322 Voir Chapitre 3. *Accès au territoire*.

- En janvier 2017, la loi instaurant une **exigence d'intégration** et une **déclaration de primo-arrivant** est entrée en vigueur. Cette nouvelle réglementation s'appliquera également aux ressortissants de pays tiers qui viennent en Belgique pour des raisons professionnelles. Certaines catégories de personnes sont exclues, tels les citoyens UE, les étudiants et les ressortissants turcs³²³.
- La **redevance pour les étrangers** augmente à partir du 1^{er} mars 2017, y compris pour les personnes qui viennent en Belgique en vue d'étudier ou de travailler. Pour les étudiants qui suivent des cours dans un établissement d'enseignement reconnu par les pouvoirs publics, la somme est passée de 160 euros à 200 euros. Pour les étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement privé, ainsi que pour ceux qui viennent en Belgique afin d'y exercer une activité professionnelle ou d'y effectuer des recherches, la redevance est passée de 215 euros à 350 euros. Les étudiants boursiers en sont dispensés depuis le 26 juin 2016³²⁴.
- Les conditions de revenus pour le regroupement familial avec des étudiants ont été modifiées³²⁵.

3. ANALYSE : OÙ EN EST LE DROIT BELGE EN MATIÈRE DE LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS DE L'UE ?

L'un des piliers de l'Union européenne - la libre circulation des travailleurs - est fortement mis à mal depuis quelques années. Dans le débat public et politique (notamment sur la crise économique et les économies à réaliser, la crise de l'asile et la lutte contre le terrorisme), des voix s'élèvent de plus en plus afin de restreindre la libre circulation des personnes³²⁶. Il est fréquent, dans ce débat, que l'on confonde, par erreur ou délibérément, la libre circulation et les filières migratoires classiques. Les citoyens européens qui font usage de leur droit à la libre circulation sont souvent considérés comme un fardeau économique pour l'État membre qui les accueille. C'était notamment le cas

323 Voir Chapitre 3. *Accès au territoire*.

324 Voir Chapitre 3. *Accès au territoire*.

325 Voir Chapitre 5. *Regroupement familial*.

326 Lire, par exemple, le courrier adressé par quatre États membres (Autriche, Allemagne, Pays-Bas et Royaume-Uni) à la présidence de l'UE en avril 2013 : http://docs.dpaq.de/3604-130415_letter_to_presidency_final_1_2.pdf.

à la veille du référendum sur le Brexit. L'accord conclu à l'époque par le Royaume-Uni avec l'Union européenne dans la perspective du référendum, évoquait, entre autres, la possibilité de limiter, durant une certaine période, les avantages sociaux octroyés aux citoyens de l'UE qui faisaient usage de leur liberté de circulation³²⁷.

En Belgique également, nous remarquons que les autorités ont tendance à interpréter de façon de plus en plus stricte des concepts tirés du droit européen (entre autres, la directive sur la libre circulation) ou à imposer dans la pratique des mesures restrictives. Myria reçoit également des signalements de citoyens européens qui voient leur droit à la liberté de circulation restreint³²⁸.

Nous dressons ci-dessous un bref état des lieux en matière de libre circulation des travailleurs en Belgique. Nous nous basons pour ce faire sur un récent rapport du Parlement européen³²⁹ dont nous soulignons une série de points noirs concernant la Belgique, quelques chiffres et d'autres informations complémentaires.

Chiffres de population et flux de citoyens de l'UE (en général et en Belgique)

Les chiffres de la Commission Européenne révèlent qu'en 2015, parmi la population active (20-64 ans) dans l'ensemble de l'UE, quelque **11,3 millions de citoyens européens ont fait usage de leur liberté de circulation.**

En 2015, 11,3 millions de citoyens européens ont fait usage de leur droit de libre circulation.

