



État des lieux des politiques migratoires belge et européenne

Accès au territoire, séjour, travail et droits sociaux des migrants et liens entre migration et développement.

Décembre 2009

Table des matières

Introduction	3
La politique européenne en matière de migration	4
La dimension intérieure	4
La dimension extérieure	8
Récapitulatif des directives et autres décisions en vigueur au niveau européen en matière de migration, d'asile et de libre circulation	11
La politique belge en matière de migration	13
Migration	13
Droits sociaux des travailleurs étrangers: quelques éléments	15



Introduction

Le présent document a pour objectif de présenter un état des lieux des politiques européenne et belge en matière de migration. Il aborde surtout la question de la migration économique et s'attache principalement aux questions d'accès au territoire et de séjour, de droits sociaux des migrants et aux liens entre la politique migratoire et le développement des pays d'origine des migrants. Il n'aborde par contre pas – ou peu – certaines questions également essentielles telles que l'asile, la détention, le retour, volontaire ou non, et l'intégration des personnes d'origine étrangère.

Ce texte, qui présente la question telle qu'elle ressort de textes officiels européens et belges, est appelé à être complété par une critique des politiques et des orientations présentées ici, qui devrait être disponible au printemps 2010. Il s'agit d'un document de travail qui peut être commenté par mail à l'adresse mfranssens@cire.irisnet.be



La politique européenne en matière de migration

La dimension intérieure

La politique européenne en matière de justice, de liberté et de sécurité, dont les questions de migrations et d'asile font partie, se dessine dans le cadre de programmes quinquennaux traçant de grandes orientations qui sont ensuite précisées et mises en oeuvre au moyen de communications (documents d'analyse et de proposition émanant de la Commission européenne), de directives (textes législatifs européens déterminant un cadre minimal devant être transposé, autrement dit précisé dans chaque État membre par des lois et autres textes réglementaires), de règlements (textes législatifs européens applicables directement et tels quels à l'ensemble des États membres ou à une partie de ceux-ci), conclusions du Conseil et autres instruments. Le passage de 2009 à 2010 marque le remplacement du Programme de La Haye, dont il sera question tout de suite, par le Programme de Stockholm adopté en décembre 2009, qui sera abordé plus loin.

Le **Programme de La Haye**¹, adopté en mai 2005, vise à renforcer l'espace de justice, de liberté et de sécurité et fixe dix priorités pour les cinq années suivantes, dont la définition d'une approche équilibrée concernant la migration, ce qui implique notamment de lutter contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains et d'établir un programme d'action en matière de migration légale.

Le premier axe fait l'objet d'une communication en juillet 2006 (COM(2006)/402 Final) qui porte sur un **plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains**² et qui aborde, entre autres éléments,

- la coopération avec les pays tiers, qui implique principalement la prise en compte des causes de la migration, le renforcement de la capacité des pays d'origine et de transit à gérer les flux migratoires, la prise en compte des migrations dans l'aide au développement et l'information sur les possibilités de migration légale et les risques liés à la migration illégale,
- la lutte contre la traite des êtres humains,
- la régularisation des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, qui implique une étude concernant les pratiques actuelles et les effets des mesures de régularisation dans les États membres et devant servir de base pour de futures discussions pour déterminer s'il

1 http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_fr.htm

2 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114525_fr.htm

faut un cadre juridique commun pour les régularisations à l'échelon de l'UE et

- la lutte contre l'emploi illégal qui passe notamment par des sanctions aux entreprises embauchant des personnes en séjour illégal.

Ceci passe notamment par l'adoption, le 18 juin 2009, de la directive 2009/52/CE³ du Parlement européen et du Conseil prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, communément appelée directive sanctions. Cette directive vise à intensifier la lutte contre l'emploi illégal et part de l'idée que «l'un des facteurs d'attraction essentiels de l'immigration illégale dans l'Union est la possibilité de trouver du travail dans l'Union sans détenir le statut juridique requis» et que «l'action visant à lutter contre l'immigration illégale et le séjour irrégulier devrait donc prévoir des mesures à l'encontre de ce facteur d'attraction⁴.»

Les éléments clés de la directive sont:

- la définition ample de la notion d'employeur qui couvre toute personne morale ou physique pour le compte de, sous la direction de ou sous la surveillance de laquelle le travail est exécuté et qui, de ce fait, inclut par exemple les personnes privées ayant recours aux services d'aides ménagères, d'hommes à tout faire ou de garde-malade,
- l'interdiction générale de l'emploi de ressortissants de pays tiers qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'UE,
- l'obligation faite aux employeurs de vérifier la légalité du séjour des personnes qu'ils envisagent d'embaucher et, pour les personnes morales, d'en informer les autorités,
- la responsabilité de l'employeur même en cas de faux documents,
- l'existence de diverses sanctions aux employeurs contrevenants,
- l'absence, dans le cadre de cette directive, de sanctions visant le travailleur en séjour irrégulier⁵,
- le droit pour le travailleur d'obtenir tout salaire impayé,

3 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:FR:PDF>

4 loc.cit. considérant 2

5 Ce qui n'empêche pas des sanctions dans le cadre de la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

- la responsabilité conjointe et solidaire du contractant principale et du sous-traitant en cas de sous-traitance,
- l'obligation pour les États de prévoir des sanctions pénales pour les cas graves et par exemple en cas de conditions de travail particulièrement abusives,
- l'obligation de mettre en place des mécanismes permettant aux travailleurs de porter plainte sans craindre des sanctions résultant de l'irrégularité de leur séjour,
- la possibilité pour le travailleur d'obtenir un droit de séjour temporaire pour pouvoir témoigner en cas de conditions de travail particulièrement abusive ou de travail de mineurs.

Le deuxième axe de travail prévu par le Programme de La Haye fait l'objet d'une communication de la Commission européenne en 2005 (COM(2005)/669 final) qui porte sur un **programme d'action en matière de migration légale**⁶ et qui aborde quatre domaines d'action dont, d'une part, des mesures législatives sur l'immigration de main d'œuvre et, d'autre part, la coopération avec les pays d'origine.

En matière législative liée à la migration de main d'œuvre, la communication propose l'adoption d'une **directive cadre** qui, premièrement, vise à garantir une série de droits à tous les ressortissants de pays tiers occupant un emploi légal mais ne pouvant prétendre au statut de résident de longue durée prévu par la directive 2003/109/CE et, deuxièmement, prévoit d'aborder la question de la reconnaissance des diplômes et d'instaurer un permis unique travail/séjour lié à l'existence d'un permis de travail légal et de **quatre directives spécifiques** concernant les travailleurs hautement qualifiés, les travailleurs saisonniers, les personnes transférées au sein de leur entreprise et les stagiaires rémunérés.

La **directive cadre** fait l'objet d'une proposition de la Commission (COM(2007)638⁷) qui s'applique aux ressortissants de pays tiers demandant l'autorisation de résider et de travailler sur le territoire d'un État membre et aux travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre. Son champ exclu par contre les travailleurs détachés, les travailleurs transférés par leur entreprise, les fournisseurs de services contractuels, les stagiaires de niveau post-universitaire relevant des engagements conclus par l'Union au titre de l'accord général sur le commerce et les services (AGCS), les travailleurs saisonniers et les personnes demandant l'asile ou une autre forme de protection.

