



Permis unique

Un dispositif qui ne rencontre
ni les intérêts économiques,
ni l'emploi des travailleur·euse·s étranger·e·s

septembre 2021

The logo for CIRÉ, featuring the word "CIRÉ" in a bold, blue, sans-serif font. Above the letters "I" and "R" are three small orange dots, and above the letter "É" is a small orange arrow pointing to the right.

Introduction	3
1/ Contexte d'urgence sanitaire	3
Le cas de Monsieur M. en région bruxelloise	4
2/ Modifications à apporter au niveau régional	5
2.1/ Condition de séjour légal	5
2.2/ Présence des documents de séjour et transfert à l'Office des étrangers	5
2.3/ Analyse du marché du travail	6
2.4/ Accès aux formations pour les métiers en pénurie	6
3/ Modifications nécessaires dans la réglementation fédérale	7
3.1/ Accessibilité du permis unique aux personnes sans titre de séjour	7
3.2/ Transposition de la « directive sanctions »	8
Conclusion	9

Écrit par Sophie Devillé

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2021 - cire.be

Le « permis unique » est une autorisation unique de travail et de séjour, délivrée pour permettre l'occupation des ressortissant·e·s étranger·e·s non-européen·ne·s en Belgique. La demande est introduite par l'employeur·euse devant la région compétente. La Région vérifie alors si le dossier est complet et recevable. Un dossier est complet s'il comprend l'ensemble des documents requis en matière de séjour et de travail.

Si le dossier est complet et recevable, il est transmis à l'Office des étrangers (OE) endéans les deux semaines. À partir de ce délai, la Région et l'OE ont quatre mois pour donner une réponse. Pour que le permis unique soit octroyé, il faut un double feu vert : celui de l'OE en matière de séjour, et celui de la Région en matière d'emploi.

Le système du permis unique est censé permettre à des employeurs de trouver, hors du territoire de l'Union européenne, des travailleur·euse·s à engager. L'employeur·euse doit être prêt·e à entamer d'importantes démarches administratives en vue de faire venir des travailleur·euse·s sous contrat de travail, sans avoir eu l'occasion de les rencontrer au préalable. Ceci devant, en théorie, permettre de remplir les besoins économiques (parfois urgents) des régions. Force est cependant de constater que la procédure actuelle ne permet ni d'y donner une réponse adéquate, ni de répondre aux normes européennes en matière de lutte contre le dumping social, ni de protéger les droits des personnes victimes d'exploitation.

La présente analyse détaille les failles de la procédure de permis unique, en se penchant plus particulièrement sur la situation actuelle dans la Région de Bruxelles capitale. Les recommandations qui sont formulées peuvent s'appliquer également à la région wallonne.

La situation de pandémie de ces années 2020 et 2021 a été particulièrement exemplative des errements de la procédure de permis unique et de son inconsistance par rapport aux objectifs officiels qu'elle affiche. La lourdeur des démarches à effectuer et la durée de procédure (quatre mois), combinées aux restrictions de voyage n'ont pas permis aux travailleur·euse·s étranger·e·s de venir via la procédure standard de permis unique, conçue pour demander l'autorisation de séjour/travail depuis le pays d'origine. Les employeur·euse·s faisant face à d'importants et urgents besoins de main-d'œuvre – comme le secteur hospitalier – ont rarement été en mesure de remplir ces obligations administratives.

En plus des métiers structurellement en pénurie de main-d'œuvre, la crise sanitaire a généré une pénurie aigue, venant s'ajouter aux besoins structurellement inassouvis du marché du travail. Le manque de personnel est criant dans les domaines médical et paramédical, tout comme dans l'accueil de la petite enfance, le secteur de l'enseignement, les crèches ou les pharmacies.

Pourtant, de nombreuses personnes présentes en Belgique disposent des compétences qui permettraient de résoudre en partie ces besoins. À titre d'exemple, des centaines de soignant·e·s étranger·e·s (infirmier·e·s, aides-soignant·e·s, pharmacien·ne·s...) ont été diplômé·e·s en Belgique et sont disposé·e·s à pourvoir immédiatement les emplois vacants. Ces personnes n'ont aucun problème d'équivalence de diplôme, celui-ci ayant été délivré par les établissements d'enseignement reconnus et subsidiés par les autorités belges. Mais sans titre de séjour, elles ne peuvent prétendre à un permis unique depuis le territoire.

