

ÉVALUATION DE LA RÉGULARISATION PAR LE TRAVAIL

 décembre 2012

**CIRÉ**

L'évaluation de la régularisation par le travail que nous avons réalisée comporte deux volets. Le premier - que nous vous présentons dans le présent document - est consacré à l'analyse de la campagne de régularisation par le travail. Le second, à paraître, comportera une contextualisation de la question de la migration irrégulière et du travail, des mises en perspectives et des conclusions générales.

Table des matières

Introduction	3
1. Le cadre réglementaire	6
2. Résultats de la régularisation par le travail	7
2.1. Décisions de l'Office des étrangers	7
2.2. Décisions de l'administration de la Région flamande	7
2.3. Décisions de l'administration de la Région de Bruxelles-capitale	8
2.4. Décisions de l'administration de la Région wallonne	8
2.5. Récapitulatif	9
3. Enquête de terrain	10
3.1. Introduction méthodologique	10
3.2. Pratiques et ressenti des demandeurs de régularisation	14
4. Critique documentaire	23
4.1. Complexité de la procédure et délais de traitement	23
4.2. Caractère ambigu ou peu précis des critères de régularisation	24
4.3. Interprétation stricte des critères	25
4.4. Problèmes de motivation	26
4.5. Difficultés du renouvellement du titre de séjour et du permis de travail	26
4.6. Dépendance du travailleur à l'égard de l'employeur	27
4.7. Problèmes de fraude	27
4.8. Caractère temporaire de la campagne	28
4.9. Ambiguïté des objectifs	28
4.10. Mesure isolée et peu concertée	30
5. Conclusion	31

Cette évaluation a été réalisée par le CIRÉ, en collaboration avec la CSC, la FGTB et OR.C.A, en partenariat avec le SP Belgique, Samenlevingsopbouw et le CAW Gent Eeklo, avec la participation d'Albert Martens (KU Leuven) et du Kruispunt M-I et la précieuse contribution de Marie Le Ray, chercheuse.

Trois ans après le lancement de la campagne de régularisation de 2009, ce rapport tente d'évaluer la place qu'y a occupé le critère 2.8.B. Ce critère devait permettre aux personnes en situation irrégulière ou précaire d'obtenir un droit au séjour sur le territoire belge, sous condition de preuve d'un ancrage durable et de présentation d'un contrat de travail. Or, on constate aujourd'hui qu'un très faible nombre d'entre elles ont réussi à obtenir la régularisation sur la base de ce critère, alors même que tout indique que de nombreux étrangers en séjour irrégulier travaillent. Comment expliquer ce paradoxe apparent ?

En 2009, le critère travail apparaît comme relativement « nouveau », au sens où il n'existait pas en tant que tel dans la précédente opération de régularisation, en 2000. La régularisation par le travail a donc ici une dimension expérimentale, qui appelle à l'évaluation de sa mise en œuvre et de ses résultats. Mais comment ce critère émerge-t-il en 2009 ?

Les mobilisations de sans-papiers ont, vraisemblablement, joué un rôle moteur dans sa « mise à l'agenda »². Alors qu'un certain pragmatisme, s'opposant à l'idée d'une régularisation de tous les sans-papiers, exigeait la définition de critères spécifiques comme préalable à cette régularisation, des collectifs décident en effet de mettre en avant la « contribution socio-économique » des personnes sans-papiers à la société belge pour légitimer leur droit à y vivre légalement et dignement. Ils espèrent alors avoir défini un critère qui, faute de permettre la régularisation de tous les sans-papiers, en concernerait un plus grand nombre. Ce critère est rapidement relayé par les organismes de défense des droits des migrants, mais aussi par certains partis politiques, et finit par s'imposer pour l'opération de 2009.

