

<http://www.econospheres.domainepublic.net/La-regularisation-par-le-travail>



# La régularisation par le travail : retour sur l'expérience de 2009

- Archives Textes -

Date de mise en ligne : vendredi 9 août 2013

---

Copyright © Econosphères - Tous droits réservés

---

**En juillet 2009, dans un contexte conflictuel marqué par une forte mobilisation, le gouvernement fédéral adoptait une instruction relative à la régularisation du séjour des étrangers. L'une des voies prévues pour accéder au séjour légal : le travail. Le CIRÉ, en collaboration notamment avec la CSC et la FGTB, a voulu évaluer ce processus. Voici les principaux enseignements de cette évaluation.**

Depuis longtemps, et peut-être davantage actuellement qu'auparavant, la société humaine repose sur d'importants réseaux d'échanges internationaux qui impliquent des déplacements et des migrations : des millions de personnes vont à l'étranger visiter leurs parents, se faire soigner, travailler, étudier, faire du tourisme, demander protection, etc. En outre, les fortes inégalités internationales poussent de nombreuses personnes à aller chercher ailleurs ce qu'elles ne trouvent pas chez elles. Ces personnes sont protégées, de manière très imparfaite, par des droits.

Dans de telles circonstances, il est pratiquement impossible d'éviter qu'une partie plus ou moins importante de ces migrants entrent ou séjournent de manière irrégulière. Une des réactions habituelles des États est donc de reconnaître implicitement ce fait et de régulariser le séjour sur la base de critères variables. La régularisation peut donc être vue comme une manière de pallier les lacunes de la politique migratoire. Elle se fait selon deux voies : le mécanisme, permanent, et la campagne, intermittente.

Cette dernière tente de répondre à plusieurs objectifs parfois contradictoires, ce qui en complique la conception et la mise en oeuvre. Ces objectifs sont notamment de lutter contre la migration irrégulière, d'améliorer la situation des personnes concernées et, éventuellement, de contribuer à répondre à des carences sur le marché du travail. Le caractère politiquement délicat d'une opération de régularisation peut être - et est souvent - exacerbé par la contradiction entre, d'une part, le discours officiel centré sur les notions de contrôle et de limitation et, d'autre part, le fait que la régularisation implique une certaine ouverture et est une reconnaissance implicite de l'incapacité des autorités à gérer les flux migratoires.

## Cadre réglementaire

C'est dans un contexte marqué par la contradiction et le conflit ainsi que par une forte mobilisation des sans-papiers et d'une partie de la société civile que la dernière campagne de régularisation a été mise en place en 2009 par le gouvernement Van Rompuy. L'instruction adoptée le 18 juillet 2009 prévoyait divers critères permettant un accès au séjour régulier.

L'une de ces voies, le critère 2.8 b, permettait l'obtention d'un titre de séjour sur la base d'une relation de travail. Ce critère concernait les demandes introduites entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009 par les étrangers pouvant prouver avoir séjourné en Belgique de manière ininterrompue depuis au moins le 31 mars 2007, apportant la preuve de leur ancrage durable et présentant la copie d'un contrat de travail auprès d'un employeur donné, soit à durée déterminée d'au moins un an, soit à durée indéterminée, prévoyant un salaire au moins égal au salaire minimum garanti et étant conforme aux normes légales et conventionnelles.

L'ancrage durable était évalué sur la base des liens sociaux tissés en Belgique et notamment du parcours scolaire et

de l'intégration des enfants, de la connaissance des langues nationales ou de la fréquentation de cours d'alphabétisation, du passé professionnel, de la volonté de travailler, de la possession de qualifications et compétences adaptées au marché du travail (notamment pour les métiers en pénurie), de la perspective de pouvoir exercer une activité professionnelle et de pourvoir à ses besoins.

Les personnes concernées avaient ainsi la possibilité d'obtenir un titre de séjour d'un an sous condition de l'obtention d'un permis de travail. L'autorisation de séjour ainsi obtenue n'étant renouvelée après un an que si, à ce moment, les conditions [1] prévues par le permis de travail sont remplies et si la personne a effectivement travaillé durant l'année écoulée.