Cela représente 3,7 % de la population active totale de l'UE. S'y sont ajoutés 168.000 citoyens de l'AELE³³⁰, soit un total de

11.434.000 citoyens. Cela représente une hausse de 0,96 % par rapport à 2014 et de 1,4 % par rapport à 2013. Si l'on tient encore compte des 1,2 million de citoyens de l'UE qui résident dans un pays de l'AELE et environ 10.000 citoyens

de l'AELE qui vivent dans un autre pays de l'AELE que leur, cela porte le total de citoyens de l'UE-28 actifs au sein de l'Union européenne et de l'AELE à 12,5 millions. Les principaux pays d'accueil sont l'Allemagne (2,7 millions), le Royaume-Uni (2,1 millions), l'Espagne (1,4 million), l'Italie (1,1 million), la Suisse et la France (toutes deux aux environs de 950.000). En **Belgique**, on en dénombrait **591.000** en 2015. Les plus grands groupes de citoyens ayant usé de leur droit de circulation sont **les Roumains, les Polonais, les Italiens, les Portugais et les Allemands**. Les pays comptant la plus forte représentation de citoyens européens, proportionnellement à leur population, étaient le Luxembourg (43 %), la Suisse (19 %), Chypre (15 %), l'Irlande (10 %) et la **Belgique (9 %)**³³¹.

En Belgique, d'après les chiffres de l'OE, 62.055 citoyens de l'UE ont introduit une nouvelle demande de séjour auprès d'une commune belge en 2015. Les cinq nationalités les plus représentées étaient les Roumains (12.548), les Français (11.200), les Néerlandais (8.140), les Polonais (5.526) et les Italiens (4.974). Les communes ont délivré 77.356 cartes E (titres de séjour destinés aux citoyens de l'UE), dont 13.389 à des Français, 12.713 à des Roumains, 10.858 à des Néerlandais, 10.675 à des Polonais et 5.784 à des Italiens³³².

Accès au territoire et titres de séjour

Bien que, après plusieurs procédures d'infraction, la Belgique ait globalement transposé la directive sur la liberté de circulation dans la législation belge, un certain nombre de points problématiques subsistent³³³. De plus, sa mise en œuvre pratique reste souvent problématique. Ces dernières années, des mesures restrictives et plus strictes ont de plus en plus souvent été prises, ayant pour effet de limiter les droits des citoyens de l'Union et des membres de leur famille (issues de pays tiers), souvent considérés comme un fardeau économique. En 2013, la Commission européenne a lancé une procédure d'infraction contre la Belgique³³⁴, celle-ci est toujours en cours. Depuis lors, la Belgique a déjà apporté plusieurs amendements à la loi et attend la décision de la Commission.

La Belgique s'en tient souvent à une interprétation stricte de certaines notions de la directive européenne relative à la liberté de circulation et de la jurisprudence. Notamment les notions de « **manque de moyens de subsistance suffisants** », pour les personnes économiquement

327 Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, chapitre migration économique, p. 183.

328 En 2016, 7 % du nombre total de questions posées à Myria émanaient de ressortissants de l'Union. Voir Chapitre 1. *Myria en action*.

329 Dix ans après la transposition de la directive 2004/38/UE sur la libre circulation, le Parlement européen a commandité un rapport relatif à l'état actuel de la transposition de la directive dans les différents États membres. Il en résulte plusieurs rapports nationaux et une étude comparative où sont identifiés les principaux obstacles à la libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille. Parlement européen, Obstacles au droit à la liberté de circulation et de séjour pour les citoyens européens et leurs familles, Rapport national sur la Belgique, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556969/IPOL_STU\(2016\)556969_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556969/IPOL_STU(2016)556969_FR.pdf) et [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571375/IPOL_STU\(2016\)571375_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571375/IPOL_STU(2016)571375_EN.pdf).

330 Association européenne de libre-échange, formée de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège et de la Suisse.

331 Chiffres tirés du 2016 Annual report on intra-EU labour mobility, p. 22. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1154&langId=en>.

