

Ces Cahiers sont rédigés par l'EDEM, l'équipe Droits européens et migrations, constituée à l'UCL au sein du CeDIE. Ils se proposent de présenter quelques arrêts récents d'une juridiction nationale ou européenne dans ses domaines d'études, à savoir la mise en œuvre du droit européen de l'asile et de l'immigration en droit belge.

Sommaire

1. C.J.U.E., K. et H.F., aff. jointes C-331/16 et C-366/16, 2 mai 2018, ECLI:EU:C:2018:296 : Exclusion et restriction à la libre circulation pour le membre de la famille du citoyen : à évaluer au cas par cas 3

La nécessité d'une restriction de la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, soupçonné d'avoir participé, dans le passé, à des crimes de guerre, doit être évaluée au cas par cas. Le fait que la personne concernée ait fait l'objet, dans le passé, d'une décision d'exclusion du statut de réfugié ne peut pas automatiquement conduire à la constatation que sa simple présence sur le territoire de l'État membre d'accueil constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.

Directive 2004/38 – Article 27 – Ordre public – Marge d'appréciation – Exclusion de la qualité de réfugié – Actualité de la menace – Analyse au cas par cas.

2. C.C.E., arrêt n° 199.018 du 31 janvier 2018 : La dangerosité sans condamnation, une démonstration exigeante 8

Une décision d'éloignement pour motifs d'ordre public n'est pas motivée à suffisance en se référant à une liste de faits délictueux n'ayant pas donné lieu à une condamnation. La dangerosité doit être réelle et actuelle et démontrer en quoi l'intéressé représente une menace grave pour un intérêt fondamental de la société.

Loi du 15 décembre 1980 - art. 45/1, § 2 – dangerosité actuelle et personnelle – proportionnalité – motivation adéquate – absence de condamnation – annulation.

3. Accord de coopération conclu le 2 février 2018 entre l'État 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 les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers : Commentaire de l'accord de coopération visant à transposer la Directive « permis unique »13

CeDIE – Centre Charles de Visscher
pour le droit international et européen
EDEM – Equipe droits européens et migrations
Place Montesquieu, 2
1348 Louvain-la-Neuve
Belgique
cedie@uclouvain.be

Contact :
Jean-Yves Carlier [jean-yves.carlier@uclouvain.be]
Jean-Baptiste Farcy [jean-baptiste.farcy@uclouvain.be]
Christine Flamand [christine.flamand@uclouvain.be]
Hélène Gribomont [helene.gribomont@uclouvain.be]
Luc Leboeuf [luc.leboeuf@uclouvain.be]
Matthieu Lys [matthieu.lys@uclouvain.be]
Trésor Maheshe Musole [musole.maheshe@uclouvain.be]
Emmanuelle Néraudau [eneraudau@gmail.com]
Géraldine Renaudière [geraldine.renaudiere@uclouvain.be]
Sylvie Sarolea [sylvie.sarolea@uclouvain.be]
Lilian Tsourdi [evangelia.tsourdi@uclouvain.be]



Les Cahiers de l'EDEM ont vu le jour dans le cadre du projet de recherche fonds européen pour les réfugiés – UCL.

Le 2 février 2018, un accord de coopération a été conclu entre l'État fédéral et les entités fédérées compétentes en vue de (finalement) transposer la Directive « permis unique ». Cet accord contient la nouvelle procédure de demande unique dont bénéficieront les travailleurs migrants. Il introduit également un titre unique, couvrant à la fois le droit de séjour et le droit au travail, pour de nombreux ressortissants étrangers.

Accord de coopération – Directive 2011/98/UE – Transposition – Nouvelle procédure de demande unique – Permis unique.

1. C.J.U.E., K. ET H.F., AFF. JOINTES C-331/16 ET C-366/16, 2 MAI 2018, ECLI:EU:C:2018:296

Exclusion et restriction à la libre circulation pour le membre de la famille du citoyen : à évaluer au cas par cas.

A. Faits et arrêt de la Cour

La Cour de justice répond à des questions préjudicielles dans deux affaires portant sur l'interprétation de la notion de « menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ». En droit de l'Union - [Directive 2004/38](#) -, cette menace justifie que la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille soit restreinte.

La première affaire concerne un ressortissant croate/bosniaque, K., dont les demandes d'asile aux Pays-Bas, déposées entre 2001 et 2013, avaient été rejetées au motif qu'il s'était rendu coupable de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité au sein de l'armée bosniaque en ex-Yougoslavie. Exclu de la protection internationale au sens de la Convention de Genève, K. s'était également vu interdire l'accès au territoire des Pays-Bas pour une durée de dix ans. Suite à l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne, les autorités néerlandaises ont accepté de substituer à cette interdiction d'entrée une déclaration d'indésirabilité (qui équivaut, en droit interne, à une interdiction d'entrée pour les citoyens de l'Union). Elles ont déclaré agir pour la protection de l'ordre public et de la sécurité publique, arguant que la seule présence du requérant sur le territoire néerlandais pouvait porter préjudice aux relations internationales du pays et raviver les souffrances de citoyens néerlandais, victimes de ses agissements de l'époque.

La deuxième affaire concerne un ressortissant afghan, H.F., dont les demandes d'asile et de séjour aux Pays-Bas et en Belgique ont été systématiquement rejetées, en dépit de son statut ultérieur de parent d'un citoyen de l'Union. L'ultime refus des autorités belges se fondait sur les informations révélées dans le cadre des procédures d'asile selon lesquelles H.F. avait participé à des crimes de guerre et à des crimes contre l'humanité en tant que membre des services de renseignement afghans. Le refus de séjour dans un tel cas se justifiait, selon elles, par la nécessité de protéger la société belge et l'ordre juridique international.

Interrogée par les juridictions belges et néerlandaises, la Cour a tout d'abord rappelé que la liberté de circulation et de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles pouvait faire l'objet de restrictions nationales, notamment pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique¹. Le droit dérivé, tel qu'interprété par la Cour, laisse en effet aux Etats membres une grande marge d'appréciation dans la définition de ces motifs et la nécessité de la décision, pourvu que celle-ci soit proportionnée et fondée exclusivement sur le comportement de l'intéressé, au vu de la menace qu'il représente. Si elle reconnaît que l'exclusion du statut de réfugié pour participation à un crime de guerre ou à un crime contre l'humanité relève potentiellement de l'ordre public ou de la sécurité publique, une telle circonstance ne peut automatiquement conduire à qualifier le comportement de la personne concernée de « menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ».

¹ Article 27 de la Directive 2004/38.

50. Or, il convient de rappeler à cet égard que les causes d'exclusion du statut de réfugié (...) ont été instituées dans le but d'exclure de ce statut les personnes jugées indignes de la protection qui s'y attache ainsi que d'éviter que l'octroi dudit statut ne permette à des auteurs de certains crimes graves d'échapper à une responsabilité pénale, de telle sorte que l'exclusion du statut de réfugié n'est pas subordonnée à l'existence d'un danger actuel pour l'État membre d'accueil (...).

51 Il s'ensuit que le fait que la personne concernée a fait l'objet, dans le passé, d'une décision d'exclusion du statut de réfugié en vertu de l'une de ces dispositions ne saurait automatiquement conduire à la constatation que sa simple présence sur le territoire de l'État membre d'accueil constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société (...)

En l'absence de définition claire, il appartient aux Etats d'apprécier au cas par cas l'actualité et la gravité de la menace à la lumière d'éléments factuels (nature des faits commis, existence d'une condamnation pénale, laps de temps écoulé depuis les derniers agissements) et personnels (implication au moment des faits, risque de récurrence, persistance d'une attitude attentatoire aux valeurs fondamentales de l'Union etc.).