Elle vise à ce que les travailleurs issus de pays tiers jouissent de l'égalité de traitement avec les travailleurs nationaux au moins en ce qui concerne

- les conditions de travail, y compris en matière de salaire, de licenciement, de santé et de sécurité au travail,
- la liberté d'association, d'affiliation et d'engagement dans une organisation de travailleurs ou d'employeurs ou toute organisation professionnelle,

- l'éducation et la formation professionnelle,
- la reconnaissance des diplômes, certificats et autres titres professionnels,
- les branches de la sécurité sociale concernant la maternité, la maladie, le chômage, la vieillesse, les accidents du travail, les maladies professionnelles et la famille,
- le paiement des droits acquis en matière de pension en cas de déménagement dans un pays tiers,
- les avantages fiscaux,
- l'accès aux biens et aux services et l'obtention des biens et des services offerts au public, y compris les procédures d'accès au logement et l'assistance offerte par les services de l'emploi.

D'un côté, ces droits constituent un minimum ne préjugant pas de dispositions plus favorables prévues par ailleurs en droit international ou national et, de l'autre côté, la proposition de directive ménage la possibilité pour les États de réduire le champ de l'égalité de droits. La proposition n'aborde en outre pas la question de l'accès au marché du travail, censée être réglée par les directives spécifiques. Cette directive est encore en négociation et les divergences au sein du Conseil porteraient sur la restriction des droits sociaux et individuels des bénéficiaires.

La première des directives spécifiques concerne les **travailleurs hautement qualifiés**. Adoptée le 25 mai 2009, cette directive (2009/50/CE), communément appelée directive carte bleue, vise à faciliter l'admission des travailleurs hautement qualifiés et de leur famille en instituant une procédure d'admission accélérée sur la base de définitions et de critères communs et en leur reconnaissant, dans un certain nombre de domaines, des droits sociaux et économiques équivalents à ceux des ressortissants de leur État membre d'accueil. Pour en tirer parti, le travailleur migrant doit satisfaire des conditions relatives au contrat de travail (durée supérieure ou égale à un an et salaire au moins égal à une fois et demi le salaire moyen de l'État membre d'accueil), de qualifications, de titres de séjour et de voyage et d'assurance maladie et d'absence de menace à l'ordre, la sécurité et la santé publics. L'étranger admis dans ce cadre obtient une carte bleue valable entre un et cinq ans et octroyant

- l'égalité de droits entre le travailleur titulaire et les travailleurs nationaux en ce qui concerne les aspects énumérés plus haut,
- la facilitation du regroupement familial,
- la possibilité, à certaines conditions, d'exercer une profession hautement qualifiée dans un autre État membre de l'Union,
- la possibilité, à certaines conditions, d'obtenir le statut de résident de longue durée.

La seconde directive spécifique envisagée concerne les **travailleurs saisonniers**. Dans sa communication, la Com-

6 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/h4507_fr.htm

7 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/h4574_fr.htm

mission constate que certains secteurs économiques, dans lesquels travaillent de nombreux migrants en séjour irrégulier, ont régulièrement besoin de main d'oeuvre saisonnière. Elle propose dès lors de mettre en place un mécanisme visant à faire face à ce besoin en proposant un titre combiné travail/séjour permettant au travailleur étranger de travailler pendant un certain nombre de mois par année, et ce, durant quatre à cinq ans et de jouir d'un statut légal.

Aucune proposition officielle de directive relative aux travailleurs saisonniers originaires de pays tiers n'existe en ce moment. Toutefois, selon un projet de directive informel et non publié, cette dernière concernerait les ressortissants de pays tiers, ne résidant pas sur le territoire de l'Union et demandant à être admis sur ce dernier afin d'y occuper un emploi comme travailleur saisonnier. Elle ne concernerait donc pas les ressortissants de pays tiers résidant déjà dans l'UE. Pour entrer dans le cadre de la directive, le travailleur étranger devrait répondre à des conditions relatives au contrat de travail, au titre de voyage, à l'assurance maladie et au respect des obligations patronales en matière de logement, d'information des autorités en cas de rupture du contrat de travail et de responsabilité financière de l'employeur en cas de séjour irrégulier. Les États pourraient donner la priorité aux travailleurs nationaux, aux ressortissants de l'Union et/ou aux ressortissants de pays tiers en séjour légal. Ils pourraient également déterminer des quotas d'admission.

Les étrangers admis seraient autorisés à séjourner pendant maximum six mois, exceptionnellement neuf, sur une période totale d'un an et ce, soit trois fois consécutivement soit avec des facilités de renouvellement du titre. Ils jouiraient

- de l'égalité des droits avec les travailleurs nationaux en matière
 - > de condition de travail, de salaire, de licenciement, de santé et de sécurité sur le lieu de travail,
 - > de liberté d'association et d'affiliation à une organisation syndicale ou professionnelle,
 - > de sécurité sociale à l'exception des allocations de chômage,
 - > d'accès aux biens et services rendus publics à l'exception du logement social,
 - > du droit d'entrer, de re-renter et de séjourner dans l'État membre considéré,
- de la liberté de circulation sur l'ensemble du territoire de cet État,
- du droit de transiter par les autres États membres pour exercer son droit d'entrer, de re-renter et de séjour évoqué ci-dessus,
- du droit d'exercer l'activité autorisée et

- du droit à l'information sur les droits conférés par la directive et par la législation nationale.

Les deux dernières directives spécifiques – qui concernent les personnes transférées au sein de leur entreprise et les stagiaires rémunérés – ne font pas encore l'objet de documents officiels ou connus si ce n'est la communication de la Commission qui les mentionne brièvement. C'est pourquoi, nous n'en parlerons pas davantage.

En matière de coopération avec les pays d'origine, la communication de 2005 propose d'inventorier les secteurs et pays d'origine soumis à une importante fuite des cerveaux et de dégager des solutions conformes aux vœux des États membres et des pays concernés et, à cet effet, d'améliorer l'information dans les pays d'origine sur les possibilités d'immigration légale vers l'UE. Pour soutenir la migration circulaire, la Commission propose aussi de réaliser des études de faisabilité concernant des visas à long terme et à entrées multiples pour les candidats au retour et la possibilité pour les anciens immigrants d'être prioritaires et d'obtenir, selon une procédure simplifiée, un nouveau permis de séjour en vue d'un nouvel emploi temporaire dans leur ancien pays d'accueil. La Commission va en outre examiner l'opportunité et la faisabilité technique de financer des structures de formation dans les pays d'origine (sous la responsabilité des autorités locales et/ou des ONG) pour aider les immigrants à développer leurs compétences et à mieux s'adapter aux besoins des marchés du travail de l'UE.

Suite à l'invitation du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2006 d'examiner «les moyens de favoriser la migration circulaire et temporaire comme une possibilité de migration légale en instaurant avec les pays tiers un partenariat équilibré qui soit adapté aux besoins spécifiques du marché du travail des États membres de l'UE», la Commission publie une **communication relative à la migration circulaire et à des partenariats de mobilité avec les pays tiers**⁸.

Cette communication examine les moyens de faciliter la migration circulaire qui permettra aux États membres de l'Union de satisfaire leur besoin de main-d'oeuvre tout en tirant parti de l'effet positif des migrations sur le développement et en répondant à la nécessité pour les pays d'origine de bénéficier de transferts de compétences et d'atténuer les conséquences de la fuite des cerveaux. La migration circulaire s'intègre dans le cadre des partenariats pour la mobilité.