332 Office des étrangers, Rapport Statistiques 2015, p. 21 et suiv..

333 Voir, entre autres, les différents dossiers EU Pilot: 7316/15/EMPL, 6386/14/JUST et 9022/16/JUST.

334 Procédure d'infraction 2011/2033.

inactives et les étudiants, et de « **preuves de la recherche d'un emploi et de chances réelles d'être engagé** », pour les demandeurs d'emploi, en matière d'accès au territoire. Ces termes ne sont pas clairement définis par la loi, laissant à l'OE un large pouvoir discrétionnaire quant à leur interprétation³³⁵. La question est de savoir ce que l'OE considère comme des preuves de recherche d'un emploi et comment il interprète le fait d'avoir de réelles chances de trouver du travail. Mais aussi, ce qu'il entend par des « ressources suffisantes ».

Retraits de titre de séjour et éloignements

Dans le cadre des **retraits de titres de séjour**, l'OE interprète également souvent la loi de manière stricte, pour le motif d'une « charge déraisonnable pour le système d'aide sociale »³³⁶. L'interprétation stricte et le transfert de données qui va de pair ont mené à un grand nombre de retraits 'automatiques' du titre de séjour, estime le rapport³³⁷. C'est notamment le cas depuis quelques années, des transferts de données du SPP IS vers l'OE en ce qui concerne les personnes qui font appel à l'aide sociale. Le transfert de données a mené à un nombre élevé de refus et de retraits de droits de séjour (et de délivrances d'ordres de quitter le territoire) pour des citoyens de l'Union et les membres de leur famille³³⁸.

Encadré 28.

Exemples concrets

Le cas d'un travailleur italien déjà régulièrement évoqué. Après une carrière de 23 ans en Italie, l'intéressé est venu travailler en Belgique en juillet 2013. Suite à la faillite de son employeur, il a perdu son emploi au printemps 2014 et, compte tenu de sa carrière en Belgique et en Italie, des allocations de chômage lui ont été octroyées. Cinq mois plus tard, cependant, il a perdu son droit aux allocations et son droit de séjour lui a de ce fait été retiré.

Un Italien père de deux enfants aux études obtient un droit de séjour en tant que travailleur de l'UE. Les enfants entament leurs études dans une université belge. Après quelques semaines, le père est licencié. Ses enfants demandent une aide financière au CPAS afin de pouvoir poursuivre leurs études. La famille reçoit un courrier de l'OE qui leur laisse un mois pour motiver leur demande d'aide sociale. Les étudiants renoncent à l'aide du CPAS car ils craignent sinon de perdre leur droit de séjour.

Encadré 27.

Exemples concrets

Un enfant mineur européen, né et scolarisé en Belgique, accompagné de sa mère ressortissante d'un pays tiers, souhaite se faire enregistrer en tant que citoyen économiquement inactif de l'Union, disposant de ressources financières suffisantes. L'enfant est pris en charge financièrement par une personne qui en fournit la preuve. Son séjour est refusé car une simple prise en charge ne garantit pas la disponibilité réelle des ressources financières dans le futur.

Un ressortissant roumain a la possibilité de travailler dans le secteur fruitier avec une « carte cueillette » pour une période de moins de trois mois. La commune ne délivre

de titre de séjour que si la personne peut présenter un contrat de travail d'au moins trois mois.

Un Roumain s'inscrit comme demandeur d'emploi. Il est enregistré auprès d'une agence pour l'emploi, il est en mesure de présenter une série de lettres de candidature et suit une formation. L'OE refuse cependant son inscription et lui délivre une annexe 20.

Une artiste n'a pas pu obtenir de titre de séjour car elle ne pouvait présenter que des contrats de travail de courte durée via un bureau de placement pour artistes.

335 Art. 40 Loi sur les étrangers.

336 Article 42bis de la Loi sur les étrangers.

337 Parlement européen, *Obstacles au droit à la liberté de circulation et de séjour pour les citoyens européens et leurs familles, Rapport national sur la Belgique*, 2016, pp. 13-15.

338 Voir également l'analyse qui s'y rapporte: Myria, *La migration en chiffres et en droits 2015*, chapitre Libre circulation et migration économique, p. 127 et suiv.