54. Cette appréciation doit prendre en compte les constatations de la décision d'exclusion du statut de réfugié dont a fait l'objet l'individu concerné ainsi que les éléments sur lesquels celle-ci est fondée, en particulier la nature et la gravité des crimes ou des agissements reprochés à cet individu, le niveau de son implication individuelle dans ceux-ci ainsi que l'existence éventuelle de motifs d'exonération de la responsabilité pénale tels que la contrainte ou la légitime défense.

55 Un tel examen s'avère d'autant plus nécessaire dans les cas où, comme dans les affaires au principal, l'intéressé n'a fait l'objet d'aucune condamnation pénale pour les crimes ou les agissements invoqués pour justifier le rejet, dans le passé, de sa demande d'asile.

L'actualité de la menace est importante. Toutefois, souligne la Cour, une attitude attentatoire aux droits de l'homme et à la dignité humaine pourrait être qualifiée de menace au sens de la directive alors même qu'un risque de récurrence est peu probable dans le cas de crimes ou d'agissements commis dans un contexte historique et social spécifique.

Une fois la menace constatée, la protection de l'intérêt fondamental de la société en cause doit encore être mis en balance avec les intérêts et les droits de la personne à circuler et séjourner librement et à se prévaloir du respect de sa vie privée et familiale. A fortiori, lorsque les mesures restrictives impliquent l'éloignement de l'individu, l'examen de proportionnalité doit également tenir compte de la gravité des faits, de la dangerosité actuelle de l'individu, de la légalité de son séjour et de son niveau d'intégration dans la société d'accueil. L'État membre doit aussi vérifier la possibilité d'adopter d'autres mesures moins attentatoires à la liberté de circulation et de séjour de l'intéressé qui seraient aussi efficaces pour assurer la protection des intérêts fondamentaux invoqués.

B. Éclairage

Le bref éclairage ici proposé peut être lu en lien avec les commentaires de l'arrêt du Conseil du contentieux des étrangers du 31 janvier 2018 également commenté dans ces *Cahiers*. Il examine aussi l'article 27 de la directive 2004/38.

1. Les mesures restrictives et l'éloignement du citoyen européen restent fortement encadrées par le droit dérivé, et donc, par des normes où le droit de l'Union et les compétences nationales coexistent davantage².

La Cour n'interfère que de façon marginale dans l'appréciation des Etats membres des notions de menace à l'ordre public et à la sécurité publique et va même jusqu'à admettre des restrictions à la libre circulation fondées sur la « persistance d'une attitude attentatoire aux valeurs fondamentales de l'Union » malgré l'improbabilité d'une récidive (soit parce que les faits reprochés s'inscrivaient dans un contexte particulier, soit parce que l'individu est incarcéré³).

2. La Cour confirme la marge d'appréciation reconnue aux Etats membres dans la définition des contours de l'ordre public. Par comparaison, en matière de sécurité publique, la Cour se montre de plus en plus ferme à l'égard des infractions les plus graves, y compris au sens des valeurs et des intérêts de l'Union (ex. crimes d'exploitation sexuelle d'enfants). S'il est possible d'envisager un ordre public européen, fondé sur des valeurs communes, « y a-t-il alors un intérêt, comme le souligne J.-Y. Carlier, à renvoyer la menace vers un autre Etat membre sachant que, ce faisant, d'une part on risque de perdre la trace de l'intéressé, d'autre part, on n'empêchera nullement la poursuite des actes terroristes ou délinquants concernés, aux répercussions transfrontières aisées ? Déplacer le problème n'est autre que l'ignorer ».
3. Bien que le second requérant ait séjourné aux Pays-Bas et en Belgique de façon illégale pendant plusieurs années et qu'il ne peut pas se prévaloir de la protection renforcée contre l'éloignement (*B. et Vomero*, C-316/16 et C-324/16), une réflexion pourrait être menée sur son niveau d'intégration, sociale, culturelle et familiale après 11 et 4 années passées dans le pays d'accueil. En dépit de multiples décisions de refus (asile, droit de séjour), aucun éloignement ne semble avoir été prononcé/exécuté à son encontre. A l'instar des ressortissants de pays tiers « non-éloignables », le niveau d'intégration *de facto* du parent d'un citoyen européen devrait-il être pris en considération dans l'examen de proportionnalité ? L'Etat assume-t-il une certaine responsabilité ?
4. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) offre une analyse pertinente par rapport aux deux critères que sont l'actualité de la menace et l'« intégration » dans le pays de résidence.

L'actualité de la menace est un critère important lorsqu'il s'agit d'évaluer la proportionnalité d'une mesure d'éloignement par rapport à l'atteinte à la vie familiale et/ ou à la vie privée dans le pays de résidence. Répondant aux critiques adressées au manque de cohérence de sa

² Voy. J-Y CARLIER, G. RENAUDIÈRE, « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne. Chronique de jurisprudence et de législation », JDE, 2018 (à paraître).

³ C.J.U.E., E., aff. C-193/16, 13 juillet 2017, EU:C:2017:542. Condamné à douze ans de prison pour des infractions répétées d'abus sexuels sur mineurs, le requérant alléguait que son incarcération depuis six ans empêchait de le considérer comme une « menace réelle et actuelle pour un intérêt fondamental de la société » au moment où la décision d'éloignement avait été adoptée. La Cour conclut à ce que « la circonstance qu'une personne est incarcérée au moment de l'adoption de la décision d'éloignement, sans perspective de libération dans un avenir proche, n'exclut pas que son comportement représente, le cas échéant, pour un intérêt fondamental de la société de l'Etat membre d'accueil, une menace au caractère réel et actuel »

jurisprudence, la Cour a tenté de dresser une liste de critères destinés à objectiver l'exercice de mise en balance. Elle y procède dans deux arrêts prononcés au début des années 2000, les arrêts *Boultif*⁴ et *Ezzouhdi*⁵. Elle cite « la nature et la gravité de l'infraction commise par le requérant, la durée de son séjour dans le pays d'où il va être expulsé, la période qui s'est écoulée depuis la perpétration de l'infraction ainsi que la conduite de l'intéressé durant cette période, la nationalité des diverses personnes concernées, la situation familiale du requérant, par exemple la durée de son mariage, et d'autres éléments dénotant le caractère effectif de la vie familiale d'un couple, le point de savoir si le conjoint était au courant de l'infraction au début de la relation familiale, la naissance d'enfants légitimes et, le cas échéant, leur âge (...) la gravité des difficultés que risque de connaître le conjoint dans le pays d'origine de son époux ou épouse, bien que le simple fait qu'une personne risque de se heurter à des difficultés en accompagnant son conjoint ne saurait en soi exclure une expulsion » (nous soulignons)⁶. L'arrêt rendu en grande chambre dans l'affaire *Uner*⁷ confirme l'utilisation de ces critères. Cette jurisprudence intègre dans l'analyse la faiblesse des liens qui peuvent exister dans le pays d'origine. Tant l'intensité des liens dans le pays de résidence que le caractère formel ou ténu de l'attachement au pays de la nationalité sont pris en compte.

5. En vertu de l'article 27, paragraphe 2, de la Directive 2004/38, le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Cette disposition précise encore que l'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver l'adoption de mesures d'ordre public. Les autorités nationales ne peuvent se fonder uniquement sur le comportement passé de l'intéressé, ce que confirme la jurisprudence de la CEDH. Les autorités sont tenues de tenir compte de l'évolution du comportement de l'intéressé depuis la commission des faits délictueux⁸. Dans l'arrêt commenté, la Cour tempère toutefois ce principe, comme elle l'avait déjà fait dans l'arrêt *Bouchereau* (C-30/77). L'écoulement du temps est, certes, un élément pertinent aux fins d'apprécier l'existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, dans certains cas, l'éventuelle gravité exceptionnelle des actes en cause peut être de nature à caractériser, même après une période de temps relativement longue, la persistance d'une telle menace (§ 58). La Cour considère, en outre, qu'un comportement de l'intéressé témoignant de la persistance d'une attitude attentatoire aux valeurs fondamentales visées aux articles 2 et 3 TUE, telles que la dignité humaine et les droits de l'homme, est également susceptible de représenter une telle menace. Ce faisant, la Cour se départit d'une interprétation restrictive de l'existence d'une menace « actuelle ». Or, en tant que justification d'une dérogation à la liberté de circulation, les exigences de l'ordre public doivent être entendues strictement⁹.
6. Il reste enfin à être attentif au caractère absolu de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La dangerosité pour l'ordre public, même établie, ne peut justifier une mesure

⁴ Cour eur. dr. h., arrêt *Boultif c. Suisse*, 2 août 2001.