Ces partenariats se veulent une nouvelle approche permettant d'améliorer la gestion des déplacements légaux de personnes entre l'UE et les pays tiers. Ils peuvent être organisés et, en associant les États membres concernés, être négociés par la Communauté avec les pays tiers qui se sont engagés à coopérer activement avec l'Union en matière de gestion des flux migratoires, notamment en luttant contre les migrations clandestines, et qui souhaitent assurer à leurs citoyens un meilleur accès au territoire de l'UE.

Les engagements attendus du pays tiers concerné concerneraient essentiellement la lutte contre les migrations clandestines, la réadmission de ses propres ressortissants,

⁸ COM 2007/248 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:FR:PDF>

des initiatives visant à décourager les migrations clandestines, des efforts en vue d'améliorer le contrôle aux frontières et/ou leur gestion, des efforts pour améliorer la sécurisation des documents de voyage, la coopération et l'échange d'informations avec les autorités compétentes des États membres de l'UE, des mesures et des initiatives spécifiques pour lutter sérieusement contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains et l'engagement à favoriser la création d'emplois productifs afin de réduire les incitations à la migration clandestine.

L'Union européenne et les États membres, eux, s'engagent à

- prévoir davantage de possibilités d'immigration légale pour les ressortissants du pays tiers via la mise en place de dispositifs destinés à faciliter l'immigration économique basés sur les besoins de main-d'oeuvre des États membres intéressés,
- aider les pays tiers à développer leur capacité à gérer les flux migratoires légaux (assistance technique et financière, formation linguistique des migrants ayant des perspectives d'emploi en Europe, facilitation des transferts de fonds, information sur les besoins en main-d'oeuvre des États membres, ...),
- prendre des mesures visant à faire face au risque de fuite de cerveaux et encourager les migrations circulaires ou les migrations de retour et
- améliorer et/ou assouplir les procédures de délivrance de visas de court séjour aux ressortissants de pays tiers.

L'élément central de ce dispositif, à savoir la migration circulaire, peut essentiellement prendre deux formes adaptées au contexte européen:

- la migration circulaire à partir de l'UE, qui concerne les ressortissants de pays tiers légalement installés dans l'UE et désirant exercer une activité dans leur pays d'origine tout en conservant leur résidence dans l'Union et
- la migration circulaire vers l'UE, qui concerne les ressortissants de pays tiers désirant s'installer temporairement dans l'Union européenne afin d'y exercer une activité telle que travail, étude ou formation.

La communication propose la mise en place d'un cadre législatif visant à promouvoir la migration circulaire, cadre devant en particulier comprendre trois directives concernant respectivement les travailleurs hautement qualifiés, les travailleurs saisonniers et les stagiaires rémunérés (voir plus haut). Actuellement, l'UE a conclu de tels accords de migration circulaire avec la Moldavie, le Cap Vert et la Géorgie⁹. En outre, la Commission a reçu mandat pour mener des négociations avec le Sénégal. Ces accords ne concernent pas l'ensemble des États membres de l'UE, mais

seulement les États signataires. Ils constituent un cadre flexible et juridiquement non contraignant de relations entre les États parties en matière de politique migratoire dans le cadre de l'approche globale. La Belgique est partie au partenariat avec la Géorgie.

Le **Pacte européen sur l'immigration et l'asile**¹⁰, adopté par le Conseil européen en octobre 2008, prévoit

- d'organiser la migration légale pour tenir compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil de chaque État membres et d'encourager l'intégration,
- de contrôler l'immigration illégale en assurant le retour des migrants en séjour irrégulier,
- de rendre plus efficace le contrôle des frontières,
- de bâtir une Europe de l'asile et
- de créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

En matière d'immigration légale, le Conseil convient notamment d'inviter les États membres et la Commission à mettre en place des politiques de migration professionnelle qui tiennent compte des besoins du marché du travail, de renforcer l'attractivité de l'Union européenne pour les travailleurs hautement qualifiés, de veiller, en encourageant la migration temporaire ou circulaire, à ce que ces politiques ne favorisent pas la fuite des cerveaux, de mieux réguler le regroupement familial en invitant les États membres à tenir compte de leur capacité d'accueil et de la capacité d'intégration des familles (appréciée au regard de leurs ressources, de leur logement et, par exemple, de leur connaissance de la langue) et d'inviter les États membres à mettre en place des politiques ambitieuses d'intégration des migrants appelés à s'installer durablement.

En matière de migration illégale, le Conseil réaffirme

- la nécessité d'une coopération entre les États membres, la Commission, les pays d'origine et les pays de transit afin de lutter contre l'immigration irrégulière,
- l'impératif que les étrangers en séjour irrégulier sur le territoire de l'Union quittent ce territoire et
- l'obligation, pour tout État, de réadmettre ses ressortissants en séjour irrégulier dans un autre État.

Le Conseil convient donc de

- se limiter à des régularisations au cas par cas,

⁹ Voir communiqués de presse référencés IP/08/893 et IP/09/1853 datés respectivement du 5 juin 2008 et du 30 novembre 2009 sur <http://europa.eu/rapid/searchAction.do>

¹⁰ http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015_conseil_europeen/Pacte_europeen_sur_l_immigration_et_l_asile_FR.pdf

- conclure, avec les pays pour lesquels cela est nécessaire, des accords de réadmission soit au niveau communautaire, soit à titre bilatéral,
- veiller à prévenir les risques de migration irrégulière,
- renforcer la coopération entre les États membres en matière d'éloignement,
- renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit en matière de lutte contre l'immigration irrégulière,
- favoriser le retour volontaire,
- lutter contre les personnes qui exploitent les personnes en situation irrégulière et
- mettre en oeuvre le fait qu'une décision d'éloignement prise par un État membre est valable sur l'ensemble du territoire de l'Union.

La création d'un partenariat global est exposée au point suivant, relatif à la dimension extérieure de la politique européenne de migration. Les questions d'asile et de contrôle des frontières ne sont pas traitées dans le cadre de ce texte.

La dimension extérieure

L'article 13 de l'**accord de Cotonou**¹¹ conclu en 2000 entre les États membres de l'Union européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) prévoit:

- que la question des migrations fasse l'objet d'un dialogue approfondi,
- que les obligations en matière de droits de l'homme et de non-discrimination soient respectées,
- que des politiques d'intégration soient mises en place,
- que les étrangers exerçant légalement une activité ne soient pas discriminés en matière de conditions de travail, de salaire et de licenciement,
- que le phénomène migratoire soit pris en compte dans les stratégies de développement,
- que des mesures soient prises pour favoriser la formation de ressortissants ACP dans leur pays d'origine, un autre pays ACP ou un État membre de l'UE et, dans ce dernier cas, pour favoriser leur réintégration dans le pays d'origine,
- que les États membres de l'UE acceptent le retour de leurs ressortissants séjournant illégalement sur le territoire d'un pays ACP,

- que les pays ACP acceptent le retour de leurs ressortissants séjournant illégalement sur le territoire d'un État membre de l'UE et
- que des négociations soient initiées en vue d'accords de réadmission.

