

---

# AVIS

## Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'ordonnance relative à la migration économique

---

Demandeur	Ministre Bernard Clerfayt
Demande reçue le	8 décembre 2023
Demande traitée par	Commission Economie - Emploi - Fiscalité - Finances
Avis émis par le Conseil d'Administration du	1er février 2024
Avis ratifié par l'Assemblée plénière du	22 février 2024

*Brupartners est composé de 7 membres effectifs et 7 membres suppléants représentant les organisations représentatives des employeurs (BECI), de 6 membres effectifs et 6 membres suppléants représentant les organisations représentatives des classes moyennes, de 2 membres effectifs et 2 membres suppléants représentant les organisations représentatives des employeurs du non-marchand (BRUXEO) et de 15 membres effectifs et 15 membres suppléants représentant les organisations représentatives des travailleurs (6 FGTB, 6 CSC, 3 CGSLB).*

## Préambule

La migration des ressortissants de pays tiers (hors Union Européenne) à des fins économiques se présente sous deux formes :

- Celle du travail salarié, où il s'agit essentiellement, pour le ressortissant de pays tiers, de venir occuper, en Région de Bruxelles-Capitale, une fonction pour laquelle l'employeur n'a pas pu trouver une personne apte parmi les travailleurs se trouvant déjà sur le marché de l'emploi ou pouvant être rapidement formée ;
- Celle du travail indépendant, où il s'agit de créer ou renforcer une société ou une association et par-là, influencer sur l'activité économique régionale.

La compétence de la migration économique, historiquement fédérale, a été graduellement transférée aux Régions au travers de diverses réformes de l'État. L'État fédéral conserve cependant des compétences en ce qui concerne l'accès au territoire national et la réglementation relative au séjour des étrangers. En vue de favoriser un agencement harmonieux entre les différentes entités fédérées compétentes et l'Etat fédéral, un accord de coopération a été signé le 2 février 2018 en ce qui concerne les travailleurs salariés qui viennent travailler en Belgique plus de nonante jours.

Le 16 mars 2023, Brupartners a remis un avis sur l'avant-projet d'ordonnance relatif à la matière de la migration économique<sup>1</sup>. Le projet d'ordonnance a été approuvé en troisième lecture par le Gouvernement le 5 octobre 2023.

Le premier objectif de l'ordonnance est ainsi de préserver l'intérêt économique de la Région, en permettant aux employeurs de recruter un travailleur lorsqu'il ne trouve pas de candidats sur le marché de l'emploi et en s'assurant de la valeur ajoutée du développement de nouvelles activités économiques par des travailleurs étrangers.

Parallèlement, et en second objectif, ce texte doit également contribuer à l'attractivité et la compétitivité de la Région en offrant aux travailleurs étrangers et aux employeurs un cadre juridique simple et cohérent.

Le Gouvernement demande désormais l'avis de Brupartners à propos de son projet d'arrêté portant exécution de l'ordonnance relative à la migration économique. Ce dernier vise essentiellement à concrétiser les objectifs poursuivis par l'ordonnance, notamment en apportant les précisions nécessaires à sa mise en œuvre et en veillant à rendre celle-ci « praticable », tant pour les personnes auxquelles elle s'applique que pour l'Administration.

Brupartners rappelle ici qu'il a rendu, en 2016, un avis d'initiative concernant les migrations économiques et l'occupation des travailleurs étrangers en Région de Bruxelles-Capitale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> [A-2023-023-BRUPARTNERS](#).

<sup>2</sup> [A-2016-045-CES](#).

## Avis

### 1. Considérations générales

#### 1.1 Rationalisation des textes

**Brupartners** salue l'initiative du Gouvernement de réunir en un seul arrêté les dispositions des trois arrêtés d'exécution actuellement applicables en matière de migration économique<sup>3</sup>, ce qui permet de rendre ces dispositions plus accessibles et de rassembler les dispositions relatives au travail indépendant, d'une part, et au travail salarié, d'autre part, dans un même texte.