⁵ Cour eur. dr. h., arrêt *Ezzouhdi c. France*, 13 février 2001.

⁶ Cour eur. dr. h., arrêt *Boultif c. Suisse*, 2 août 2001, § 49.

⁷ Cour eur. dr. h., arrêt *Uner c. Pays-Bas* [GC], 18 octobre 2006.

⁸ C.J.U.E., *Orfanopoulos et Oliveri*, aff. jointes C-482/01 et C-493/01, 29 avril 2004, § 82; Voy. aussi concernant l'interprétation de la Directive « Retour » : C.J.U.E., *Z. Zh. et O.*, C-554/13, EU:C:2015:377.

⁹ C.J.U.E., *Ziebell*, 8 décembre 2011, C-371/08, ECLI:EU:C:2011:809, § 81.

d'éloignement vers un pays où l'intéressé risque de subir la torture ou un traitement inhumain ou dégradant.

G.R., S.S. et J.-B.F.

C. Pour aller plus loin

Pour lire l'arrêt :

[CJUE, K. et H.F., aff. jointes C-331/16 et C-366/16, 2 mai 2018, ECLI:EU:C:2018:296](#)

Doctrine :

D'HUART P., « Le danger pour l'ordre public comme motif de refus d'octroi d'un délai de départ volontaire : un concept à l'autonomie encadrée », *Newsletter EDEM*, juin 2015.

Pour citer cette note: G. RENAUDIERE, S. SAROLEA et J.-B. FARCY, « Exclusion et restriction à la libre circulation pour le membre de la famille du citoyen : à évaluer au cas par cas », *Cahiers de l'EDEM*, avril 2018.

2. C.C.E., ARRÊT N° 199.018 DU 31 JANVIER 2018

La dangerosité sans condamnation, une démonstration exigeante.

A. L'arrêt

Le requérant, de nationalité tunisienne, est interpellé sur le territoire belge en 2013. Il est en séjour irrégulier. Un ordre de quitter le territoire avec interdiction d'entrée lui est notifié. Il est intercepté à plusieurs reprises en 2013 dont au moins une fois en flagrant délit de vol dans un véhicule. Plusieurs ordres de quitter le territoire lui sont délivrés. En 2014, il contracte mariage avec une ressortissante belge et introduit une demande de carte de séjour comme membre de la famille d'un citoyen de l'Union Européenne. Cette décision fait l'objet d'une décision de refus de prise en considération annulée par le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après le CCE). Une seconde décision de refus de séjour de plus de trois mois avec ordre de quitter le territoire est prise à son encontre. Cette décision est motivée par le fait que le comportement personnel du requérant « rend son établissement indésirable pour des raisons d'ordre public/de sécurité publique/de santé publique ». La décision énumère plusieurs faits délictueux. La décision indique que « la persistance de la personne concernée dans ses activités délictueuses aggrave sa dangerosité ». Elle souligne la gravité et le caractère actuel des faits commis caractérisé par diverses récidives. Il s'ensuit une menace grave pour l'ordre public de sorte que ses intérêts familiaux ne peuvent prévaloir sur la sauvegarde de ce dernier.

Devant le CCE, le requérant souligne que les rapports transmis avec le dossier administratif sont laconiques et ne permettent pas de jauger la dangerosité pour l'ordre public. Le dossier administratif se compose de plusieurs rapports rédigés de manière brève. Rien dans les rapports en question ne permet d'attester que le requérant serait l'auteur des faits reprochés et ce d'autant que le dossier administratif ne comprend pas de procès-verbaux. Le requérant n'a jamais fait l'objet de poursuite ni de condamnation.

L'article 45/1, §2 de la loi applicable à la cause dispose que les raisons d'ordre public et de sécurité nationale doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel du citoyen de l'Union ou du membre de sa famille. L'existence de condamnations pénales ne peut à elle seule motiver la mesure. Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental. Le Conseil fait également référence à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne, et notamment à l'arrêt *Bouchereau*.

Le CCE fait le lien entre l'exigence de démonstration d'une dangerosité actuelle et personnelle et l'obligation de motivation formelle pesant sur les autorités. En l'espèce, la motivation est formée par l'énumération d'un ensemble de faits alors que ces derniers ont uniquement été constatés dans des rapports de police laconiques sans que le requérant n'ait fait l'objet d'aucune poursuite ou de condamnation. Il s'ensuit que la décision ne permet pas de comprendre en quoi le requérant représente une menace grave pour un intérêt fondamental de la société. La décision est annulée.

B. L'éclairage

Cet arrêt est intéressant en ce qu'il intervient alors que la loi du 15 décembre 1980 a été profondément révisée quant à l'éloignement pour motif de dangerosité.

Par une loi du [24 février 2017](#), les règles applicables à l'éloignement pour motif d'ordre public ont été profondément revues. Entre autres modifications, la réforme :

- supprime les arrêtés ministériels de renvoi ou royaux d'expulsion, de sorte que l'ordre de quitter le territoire devient la seule mesure d'éloignement dont peut faire l'objet tout étranger, quelle que soit sa situation de séjour, outre une éventuelle interdiction d'entrée.
- Supprime l'immunité dont bénéficiaient les étrangers qui sont nés ou ont passé la majeure partie de leur enfance en Belgique ;
- En ce qui concerne les ressortissants de pays tiers, remplace le critère **d'avoir « porté (gravement) atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale ou n'a pas respecté les conditions mises à son séjour »** (ancien article 20) par une justification fondée sur des **« raisons (graves) d'ordre public ou de sécurité nationale »** (nouvelle loi, articles 21 et 22) ; le critère de la condamnation subsiste pour les bénéficiaires de la protection internationale ayant le statut de résident de longue durée ;
- En ce qui concerne les citoyens de l'Union et les membres de leur famille, le critère est également l'existence de **« raisons (graves) d'ordre public ou de sécurité nationale »**, ou de **« raisons impérieuses de sécurité nationale »** pour ceux d'entre eux qui ont séjourné pendant plus de dix ans ou sont mineurs d'âge (nouvel article 44 bis).

L'arrêt prononcé par le CCE en l'espèce concerne un étranger sujet à l'ancien régime, la mesure d'éloignement étant antérieure à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Sa motivation est néanmoins pertinente en ce que l'arrêt lie adéquation de la motivation et démonstration de la dangerosité *in concreto*.

Il faut en outre souligner, s'agissant de citoyens de l'Union ou assimilés, le respect dû à l'article 27 de la [directive 2004/38](#). Il dispose notamment :

1. Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques.
2. Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures.

Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues.

Les exigences posées par l'article 27 signifient qu'il doit y avoir une « menace pour un intérêt fondamental de la société » et que cette menace doit cumulativement être réelle, grave, actuelle et personnellement imputable au requérant.

La « réalité » de la menace signifie que l'on ne peut se limiter à l'hypothétique, ni agir dans le cadre de la dissuasion ou d'une simple « prévention générale » (CJUE, [Bonsignore](#), pt 7.)