Le **Conseil européen de Séville de juillet 2002**¹² affirme la nécessité d'insérer la politique européenne en matière de migration dans la politique extérieure de l'Union, d'une part, pour lutter contre les causes de la migration en favorisant la prospérité économique des pays d'origine et, d'autre part, pour qu'une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires et sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale soit insérée dans tout futur accord de coopération, d'association ou équivalent que l'Union européenne conclura avec un pays tiers, ce tant en ce qui concerne les ressortissants du dit pays qu'en ce qui concerne les migrants illégaux dont il a été établi qu'ils ont transité par ce pays.

En réponse, la Commission publie en 2002 une communication portant sur l'**intégration de la politique des migrations dans les relations de l'Union européenne avec les Pays tiers**¹³ et en grande partie consacrée au lien entre migration et développement. Cette communication pose comme principes de base:

- que l'intégration des questions migratoires dans l'action extérieure de la Communauté doit respecter la cohérence globale des politiques et actions extérieures et encourager les pays tiers à coopérer plutôt que pénaliser ceux qui ne souhaitent pas coopérer,
- qu'à long terme, l'activité dans le domaine des migrations devrait se concentrer sur les causes profondes des flux migratoires par l'éradication de la pauvreté, par le renforcement des institutions et des capacités ainsi que par la prévention des conflits,
- que les questions liées aux migrations devraient être abordées dans le cadre des documents de stratégie nationaux et régionaux qui sont la base des programmes d'assistance de l'UE en faveur des pays tiers et
- que des crédits supplémentaires seront nécessaires.

Sur cette base, la Commission publie, en septembre 2005, une deuxième communication¹⁴ intitulée «**Migration et développement: quelques orientations concrètes**», qui propose:

- d'améliorer les coûts et les conditions du transfert de fonds des migrants vers leurs pays d'origine ainsi que l'effet de ces transferts sur le développement de ces pays,
- de développer le rôle des diasporas comme acteurs du développement de leurs pays d'origine,

¹¹ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Cotonou_FR_2006_fr.pdf

¹² COM (2007) 248 final http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/72640.pdf

¹³ (COM/2002/703 final) http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133207_fr.htm

¹⁴ COM 2005/390 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0390:EN:NOT>

- de favoriser le retour, éventuellement temporaire ou virtuel, des migrants, entre autres par la migration circulaire, comme mode de transfert de compétences,
- d'atténuer les effets négatifs de la fuite des cerveaux en aidant les pays d'origine à avoir une meilleure connaissance de leur marché du travail, en disciplinant le recrutement de travailleurs migrants là où ce recrutement peut affecter négativement et significativement le pays d'origine, en favorisant les partenariats institutionnels et en promouvant le recrutement de personnel qualifié des pays d'origine dans les programmes de développement.

Suite à sa réunion informelle à Hampton Court en octobre 2005, le Conseil européen de décembre de la même année adopte l'**Approche globale des migrations**¹⁵. Il insiste sur la nécessité d'une politique globale et cohérente comprenant des mesures visant à lutter contre l'immigration illégale et à tirer parti des avantages de la migration légale. Ceci passe par une collaboration accrue avec les pays tiers. Pour le Conseil: «la volonté de l'Union européenne de soutenir les efforts de développement des pays d'origine et de transit relève d'un processus à long terme visant à répondre aux défis des migrations et à tirer parti des possibilités qu'elles offrent». Il estime qu'il faut s'attaquer aux causes profondes de la migration.

L'Approche globale est définie par la Communication de la Commission intitulée: «**Priorités d'action en vue de relever les défis liés aux migrations: première étape du processus de suivi de Hampton Court**»¹⁶. Cette communication présente la politique européenne de développement comme une réponse aux défis migratoires par la création d'alternatives à la migration du fait de l'éradication de la pauvreté, la croissance économique, la création d'emploi et le développement de la bonne gouvernance et des droits de l'homme et aborde la question du contrôle de la Méditerranée et, en particulier, le rôle de Frontex, l'agence européenne de contrôle des frontières extérieures.

En matière de coopération avec les pays africains, la communication prévoit d'adopter des approches permettant d'optimiser les avantages de la migration pour toutes les parties en présence, consistant notamment à engager un dialogue équilibré sur un large éventail de questions liées aux migrations, à renforcer les capacités de gestion des migrations, à s'attaquer aux causes profondes de ces dernières, à favoriser les liens entre elles et le développement, à combattre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, ainsi que l'immigration clandestine, à mettre en oeuvre les obligations de réadmission et à renforcer la protection des personnes déplacées et des réfugiés et améliorer leur accès à des solutions durables.

En matière de coopération avec les pays voisins, la communication estime que ces derniers doivent intensifier leurs efforts de gestion des migrations. Elle prévoit de les y aider et notamment en ce qui concerne la protection internationale (application de la Convention de Genève et d'autres instruments internationaux), la migration clandestine, la traite des êtres humains et la migration légale.

En octobre 2008, la Commission publie une communication intitulée «**Renforcer l'approche globale de la question des migrations: accroître la coordination, la cohérence et les synergies**»¹⁷, qui définit l'approche globale comme étant la dimension extérieure de la politique de l'Union européenne en matière de migration, basée sur un partenariat avec les pays tiers, intégrée dans la politique extérieure de l'Union et abordant tous les aspects des migrations.

En matière de migration légale et de mobilité, la communication rappelle le soutien de l'UE aux efforts des pays tiers pour gérer les migrations légales et la nécessité que la politique de migration recherche les moyens de faire correspondre offre et demande de travail, ce qui implique des efforts en matière de reconnaissance des diplômes étrangers, de portabilité des droits, d'insertion sur le marché du travail tant dans le pays d'origine que dans le pays de destination, l'intégration des migrants et le développement de compétences interculturelles. Elle prône en outre la simplification des déplacements de courte durée des voyageurs de bonne foi de certains pays tiers.

Abordant la migration illégale, la communication propose entre autres:

- d'aider les pays tiers-clés à renforcer leur gestion des migrations, par exemple en leur faisant profiter de l'expérience acquise en matière de contrôles aux frontières, en formant des garde-frontières et en échangeant des informations opérationnelles avec eux,
- de soutenir les pays tiers dans l'adoption et la mise en oeuvre de stratégies nationales de gestion intégrée des frontières, dans le respect des normes de l'UE,
- de soutenir les organisations locales qui accomplissent une mission de sensibilisation auprès des migrants potentiels, afin de les inciter à rester et de les aider à trouver des perspectives dans leur pays d'origine,
- d'intensifier les opérations communes et la coopération pour mettre en place une infrastructure de surveillance des frontières,
- d'intensifier les efforts en matière d'accords de réadmission,
- d'encourager les pays tiers à ratifier les instruments internationaux relatifs à la traite des êtres humains et
- de donner la priorité à la mise en oeuvre du plan d'action de Ouagadougou¹⁸ adopté en 2006 par l'Union européenne et l'Union africaine pour combattre la traite des êtres humains.