De fait, au-delà du rapport de force qui se joue autour de ces mobilisations, il s'agit là d'un motif assez largement « audible » par les décideurs politiques belges, et plus largement à l'échelle européenne d'ailleurs. Le discours porté ici par les sans-papiers, associations et syndicats - à savoir que « les sans-papiers sont des travailleurs » -, se révèle en effet compatible, en apparence du moins, avec l'utilitarisme des politiques migratoires européennes, qui subordonne le séjour au travail³. Les responsables politiques belges ont ainsi pris au mot les sans-papiers et associations et, dans le cadre de l'opération de régularisation de 2009, ont subordonné le droit au séjour, non seulement à un ancrage durable dans la société d'accueil, mais aussi et surtout à l'occupation d'un emploi, et au maintien dans cet emploi. Nous le verrons dans ce rapport, ce critère travail a donc suscité un immense espoir pour des milliers de personnes se reconnaissant comme « travailleuses et travailleurs sans-papiers », en même temps qu'il portait, dans ses modalités de mise en œuvre, les germes d'une précarité accrue pour ces derniers.

Une fois le principe d'une régularisation par le travail posé, plusieurs scénarios de mise en œuvre étaient envisageables.

L'un d'eux consiste à régulariser le travailleur en même temps que le travail, à la manière de ce qui a pu être fait en Italie par exemple, où les employeurs faisant travailler des personnes sans-papiers de manière irrégulière demandent la régularisation de la ou des personne(s) et « blanchissent » par là-même l'emploi occupé.

Ce n'est pas la voie qui a été choisie par le gouvernement belge : dans le cadre de l'opération de 2009, le fait que l'employeur ait pu faire travailler des personnes de manière irrégulière dans le passé était, au contraire, un motif de refus de la demande de régularisation.

1 Le critère travail était au cœur de l'opération de régularisation de 1974 mais disparaît ensuite pendant 35 ans.

2 Voir notamment, sur cette question, C. Deridder, *Le critère de régularisation par le travail : Retour d'un critère oublié*, mémoire de Master en sciences du travail, Université de Liège, 2012.

3 Le collectif de recherche ASPLAN a déjà eu l'occasion, à propos du cas de la France, de souligner le paradoxe de cet apparent point d'accord entre gouvernement d'un côté, collectifs de sans-papiers, associations et syndicats de l'autre. ASPLAN, « Travailleurs sans-papiers : la précarité interdite », *Les mondes du travail*, n° 7, printemps 2009.

De fait, ce scénario aurait sans doute eu du mal à convaincre les syndicats qui y voyaient une manière d'amnistier des employeurs ayant fraudé l'ONSS et exploité plus ou moins durablement leur main d'œuvre. Par ailleurs, il aurait été à craindre que ce dispositif ne concerne qu'un faible nombre d'employeurs, à partir du moment où il fait reposer la régularisation sur la bonne volonté de ces derniers. Au-delà de considérations sur l'honnêteté ou la moralité de ces employeurs, s'en remettre à leur seul bon-vouloir suppose notamment que la survie (ou bonne santé) économique de leur entreprise (voire du secteur entier) ne repose pas justement sur l'exploitation de cette main d'œuvre irrégulière. Cette dernière remarque invite à réfléchir à une restructuration de l'économie belge, dans le cadre d'une politique de lutte contre le travail au noir qui dépasse de beaucoup la seule question des travailleurs sans-papiers. Mais, pour en revenir à notre scénario, régulariser le travailleur ET le travail amène à poser la question des motivations des employeurs « contrevenants » à régulariser et, derrière, celle des éventuelles incitations et/ou contraintes, voire des rapports de force à mettre en place pour les amener à le faire⁴. Des moyens de contrôle seraient aussi rendus nécessaires à différents niveaux, ne serait-ce que pour empêcher les employeurs de demander aux travailleurs qu'ils prennent en charge le coût de la régularisation du travail, en payant les différentes cotisations sociales par exemple.