L'« actualité » requiert une motivation qui aille au-delà de la seule référence à des éléments passés. Il faut démontrer que la menace subsiste *aujourd'hui* et pour le futur. La directive

« s'oppose à une pratique nationale selon laquelle les juridictions nationales ne sont pas censées prendre en considération, en vérifiant la légalité de l'expulsion ordonnée à l'encontre d'un ressortissant d'un autre État membre, des éléments de fait intervenus après la dernière décision des autorités compétentes pouvant impliquer la disparition ou la diminution non négligeable de la menace actuelle que constituerait, pour l'ordre public, le comportement de la personne concernée. Tel est le cas surtout s'il s'est écoulé un long délai entre la date de la décision d'expulsion, d'une part, et celle de l'appréciation de cette décision par la juridiction compétente, d'autre part » (CJUE, [Orfanopoulos et Oliveri](#), pt 82)

Ne satisfait pas non plus à ces exigences la législation générale néerlandaise relative aux étrangers qui « permet d'établir un lien systématique et automatique entre une condamnation pénale et une mesure d'éloignement s'agissant des citoyens de l'Union » (CJUE, [Commission/Pays-Bas](#), pts 42 à 45).

Le CCE a déjà eu l'occasion de souligner cette nécessaire actualité :

« contrairement à la décision antérieure, qui avait été prise moins de deux mois après la libération de la partie requérante, laquelle était intervenue le 25 octobre 2015, la décision de refus de séjour attaquée a été adoptée par la partie défenderesse le 9 mai 2017, soit plus d'un an et demi après ladite libération.... Or, ce changement des conditions de vie de la partie requérante s'inscrit dans une certaine durée et est susceptible d'influer sur l'analyse du caractère actuel de la dangerosité de la partie requérante pour l'ordre public, en sorte qu'il appartenait à la partie défenderesse de le prendre en considération » (CCE, n° 200 494 du 28 février 2018).

Le « caractère personnel » signifie que la menace doit être *directement* imputable à l'étranger.

Il se déduit de ce qui précède qu'une législation qui permet que l'on se fonde sur de simples « raisons » doit être mise en œuvre avec circonspection, ou à tout le moins, dans l'attente que la Cour constitutionnelle se prononce, avec une extrême précaution au vu des critères énoncés ci-avant. Pouvoir constituer un danger pour l'ordre public sans que la menace soit établie à suffisance n'est pas suffisant.

Outre le droit de l'Union, il y a lieu d'avoir égard à l'article 8 de la CEDH. Celui-ci protège les étrangers menacés d'éloignement alors qu'ils vivent en famille. La jurisprudence impose aux États qui entendent procéder à l'éloignement d'un tel étranger de procéder à une mise en balance des intérêts en présence, à savoir, d'une part, la vie familiale et, d'autre part, la dangerosité.

La légalité des ingérences suppose :

- Qu'elles soient prévues par la loi ; cette dernière doit être prévisible, accessible et présenter un niveau de certitude permettant la sauvegarde de la sécurité juridique ;
- Que l'ingérence poursuive un des objectifs limitativement énumérés par l'article 8 CEDH et les dispositions prévoyant une protection équivalente tel que l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne; la jurisprudence a également souligné que la dangerosité devait être actuelle de sorte qu'il y a lieu de prendre en compte l'évolution du comportement de la personne concernée ;
- Que l'ingérence soit proportionnée à l'objectif poursuivi ce qui impose à l'état de s'assurer qu'il n'y avait pas moyen d'atteindre l'objectif légitime en évitant de porter atteinte au droit fondamental en cause, ou en limitant cette atteinte.

La Cour européenne des droits de l'homme a par exemple procédé à un tel examen en soulignant que

« Eu égard à ce qui précède, en particulier au caractère non violent – à une exception près – des infractions commises par le requérant alors qu'il était mineur et à l'obligation de l'État de faciliter la réintégration de l'intéressé dans la société, à la durée pendant laquelle le requérant a séjourné légalement en Autriche, à ses liens familiaux, sociaux et linguistiques avec l'Autriche et à l'absence de liens démontrés avec le pays d'origine, la Cour estime que l'imposition de l'interdiction de séjour, même pour une période de temps limitée, était disproportionnée au but légitime poursuivi, à savoir 'la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales'. Dès lors, cette mesure n'était pas 'nécessaire dans une société démocratique' » (Cour eur. D.H., *Maslov c. Autriche* (2008), pt 100 ; *Kolnja c. Grèce* (2016)).

La loi ne contient en outre aucune précision quant à ce que peuvent constituer des « raisons » et quant à ce qui distinguent les « raisons » des « raisons graves ». L'expression laisse place à une large subjectivité qui pose question au regard de la condition de légalité figurant à l'article 8.

Le Conseil d'État avait attiré l'attention du législateur sur ces difficultés.

« Au vu des éléments mentionnés ci-dessus, l'agencement du dispositif en projet doit être revu. La précision figurant à l'article 22, § 1er, alinéa 2, en projet doit être mentionnée dans l'article 21 en projet. Cette notion ainsi précisée dans l'article 21 sera ensuite appliquée en fonction des spécificités propres à chaque situation et en tenant compte de ce que le dispositif légal mis en œuvre vise des "raisons d'ordre public ou de sécurité nationale" ou "de raisons graves d'ordre public et de sécurité nationale". Le commentaire des articles sera complété afin de mieux éclairer, dans la mesure du possible, la portée spécifique de la notion de "raisons graves d'ordre public et de sécurité nationale", à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice. » ((DOC 54 2215/001, p. 89)

« Le commentaire de l'article gagnerait à indiquer le type de faits qui pourrait constituer des "raisons impérieuses" de sécurité nationale. À cet égard, dans les litiges qui ont mené aux arrêts de la Cour de justice mentionnés dans le commentaire de l'article, la législation allemande considérait qu'il fallait à tout le moins que l'individu concerné ait fait l'objet d'un certain type de condamnation pénale ou d'internement pour pouvoir considérer qu'il y avait des raisons impérieuses de sécurité publique. » (DOC 54 2215/001, p. 91)

Le législateur n'a pas donné suite à ces remarques, et n'a apporté aucune clarification dans la législation.

Il appartiendra dès lors au juge de se montrer particulièrement vigilant, à la manière de l'arrêt commenté.

S.S.

C. Pour en savoir plus

Pour lire cet arrêt, voyez : C.C.E., arrêt n° 199.018 du 31 janvier 2018

Sur la réforme du droit belge, voy. notamment :

-Altea : <http://www.altea.be/fr/news/298-nouveau-cadre-pour-l-expulsion-des-etrangers-en-sejour-legal.html>

Sur les éloignements pour motifs d'ordre public, voyez aussi:

J.-B. Farcy, « L'expulsion d'un étranger intégré suite à une condamnation pénale: jusqu'où une différence de traitement est-elle raisonnable pour maintenir l'ordre public ? », *Newsletter EDEM*, janvier 2017.

C. Macq, « C.C.E., 8 décembre 2017, n° 196 353. L'éloignement d'un citoyen de l'Union de seconde génération : un retour en arrière entouré de "garanties" suffisantes contre l'arbitraire ? », *Cahiers de l'EDEM*, janvier 2018.

Dans le même sens, voy. aussi CCE, n° 198.625 du 25 janvier 2018 ; CCE, n° 200 494 du 28 février 2018.

Pour citer cette analyse : S. SAROLEA, « La dangerosité sans condamnation, une démonstration exigeante », note sous C.C.E., arrêt n° 199.018 du 31 janvier 2018, *Cahiers de l'EDEM*, avril 2018.

3. Accord de coopération conclu le 2 février 2018 entre l'État 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 les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers

Commentaire de l'accord de coopération visant à transposer la Directive « permis unique ».

A. Introduction

Au bout de plusieurs années de tractations, la transposition de la Directive 2011/98, dite « permis unique », 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, semble se profiler à l'horizon¹.