#### 1.2 Simplification administrative

**Brupartners** rappelle les éléments déjà soulignés dans son avis sur l'avant-projet d'ordonnance<sup>4</sup> :

« S'il y a bien lieu de s'assurer que l'employeur ait tenté, sans succès, de recruter sur le marché régulier de l'emploi bruxellois avant de recourir à de la main d'œuvre étrangère, **Brupartners** tient à souligner que les démarches envisagées pour ce faire doivent rester aisées administrativement et conserver simplicité, transparence et rapidité, la Région se singularisant actuellement par une rapidité de traitement et une tenue des délais qui l'honore.

**Brupartners** attire l'attention sur le fait que le texte soumis ne doit pas alourdir ni complexifier la charge administrative de l'employeur (par exemple, en termes de procédures d'embauche en demandant de nouvelles démarches), charge qui impacte non seulement celui-ci mais également les travailleurs, notamment les plus précaires, puisqu'ils sont les premières victimes de la complexité administrative relative aux obligations des employeurs ».

Dans cet avis (et notamment dans ses considérations particulières), **Brupartners** reviendra sur l'importance de la simplification administrative (voy. *infra*).

**Brupartners** attire enfin l'attention sur la nécessité de conserver un guichet physique, au vu de la fracture numérique qui touche également certains employeurs.

#### 1.3 Régularisation du travail

**Brupartners** constate que les considérations relatives à la régularisation du travail des personnes étrangères émises dans son avis du 16 mars 2023<sup>5</sup> n'ont pas été suivies. **Brupartners** se permet donc de rappeler les éléments suivants :

- **Brupartners** invite à faciliter la régularisation du travail des personnes étrangères. En effet, la Région se prive de compétences précieuses en ne permettant pas aux personnes concernées de travailler, en particulier en ce qui concerne les secteurs en pénurie ;

---

<sup>3</sup> [Arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers](#) (M.B., 26 juin 1999) ; [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](#) (M.B., 24 septembre 1985) ; [Arrêté royal du 3 février 2003 dispensant certaines catégories d'étrangers de l'obligation d'être titulaires d'une carte professionnelle pour l'exercice d'une activité professionnelle indépendante](#) (M.B., 4 mars 2003).

<sup>4</sup> [A-2023-023-BRUPARTNERS](#).

<sup>5</sup> [A-2023-023-BRUPARTNERS](#).

- **Brupartners** invite à cet égard à abroger l'article 34,7° de l'arrêté-royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers. Cet article stipule en effet que l'autorisation d'occupation et le permis de travail sont refusés « lorsqu'au moment de l'introduction de la demande, le travailleur étranger concerné fait l'objet d'une décision négative, quant à son droit ou son autorisation de séjour, qui ne fait pas l'objet d'un recours suspensif ou n'a pas été suspendue par le juge »<sup>6</sup>. La jurisprudence interprète cette disposition comme valant également pour les personnes en attente d'une décision relative au titre de séjour<sup>7</sup>.

Cet article, qui a été abrogé dans les autres Régions, lie donc de manière obligatoire la possession d'un titre de séjour et la possibilité d'obtenir un permis de travail. Partant, il rend impossible l'embauche de personnes présentes sur le territoire de la Région qui sont en attente d'une décision relative à leur droit de séjour. La Région se prive, de cette manière, de la possibilité de mettre ces personnes à l'emploi. **Brupartners** invite à distinguer l'autorisation de séjour et le permis de travail afin de permettre à ces personnes d'exercer un emploi ;

- **Brupartners** demande par ailleurs de considérer la possibilité d'introduire des demandes de permis de travail sans établir de lien de dépendance directe à un employeur.

## 1.4 Contrôle et inspection

Finalement, **Brupartners** accueille positivement le fait que le projet d'arrêté prévoie que le contrôle annuel des conditions d'occupation du travailleur, aura désormais lieu à l'initiative de l'Administration (Direction Migration Economique), sans démarche supplémentaire de l'employeur, et ce au moyen de la consultation des banques de données auxquelles ont accès les fonctionnaires de la Direction Migration économique. Ce contrôle automatisé s'inscrit dans la logique du principe « only once » (cf. point 1.2 - Simplification administrative).

Toutefois, **Brupartners** rappelle que, pour lutter efficacement contre les pratiques de dumping social, de concurrence déloyale, d'exploitation de travailleurs notamment via le travail au noir, il est essentiel que la Région dispose des moyens supplémentaires et nécessaires pour assurer le contrôle et l'Inspection relative aux matières qui lui incombent, notamment en matière d'emploi des travailleurs étrangers et leurs conditions de travail.