Les étapes de la procédure étaient les suivantes : l'étranger introduisait son dossier de demande ou actualisait, le cas échéant, une demande introduite auparavant. L'Office des étrangers (OE) examinait la demande et, si besoin était, soumettait le dossier à la Commission consultative des étrangers. Il communiquait alors sa décision qui pouvait être une décision de refus d'octroi du titre de séjour demandé ; une décision d'octroi du séjour sur la base d'un autre critère ; ou encore une décision d'octroi d'un titre de séjour sur la base du critère 2.8b sous condition suspensive de l'octroi d'un permis de travail B par la Région d'établissement de l'employeur. Dans ce dernier cas, l'employeur avait trois mois, à dater de la décision conditionnelle de l'Office, pour introduire une demande de permis de travail/autorisation d'occupation auprès de la Région compétente. En cas de décision positive à cet égard, la Région en informait l'Office des étrangers. Ce dernier donnait alors à la commune de résidence de l'étranger l'instruction de délivrer à ce dernier un titre de séjour d'un an. L'étranger était enfin convoqué par sa commune afin de recevoir son titre de séjour.

## Chiffres

Les chiffres relatifs à la régularisation par le travail sont lacunaires. Ainsi, l'OE n'est pas en mesure de dire combien de demandes de régularisation ont été introduites sur cette base. Chaque Région a également sa méthode et son calendrier en matière de collecte et de publication des chiffres.

Au 6 juin 2012, l'OE avait régularisé 3.253 personnes sur la base du critère 2.8 b et en avait débouté 4.577. Il avait pris 7025 décisions conditionnelles positives [2]. Le nombre de demandes que l'Office n'a pas encore traitées est inconnu. Bien que datant de 2009, la campagne se poursuit donc actuellement puisque les demandes sont loin de toutes avoir été traitées.

En Région flamande, toute demande de permis de travail introduite dans le cadre d'une demande de régularisation sur la base du travail implique un contrôle préalable par le service régional d'inspection du travail et de l'économie sociale. Au 31 décembre 2011, ces contrôles ont concerné 724 travailleurs [3]. La Région flamande a accordé 352 permis B en 2010 et 757 en 2011 sur la base de l'ancrage local.

À Bruxelles, à la fin du mois de juin 2012, les statistiques se présentaient comme suit : 3.996 demandes de permis de travail ont été introduites dans le cadre d'une procédure de régularisation ; 2.094 demandes ont été acceptées ; 1.471 demandes ont été rejetées et 431 demandes sont en cours de traitement.

En Région wallonne, au 7 février 2012, l'administration wallonne avait reçu 510 demandes. Elles concernaient surtout du personnel horeca (81), des vendeurs (73), des aides ménagères (67), des ouvriers du bâtiment (43) et des nettoyeurs (26). Ces demandes concernaient également surtout des Marocains (192), des Pakistanais (40), des Brésiliens (21), des Algériens (20) et des Turcs (19) et à 81%, des hommes.

## Analyse

Sur la base d'entretiens avec près de 65 personnes ayant introduit une demande de régularisation par le travail et de la lecture de divers rapports, documents et données statistiques, il est possible d'identifier plusieurs écueils qui ont émaillé la campagne.

Dans le cas des personnes que nous avons interrogées, le délai entre l'introduction de la demande et la première réponse de l'OE s'échelonne entre 3 et 33 mois, la majorité d'entre eux ayant cependant attendu plus de 18 mois. Par ailleurs, 15 de nos répondants étaient encore en attente de cette décision conditionnelle de l'OE au moment de l'entretien [4]. Pour ceux qui ont déposé une demande de permis de travail auprès des administrations régionales, le temps de réponse a pu varier, quant à lui, de 2 semaines à une dizaine de mois.

Il s'agit là d'un premier écueil : la lenteur. Elle commence au niveau communal, la commune étant chargée d'enregistrer les demandes, de procéder à une enquête de résidence visant à s'assurer que le demandeur habite réellement dans la commune, puis de transmettre la demande à l'OE. À côté de problèmes purement logistiques (manque de personnel) expliquant la lenteur générale des communes, certaines d'entre elles ont traîné les pieds pour des raisons politiques. Par exemple, les demandes introduites à Anvers à l'automne 2009 n'ont été transmises à l'OE qu'en août 2010.

Cette lenteur continue au stade de l'OE, notamment parce que les demandes de régularisation par le travail n'ont pas de statut prioritaire par rapport aux autres. Elle se poursuit au niveau des Régions.