Autre scénario envisageable, celui choisi par le gouvernement belge : l'opération de régularisation s'attache cette fois au seul travailleur. Sont ici régularisées les personnes capables de présenter un contrat de travail dans le secteur formel de l'économie. Sur le papier, ce scénario semble répondre aux revendications portées : une reconnaissance des droits et du statut des personnes en qualité de travailleuse ou travailleur. Dans la pratique, le fonctionnement de l'économie et du marché du travail, aussi bien formel qu'informel, rend les choses bien plus compliquées et en appelle à un ensemble de dispositifs d'accompagnement et de régulation. Dans les secteurs où ils trouvent jusqu'alors du travail, le principal avantage comparatif des sans-papiers est précisément d'être sans-papiers, par conséquent plus fragiles et donc prêts à accepter des conditions de travail et de salaire bien inférieures. Comme nous le verrons ici, « sortir » du travail au noir pour intégrer le marché du travail formel n'a rien d'évident pour les demandeurs de régularisation qui cumulent souvent les handicaps : qualifications et expériences passées non reconnues, réseaux de connaissances et réseaux professionnels inefficaces dans le secteur formel, image criminalisée du sans-papier, etc. De fait, ce scénario amène cette fois à s'interroger sur la motivation des employeurs de l'économie formelle à embaucher des personnes sans-papiers, et pose également la question de la mise en concurrence de ces travailleurs avec l'ensemble des travailleurs réguliers.

4 Estelle Krzeslo parle ainsi pour les employeurs d'un arbitrage entre, d'un côté, l'illégalité et le risque du contrôle et de l'amende, de l'autre, une main d'œuvre plus onéreuse mais la sécurité, pour immédiatement préciser que : « Sur le terrain, cette alternative se révèle théorique : l'enquête montre que les modalités de la fraude sociale se sont adaptées aux nouvelles réglementations et certains employeurs n'hésitent pas à s'organiser pour avoir la sécurité de la légalité et les avantages de l'illégalité ». E. Krzeslo, « Le clandestin, la régularisation, les papiers, le séjour. Aperçu de l'état du marché du travail clandestin en Belgique, et à Bruxelles en particulier », *Travail-Emploi-Formation*, n°3/2002, p. 96.

C'est ainsi un scénario qui semble pouvoir fonctionner idéalement pour les secteurs de l'économie formelle « en pénurie de main d'œuvre » : les demandeurs de régularisation y seraient accueillis à bras ouverts pour occuper des postes que les travailleurs belges n'occupent pas. En pratique cependant, ces secteurs, et plus généralement les emplois peu qualifiés auxquels auraient majoritairement accès les travailleurs en demande de régularisation, sont aussi souvent ceux où se multiplient les formes précaires (et ultra-flexibilisées) de travail : temps partiel, intérim, etc.

Au final, le gouvernement belge a choisi de mettre en avant une norme de travail relativement « protectrice » dans le cadre de cette campagne: les demandeurs de régularisation devaient trouver un contrat de travail à temps plein (ou équivalent), d'une durée minimum d'un an et remplissant les conditions de salaire minimum. Cette disposition apparaît tout à fait légitime en vue de limiter les effets d'une mise en concurrence qui viendrait fragiliser l'ensemble des travailleurs en poussant les normes du travail vers le bas. Cependant, elle restreint aussi d'autant l'accès des demandeurs de régularisation à l'emploi. Nous verrons ici que, parce que cette campagne de régularisation n'a parallèlement prévu aucun dispositif d'accompagnement des demandeurs dans leur recherche de travail, aucun espace de rencontre effectif entre demandeurs de régularisation d'un côté et employeurs potentiels de l'autre sur le marché du travail formel, elle a largement contribué à maintenir les demandeurs de régularisation dans des formes d'emplois « non régularisables ».