Leur profil (sans titre de séjour mais diplômé·e·s en Belgique) s'explique en partie par le fait que l'enseignement de promotion sociale est accessible aux personnes sans titre de séjour ayant introduit une demande de régularisation humanitaire. Il semble évident qu'ayant formé ces travailleur·euse·s qualifié·e·s, la Belgique devrait pouvoir les autoriser à y exercer leur métier et bénéficier de leur expertise.

Ces personnes sont en Belgique parfois depuis de très nombreuses années. Elles en connaissent les codes et en parlent couramment la (ou les) langue(s). Elles sont donc employables de suite. Il serait absurde de ne pas faire bénéficier le secteur des soins de santé d'une main-d'œuvre qualifiée et prête à travailler. Pourtant, malgré une crise sanitaire sans précédent et des besoins importants dans tous les métiers du secteur médical, les autorités se sont acharnées à refuser l'assouplissement de l'accès au permis unique pour ces personnes.

Illustration

LE CAS DE MONSIEUR M. EN RÉGION BRUXELLOISE

Mai 2020. Monsieur M. est arrivé en Belgique en 2017. Ses demandes de séjour n'ont pas abouti, il ne dispose actuellement d'aucun titre de séjour. Il est en possession d'un diplôme d'infirmier bachelier reconnu équivalent par la Communauté française.

Monsieur M. a une promesse d'embauche à durée indéterminée en tant qu'infirmier spécialisé en gériatrie au sein d'une maison de repos située en Région de Bruxelles-Capitale. Pour pouvoir l'engager, la maison de repos a introduit une demande de permis unique auprès de la Région. Cette dernière a donné une réponse négative pour deux motifs :

1. Monsieur M. est déjà présent sur le territoire belge sans titre de séjour

Le premier critère de refus est lié à la présence de Monsieur M. sur le territoire belge préalablement à la demande de permis unique. Or, les demandes de permis unique doivent être introduites depuis le pays d'origine. Pour pouvoir travailler dans cette maison de repos située à deux pas de chez lui, Monsieur M. devrait, selon la législation en vigueur, retourner dans son pays d'origine pour y introduire une demande de visa. Au-delà du non-sens financier que ceci représente, cette obligation est une aberration du point de vue du secteur des maisons de repos, privé d'une main-d'œuvre qualifiée et disponible par des contraintes administratives, en pleine crise sanitaire mondiale.

2. « Infirmier » n'est pas une fonction justifiant l'octroi du permis unique

En l'absence d'une liste officielle de fonctions justifiant l'octroi d'un permis unique, la Région de Bruxelles-Capitale a procédé à une « analyse du marché du travail ». Celle-ci consiste à évaluer le nombre de chercheur-euse-s d'emploi disponibles pour répondre à une offre d'emploi donnée. Dans le cas de Monsieur M., la Région bruxelloise a ensuite délivré un avis négatif.

Un recours a été introduit contre la décision de refus auprès du Ministre. Bien que celui-ci ait accepté d'abandonner le motif de refus concernant la fonction d'infirmier, le recours a été rejeté en raison du séjour irrégulier.

Le cas de Monsieur M. est la part visible d'une longue série de situations similaires, où des employeur-euse-s se voient refuser la possibilité d'employer des personnes qualifiées, mais sans papiers.

Les compétences dont disposent les Régions leur permettraient de lever une partie de ces obstacles, en supprimant la condition de séjour légal de leur législation et en élargissant la manière dont elles analysent l'état du marché du travail dans le cadre du permis unique. La situation que nous vivons est grave et réclame des réponses et des mesures adéquates.

2/ Modifications à apporter au niveau régional

2.1/ CONDITION DE SÉJOUR LÉGAL

La réforme du permis unique instaure un guichet unique pour l'introduction des demandes de séjour/travail. Avant cette réforme, la procédure applicable était celle du « permis de travail B ». Dans celle-ci, la demande de permis de travail était introduite par l'employeur-euse seulement à la Région compétente, qui devait alors décider d'octroyer ou non l'autorisation d'engager un-e travailleur-euse étranger-e. Si la Région décidait de donner une réponse positive, le dossier était alors transmis à l'OE pour la délivrance du visa. Pour éviter de délivrer des autorisations d'occupation à des travailleur-euse-s qui, in fine, n'obtiendraient pas d'autorisation de séjour en raison de leur présence sur le territoire sans titre de séjour préalablement à la demande de permis de travail, une condition de séjour légal a été mise en place dans la législation. Les Régions contrôlaient cette exigence au début de la procédure.