Le 2 février 2018, un accord de coopération a été conclu entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone en vue de la transposition de ladite Directive². Cet accord a, depuis lors, été soumis aux différentes assemblées législatives concernées en vue de faire l'objet d'une loi d'assentiment. Le 14 mars dernier, le Parlement de la Région wallonne³ et de la Région flamande⁴ ont adopté une telle loi. Le lendemain, la Chambre des représentations a également voté en faveur du projet de loi déposé par le Gouvernement fédéral⁵. À Bruxelles, une proposition d'ordonnance a été déposée mais elle n'a, à ce jour, pas encore été votée⁶.

Si la Directive « permis unique » n'est pas encore entièrement transposée, l'accord de coopération comporte en son sein les grandes lignes de la réforme et de la procédure qui sera dorénavant applicable. Ce commentaire se propose ainsi d'exposer le contenu de l'accord de coopération, tout en sachant que la loi du 15 décembre 1980 et la législation relative à l'occupation des travailleurs étrangers devront encore être modifiées. Avant cela, un bref rappel des raisons pour lesquelles la Belgique accuse un tel retard dans la transposition de la Directive « permis unique » s'impose.

¹ En vertu de l'article 16 de la Directive, la transposition de celle-ci devait être effectuée au plus tard le 25 décembre 2013.

² L'accord de coopération « portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers » peut être consulté dans les travaux parlementaires de la Chambre des représentants, *Doc. parl., Ch. repr.*, sess. ord. 2017-2018, n° 2933/001.

³ Parlement wallon, sess. ord., 2017-2018, n° 1024/3.

⁴ Parlement flamand, sess. ord., 2017-2018, n° 1484/3.

⁵ Projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État 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 les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers, Exposé des motifs, *Doc. parl., Ch. repr.*, sess. ord. 2017-2018, n° 2933/004.

⁶ Parlement de la Région Bruxelles-Capitale, Projet d'ordonnance portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État 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 les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers, sess. ord., 2017-2018, n° A-638/1.

B. Les raisons du retard belge

L'objectif de la Directive « permis unique » est double. Premièrement, renforcer la simplification procédurale, grâce à l'instauration d'une procédure de demande unique débouchant sur la délivrance, dans le cadre d'un acte administratif unique, d'un titre combiné autorisant à la fois le séjour et le travail⁷. Deuxièmement, réduire les inégalités de traitement entre les travailleurs étrangers et les citoyens de l'Union, en garantissant un socle commun de droits aux ressortissants de pays tiers travaillant légalement dans un État membre⁸. La Directive « permis unique » comporte ainsi un volet procédural, faisant l'objet du chapitre II, et un volet matériel, couvert par le troisième chapitre. *In fine*, la Directive doit permettre de simplifier et d'harmoniser les procédures, et de créer des conditions d'emploi minimales équivalentes dans l'ensemble de l'Union⁹.

En Belgique, les procédures de demande de permis de travail et de permis de séjour étant distinctes, la Directive européenne modifie le mode de traitement de ces demandes. Aujourd'hui, les demandes de permis de séjour sont adressées à l'Office des étrangers par l'intermédiaire soit des consulats belges à l'étranger, soit des communes lorsque l'étranger réside déjà légalement en Belgique. Par contre, les demandes de permis de travail sont introduites par l'employeur auprès de l'autorité régionale compétente. En vue de se conformer à la Directive « permis unique », la Belgique doit ainsi mettre fin à cette procédure dédoublée. La première raison de la transposition tardive de la Directive tient ainsi, comme l'énonçait le Ministre Peeters en 2015, au fait que celle-ci « modifie complètement le mode de traitement des demandes de séjour liées à l'accès au marché du travail ou précisant la possibilité de travailler pour les personnes en séjour légal »¹⁰. La Belgique n'étant toutefois pas le seul pays européen ayant une procédure dédoublée, cette raison n'est pas, à elle seule, suffisante pour justifier le retard pris.

La transposition de la directive s'est également heurtée au processus de régionalisation d'une partie de la matière, rendant plus complexe l'instauration d'une procédure de demande unique respectant la répartition des compétences. S'inscrivant dans le prolongement de la régionalisation des politiques d'emploi et d'intégration, la Sixième Réforme de l'État a organisé le transfert de la compétence en matière d'immigration économique au profit des Régions. Auparavant, le pouvoir de ces dernières se limitait à délivrer ou retirer les permis de travail et les autorisations d'occupation, selon les conditions et dans les limites fixées par la législation fédérale¹¹. Aujourd'hui, les Régions sont exclusivement compétentes en ce qui concerne l'occupation des travailleurs étrangers, à l'exception des normes relatives au permis de travail délivré en fonction de la situation particulière de séjour des personnes concernées (permis de travail C)¹². En vertu de sa compétence résiduelle, l'État fédéral

⁷ Préambule de la Directive, considérant 3.

⁸ Préambule de la Directive, considérant 20.

⁹ Préambule de la Directive, considérants 3 et 19.

¹⁰ Chambre des représentants de Belgique, *Questions et réponses écrites : réponse du vice-premier ministre et ministre de l'Emploi, de l'Economie et des Consommateurs, chargé du Commerce extérieur du 30 avril 2015, à la question n° 110 de monsieur le député Frank Wilrycx du 16 février 2015, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2014-2015, QRVA 54 023, 4 mai 2015, p. 62.*

¹¹ Pour une analyse critique de la répartition antérieure des compétences entre le niveau fédéral et régional, voy.: H. Verschuere, « Tendensen en uitdagingen van het arbeidsmigratierecht », *Migratie- en migrantenrecht*, Vol. 14, Bruges, Die Keure, 2011, pp. 511 – 514 (en particulier).

¹² J. Vanpraet, « De bevoegdheidsverdeling inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten na de zesde staatshervorming », *Migratie- en migrantenrecht*, Vol. 15, Bruges, Die Keure, 2014, p. 3.

demeure toutefois compétent pour l'accès au territoire et l'octroi des titres de séjour. Suite à la Sixième Réforme de l'État, la réglementation relative à l'occupation des travailleurs étrangers et celle relative à l'accès au territoire et au séjour relèvent ainsi du domaine de compétence d'autorités différentes, ce qui a rendu la transposition de la Directive « permis unique » plus compliquée encore¹³.

Dès lors que la Belgique est contrainte d'établir une procédure de demande unique débouchant sur la délivrance d'un permis unique, l'autorité fédérale et les Régions sont obligées de collaborer. La connexité entre le droit de séjour et le droit au travail requière effectivement une approche cohérente et coordonnée. Dans un avis de juin 2016, le Conseil d'État a estimé que « compte tenu de la répartition des compétences dans les matières appréhendées par la directive 2011/98/ UE, sa transposition ne peut résulter que d'un accord de coopération à conclure entre l'Autorité fédérale, la région Flamande, la région de Bruxelles-capitale, la Région Wallonne et la Communauté germanophone »¹⁴. De surcroît, l'article 92bis, § 3 c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles stipule que l'autorité fédérale et les Régions concluent un accord de coopération pour la « coordination des politiques d'octroi du permis de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi de travailleurs étrangers »¹⁵. Le Conseil d'État s'est appuyé sur cette disposition insérée en 1993 pour imposer aux acteurs fédéraux et régionaux compétents de conclure un accord de coopération en vue de transposer la Directive « permis unique ».