En 2015, 1.702 titres de séjour de citoyens de l'UE et des membres de leur famille ont été retirés pour diverses raisons. En 2016, 842 titres auraient été retirés pour le motif selon lequel les intéressés faisaient appel au CPAS³³⁹.

Tableau 24. Nombre de cartes retirées à des citoyens de l'Union 2010-2015³⁴⁰ (Source : OE)

2010	502
2011	1.542
2012	2.470
2013	2.712
2014	2.042
2015	1.702

Tableau 25. Nombre de cartes retirées à des citoyens de l'UE et à des membres de leur famille (UE ou non) par statut en 2015 (Source : OE)³⁴¹

Indépendant	700
Travailleur	402
Regroupement familial	315
Demandeur d'emploi	144
Titulaire de ressources suffisantes	85
Divers	39
Étudiant	16
Mineur	1
Total	1.702

Les cinq nationalités les plus représentées étaient les Roumains (557), les Espagnols (245), les Bulgares (195), les Italiens (172), les Néerlandais (158), suivis d'autres nationalités (375).

339 Communiqué publié sur Theo tuurt, 16 mars 2017 (uniquement en néerlandais), <https://theotuurt.wordpress.com/2017/03/16/onredelijke-belasting>.

340 OE, *Rapport Statistiques 2015*, p. 22, OE, *Rapport Statistiques 2014*, p. 24 et suiv., OE, *Rapport Statistiques 2013*, p. 108 et suiv., OE, *Rapport d'activités 2011*, p. 94 et OE, *Rapport d'activités 2012*, p. 105.

341 SPF Affaires étrangères, *Rapport Statistiques 2015*, p. 22.

D'après les chiffres de l'OE, 9.115 citoyens de l'UE ont reçu un ordre de quitter le territoire belge **entre 2008 et le premier semestre de 2014**³⁴². En 2015, **5.209 ordres de quitter le territoire** leur ont été délivrés. Étant donné que certaines personnes ont reçu plusieurs ordres cette année-là, cela représente 4.486 personnes. Sur ce nombre, 3.805 personnes ont reçu un premier ordre et 681 en avaient déjà reçu au cours des années antérieures.

Toutes les personnes auxquelles le titre de séjour a été retiré n'ont pas reçu un ordre de quitter le territoire. La plupart des ordres de quitter le territoire ont été délivrés en raison de faits d'ordre public.

Seules quelques personnes ont reçu un ordre de quitter le territoire suite à une décision de retrait pour cause de charge déraisonnable pour le système d'aide sociale³⁴³.

Dans son rapport annuel précédent, Myria constatait déjà une augmentation du nombre d'arrestations administratives de citoyens de l'UE. Les chiffres montraient que les Roumains venaient en troisième place, en termes de nombre d'étrangers arrêtés administrativement détenus. En 2015, 1.801 Roumains avaient fait l'objet d'une arrestation administrative, et parmi lesquelles un peu moins de 5 % avaient été placés en centre fermé³⁴⁴.

En outre, il apparaît que les Roumains formaient le deuxième groupe le plus nombreux de personnes **rapatriées** vers leur pays d'origine. En 2015, 435 Roumains ont été rapatriés, soit 10 % du nombre total de rapatriés au départ de la Belgique et près de la moitié de tous les citoyens de l'UE rapatriés³⁴⁵.

« L'éloignement de citoyens de l'UE n'était auparavant possible qu'en cas de menace grave de l'ordre public ou de la sécurité publique. Suite à un amendement de la loi intervenu en 2016³⁴⁶, qui a fait récemment l'objet

342 La Chambre, question écrite n° 0390 de Benoit Hellings au secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, 25 janvier 2016, 20152016. Pour les chiffres relatifs aux retraits entre 2011 et 2014 par nationalité, voir La Chambre, réponse du Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration à la question n° 25 de Sarah Smeyers, QRVA 54 011, 9 février 2015.