Depuis la réforme du permis unique, dès que le dossier est déclaré recevable, il est transmis à l'OE, notamment pour contrôler la condition de séjour légal. La Région et l'OE analysant conjointement le dossier, il n'est plus nécessaire de maintenir un contrôle de la condition de séjour au niveau des Régions. Pourtant, les trois Régions du pays conservent une condition de séjour légal dans leurs réglementations et ce, en sus de celle qui figure dans la loi de 1980 sur le séjour.

En continuant de vérifier la condition de séjour légal, les Régions se substituent à l'État fédéral, puisque ce contrôle lui revient de plein droit. Le rôle des Régions en matière de séjour est de vérifier que le dossier comprend un document en lien avec le séjour (passeport, annexe, carte orange, titre de séjour octroyé sur une autre base...). Elles ont par ailleurs la possibilité de transmettre un dossier à l'OE, même en l'absence de tels documents (voir ci-dessous). L'analyse du contenu et de la validité de ce document revient par contre à l'Office des étrangers. Une politique cohérente consisterait à supprimer cette condition de séjour des réglementations des Régions, où elle est anachronique.

Cela rejoindrait par ailleurs l'avis d'initiative du 16 juin 2016, portant sur « la migration économique et l'occupation des travailleurs étrangers ». Le Conseil économique et social de la Région Bruxelles-Capitale (CESRB) y soulignait l'impérieuse nécessité de convergence entre droit de séjour et droit du travail dans le cadre du permis unique, et préconisait que « *autorisation de travail délivrée par la Région ouvre directement le droit au séjour, sous l'unique réserve des questions d'ordre public* ». Cela permettrait enfin aux personnes sans titre de séjour d'accéder au travail légal et par ailleurs, de lutter plus efficacement contre le dumping social en Région de Bruxelles-Capitale.

.....
Il conviendrait de supprimer purement et simplement la condition de séjour légal des réglementations régionales en matière de permis unique.
.....

2.2/ PRÉSENCE DES DOCUMENTS DE SÉJOUR ET TRANSFERT À L'OFFICE DES ÉTRANGERS

L'Accord de Coopération du 2 février 2018 prévoit (article 19 §3) la possibilité pour les Régions de déclarer une demande « incomplète mais recevable » lorsque les documents de séjour n'ont pas été produits et le seront en cours de procédure. Le dossier peut alors être transmis à l'Office des étrangers pour examen des aspects liés au séjour. L'Office pourrait décider de déroger à la condition du séjour légal au moment de l'introduction de la demande. Les compétences et responsabilités seraient ainsi strictement partagées, laissant à la Région la possibilité de soumettre à l'accord du fédéral des dossiers correspondants aux besoins de son marché du travail.

Si l'Office des étrangers refuse la délivrance du permis en raison de l'absence de titre de séjour, c'est alors le Conseil du contentieux des étrangers qui serait compétent pour le recours en matière de séjour, et non – comme aujourd'hui – le Ministre régional de l'emploi.

En l'état actuel de la législation, ce sont les Régions qui bloquent les dossiers de demande de permis unique de personnes en séjour irrégulier et non l'État fédéral qui, in fine, se dédouane de toute décision.

.....
En cas d'absence de document de séjour lors de l'introduction du dossier, il conviendrait de déclarer la demande « incomplète mais recevable » et de la transmettre à l'Office des étrangers pour analyse de la condition de séjour légal, tel que prévu par l'article 19 §3 de l'accord de coopération du 02.02.2018.
.....

2.3/ ANALYSE DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Actuellement, la Région de Bruxelles-Capitale ne dispose d'aucune liste officielle de métiers permettant l'octroi d'un permis unique. L'analyse se fait au cas par cas, selon la procédure d'analyse du marché du travail d'Actiris. Un nombre important de dérogations sont octroyées par le Ministre régional de l'Emploi, suite à des refus en première instance.

À l'instar de la Flandre, la Région bruxelloise gagnerait à adopter une liste officielle de métiers peu et moyennement qualifiés donnant accès au permis unique (les listes pour les profils hautement qualifiés existant déjà). Celle-ci permettrait un gain de temps non négligeable, tant pour l'employeur·euse et le·la travailleur·euse potentiel·le, que pour les services régionaux pour l'emploi, en créant un accès direct au permis unique pour les fonctions reprises sur la liste. Les demandes concernant des fonctions non reprises dans celle-ci pourraient continuer à être analysées selon la procédure actuelle d'analyse du marché du travail.

Les métiers pour lesquels des pénuries aiguës viennent se superposer aux pénuries chroniques devraient également faire l'objet d'une vigilance particulière de la part des autorités régionales, et ce à très brève échéance. Ces métiers devraient dès lors se retrouver sur l'éventuelle nouvelle liste en vigueur permettant l'octroi du permis unique.