Entre-temps, face à la non-transposition de la Directive « permis unique », du moins en ce qui concerne le volet procédural, la Commission européenne a initié la procédure d'infraction¹⁶. Le 31 mars 2014, soit trois mois après la date limite de transposition, la Commission a envoyé une lettre de mise en demeure à la Belgique, laquelle s'est défendue en invoquant l'impact de la récente réforme institutionnelle. N'ayant toujours pas adopté les mesures nécessaires en vue de la transposition de la Directive, la Belgique a reçu un avis motivé, le 30 avril 2015¹⁷. Quelques mois plus tard, en espérant que la Belgique se conforme finalement à ses obligations européennes, la Commission a saisi la Cour de Justice, le 29 novembre 2015, et a proposé une astreinte journalière de 52,828.16 euros à compter de l'arrêt de la Cour¹⁸. Les autorités belges ont alors accéléré le pas et, compte tenu de l'évolution de la situation, la Commission a décidé de surseoir à la procédure de saisine. En juin 2016, le Conseil d'État, saisi des différents projets de textes législatifs visant à transposer la Directive, a jugé qu'un accord de coopération entre les différentes autorités compétentes était nécessaire. La conclusion d'un tel accord a engendré un retard supplémentaire. Lasse, la Commission européenne a, à nouveau, décidé de saisir la Cour de justice, en juillet 2017¹⁹. Face au retard accumulé par les autorités belges, la Commission a ainsi exercé les moyens de pression

¹³ Le Conseil d'État dans son avis relatif à la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État avait, d'ailleurs, attiré l'attention sur ce point. CE (section législation), Avis n° 53.932/AG du 27 août 2013, p. 36.

¹⁴ *Doc. parl., Ch. repr.*, sess. ord. 2017-2018, n° 2933/001, p. 7.

¹⁵ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

¹⁶ Le chapitre III de la Directive relatif au « droit à l'égalité de traitement » est, selon la Belgique, déjà respecté par diverses mesures législatives assurant une égalité entre travailleurs.

¹⁷ Commission européenne, *Procédures d'infraction du mois d'avril : principales décisions*, Communiqué de presse, 29 avril 2015.

¹⁸ Commission européenne, Communiqué de presse, 19 novembre 2015.

¹⁹ Commission européenne, *Procédures d'infraction du mois d'avril : principales décisions*, Communiqué de presse, 13 juillet 2017.

à sa disposition, sans que la Belgique ne soit, à l'heure actuelle, sanctionnée, malgré un retard de transposition de plus de 4 ans.

Après une longue concertation, les différentes autorités compétentes sont parvenues à un accord sur la détermination de la procédure devant déboucher sur la délivrance d'un titre unique, couvrant à la fois le droit de séjour et le droit au travail. Celui-ci est matérialisé dans l'accord de coopération du 2 février 2018.

C. La nouvelle procédure de demande de permis unique

Avant de décrire la nouvelle procédure élaborée dans l'accord de coopération, précisons qui sont les personnes concernées par le permis unique et par les dispositions de l'accord de coopération.

Le champ d'application *rationae personae* de la Directive est défini en son article 3. Celle-ci s'applique, d'abord, aux ressortissants de pays tiers qui, depuis l'étranger, demandent à séjourner en Belgique afin d'y travailler. Il s'agit ici de migrants communément qualifiés d'« économiques », c'est-à-dire admis à des fins de travailler. Ces personnes sont soumises à la procédure de demande unique et se voient délivrer un permis unique, au sens de la Directive. L'article 15 de l'accord de coopération précise ainsi que la procédure de demande unique « s'applique à toute demande d'autorisation de séjour à des fins de travail pour une période de plus de 90 jours »²⁰.

Sont également visés les ressortissants de pays tiers déjà admis sur le territoire d'un État membre aux fins d'y travailler, mais également à d'autres fins que le travail et qui sont autorisés à travailler. La Directive ne se limite donc pas aux migrants économiques compris au sens strict. Au contraire, la Directive a vocation à s'adresser à toutes les personnes étrangères disposant d'un droit au travail dans un État membre, indépendamment de leur motif de séjour. Si ces personnes ne sont pas concernées par la procédure de demande unique, la Directive prévoit qu'elles bénéficient d'un titre unique, c'est-à-dire un titre de séjour sur lequel figure des indications concernant l'autorisation de travailler²¹.

Le deuxième paragraphe de l'article 3 de la Directive instaure néanmoins une longue liste de personnes exclues de son champ d'application. Sont ainsi exclues des personnes déjà couvertes par le droit européen et bénéficiant d'un statut plus privilégié, notamment les membres de la famille de citoyens européens, les résidents de longue durée et les bénéficiaires d'une protection internationale. Toutefois, bien que ces personnes soient exclues du champ d'application de la Directive, l'accord de coopération prévoit que leur titre de séjour en Belgique mentionnera les données relatives à l'autorisation de travail²². Le titre de séjour indiquera dorénavant si, et dans quelle mesure, le travail est autorisé. Cela doit renforcer la sécurité juridique pour l'ensemble des personnes concernées, et remédier à la situation où une dispense de permis de travail existe, sans pour autant être mentionnée sur un document.

En ce qui concerne les autres Directives européennes adoptées en matière d'immigration économique, notamment les Directives « travailleurs saisonniers » et « transferts intra-groupe » qui doivent encore être transposées en droit belge, il a été décidé de soumettre ces travailleurs étrangers

²⁰ Pour les séjours de moins de trois mois, la procédure actuelle devrait donc continuer à s'appliquer.

²¹ Art. 7 de la Directive « permis unique ».

²² *Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2017-2018, n° 2933/001, p. 17.*

aux règles prévues par l'accord de coopération. Bien qu'exclus du champ d'application de la Directive « permis unique », la procédure de permis unique instituée par l'accord de coopération s'appliquera à leur égard²³.

i. L'instauration d'un guichet unique

En vertu de l'article 4 de la Directive, l'employeur ou le travailleur, s'adressant à un guichet unique, doit pouvoir déposer une demande de permis couvrant à la fois le séjour et l'accès au travail, le fameux « permis unique »²⁴. L'accord de coopération prévoit que la demande de permis unique est introduite sous la forme d'une demande d'autorisation de travail, sachant que celle-ci vaut demande d'autorisation de séjour²⁵. La demande est donc introduite auprès de l'autorité compétente pour le volet « travail » qui fait office de guichet unique.

L'accord de coopération prévoit que la demande de permis unique est introduite par l'employeur, auprès de l'autorité régionale compétente²⁶. Le critère principal pour déterminer l'autorité régionale territorialement compétente est celui du lieu principal de travail de la personne étrangère²⁷. S'il s'agit d'une demande d'autorisation de travail à durée illimitée (l'équivalent du permis de travail A actuellement), l'autorité compétente est celle correspondant au domicile du travailleur. Toutefois, l'article 8 de l'accord de coopération stipule que si l'autorité régionale saisie n'est pas celle compétente, elle transmet elle-même la demande à l'autorité compétente dans un délai de quatre jours ouvrables²⁸.

ii. Le traitement de la demande

Une fois la demande complète et recevable, c'est-à-dire que les documents relatifs tant au volet « travail » que « séjour » sont produits²⁹, le délai (de rigueur) de quatre mois endéans lequel une décision doit être prise prend cours³⁰. À l'heure actuelle, les demandes de permis de travail étant traitées endéans des délais plus courts, espérons que la pratique ne soit pas ralentie par l'instauration d'un délai maximal, fixé par l'article 5, paragraphe 2, de la Directive, déraisonnablement long pour beaucoup d'employeurs.

Dans les quinze jours qui suivent l'introduction de la demande, l'autorité régionale transmet une copie du dossier à l'Office des étrangers³¹. Chaque autorité décide, dans le respect de leurs compétences respectives, de l'octroi de l'autorisation de séjour et de l'autorisation de travail. L'accord de coopération mentionne, à l'article 24, paragraphe 2, que l'Office des étrangers et les

²³ *Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2017-2018, n° 2933/001, p. 18.*

²⁴ Le « permis unique » est défini comme suit : « titre de séjour, comportant une mention relative à l'accès au marché du travail, qui permet à un ressortissant d'un pays tiers de séjourner légalement sur le territoire belge pour y travailler » (art. 3, 10° de l'accord de coopération).

²⁵ Art. 17, al. 2, de l'accord de coopération.

²⁶ Art. 18 de l'accord de coopération.

²⁷ Art. 7 de l'accord de coopération.

²⁸ Afin de faciliter l'échange d'informations et des documents, les parties à l'accord de coopération se sont engagées à créer une plateforme électronique (art. 40).