De tels délais de traitement sont particulièrement problématiques dans le cas d'une demande de régularisation par le travail dans la mesure où, d'un côté, il est peu réaliste de penser qu'un employeur de bonne foi attendra plus de quelques semaines avant de pouvoir embaucher un travailleur et où, de l'autre, le fait pour l'étranger demandeur d'être pris en train de travailler déjà chez l'employeur avec lequel il a signé le contrat de travail constitue un motif d'exclusion. Si l'on ajoute à cela, le fait que l'employeur ne bénéficie en principe pas des aides habituelles à l'embauche, on constate que, dans la plupart des cas, les contrats de travail sont trouvés soit de manière frauduleuse, le travailleur se soumettant à des conditions illégales dictées par l'employeur, telles que le paiement du contrat de travail, la prestation d'heures gratuites et autres, soit par l'intermédiaire de réseaux de solidarité, l'employeur acceptant de jouer le jeu parce qu'il connaît personnellement le travailleur, soit par le biais des agences de titres-services.

Un deuxième écueil : l'ambiguïté ou l'imprécision des critères de régularisation. Plusieurs éléments d'informations nécessaires à la bonne introduction des dossiers de demande de régularisation par le travail sont longtemps restés dans l'incertitude ou n'ont pas fait l'objet d'un traitement uniforme. Il s'agit notamment de la forme du contrat de travail à présenter, des questions d'articulation entre le séjour et le travail, de la prise en compte ou non de la situation du marché du travail, de la validité des contrats de travail conclus avant le 15 septembre 2009, de la prise en compte des contrats de travail à temps partiel, de la nature et la portée de la responsabilité de l'employeur en cas de maladie, du traitement du dossier en cas de désistement de l'employeur entre le dépôt de la demande de régularisation et celui de la demande de permis de travail, de la prise en compte des dossiers ne contenant pas de preuve d'identité lors du dépôt de la demande, mais pour lesquels cette preuve a été apportée en cours de traitement, du traitement des demandes entachées d'erreur ou introduites tardivement du fait de l'avocat, du traitement des demandes de régularisation sur la base du travail lorsque l'employeur a fait faillite, ne peut plus engager la personne ou n'a pas payé ses cotisations.

Troisième écueil : les critères, déjà stricts, sont souvent interprétés de manière plus restrictive encore. Par exemple, la Région flamande refuse les demandes basées sur plusieurs contrats conclus avec différents employeurs. En cas de décision négative de la Région, l'OE ne tient pas compte du recours introduit auprès du ministre régional

compétent. Cette pratique fait que, dans de nombreux cas, le séjour est refusé bien que la Région a bel et bien accordé le permis de travail in fine.

Quatrième écueil : la motivation des décisions négatives de la part de l'OE a connu des défauts, notamment en raison des imprécisions et ambiguïtés évoquées plus haut. Plusieurs décisions ont été prises sur la base d'une notion très vague d'ordre public, mais aussi sur la base d'erreurs.

L'absence de date de début de travail sur le contrat de travail est invoquée comme motif de refus de permis, alors qu'au moment de la signature dudit contrat, personne n'a la moindre idée de la durée de la procédure et donc de la date de début de travail. Ceci mène au refus de la régularisation, l'OE considérant qu'il y a refus si la décision de la Région en première instance est négative, et ce, même si un recours est pendant.

Ces problèmes de motivation des décisions négatives entraînent, d'une part, le refus de dossiers qui auraient dû être acceptés et, d'autre part, l'allongement des procédures en raison des appels introduits par les personnes concernées.

Cinquième écueil : le renouvellement du titre de séjour est subordonné à celui du permis de travail. Ce dernier ne peut être accordé que dans le cadre d'une embauche portant sur la même fonction. Les détenteurs de permis de travail B n'ont pas accès aux services des agences pour l'emploi ni aux différentes aides à l'embauche. La loi du 30 avril 1999 ne permet pas aux Régions d'agir autrement. L'arrêté royal du 7 octobre 2009, adopté pour régler certaines questions relatives à l'accès au marché du travail dans le cadre de cette régularisation, aurait donc dû prévoir que, lors du renouvellement du permis de travail, le demandeur ait accès à l'ensemble du marché du travail ainsi qu'aux services des agences pour l'emploi, dans les mêmes conditions que les Belges.