.....
La réglementation régionale bruxelloise devrait se référer à une liste officielle de fonctions donnant droit au permis unique. Cette liste pourrait être celle réalisée par l'Observatoire bruxellois de l'emploi et de la formation et actualisée annuellement. Elle devrait en outre tenir compte des métiers pour lesquels il existe une pénurie aiguë liée à des éléments conjoncturels.

La liste de la Région wallonne devrait, quant à elle, être drastiquement élargie, ou la législation modifiée, afin de faire référence aux listes de métiers en pénurie applicable aux demandeur·euse·s d'emploi.
.....

2.4/ ACCÈS AUX FORMATIONS POUR LES MÉTIERS EN PÉNURIE

Permettre aux personnes sans titre de séjour de s'inscrire comme chercheuses d'emploi et de suivre des formations dans les métiers en pénurie contribuerait à résoudre les pénuries dans de nombreux secteurs du marché du travail.

En juin 2016, le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale émettait un avis d'initiative au sujet de la « migration économique et l'occupation des travailleurs étrangers en Région de Bruxelles-Capitale ». Cet avis mettait en avant une série d'enjeux liés à l'insertion sur le marché du travail belge des personnes étrangères, et plaidait « *pour qu'une réflexion soit menée pour intégrer les travailleurs sans-papiers dans notre État de droit* ».

Un système permettant l'octroi d'une carte orange donnant accès au marché du travail pour toute formation terminée, en vue de trouver un travail et d'introduire une demande de permis unique par la suite permettrait aussi d'éviter les risques de favoriser l'exploitation des travailleur·euse·s sans titre de séjour. Il offrirait en outre offrant aux Régions des perspectives de sortir de l'impasse du recrutement dans de nombreux secteurs. Tout le monde serait alors gagnant !

3/ Modifications nécessaires dans la réglementation fédérale

Au-delà des modifications dans les réglementations régionales, une réforme de la législation fédérale en matière de séjour est nécessaire, afin de rendre le permis unique accessible depuis le territoire belge aux personnes sans titre de séjour, et de terminer la transposition de la directive 2009/52/CE, notamment son article 13.4.

Les autorités fédérales doivent lever dans les plus brefs délais la condition de séjour légal pour les fonctions critiques. Cette recommandation fait consensus, tant du côté des associations et des syndicats, que du côté du banc patronal. La validation par l'OE de demandes de permis unique introduites pour des fonctions considérées par les Régions comme étant en pénurie de main-d'œuvre s'impose comme mesure de bon sens. Et ce, quel que soit le statut de séjour de ces future-s travailleur-euse-s, et sans opposition entre personnes sans-papiers et demandeur-euse-s de protection internationale.

3.1/ ACCESSIBILITÉ DU PERMIS UNIQUE AUX PERSONNES SANS TITRE DE SÉJOUR

L'accord de gouvernement fédéral de septembre 2020 précise, en matière d'accès des étrangers au marché du travail, qu'« *afin de répondre aux besoins du marché du travail, la nouvelle réglementation en termes de permis de séjour 'unique' sera adaptée en concertation avec les Régions et les partenaires sociaux* ».

La note de politique générale du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration du 4 novembre 2020 fait état de la volonté de créer une Conférence interministérielle (CIM) pour les matières transversales de la migration et de l'intégration, pour en assurer une organisation plus efficace autour de thématiques partagées par plusieurs niveaux de pouvoir².

Ces volontés de l'État fédéral semblent ainsi rencontrer les orientations du Gouvernement bruxellois qui précisait, dans sa déclaration de politique générale de juillet 2019 en matière d'emploi, que « *Conscient des difficultés rencontrées par les entreprises à pourvoir certaines fonctions, le Gouvernement mettra en œuvre un plan d'actions visant à endiguer les pénuries d'emploi ou fonctions critiques. Ce plan passera notamment par une évaluation de la législation relative aux permis de travail, et par la promotion des métiers en manque d'image* ».

1 Accord de gouvernement fédéral, 30.09.2020, p.32

2 Note de politique générale asile et migration, 04.11.2020, pp.9-10.

3.2/ TRANSPOSITION DE LA « DIRECTIVE SANCTIONS »

Parallèlement aux recommandations qui précèdent en matière de délivrance du permis unique, une autre mesure s'impose. En effet, lutter contre le dumping social est un objectif primordial pour des politiques d'emploi efficaces et respectueuses des droits des travailleur-euse-s. À cet égard, l'article 13.4 de la directive 2009/52/CE (dite « directive sanctions ») n'a pas encore été transposé dans la législation belge. Cet article prévoit qu'un titre de séjour soit délivré au/à la travailleur-euse victime d'exploitation qui porte plainte, dès le moment où une situation d'exploitation est constatée. Il permet également de rendre formelles les situations de travail jusqu'alors situées dans l'économie informelle. Des dispositifs intéressants sont déjà d'application dans d'autres pays européens, notamment en France.