²⁹ La demande doit, notamment, comporter les documents suivants: le formulaire de la demande, le contrat de travail type, une copie du diplôme (si nécessaire), une copie du passeport, une preuve de paiement de la redevance, l'élection de domicile en Belgique, un certificat médical et un certificat de bonne vie et mœurs (ou l'équivalent).

³⁰ En cas de non-respect de ce délai, les autorisations de séjour et de travail sont réputées octroyées (art. 25, paragraphe 4, de l'accord de coopération).

³¹ Art. 20 de l'accord de coopération.

autorités régionales traitent les demandes « de manière conjointe ». Sans doute, aurait-il fallu indiquer « de manière parallèle ».

Si l'article 5 de la Directive, en faisant référence à l'autorité compétente pour recevoir la demande et délivrer le permis unique, peut laisser penser qu'une seule et même autorité statue sur la demande, le considérant 12 du préambule précise que cela est « sans préjudice du rôle et des responsabilités des autres autorités et, le cas échéant, des partenaires sociaux en ce qui concerne l'examen de la demande et de la décision à laquelle elle donne lieu ». L'autorité qui reçoit la demande ne doit donc pas statuer sur l'ensemble de la demande. La Belgique peut ainsi prévoir que la demande de permis unique doit faire l'objet d'une décision positive, à la fois de l'autorité régionale compétente, et de l'Office des étrangers, ce qu'a confirmé la Commission européenne³².

En parallèle, l'autorité régionale compétente examine si les conditions de délivrance d'une autorisation de travail sont remplies, et l'Office des étrangers entame une « enquête de sécurité » pour s'assurer que la personne étrangère peut obtenir une autorisation de séjour³³. Si la Région n'a pas encore statué, l'Office prend une décision sous la condition suspensive de l'autorisation de travail. Lorsque les deux décisions sont positives, celles-ci sont incorporées dans un acte administratif unique qui est, ensuite, notifié par l'Office des étrangers au travailleur, et l'employeur en est informé³⁴. Si l'Office des étrangers prend une décision positive mais que la Région, au contraire, adopte une décision négative, celle-ci est notifiée par la Région au travailleur et à l'employeur. Par contre, si c'est l'Office qui adopte une décision négative, il en informe la Région, et la notifie au travailleur uniquement.

En ce qui concerne le contrôle effectué par l'Office des étrangers, l'exposé des motifs précise qu'il s'agit d'un contrôle de sécurité. D'après le schéma repris dans les travaux préparatoires, l'Office analyse les éléments d'ordre public, de sécurité nationale, de santé publique et de fraude. Il est fait mention des conditions de l'article 3, 4° à 9°, de la loi du 15 décembre 1980. En ce qui concerne les moyens de subsistance suffisants, il va de soi que la rémunération découlant de l'activité professionnelle en Belgique doit suffire. Ce contrôle devrait donc se limiter à des considérations sécuritaires et d'ordre public, de manière à ne pas rendre l'exercice par les Régions de leur compétence en matière d'immigration économique excessivement difficile³⁵.

iii. La délivrance du permis unique et voies de recours

Lorsque l'autorité régionale compétente et l'Office des étrangers adoptent chacun une décision positive, le ressortissant de pays tiers se voit octroyer un titre unique qui atteste de son autorisation de séjourner et de travailler. Celui-ci est délivré par la commune, si la personne concernée réside déjà légalement en Belgique. Si elle se trouve à l'étranger, une demande de visa est nécessaire puisque le permis unique n'est délivré qu'en Belgique, et non directement par les consulats à

³² *Doc. parl., Ch. repr.*, sess. ord. 2017-2018, n° 2933/001, p. 10.

³³ *Doc. parl., Ch. repr.*, sess. ord. 2017-2018, n° 2933/001, p. 13.

³⁴ Art. 33 de l'accord de coopération.

³⁵ En vertu du principe de proportionnalité propre à tout exercice de compétence, l'autorité fédérale et les Régions doivent veiller, dans l'exercice de leurs compétences respectives, à ce qu'une autre autorité ne soit pas confrontée à des difficultés excessives pour mener efficacement la politique qui lui a été confiée. Entre autres : C. Const., n° 112/2011 du 23 juin 2011, B.5.

l'étranger³⁶. Par ailleurs, l'article 33 de l'accord de coopération stipule que, dans l'attente de la délivrance physique du permis unique, une fois sur le territoire, la personne concernée se voit remettre un document de séjour provisoire sur base duquel elle peut commencer à travailler.

En cas de décision négative, soit de la part de l'administration régionale, soit de la part de l'Office des étrangers, les ressortissants de pays tiers disposent de voies de recours³⁷. Les autorisations de travail et de séjour étant adoptées en vertu de législations différentes et par des autorités distinctes, les voies de recours sont également distinctes. Le ministre régional connaît des recours à l'encontre des refus d'autorisations de travail, et le Conseil du Contentieux des étrangers connaît, lui, des recours en annulation à l'encontre des décisions de refus d'autorisations de séjour. Lorsqu'une demande de permis unique est refusée, la voie de recours diffère ainsi selon le motif de refus.

iv. La mention relative à l'accès au marché du travail

Comme expliqué *supra*, le titre de séjour mentionnera dorénavant dans quelle mesure un ressortissant de pays tiers a accès au marché de l'emploi, indépendamment du motif pour lequel cette personne est admise en Belgique. Ainsi que le prévoit l'article 6 de la Directive, la forme du permis unique suit le modèle uniforme prévu par le Règlement européen n° 1030/2002, sur lequel seront mentionnées les informations concernant l'autorisation de travailler.

L'article 35 de l'accord de coopération prévoit qu'une ligne « Marché du travail » sera incluse sur le titre de séjour, suivie de « limité », « illimité », ou « non ». Pour les personnes aujourd'hui dispensées de l'obtention d'un permis de travail, les détenteurs d'un permis de travail A ou C (à l'exception des étudiants), il sera ainsi mentionné que leur accès au marché de l'emploi est illimité³⁸. Dès lors que le titre de séjour mentionne directement que la personne a un accès illimité au marché de travail, sans qu'elle ne doive plus introduire une demande auprès des autorités régionales (comme c'était le cas pour le permis de travail A et C), cela clarifie et simplifie la situation tant pour le travailleur, que l'employeur potentiel, et les services d'inspection. Pour les autres, principalement les personnes étrangères autorisées à travailler à condition d'obtenir un permis de travail B, sachant que les personnes en séjour légal en Belgique et privées d'un accès au marché de l'emploi demeurent rares³⁹, la mention « limité » sera inscrite sur leur titre de séjour⁴⁰.

Dès lors que l'autorisation de travailler sera mentionnée directement sur le titre de séjour, les permis de travail tels qu'on les connaît aujourd'hui devraient disparaître (du moins pour les séjours de plus de 90 jours). L'accord de coopération et la transposition de la Directive « permis unique » n'entraînent pas une suppression des permis de travail. Les conditions d'accès au marché du travail pour les ressortissants de pays tiers ne changent pas. Seulement, les permis de travail ne seront plus

³⁶ Art. 34 de l'accord de coopération.

³⁷ Art. 37 et 38 de l'accord de coopération.

³⁸ Le terme illimité fait ici référence, non pas à la dimension temporelle, mais à l'étendue de l'accès au marché de l'emploi.

³⁹ On peut penser au conjoint d'un étudiant étranger, notamment, mais ils sont peu nombreux.

⁴⁰ Cette mention paraît toutefois malencontreuse. Sans doute faut-il comprendre par-là que l'autorisation de travailler est limitée à un employeur, mais l'accord de coopération n'offre pas plus d'informations. Néanmoins, on peut imaginer qu'une des Régions, dans l'exercice de ses compétences, prévoit que l'autorisation de travail ne soit plus liée à un employeur mais soit, plutôt, liée à un secteur d'activité défini.

délivrés matériellement, mais figureront dans le document de séjour⁴¹. À l'avenir, le titre de séjour mentionnera directement l'étendue de l'accès au marché de l'emploi.