¹⁵ 15914/1/05 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/87645.pdf

¹⁶ COM(2005) 621 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0621:FR:NOT>

¹⁷ COM 2008/611 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0611:FIN:FR:HTML>

¹⁸ <http://www.africa-union.org/root/ua/index/index.htm> (Taper « Ouagadougou » dans le champ recherche)

Concernant la relation entre migrations et développement, la communication propose

- d'améliorer l'efficacité, la sécurité et le coût des envois de fonds des migrants vers leurs pays d'origine,
- de soutenir les initiatives des diasporas concernant leurs pays d'origine,
- de mieux exploiter le potentiel que représentent les diasporas pour le développement de leurs pays d'origine,
- de soutenir les efforts des pays d'origine pour entretenir des relations avec leurs diasporas,
- de favoriser les initiatives visant à fournir une aide aux migrants en matière de gestion et de création d'entreprise et de microcrédit dans le pays d'origine et
- de renforcer la dimension CPD (cohérence des politiques pour le développement) du lien entre les migrations et le développement en particulier en matière de fuite des cerveaux, de recrutement (notamment du personnel de santé), de formation, d'enseignement, d'organisation du marché du travail et de conditions de travail dans les pays d'origine.
-

Comme dit précédemment, le **Pacte européen sur l'immigration et l'asile**¹⁹ prévoit de créer un partenariat global avec les pays d'origine et les pays de transit favorisant les synergies entre migrations et développement. Le Conseil convient:

- de conclure, à titre bilatéral ou au niveau de l'UE, des accords avec des pays tiers concernant la migration légale adaptée à la situation du marché de l'emploi dans les États membres, la migration illégale, la réadmission et le développement,
- d'encourager les États membres à offrir aux ressortissants des pays tiers des possibilités de migration légale, en particulier temporaire ou circulaire,
- de conduire des politiques de coopération avec les pays tiers afin de dissuader l'immigration clandestine,
- de mieux intégrer les politiques de migration et de développement,
- de promouvoir des actions permettant aux migrants de contribuer au développement de leur pays d'origine,
- de mettre en oeuvre le partenariat UE-Afrique (Lisbonne, décembre 2007), les conclusions de la première réunion ministérielle euro-méditerranéenne sur les migrations organisée à Albufeira en novembre 2007, ainsi que le plan d'action de Rabat,
- d'accélérer le déploiement des outils privilégiés de l'Approche globale des migrations (bilans migratoires, plateformes de coopération, partenariats pour la mobilité et programmes de migration circulaire) et

19 Voir note 8

- de veiller, dans la mise en oeuvre de ces diverses actions, à leur cohérence avec les autres aspects de la politique de coopération au développement, notamment le consensus européen pour le développement de 2005²⁰, et avec les autres politiques de l'Union, notamment la politique de voisinage.

En juin 2009, la Commission publie une communication portant sur le **Programme de Stockholm**²¹ appelé à remplacer le programme de La Haye. Le chapitre consacré aux migrations établit d'entrée de jeu un lien entre migration, vieillissement de la population européenne, croissance démographique et performances économiques de l'UE. Il place le Pacte à la base de l'action de l'UE en matière de migrations. La communication appelle

- à renforcer l'approche globale,
- à mener une politique d'immigration adaptée aux besoins des marchés du travail, notamment par l'adoption d'un cadre commun flexible dans le cadre duquel une attention particulière serait portée aux questions de la mobilité intra-européenne des migrants et de l'incidence de la perte d'emploi sur le droit de séjour, par l'évaluation globale des compétences dont l'Europe aura besoin et par la création d'une plateforme de dialogue européenne devant permettre d'identifier comment mieux gérer la migration du travail,
- à mener une politique volontariste basée sur un statut européen pour les immigrés légaux par l'adoption d'un code de l'immigration assurant à ces derniers un niveau de droit uniforme et comparable à celui des ressortissants européens, par l'adoption de règles communes en matière de regroupement familial, par l'intensification des efforts d'intégration des migrants,
- à mieux maîtriser la migration illégale par la lutte contre l'emploi illégal et la traite des êtres humains et par le renforcement de la politique de retour en donnant priorité au retour volontaire.

Le Programme de Stockholm²² est adopté lors du Sommet européen des 10 et 11 décembre 2009 à Bruxelles.

20 http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_fr.htm

21 COM (2009) 262 final http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/archive/Programme%20Stockholm-%20FR-%20COM%202009-262.pdf

22 Texte final: http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf

Récapitulatif des directives et autres

décisions en vigueur au niveau

européen en matière de migration,

d'asile et de libre circulation

- > Règlement (CEE) n° 1408/71²³ du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté,
- > convention de Schengen²⁴ du 19 juin 1990 portant sur la suppression des frontières intérieures de l'Union européenne, l'établissement d'une frontière extérieure et de procédures communes en matière de visas, de droit d'asile et de contrôle aux frontières externes,
- > directive 96/71/CE²⁵ du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services,
- > accord de Cotonou²⁶, conclu en 2000 entre les États membre de l'Union européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique),
- > directive 2001/40/CE²⁷ du Conseil, du 28 mai 2001, relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers,
- > directive 2001/55/CE²⁸ du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil,
- > décision-cadre 2002/629/JAI²⁹ du Conseil, du 19 juillet 2002, relative à la lutte contre la traite des êtres humains,
- > directive 2002/90/CE³⁰ du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers,

- > décision-cadre 312002/946/JAI du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, règlement (CE) 343/2003³¹ du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers,
- > règlement (CE) n° 1560/2003³² de la Commission du 2 septembre 2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers,
- > directive 2003/86/CE³³ du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial,
- > directive 2003/109/CE³⁴ du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée,
- > directive 2004/81/CE³⁵ du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes,
- > directive 2004/38/CE³⁶ du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres,
- > directive 2004/83/CE³⁷ du conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts,
- > directive 2004/114/CE³⁸ du Conseil, du 13 décembre 2004, relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat,

23 http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10516_fr.htm

24 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_fr.htm

25 http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/employment_rights_and_work_organisation/c10508_fr.htm

26 http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Cotonou_FR_2006_fr.pdf

27 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33154_fr.htm

28 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:FR:HTML>

29 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_trafficking_in_human_beings/l33137_fr.htm

30 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:328:0017:0018:FR:PDF>

31 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0946:fr:NOT>

32 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33153_fr.htm

33 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:222:0003:0023:FR:PDF>

34 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33118_fr.htm

35 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l23034_fr.htm

36 <http://www.cerium.ca/Directive-du-Conseil-du-29-avril,2751>

37 http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/l33152_fr.htm

38 http://www.commission-refugies.fr/centre_recherche_18/fondements_juridiques_21/directives_reglements_europeens_154/directive_qualification_droit_asile_545.html

39 http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/cooperation_with_third_countries/l33163a_fr.htm

- > décision 2005/372/CE du Conseil, du 3 mars 2005, relative à la signature de l'accord entre la Communauté européenne et la République socialiste démocratique de Sri Lanka concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier,
- > directive 2005/71/CE40 du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique,
- > décision 2005/809/CE41 du Conseil du 7 novembre 2005 relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République d'Albanie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier.
- > directive 2005/85/CE42 du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres,
- > règlement (CE) n°562/200643 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen),
- > décisions 2006/616/CE et 2006/617/CE44 du Conseil du 24 juillet 2006 relatives à la conclusion du protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée,
- > décisions n° 2006/618/CE et 2006/619/CE45 du Conseil du 24 juillet 2006 relatives à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, visant à prévenir, à réprimer et à punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants,
- > décision 2007/341/CE46 du Conseil, du 19 avril 2007, concernant la conclusion de l'accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie,
- > décisions 2007/817/CE, 2007/818/CE, 2007/819/CE et 2007/820/CE47 du Conseil du 8 novembre 2007 concernant la conclusion de l'accord concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier entre la Communauté

européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la République du Monténégro, la République de Serbie et la Bosnie-et-Herzégovine,