La non-transposition de cet article en droit belge restreint drastiquement les possibilités de dépôt de plainte des victimes d'exploitation, par crainte d'être arrêtées, détenues et expulsées si elles se rendent à la police. C'est également contradictoire avec l'adoption récente d'une stratégie européenne sur les droits des victimes défendant le principe supérieur de la victime. S'agissant d'une procédure de séjour, celle-ci découle de l'autorité fédérale, mais il en va de l'intérêt régional.

Les besoins économiques des trois Régions du pays - notamment en matière de métiers en pénurie ou de fonctions critiques - nécessitent une modification de la réglementation fédérale en matière de séjour.

.....
À cet effet, les trois régions pourraient interpellier conjointement le secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration afin de :

- **rendre le permis unique accessible aux personnes sans titre de séjour déjà présentes sur le territoire**
- **terminer la transposition en droit belge de la directive 2009/52/CE, et notamment de son article 13.4.**
- **mettre en place un dispositif légal permettant aux personnes d'avoir accès à un séjour temporaire pour toute formation suivie, et afin de leur permettre d'accéder au permis unique par la suite**

Conclusion

Ces propositions devront s'inscrire dans la durée, tant pour éviter le risque de « citoyenneté saisonnière » issu d'une vision utilitariste des travailleur-euse-s sans papiers, que pour éviter de réitérer de façon structurelle les échecs d'un dispositif qui est en train de prouver ses failles.

En temps de crise sanitaire, la réponse à la pénurie de personnel soignant, enseignant, et de toutes les professions dites « essentielles » nécessitait des mesures rapides et pragmatiques, pour répondre à des objectifs pragmatiques et humains. Tant le banc patronal que les partenaires sociaux ont reconnu la nécessité d'adapter la législation en matière de permis unique, pour la rendre accessible depuis le territoire aux personnes sans titre de séjour. Pourtant, les autorités se sont acharnées à refuser tout changement du cadre légal, en développant un discours opposant personnes sans titre de séjour (auxquelles l'accès au marché du travail est refusé de façon catégorique), et demandeur-euse-s de protection internationale (qu'il faudrait ici, au contraire, activer plus).

Rappelons que les parcours de vie des personnes ne sont pas linéaires et que bon nombre de demandeur-euse-s de protection internationale se retrouvent un jour « sans papiers ». Dans ce contexte, opposer ces deux publics revient à vouloir instrumentaliser les personnes tant qu'elles sont les bienvenues, et à les jeter dans les limbes de l'exploitation dès qu'elles reçoivent une réponse négative.

.....
Afin d'éviter la « citoyenneté saisonnière » et l'institutionnalisation de l'exploitation, nous recommandons :

- **la suppression des conditions de séjour légal des réglementations régionales en matière de permis unique**
- **qu'en l'absence de document de séjour, les dossiers de permis unique soient déclarés incomplets mais recevables et soient transmis à l'Office des étrangers pour analyse de la condition de séjour, conformément à l'article 19 §3 de l'Accord de coopération du 2 février 2018**
- **l'adoption d'une liste officielle de fonctions en pénurie pour la Région bruxelloise, et l'élargissement de la liste régionale wallonne**
- **d'ouvrir l'accès aux personnes sans titre de séjour aux formations d'Actiris et du Forem, à tout le moins pour les fonctions critiques et/ou en pénurie**
- **l'adaptation de la législation fédérale en matière de séjour, pour permettre l'introduction de la demande de permis unique depuis le territoire belge, y compris en l'absence de titre de séjour préalable à la demande**
- **l'inscription dans la loi du 15.12.1980 d'une procédure d'octroi de titre de séjour pour les travailleur-euse-s victimes d'exploitation, conformément à l'article 13.4 de la directive sanctions**
- **l'adaptation de l'accord de coopération en ce sens**

Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant des organisations 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 d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

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

cire.be - cire@cire.be



Votre **soutien** compte ! Faites **un don**

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- BePax
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Centre des Immigrés Namur-Luxembourg (CINL)
- Convivial
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- L'Olivier 1996
- Le monde des possibles
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)
- Union des Progressistes Juifs de Belgique (UPJB)