Concernant l'autorisation de travailler, une dernière précision s'impose. L'exercice par les entités fédérées de leur compétence en matière d'immigration économique devant se faire dans le respect de l'Union économique belge, l'accord de coopération comporte un article 14 relatif au principe de reconnaissance mutuelle. En vertu de ce principe, une personne proposant des services sur le territoire d'une composante de l'État en se conformant aux règles qui y sont applicables est présumée pouvoir exercer librement cette activité sur le territoire de toute autre composante de l'État, sauf pour cette dernière à démontrer la nécessité d'imposer des règles plus strictes afin d'atteindre un objectif légitime⁴². En application de ce principe, l'article 14 prévoit que le ressortissant d'un pays tiers titulaire d'une autorisation de travail octroyée par une autorité régionale, ou celui qui est dispensé de l'obligation d'obtenir une telle autorisation de travail, peut travailler sur l'ensemble du territoire belge (pour le compte du même employeur, le cas échéant), pourvu que toutes les conditions d'admission à l'emploi ou de dispense prévues par la première autorité régionale soient respectées.

v. La fin de l'autorisation de travailler

L'accord de coopération ne comporte aucune disposition relative à la durée de validité du permis unique. Sans doute, cette question devra-t-elle être réglée par les entités fédérées qui sont compétentes en la matière. Il est probable que, comme actuellement, l'autorisation de travailler soit d'une durée déterminée, et doive être renouvelée. À cet égard, l'article 21 de l'accord de coopération stipule que la demande de renouvellement ou de modification de l'autorisation de séjour à des fins de travail est introduite auprès de l'autorité régionale compétente et ce, au plus tard deux mois (et non plus un) avant l'expiration de la validité de l'autorisation précédente⁴³. Cette disposition ne précise toutefois pas qui doit introduire la demande de renouvellement. Il s'agit sans doute de l'employeur, comme c'est le cas actuellement.

Par ailleurs, l'article 36, paragraphe 2, de l'accord de coopération énonce ceci : « Lorsque le ressortissant d'un pays tiers n'est plus autorisé à travailler, son séjour prend fin de plein droit nonante jours après la fin de l'autorisation de travailler ». D'après l'exposé des motifs, cette disposition doit permettre aux travailleurs étrangers de rechercher un nouvel emploi durant un délai de 90 jours, sans perdre automatiquement leur droit au séjour. Il s'agit là d'une avancée notable puisque, actuellement, les travailleurs étrangers ne bénéficient pas d'une telle période de transition. En pratique, la fin de l'autorisation de travailler peut donner lieu à la fin de l'autorisation de séjour. En vertu de l'accord de coopération, les travailleurs étrangers devraient donc être mieux protégés. Toutefois, la suite de l'article 36 de l'accord indique que cela est « sans préjudice de la faculté du

⁴¹ *Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2017-2018, n° 2933/001, p. 27.*

⁴² C. Const., n° 41/2010 du 29 avril 2010, B.5.3. L'article 14, paragraphe 3, de l'accord de coopération prévoit qu'un accord de coopération d'exécution peut limiter l'application du principe de reconnaissance mutuelle, si des raisons impérieuses d'intérêt général le justifient.

⁴³ Sachant que le délai maximal pour traiter de la demande est de quatre mois, il n'est pas certain que la demande de renouvellement soit traitée avant l'expiration de l'autorisation de travailler. Lorsque la demande de renouvellement du permis unique nécessite un examen plus approfondi de la part de l'autorité régionale, celle-ci peut, sur base de l'article 36, paragraphe 2, alinéa 3, de l'accord de coopération, demander à l'Office des étrangers de prolonger la validité du document de séjour du ressortissant de pays tiers.

ministre [de l'Intérieur] ou de son délégué, de mettre fin au séjour conformément à la législation relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers ». La protection offerte aux travailleurs migrants ne prend donc pas la forme d'un droit et, en définitive, il n'est pas garanti que la pratique évolue à l'avenir. L'administration fédérale conserve la faculté de mettre fin au séjour du travailleur étranger qui n'est plus autorisé à travailler.

D. Conclusion

Dans un dossier qui tarde depuis de nombreux mois, la conclusion d'un accord de coopération le 2 février 2018 et l'adoption de lois d'assentiment par plusieurs assemblées législatives (mais pas encore toutes) sont le signal que le dénouement est proche, plus de six ans après l'adoption de la Directive « permis unique ». Malgré les complexités institutionnelles belges, le retard accumulé est difficilement justifiable.

La nouvelle procédure contenue dans l'accord de coopération présente certains atouts. Conformément à l'objectif principal de la Directive « permis unique », la fin de la procédure dédoublée permettra vraisemblablement de réduire les lourdeurs administratives tant pour les employeurs que les travailleurs. Outre l'introduction d'une procédure de demande unique, la délivrance d'un titre unique, sur lequel figure l'autorisation de travailler, et pas seulement pour les migrants économiques, est également source de sécurité juridique pour l'ensemble des personnes concernées.

Au-delà des textes, il reste à voir comment la procédure de demande unique sera mise en œuvre. Le transfert de dossiers d'une administration à l'autre sera, sans doute, la cause de certains retards. Le délai maximal de quatre mois prévu par la Directive ne garantit pas davantage que les administrations traiteront les demandes dans un délai raisonnable pour les employeurs. Par ailleurs, une question demeure en suspens concernant les demandes de séjour afin de venir travailler en Belgique pour une période inférieure à trois mois. La non-application de l'accord de coopération laisse penser que les procédures actuelles demeurent applicables.

Enfin, on peut regretter que les négociations entre les différentes entités fédérées et le gouvernement fédéral n'aient pas donné lieu à un débat plus large sur l'immigration économique. Dans les débats politiques, la question de l'immigration économique n'est que très peu abordée, et la transposition de la Directive « permis unique » aurait pu être l'occasion d'envisager une autre politique en la matière, plus ouverte ne serait-ce qu'à l'égard des étrangers déjà présents sur le territoire belge, que ce soient les étudiants étrangers ou les travailleurs sans papiers⁴⁴. Pressés par le temps, les négociateurs n'ont pas eu l'opportunité d'aborder ces questions. Sans doute aussi, n'était-ce pas le lieu de débattre de ces questions qui méritent qu'une discussion de fond avec les partenaires sociaux soit menée. En tout état de cause, la matière de l'immigration économique est maintenant régionalisée et c'est au niveau de chaque entité fédérée compétente qu'un débat sur l'immigration économique doit être mené. Les élections de 2019 représentent une occasion d'ouvrir

⁴⁴ Voy. notamment: Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, Avis d'initiative relatif à la migration économique et l'occupation des travailleurs étrangers en Région de Bruxelles-Capitale, 16 juin 2016, disponible sur : <https://ces.irisnet.be/fr/avis/avis-du-conseil/par-date/2016/a-2016-045-ces/view>.

le débat, espérons que certains oseront proposer une vision différente de ce que peut être l'immigration.

J.-B. F.

C. Pour aller plus loin

Document parlementaire :

- L'exposé des motifs et l'accord de coopération, *Doc. parl., Ch. repr.*, sess. ord. 2017-2018, n° [2933/001](#).

Doctrine :

- Vanpraet J., « De bevoegdheidsverdeling inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten na de zesde staatshervorming », *Migratie- en migrantenrecht*, Vol. 15, Bruges, Die Keure, 2014, p. 3.
- Verschueren H., « Tendensen en uitdagingen van het arbeidsmigratierecht », *Migratie- en migrantenrecht*, Vol. 14, Bruges, Die Keure, 2011, p. 507.

Pour citer cette note : J.-B. FARCY, « Commentaire de l'accord de coopération visant à transposer la Directive « permis unique » », *Cahiers EDEM*, avril 2018.