Que ce soit pour des raisons politiques ou logistiques, il semble que les communes prennent parfois plusieurs mois pour traiter les instructions de délivrance de titre de séjour, communiquées par l'Office suite aux décisions positives des Régions. Cela réduit d'autant la validité effective du permis de travail et du titre de séjour et, donc, la période pendant laquelle l'étranger peut chercher un travail sur la base d'un séjour légal en vue du renouvellement de son permis de travail. La question de savoir si la lettre par laquelle l'Office donne instruction de délivrer le titre de séjour suffit ou non à autoriser le travail ou s'il faut attendre la délivrance effective du titre de séjour, qui peut prendre des mois, ne semble pas suffisamment établie.

En cas de faillite ou de licenciement, l'étranger régularisé sur la base du travail peut demander le renouvellement de son permis, mais uniquement pour le même métier, ce qui le met dans une situation particulièrement délicate.

Ces conditions, en particulier en période de chômage croissant, sont de nature à rendre particulièrement difficile le renouvellement du permis de travail. On peut donc se demander si, dans ce cas, l'étranger ne sera pas souvent poussé à se retourner vers son employeur (plutôt que d'en trouver un autre), ce qui augmente d'autant la dépendance du premier à l'égard du second et la possibilité pour ce dernier de monnayer son intervention.

On en arrive, ce faisant, au sixième écueil de la campagne de régularisation par le travail, la dépendance du travailleur à l'égard de l'employeur, et au septième écueil, la fraude, qui lui est directement liée. L'accès au séjour légal sur la base du travail tel qu'il est organisé sur la base du critère 2.8b de l'instruction du 19 juillet 2009 dépend en plusieurs points de la volonté de l'employeur, ce qui constitue un important facteur de fraude. Cette dernière est confirmée, notamment, par le témoignage de plusieurs candidats à la régularisation, de personnes régularisées et d'avocats, qui évoquent une fréquence élevée de paiement de contrat, de travail gratuit et de cas où le travailleur rembourse à son employeur les cotisations sociales que ce dernier paie à l'ONSS. Les témoignages en ce sens sont multiples.

« C'était un Belge ; il m'a demandé 3000 euros pour me fournir un permis B. Je lui dis : moi j'ai pas les moyens. Je travaille, donne-moi même 400 euros par mois et ça ira (...). Tous les employeurs que je connais, ils déclarent 1 travailleur, il y en a 6 au noir (...). Je connais un ami qui paye 850 euros par mois. Il ne travaille pas pour cet employeur, mais il paye pour ses fiches de paie ».

Un homme, ayant trouvé un contrat par le biais d'un ami, auprès d'un employeur de même origine nationale, raconte, lui, comment il s'est vu offrir le choix de travailler pour ce dernier, qui lui ponctionnerait alors 600 euros par mois, ou de ne pas travailler avec lui, à condition cette fois de lui verser 1.200 euros tous les mois. Il a finalement travaillé près de 190 heures après l'obtention du permis sans que son patron ne le déclare jamais. Ayant porté plainte, il décide de chercher un autre emploi par intérim. Il est cependant licencié en mai 2012, son ancien employeur ayant affirmé au nouveau qu'il était toujours sous contrat avec lui. « Jusqu'ici, je lui appartiens ». Cet homme est aujourd'hui très inquiet de ne pas pouvoir faire renouveler son titre, faute d'avoir travaillé dans les conditions requises.

Au total, le fonctionnement de la régularisation par le travail a encouragé tout un ensemble de pratiques frauduleuses et abusives. Alors que certaines personnalités politiques disaient vouloir « offrir une solution à long terme aux sans-papiers qui, pendant des années, ont activement contribué au bien-être de notre société tout en restant en marge de celle-ci » [5], nombre des personnes concernées ont plutôt l'impression d'avoir été dupées, voire maintenues en esclavage, la régularisation elle-même étant une liberté sous contrôle, sujette au bon vouloir de l'employeur.

## Conclusions

Au vu de l'analyse qui précède, force est de constater que la campagne de régularisation par le travail n'a permis de régulariser le travail et le séjour des migrants en séjour irrégulier que d'une manière marginale et temporaire. Marginale en raison du caractère strict des critères d'octroi de la régularisation et des nombreux écueils, logistiques, mais aussi politiques, qui ont fait de cette procédure un parcours long, compliqué et aléatoire. Temporaire du fait des conditions difficiles de renouvellement du titre de séjour et du permis de séjour, conditions plaçant souvent le travailleur étranger dans une situation de dépendance l'égard de son employeur.