## 2. Considérations particulières

### 2.1 Listes des métiers en pénurie et fonctions critiques

**Brupartners** prend acte et salue le fait que la liste des métiers en pénurie et de fonctions critiques existantes soit régulièrement mise à jour et disponible sur le site Internet d'Actiris. **Brupartners** note aussi que le calcul du coefficient de tension pour chacune des fonctions s'effectue notamment sur la base des offres d'emplois qui sont publiées sur le site Internet d'Actiris par les employeurs (voy. *infra*) et qui ne reflète donc pas la totalité des offres d'emploi à pourvoir en Région bruxelloise.

<sup>6</sup> Art. 34, 7°, A.R. du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

<sup>7</sup> Voir, par exemple, Conseil d'Etat, arrêt n° 176.046, du 23.10.2007 ; Conseil d'Etat, arrêt n° 253.296 du 22 mars 2022.

**Brupartners** rappelle qu'il encourage à harmoniser autant que faire se peut les listes de métiers en pénurie et de fonctions critiques existantes. En effet, ces listes diffèrent souvent selon le contexte, la Région envisagée ou le mode de calcul. Ces distinctions complexifient souvent la compréhension du système pour les différents acteurs. Ainsi, même si certaines distinctions se justifient (par exemple, au vu des réalités spécifiques à certains bassins d'emploi), il convient de ne garder que celles qui sont pertinentes en fonction de la demande et du contexte. **Brupartners** renvoie au schéma réalisé par l'IBEFE Bruxelles qui permet de mieux comprendre les différentes listes et concepts qui s'appliquent à Bruxelles concernant le marché de l'emploi<sup>8</sup>.

**Brupartners** rappelle aussi l'importance de la formation dans l'accès à l'emploi pour les travailleurs étrangers, notamment via une amélioration des procédures d'accès et de reconnaissances des diplômes, de validation des acquis de l'expérience ou de validation des compétences... **Brupartners** attire également l'attention sur les questions relatives au genre, notamment dans les fonctions du *care*, et à ses impacts sur les travailleuses.

## 2.2 Plateforme interfédérale en vue de lutter contre les métiers en pénurie et de renforcer la mobilité des travailleurs

**Brupartners** souhaite que les employeurs soient mieux informés de l'évolution de la situation du travailleur étranger qui bénéficie d'une autorisation de travailler en Région bruxelloise (en cas de suspension ou de retrait d'autorisation par exemple). Parallèlement, **Brupartners** demande que toutes les informations (en ce compris les informations relatives aux structures de soutien et d'accompagnement) et tous les droits soient communiqués clairement et de façon transparente aux travailleurs.

**Brupartners** rappelle qu'il demande à être consulté régulièrement par le Gouvernement concernant l'avancement des travaux de la « plateforme interfédérale en vue de lutter contre les métiers en pénurie et les fonctions critiques et de renforcer la mobilité des travailleurs », qui aborde notamment les questions en lien avec le texte soumis. Il attire particulièrement l'attention sur cette problématique de l'information des employeurs de l'évolution de la situation du travailleur étranger qu'il a engagé.

**Brupartners** invite le Gouvernement bruxellois à mettre en avant la mobilité interrégionale des travailleurs, et, par conséquent, à fluidifier les échanges et les flux d'informations avec le Forem et le VDAB (notamment au niveau de la publication automatique des offres d'emploi).

## 3. Considérations article par article

### 3.1 Article 2

Le paragraphe 2 de l'article 2 du projet d'arrêté dispose que « *le fonctionnaire délégué apprécie, au regard du risque de fraude, du risque qu'une infraction à la législation pénale, fiscale ou sociale soit commise, et du risque pour les finances publiques, s'il convient d'accorder l'autorisation de travail sollicitée* » notamment dans le cas où « *l'employeur est une entreprise créée moins de douze mois avant l'introduction de la demande d'autorisation de travail* » (article 2, §2, 2°).

---

<sup>8</sup> Ce schéma est disponible sur le site internet de l'IBEFE via [ce lien](#).