- > décision 2007/826/CE48 du Conseil du 22 novembre 2007 relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Moldova concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier,
- > décision 2007/839/CE49 du Conseil du 29 novembre 2007 concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et l'Ukraine sur la réadmission des personnes en séjour irrégulier,
- > directive 2008/115/CE50 du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier,
- > directive 2009/50/CE51 du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié,
- > directive 2009/52/CE52 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juin 2009, prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

40 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:FR:PDF>

41 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/h4562_fr.htm

42 http://www.unhcr.ch/include/fckeditor/custom/File/Protection/EU%20Francais/EU_Asyl_Verfahrensrichtlinie_2005-85-EG.pdf

43 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/h4514_fr.htm

44 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_trafficking_in_human_beings/l33271_fr.htm

45 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_trafficking_in_human_beings/l33700_fr.htm

46 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/h4559_fr.htm

47 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/h4562_fr.htm

48 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/h4163_fr.htm

49 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:FR:PDF>

50 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:FR:PDF>

51 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:FR:PDF>

La politique belge en matière de migration⁵³

Migration

La politique belge en matière de migration, qui est une matière fédérale, est essentiellement coulée dans la loi du 15 décembre 1980⁵⁴ sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et sur son arrêté royal d'application du 8 octobre 1981, dont l'application est principalement confiée à l'Office des Étrangers⁵⁵. Ce dernier dépendait, jusqu'en 2008, du Ministre de l'Intérieur et dépend depuis lors du Secrétaire d'État à la Politique de migration et d'asile et de son Ministre de tutelle. Le Ministre des affaires étrangères est responsable des aspects externes de la politique d'asile et de migration⁵⁶.

La loi, dans ses articles 9, 9bis, 9ter et 10, définit les conditions dans lesquelles l'étranger peut obtenir un droit de séjour de plus de 3 mois. Certaines catégories de personnes sont admises au séjour de longue durée. Les autres doivent en faire la demande au Ministre – depuis 2008, au Secrétaire d'État - ou à son délégué, en principe auprès du poste diplomatique ou consulaire belge compétent ou auprès du Bourgmestre du lieu de résidence en Belgique en cas de circonstances exceptionnelles ou en cas de maladie entraînant un risque réel quand il n'existe pas de traitement adéquat dans le pays d'origine ou de séjour.

Ont droit au séjour de longue durée les ressortissants étrangers autorisés au séjour en vertu d'un traité international, d'une loi ou d'un arrêté royal et ceux qui remplissent les conditions d'acquisition ou de récupération de la nationalité belge, pour autant qu'ils apportent la preuve de ressources suffisantes. Ont en outre droit au séjour de longue durée relevant du regroupement familial, les proches parents de l'étranger autorisé au séjour de longue durée pour autant que ce dernier fasse la preuve de ressources suffisantes, d'un logement suffisant et d'une assurance maladie pour lui et les personnes qui le rejoignent. La loi du 25 avril 2007 a renforcé les mesures de lutte contre les abus en la matière, notamment en permettant à l'Office des Étrangers de

retirer le permis de séjour endéans les trois ans en cas de non respect des conditions de résidence prévues par la loi⁵⁷.

En application de la directive 2003/109/CE⁵⁸, la loi prévoit la possibilité, pour un étranger bénéficiant d'un titre de séjour illimité, de demander un statut de résident de longue durée à condition de disposer de ressources stables et suffisantes et d'une assurance maladie. En vertu de la directive, ce statut confère une égalité de droit par rapport aux nationaux en matière de conditions d'accès à un emploi salarié et à une activité non salariée ainsi que de conditions d'emploi et de travail (repos hebdomadaire, normes d'hygiène, congés annuels, salaire, conditions de licenciement), d'éducation et formation professionnelle, reconnaissance de diplômes et bourses, de protection sociale (allocations familiales, pensions de retraite...) et soins de santé, d'assistance sociale (revenu minimum, pensions minimales, aide médicale gratuite...), d'avantages sociaux et fiscaux, accès aux biens et aux services, de liberté d'association et d'affiliation et engagement dans une organisation de travailleurs ou d'employeurs et de libre accès à l'ensemble du territoire de l'État membre concerné.

Notons également que l'arrêté royal d'application de la loi du 15 décembre 1980 prévoit la possibilité, pour une personne disposant d'un titre de séjour de courte durée, d'en obtenir un de longue durée (plus de 3 mois) pour autant qu'il ait obtenu un permis de travail B, une carte professionnelle ou en soi dispensé, ne soit pas atteint de certaines maladies et n'ait pas été condamné pour des crimes ou délits de droit commun⁵⁹.

Les ressortissants de l'Union européenne sont autorisés à un séjour de plus de trois mois pour autant qu'ils soient travailleurs salariés ou non salariés en Belgique ou qu'ils soient en recherche active d'emploi et aient des chances réelles d'être engagés, qu'ils aient des ressources suffisantes et une assurance maladie. Le Ministre ou son délégué peut mettre fin au séjour du ressortissant européen si celui-ci représente une charge excessive pour le système d'aide sociale.

À ces possibilités de séjour, il faut ajouter celles relatives des règles relatives

- à l'asile et à la protection temporaire,
- aux étudiants (titre de séjour lié entre autres à l'existence de ressources suffisantes),

53 Lire le rapport 2008 du point de contact national (PCN) belge du Réseau européen des Migrations (REM) sur http://www.dofi.fgov.be/nl/statistiek/belgian%20migration%20point/BE_Policy_Report_on_asylum_and_migration_2008.pdf

54 Cette loi et son arrêté d'application ont plusieurs fois été modifiés depuis leur première adoption. On en trouvera la dernière version sur http://www.dofi.fgov.be/fr/reglementering/belgische/wet/Loi_derniere_version.pdf

55 D'autres instances jouent un rôle important que ce soit en matière d'asile ou comme instances de contrôle de l'action de l'Office des Étrangers, mais il n'en sera pas question ici.

56 Voir <http://www.diplomatie.be/fr/policy/policynotedetail.asp?TEXTID=13705>

57 Voir Rapport 2008 du PCN belge du REM (doc. cit.), page 11.

58 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_free-dom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l23034_fr.htm

59 AR du 8 octobre 1981, article 25/2 <http://www.dofi.fgov.be/fr/reglementering/belgische/kb/kb.pdf>

- aux victimes de la traite des êtres humains (titre de courte durée lié à l'introduction d'une plainte, pouvant, dans certaines circonstances, mener à l'obtention d'un titre de durée illimitée),
- aux personnes ayant obtenu le statut de résident de longue durée dans un autre État membre de l'UE et
- aux chercheurs.

La question de l'accès des étrangers au marché du travail est réglée par la **loi du 30 avril 1999**⁶⁰ et par son arrêté royal d'application du 9 juin 1999⁶¹, plusieurs fois modifié depuis. La loi prévoit, d'une part, que, sauf dérogation prévue par arrêté royal, tout employeur désirant employer un travailleur étranger doit en demander l'autorisation préalable, autorisation qui ne sera pas accordée si l'entrée de l'étranger sur le territoire en vue d'y être occupé a précédé l'obtention de ladite autorisation par l'employeur et, d'autre part, que, sauf dérogation prévue par arrêté royal, l'étranger doit obtenir un permis de travail avant d'être occupé et doit respecter les conditions stipulées dans ce permis.