Alors que l'on pourrait attendre d'une campagne de régularisation qu'elle contribue à favoriser le respect de la norme, il en a souvent été autrement en pratique. Cette campagne a suscité l'émergence de marché de faux documents, et notamment de faux contrats de travail, achetés à prix d'or. Elle a favorisé l'intensification de l'exploitation des travailleurs sans-papiers par leurs employeurs, ces derniers pouvant faire usage du fait que l'accès de l'étranger sans-papiers au séjour légal passe par eux comme arme pour faire accepter sans broncher les pires abus.

Notons à ce propos le contexte politique de l'époque, marqué par de fortes oppositions en ce compris à l'intérieur même du gouvernement fédéral. La première condition de la réussite d'une campagne de régularisation - l'existence d'un consensus politique suffisant - n'était donc clairement pas remplie ici. De ce premier manque ont vraisemblablement découlé le manque de clarté de la procédure, sa longueur et sa complexité.

Cet article s'est limité à questionner les modalités de la régularisation par le travail. Cependant, la critique devrait également en concerner le principe même. En d'autres mots, la question n'est pas seulement : « comment faut-il régulariser par le travail ? », mais aussi, et en premier lieu : « faut-il régulariser par le travail ? ».

Pour répondre à cette question, il s'agit de se demander pour commencer ce que l'on cherche à obtenir par le biais

d'une régularisation par le travail. S'agit-il de réguler les flux migratoires ? De limiter les irrégularités en matière de travail ? De mieux respecter les droits des personnes concernées ? Où ?

Ensuite, il s'agit d'identifier les diverses politiques qui seraient susceptibles de permettre d'arriver à ces objectifs, ou de s'en rapprocher. Ici, la régularisation par le travail doit être considérée comme une voie possible parmi d'autres. Il faut garder à l'esprit que la réalisation des objectifs ci-dessus ne passe peut-être pas nécessairement par une campagne de régularisation par le travail. Il se peut, par exemple, que la réalisation de ces objectifs passe, de préférence, par une régularisation sur la base d'autres critères que le travail, voire n'implique pas de régularisation du séjour, mais d'autres mesures notamment en matière d'application effective du droit du travail et des normes sociales et fiscales indépendamment du statut de séjour des travailleurs.

Enfin, si l'analyse et le débat aboutissent à la conclusion qu'il faut mener une campagne de régularisation par le travail, il s'agit de réfléchir à ses modalités afin, notamment, qu'elle soit axée sur des critères clairs et réalistes, passe par une procédure simple et rapide et limite autant que faire se peut la dépendance des candidats à l'égard de l'employeur.

*Post-scriptum :*

*Source originale : Â« La régularisation par le travail : retour sur l'expérience de 2009 Â» - par Mikaël Franssens paru dans la revue Démocratie n°4, avril 2013*

---

[1] Le permis de travail sera refusé ou retiré si le dossier de demande est incomplet ou erroné dans les cas où, par exemple, le contrat de travail et/ou le certificat médical sont absents, incomplets ou erronés, si sa demande ou son obtention a été entaché de fraude, si l'employeur a violé la loi, et par exemple s'il fait ou a fait travailler des personnes au noir ou sans le permis de travail requis (même si le travailleur auquel le permis de travail est refusé ou retiré n'est en rien responsable de ces faits), etc. (Arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers).

[2] La procédure est alors la suivante : une lettre de l'Office des étrangers indique que le demandeur de régularisation dispose d'un délai de trois mois pour l'introduction d'une demande de permis de travail auprès de la Région d'établissement de son employeur et qu'en cas d'octroi du dit permis, il se verra délivrer un titre de séjour d'un an).

[3] Les nationalités les plus représentées sont les Marocains (26,80 %), les Turcs (11,05 %), les Népalais (10,36 %), les Chinois (7,60 %) et les Pakistanais (5,66 %). Les secteurs économiques concernés sont essentiellement l'horeca (34,48 %), le commerce de détail (16,88 %) et la construction (10,59 %).

[4] Les entretiens dans le cadre de l'enquête ont eu lieu au cours du premier semestre de 2012.

[5] Benoît Cerexhe, Questions parlementaires juin 2012, p. 43.