343 La Chambre, réponse du Secrétaire d'État à l'asile et à la migration à la question n° 492 de monsieur Denis Ducarme, QRVA 54 083, 27 juillet 2016. Voir tableau récapitulatif par nationalité. Myria n'a pas pu consulter de chiffres détaillés relatifs aux retraits de titres de séjour et aux ordres délivrés par motif.

344 Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, figure 56 et tableau 23, p. 218.

345 Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, tableau 26, p. 221.

346 La loi du 4 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers modifiant l'article 42 septies de la loi sur les étrangers.

d'une nouvelle modification³⁴⁷, la délivrance d'un ordre de quitter le territoire aux citoyens UE et donc leur éloignement est à présent également possible en cas de fraude. Reste à savoir si ceci est conforme à la directive européenne sur la libre circulation³⁴⁸.

Tableau 26. Récapitulatif des éloignements par nationalité 2015 (Source : OE)

Nationalité	Éloignements	%
Roumanie	435	49%
Pays-Bas	98	11%
Pologne	73	8%
France	72	8%
Bulgarie	54	6%
Lituanie	28	3%
Slovaquie	25	3%
Italie	17	2%
Croatie	14	2%
Royaume-Uni	11	1%
Autres	61	7%
Total	888	100%

Parmi les recommandations émises dans son rapport d'évaluation, le Parlement européen souhaite que les États membres collectent des données précises et publient les chiffres sur les refus et les retraits du droit de séjour, sur les éloignements de citoyens de l'UE et de leur famille, ainsi que selon les motifs. Cela permettrait également de comparer les données émanant des différents États membres³⁴⁹.

Autres obstacles à la libre circulation

En outre, le rapport constatait que, ces dernières années, certaines dispositions nationales plus souples ont été alignées sur les dispositions plus strictes de la directive, dont le droit à l'aide sociale, octroyé depuis 2013 après

seulement 3 mois de séjour en Belgique (moyennant délivrance d'une annexe 19 par la commune) pour certains citoyens de l'UE ou le droit de séjour permanent. Ce dernier n'est à présent possible qu'après cinq ans, et non plus trois.

Divers **obstacles pratiques** entravent également l'exercice de la liberté de circulation. Les procédures communales constituent souvent un obstacle par leur lenteur et par le nombre excessif de documents demandés et de formalités à accomplir.

Dans la pratique, Myria constate également le problème que causent les pratiques communales d'inscription des citoyens de l'UE et des membres de leur famille. Notamment les longs temps d'attente pour leur inscription auprès des communes. Certaines communes ont mis en place un système de rendez-vous dont les délais varient de plusieurs semaines à plusieurs mois. Dans certaines d'entre elles, ce délai peut atteindre 3 mois. Un tel délai est contraire à l'article 8 §2 de la directive relative à la liberté de circulation. Ainsi privés de titre de séjour durant plusieurs mois, les citoyens de l'UE ne peuvent accomplir certaines démarches³⁵⁰.

Le rapport signale en outre divers obstacles liés au manque de coordination des régimes de sécurité sociale entre la Belgique et les autres États membres ainsi que des difficultés dans la délivrance des visas pour les proches de citoyens de l'UE issus de pays tiers. Des obstacles sont également présents au niveau du secteur privé, notamment en ce qui concerne l'accès aux services bancaires, aux abonnements téléphoniques, à la location de biens, au marché du logement ou encore aux agences de travail intérimaire. Myria a également reçu des plaintes à ce sujet³⁵¹.

347 La loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale a abrogé l'article 42 septies précédemment modifié et a introduit des nouveaux articles relatifs à la délivrance d'ordres de quitter le territoire : articles 43 (suite à un refus d'entrée et de séjour), 44 (suite à un retrait de séjour pour fraude) et 44 bis (suite à un retrait de séjour pour des raisons d'ordre public). L'article 44 quinquies précise les modalités de mise en œuvre de l'éloignement.