Les ressortissants des États de l'UE (à l'exception provisoire des Roumains et des Bulgares), de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège et de la Suisse ainsi que certaines catégories de travailleurs sont exemptés de permis de travail. On distingue trois types de permis de travail:

- le permis A: valable pendant une durée illimitée et pour toutes les activités salariées, accordé au ressortissant étranger qui, au cours de maximum 10 années de séjour légal ininterrompu, a travaillé pendant au moins pendant 4 ans comme salarié bénéficiaire d'un permis B,
- le permis B: valable pendant un an chez un employeur donné, délivré avec une autorisation d'occupation qui est destinée à l'employeur et n'est délivrée que s'il n'est pas possible de trouver dans un délai raisonnable parmi les travailleurs présents sur le marché du travail un travailleur qui soit apte à occuper de façon satisfaisante l'emploi envisagé, que ce soit ou non au moyen d'une formation professionnelle adéquate et
- le permis C: valable pendant un an pour toutes les professions salariées et délivré à certaines catégories d'étrangers en séjour précaire⁶².

L'arrêté royal énumère les catégories de personnes qui doivent demander un permis de travail mais pour lesquelles l'octroi de ce permis n'est pas lié à un examen de la situation du marché du travail. Cette liste inclut entre autres les personnes régularisées à durée illimitée, les stagiaires, les jeunes au pair, les chercheurs, les artistes et les journalistes.

Les ressortissants de l'UE, les citoyens helvétiques, norvégiens, islandais et du Liechtenstein, leurs proches parents, les détenteurs d'une carte d'identité pour étranger ou d'un certificat d'inscription au registre des étrangers (CIRE), les réfugiés reconnus ainsi que certaines autres catégories de

personnes – pour des durées limitées - peuvent s'installer comme indépendants et sont dispensés de la carte professionnelle. Les autres personnes désireuses de s'installer en Belgique comme indépendant doivent introduire une demande de carte professionnelle qui sera examinée sur la base du droit de séjour de la personne, de la conformité réglementaire de l'activité envisagée et de son intérêt pour la Belgique: réponse à un besoin économique, création d'emploi, retombées positives pour les entreprises belges, ouverture à l'exportation, activité innovante⁶³.

Les étrangers bénéficiaires du statut de résident de longue durée, obtenu du fait d'un séjour légal d'au moins cinq ans dans un autre État de l'Union européenne, ont droit à un permis de travail en vertu de l'arrêté royal du 23 décembre 2008⁶⁴. Ce permis est d'abord limité aux professions en pénurie et peut être remplacé, après un an, par un nouveau permis de travail valable pour toutes les professions.

Les bénéficiaires du statut de protection temporaire octroyé en vertu l'article 57/29 de la loi du 15 décembre 1980⁶⁵ ont droit à un permis C en vertu de l'arrêté royal du 15 juillet 2004⁶⁶.

L'accord du gouvernement Letermé⁶⁷, adopté en mars 2008, prévoit que le gouvernement:

- fixe, avec les Régions et en concertation avec les partenaires sociaux, les conditions afin qu'une immigration économique, avec des permis de travail temporaires et ensuite définitifs puisse contribuer à répondre aux offres d'emploi vacantes dans les métiers en pénurie,
- détermine selon quelles modalités les personnes qui séjournent durablement dans notre pays depuis le 31 mars 2007 et qui ont une offre de travail ferme, qui acquièrent un statut de travailleur indépendant ou qui peuvent prouver dans un délai de 6 mois qu'ils l'ont acquis, peuvent acquérir un permis de travail et titre de séjour,
- harmonise les conditions relatives au regroupement familial et à la constitution des familles, plus particulièrement en ce qui concerne la preuve de revenus réguliers et suffisants, afin que les familles puissent pourvoir à leur entretien de manière autonome, durable et suffisante,
- donne accès au marché du travail aux demandeurs d'asile après 6 mois de procédure,
- opte pour une politique de régularisation sur base individuelle selon des critères définis par circulaire (Ce qui a été fait, le 18 juillet 2009, sous la forme d'une instruction⁶⁸),

60 http://www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_f.htm (Insérer 1999012338 dans le champ Numac)

61 http://www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_f.htm (Insérer 1999012496 dans le champ Numac)

62 <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=4888>

63 http://economie.fgov.be/fr/entreprises/reglementation_de_marche/Autorisations_Economiques/Carte_professionnelle_etran-gers/index.jsp

64 Insérer 2008013654 dans le champ Numac dans http://www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_f.htm

65 Voir page 123 http://www.dof.fgov.be/fr/reglementering/belgische/wet/Loi_derniere_version.pdf

66 Insérer 2004202373 dans le champ Numac dans http://www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_f.htm

67 <http://www.premier.be/files/FRVERKLARINGtiendef-zonder%20voettekst.pdf>

68 <http://premier.fgov.be/files/ACCORD.pdf>

- étudie et décide de l'opportunité de confier à une commission indépendante la tâche de statuer sur les demandes de régularisation,
- mène une politique de retour et d'éloignement effective.

Un service pour la migration économique a été créé en juillet 2008 au sein de l'Office des Étrangers⁶⁹ pour faciliter les démarches d'un étranger porteur d'un projet présentant un intérêt économique pour la Belgique. Ce service se veut une interface entre les investisseurs et les travailleurs étrangers, l'État fédéral (SPF Affaires étrangères, SPF Travail, Emploi et Concertation sociale et SPF Économie), les Régions, les postes diplomatiques et consulaires belges, les administrations communales et les entreprises et employeurs belges.

La mise en oeuvre des second et cinquième points de l'accord, relatifs à la régularisation du séjour des étrangers, après avoir suscité d'âpres et longues discussions, a fait l'objet d'un accord conclu sous la forme d'une instruction datant du 19 juillet 2009, précisant les critères de régularisation et prévoyant, entre autres, la possibilité de régulariser, sous certaines conditions, les personnes en séjour irrégulier pouvant présenter un contrat de travail⁷⁰. Suite à un recours du Vlaams Belang, le Conseil d'État a annulé l'instruction le 11 décembre 2009 au motif qu'une modification législative eût été nécessaire.

La mise en oeuvre du troisième point, qui concerne le regroupement familial, a fait l'objet d'un accord en octobre 2009, prévoyant notamment l'obligation pour la personne rejointe de prouver qu'elle dispose d'un revenu au moins égal au revenu d'intégration d'une personne avec personne à charge (soit 930 €/mois) et pour la personne qui la rejoint de s'engager à s'intégrer⁷¹. Suite à cet accord, un projet de loi devrait être déposé pour remplacer les conditions de logement et d'assurance par une condition de revenu minimal dans le chef de l'étranger rejoint⁷².

Le point relatif à l'accès au travail des demandeurs d'asile a fait l'objet d'un projet d'arrêté royal⁷³ déposé par la Ministre compétente, Joëlle Milquet, mais, jusqu'à ce jour, ni arrêté ni circulaire n'ont été publiés à ce propos, la question de la relation entre revenus du travail et droit à l'accueil n'ayant pas encore trouvé de réponse satisfaisante.