**Brupartners** estime que cette disposition semble discriminatoire pour les jeunes entreprises ou les entreprises innovantes (start-up) puisqu'elle rend l'accès au dispositif moins évident à ces dernières. Néanmoins, **Brupartners** comprend la logique d'une telle vérification mais suggère que cette vérification ne soit pas automatique.

### 3.2 Article 9

L'article 9 du projet d'arrêté règle les formalités liées à l'introduction de la demande et dispose que « [s]ans préjudice de l'article 24 de l'ordonnance, lorsqu'une demande est introduite, le fonctionnaire délégué est habilité à solliciter du demandeur tout renseignement et tout document utiles à l'examen de la recevabilité de la demande et à l'examen des conditions d'octroi ». **Brupartners** constate qu'une liste des documents à fournir par le demandeur doit encore être définie via un arrêté ministériel.

A cet égard et dans un souci de simplification administrative (cf. point 1.2), **Brupartners** demande de veiller à ne pas alourdir la charge administrative pour le demandeur et pour les entreprises.

### 3.3 Article 11

Le paragraphe 3 de l'article 11 dispose que : « [l]orsque l'autorisation ne peut être délivrée qu'après réception de l'avis d'Actiris, l'employeur dépose, avec sa demande, la preuve qu'il a, afin de pourvoir à la fonction vacante, publié une offre d'emploi par l'intermédiaire d'Actiris préalablement à l'introduction de la demande d'autorisation de travail, ou qu'il a bénéficié des services de recrutement proposés par Actiris ».

**Brupartners** demande que soit précisée la portée de l'expression « préalablement à l'introduction de la demande d'autorisation de travail ». En l'absence d'une telle précision, l'employeur pourrait très bien publier l'offre d'emploi la veille de l'introduction de la demande d'autorisation de travail. **Brupartners** souligne que, dans le cas de la migration économique des ressortissants de pays tiers (hors Union Européenne) sous forme de travail salarié, il s'agit essentiellement, pour le ressortissant de pays tiers, de venir occuper, en Région de Bruxelles-Capitale, une fonction pour laquelle l'employeur n'a pas pu trouver une personne apte parmi les travailleurs se trouvant déjà sur le marché de l'emploi ou pouvant être rapidement formée<sup>9</sup>.

A l'estime de **Brupartners**, le Gouvernement pourrait très bien s'inspirer de la législation flamande qui impose une période de 9 semaines entre la publication de l'offre d'emploi sur le site de la VDAB et l'introduction d'une demande d'autorisation de travail d'un ressortissant étranger.

En outre, **Brupartners** s'interroge sur la compatibilité de cette disposition avec l'objectif général de rationalisation et de simplification administrative (cf. point 1.2 - Simplification administrative).

Pour autant, **Brupartners** considère qu'il ne faudrait pas que l'employeur fasse appel aux services d'Actiris « pour la forme » tout en ayant déjà pris contact avec le travailleur étranger qu'il souhaite réellement engager.

### 3.4 Article 14

L'article 14 du projet d'arrêté dispose qu'« [a]près avoir examiné la recevabilité de la demande d'autorisation de travail, le fonctionnaire délégué sollicite l'avis d'Actiris [...] L'avis d'Actiris est

---

<sup>9</sup> Note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, point 1, p.1.

*communiqué au fonctionnaire délégué dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la réception de la demande d'avis ».*

**Brupartners** demande au Gouvernement de veiller à ce délai de 5 jours ouvrables soit strictement observé par Actiris.

### 3.5 Article 16

Il ressort de l'article 16 du projet d'arrêté que « *[l]orsque le fonctionnaire délégué constate que la réalisation du projet professionnel du demandeur nécessite une connaissance approfondie du contexte économique et administratif de la Région de Bruxelles-Capitale, il peut exiger que le demandeur sollicite les conseils et l'accompagnement de [hub.brussels] ».*

**Brupartners** souligne que hub.brussels n'est pas le seul acteur qui offre des services d'accompagnement aux indépendants et aux entreprises. **Brupartners** souhaite à ce titre que le fonctionnaire délégué, lorsqu'il active la possibilité qui lui est laissée en vertu de cette disposition, laisse le choix au demandeur de se tourner vers le service d'accompagnement reconnu de son choix.

\*  
\*       \*  
\*       \*