348 Art. 28 Directive européenne sur la libre circulation.

349 *Obstacles to the right of free movement and residence for EU citizens and their families, Comparative Analysis*, 2016, p. 118 et suiv.

350 Le 25 novembre 2016, la Commission européenne a ouvert le dossier EU Pilot n° 9022/16/JUST contre ces pratiques. Dans un dossier EU Pilot, la Commission européenne recueille des informations dans le but de vérifier si un État membre applique correctement la réglementation européenne. Un questionnaire est alors transmis à l'État membre, qui dispose de 10 semaines pour y répondre. La Commission a ensuite 10 semaines pour analyser les réponses. Si elle n'en est pas satisfaite, elle peut entamer une procédure d'infraction.

351 Voir Chapitre 1. *Myria en action*.

Encadré 29.

Exemple concret

Une citoyenne UE, néerlandaise, et son mari ressortissant d'un pays tiers voulaient s'inscrire dans une commune bruxelloise. Toutefois, l'administration communale dispose d'un délai d'attente de plusieurs mois pour enregistrer les citoyens UE. Le mari ressortissant d'un pays tiers a eu une possibilité de travailler, mais son futur employeur n'a pas pu l'engager car il n'était pas en possession d'une annexe 19ter ou d'un certificat d'immatriculation. En raison du long délai d'attente de la commune, le mari n'a pas pu travailler pendant plusieurs mois.

La transposition de la directive 2014/54/UE peut-elle apporter des garanties ?

La Belgique devait transposer la directive 54/2014 pour le 21 mai 2016³⁵². Cette directive vise à faire disparaître les obstacles à la libre circulation et les discriminations fondées sur la nationalité pour les travailleurs de l'UE et les membres de leur famille dans divers domaines. Le champ d'application de la directive se limite à un certain nombre de domaines fédéraux et régionaux, tels l'accès à l'emploi, l'enseignement, le logement, la fiscalité et les avantages sociaux. La directive prévoit également la mise sur pied ou la désignation d'un organisme consultatif chargé de promouvoir l'égalité de traitement et de soutenir le travailleur de l'UE et sa famille. Myria et Unia ont été désignés comme organismes de référence : Myria pour les affaires fédérales et Unia pour les matières relevant de la compétence des entités fédérées. Myria constate que le gouvernement fédéral n'a pris aucune mesure spécifique en vue de la transposition de la directive et qu'aucune information n'a en outre été transmise quant aux ressources budgétaires supplémentaires allouées pour remplir ces nouvelles missions. L'exercice de ces nouvelles fonctions nécessiterait en effet une spécialisation particulièrement poussée en droit social et fiscal, d'autant plus que ces deux organismes sont censés conseiller et guider les citoyens de l'UE.

Pourtant, la directive 2014/54/UE établit un lien évident, si implicite soit-il, entre un financement adéquat et l'établissement de rapports et d'analyses indépendants sur la libre circulation des travailleurs.

4. RECOMMANDATIONS

- Myria recommande de transposer fidèlement la directive 2014/54 sur la libre circulation des travailleurs et de doter de ressources financières suffisantes les organismes consultatifs désignés pour remplir cette mission.
- Myria recommande de publier des statistiques sur les titres de séjour (par motifs) et sur les retraits de titres de séjour (par motifs) des citoyens UE.
- Myria tient à rappeler que l'OE n'a pas le droit de retirer d'office le droit de séjour à des citoyens de l'UE qui bénéficient d'une aide sociale. Leur situation doit être évaluée au cas par cas. Myria demande en outre que les notions de « ressources suffisantes » et de « chances réelles d'être engagé » soient interprétées conformément à la directive relative à la liberté de circulation et à la jurisprudence européenne.
- Myria recommande enfin d'éviter les obstacles pratiques inutiles à la libre circulation, tels que de longues périodes d'attente au niveau des communes pour délivrer des permis de séjour pour les citoyens de l'UE et leur famille. Myria recommande aussi de fournir des directives claires et une formation pour le personnel chargé du séjour des citoyens de l'UE.

352 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.