La note de politique générale en matière d'asile et de migration, déjà citée, aborde notamment la régularisation en laissant ouvertes, d'une part, la possibilité de maintenir certains critères de régularisation et, d'autre part, la possibilité d'une commission chargée de connaître des demandes de régularisation. Elle aborde également le renforcement de la lutte contre le mariage et la cohabitation de complaisance. En ce qui concerne les étudiants, la note prévoit la transposition de la directive 2004/114/CE⁷⁴ relative aux

conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat. La note aborde en outre le renforcement des systèmes d'information visant à lutter contre les abus en matière de visa et traite brièvement de la prévention de la migration, évoquant certains projets de l'Office des Étrangers en la matière.

La note de politique générale en matière d'emploi⁷⁵, du 25 novembre 2009, prévoit plusieurs mesures qui concernent, spécifiquement ou non, les travailleurs étrangers et notamment la possibilité, pour le juge, d'inculper non seulement l'employeur direct mais aussi le donneur d'ordres en cas de traite des êtres humains (responsabilité solidaire), des mesures de contrôle en matière de fraude sociale, par exemple en ce qui concerne les travailleurs étrangers employés par un sous-traitant étranger.

Par ailleurs, une nouvelle réglementation, en vigueur depuis le 1er septembre 2009, vise à améliorer le statut, la rémunération et la formation des travailleurs du secteur des titres-services, dans lequel travaillent de nombreux travailleurs étrangers, principalement des femmes.

Droits sociaux des travailleurs étrangers: quelques éléments⁷⁶

Les travailleurs étrangers bénéficient du droit aux allocations de chômage aux mêmes conditions que les travailleurs autochtones pour autant que les législations relatives au séjour et à l'occupation de la main d'oeuvre étrangère soient respectées (art. 43, AR du 25/11/1991)⁷⁷. Ils ont également droit, aux mêmes conditions que les travailleurs belges, au congé parental. Le même principe vaut pour le droit à la prépension.

L'étranger peut recevoir des allocations d'attente s'il satisfait aux législations relatives au séjour et au travail et pour autant qu'il soit reconnu réfugié ou apatride ou qu'il ait la nationalité d'un pays avec lequel la Belgique a conclu une convention internationale de sécurité sociale⁷⁸.

69 Voir rapport annuel OÉ 2008, p.83 <http://www.dofi.fgov.be/fr/jaarverslag/2008fr.pdf>

70 Voir le point 2.8. b de l'instruction sur http://www.dofi.fgov.be/fr/Instructions_9_3.pdf

71 <http://www.residencepalace.be/archive/other/468cf66958236e0712fb3eb19ccaaf4c/?lang=fr>

72 Melchior Wathelet Jr, Secrétaire d'État à la Politique d'asile et de migration, Note de Politique générale, 5 novembre 2009: <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/52/2225/52K2225009.pdf>

73 <http://www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/52/ac566.pdf>

74 Voir <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0114:FR:NOT>

75 <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/52/2225/52K2225025.pdf>

76 Ce paragraphe expose certaines règles générales en matière de droits des travailleurs étrangers et de droits sociaux des étrangers. Cependant, cette question est éminemment complexe, les règles spécifiques ou catégorielles et les exceptions étant nombreuses. Les conventions bilatérales, qu'il est difficile d'aborder ici en raison de leur diversité, jouent un rôle primordial de telle sorte que les droits d'un étranger varient entre autres selon son titre de séjour et sa nationalité.

77 http://www.rva.be/Frames/frameset.aspx?Path=D_opdracht_VW/&Items=1&Language=FR

78 Algérie, Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Luxembourg, Grande-Bretagne, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Liechtenstein, Malte, Maroc, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Chypre (grecque), République tchèque, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Tunisie, Turquie et les nouvelles républiques issues de l'Ex-Yougoslavie. https://www.socialsecurity.be/CMS/fr/citizen/displayThema/professional_life/PROTH_10/PROTH_10_1/PROTH_10_1_3.xml

Les étrangers majeurs et ayant des ressources insuffisantes, ressortissants d'un État de l'UE, membres du ménage d'un ressortissant européen, inscrits au registre de la population ou reconnus réfugiés ou apatride ont droit au revenu d'intégration octroyée par le CPAS⁷⁹.

Toute personne résidant sur le territoire belge peut demander l'aide du CPAS, à l'exception des demandeurs d'asile et des familles en séjour irrégulier avec enfants mineurs, ceux-ci recevant en principe une aide matérielle dispensée par Fedasil, l'agence fédérale chargée de l'accueil des demandeurs d'asile, et des étrangers sans droit de séjour, qui n'ont droit qu'à l'aide médicale urgente sauf s'ils ont signé un engagement au retour volontaire ou si leur retour est impossible pour des raisons indépendantes de leurs volontés⁸⁰.

De manière générale, tout travailleur salarié, qu'il soit Belge ou étranger, en séjour légal ou non, a droit notamment

- au salaire minimum légal qui doit lui être payé régulièrement sans que cela dépende des bénéfices ou des pertes de l'entreprise,
- au remboursement des frais médicaux en cas d'accident de travail,
- à une indemnité en cas d'incapacité de travail pour cause d'accident professionnel,
- à l'aide médicale urgente,
- au respect de certaines règles en matière de licenciement (préavis, indemnité, interdiction de licencier pour certains motifs tels qu'être enceinte ou être membre d'un syndicat),
- au respect de certaines règles relatives aux horaires de travail (pauses, max 11h de travail par jour et 50h par semaine, 10 jours de congé légal)
- en ce qui concerne les femmes enceintes, à la protection contre le licenciement, à l'exemption de certaines tâches dangereuses et d'heures supplémentaires et au congé de maternité,
- à s'affilier à un syndicat et
- à l'aide juridique gratuite en cas de ressources insuffisantes⁸¹.

79 https://www.socialsecurity.be/CMS/fr/citizen/displayThema/private_life/PRITH_5/PRITH_5_3/PRITH_5_3_3.xml.

80 http://www.adde.be/index.php?option=com_content&task=view&id=96&Itemid=1

81 Voir «Travailleurs sans papiers: un guide des droits» sur http://www.orcasite.be/FR/Rechtengids_FR.pdf



Coordination et Initiatives pour les Réfugiés et Étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 23 associations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

Les associations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Association pour la Défense du Droit des Étrangers (ADDE)
- Amnesty International
- Aumônerie des Étrangers
- Caritas International
- Centre d'Éducation Populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivial
- Croix-Rouge Francophone de Belgique (Département Accueil des Demandeurs d'Asile)
- Équipes Populaires
- FGTB de Bruxelles
- Interrégionale wallone FGTB
- Jesuit Refugee Service (JRS) – Belgium
- Justice et Paix
- Mentor-Escale
- Le Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie (MRAX)
- Le Mouvement Ouvrier Chrétien
- L'Olivier – Société de Saint-Vincent de Paul
- Présence et Action Culturelles
- Point d'appui
- Service Social de Solidarité Socialiste (SESO)
- Service Social Juif

CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80 | 1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire@cire.irisnet.be | www.cire.be

Le CIRÉ est un service d'éducation permanente reconnu par la Communauté française