Par ailleurs, le choix de subordonner le séjour au travail, et donc le renouvellement du droit au séjour au maintien dans l'emploi, a contribué à maintenir, voire à accroître la précarité et la fragilité des personnes sans-papiers. Il a en effet renforcé la dépendance du travailleur par rapport à l'employeur, faisant bien souvent de sa docilité la condition de son droit au séjour. Il a, de manière liée, ouvert la voie à tout un ensemble de pratiques frauduleuses, comme « l'achat » de contrats de travail, le travail gratuit ou encore le prélèvement sur le salaire du travailleur du montant des cotisations sociales.

Ces faiblesses et dangers, inhérents à la régularisation par le travail et à la forme que le gouvernement belge a ici choisi de lui donner, ont très rapidement été repérés et dénoncés, notamment par les organismes opérant sur le terrain auprès des sans-papiers. Ce critère a ainsi très rapidement fait l'objet de critiques multiples, et même d'un constat d'échec partagé par toute une série d'acteurs, incluant des députés, comme des ministres en charge de cette campagne de régularisation.

Le Forum asile et migrations (FAM) a notamment produit une évaluation intermédiaire en juillet 2011, donnant un aperçu des éléments clés et des problèmes qui ressortaient de la campagne de régularisation dans son ensemble. Si elle diagnostique divers problèmes transversaux aux différents critères de régularisation, comme les dysfonctionnements à l'échelle des communes lors de l'introduction des dossiers notamment, cette note du FAM constate aussi d'ores et déjà que la régularisation par le travail, en particulier, a été un échec.

Cette évaluation s'inscrit dans le prolongement direct du travail déjà réalisé dans le cadre du FAM. Il en reprend d'ailleurs les différentes pistes critiques concernant la procédure pour les prolonger, et essaye d'approfondir l'analyse, en se penchant encore davantage sur les récits et trajectoires des personnes qui ont demandé cette régularisation sur la base du critère 2.8.B, en introduisant des éléments de comparaison avec ce qui s'est fait ailleurs en termes de régularisation par le travail, et en réinscrivant les problèmes et questions ainsi soulevés dans une réflexion plus globale sur les politiques d'immigration du travail et sur le droit du travail.

L'évaluation se compose de deux parties. La première - dont nous faisons état dans le présent document - revient sur la campagne de régularisation par le travail. Après en avoir rappelé le cadre réglementaire et résumé les résultats, elle s'attache à faire une critique détaillée de cette campagne, puis à formuler des recommandations concernant la suite à y donner. La section critique se divise essentiellement en deux parties. La première se base sur la documentation disponible pour tenter d'identifier et de décrire les écueils de la campagne de régularisation par le travail telle qu'elle a été conçue et appliquée. La seconde décrit la méthode, l'échantillon et les résultats d'une enquête par entretiens menée auprès de près de 65 demandeurs et visant à mieux comprendre, notamment, leur profil et leur expérience de la procédure, de la recherche d'emploi et de la survie dans l'attente d'une réponse.

La deuxième partie de l'évaluation - à paraître - dépassera le cadre strict de la campagne de régularisation. Dans sa première section, de nature analytique, elle replacera la question de la régularisation par le travail - et des conditions de réussite d'une telle campagne - dans le double contexte de la migration irrégulière, d'une part, et de l'organisation de l'économie et du marché du travail, d'autre part. Dans sa deuxième section, de nature prospective, elle énoncera des recommandations et des pistes de réflexion visant à concilier un meilleur accès au séjour et/ou aux droits pour les migrants en séjour irrégulier et une meilleure gestion du marché du travail et des migrations.

1. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

Le 19 juillet 2009, le Gouvernement fédéral adoptait une instruction définissant plusieurs voies d'accès au séjour dans le cadre de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

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

L'ancrage durable était évalué sur la base des liens sociaux tissés en Belgique et notamment le parcours scolaire et l'intégration des enfants, de la connaissance des langues nationales ou la fréquentation de cours d'alphabétisation, du passé professionnel, de la volonté de travailler, de la possession de qualifications et compétences adaptées au marché du travail entre autres en ce qui concerne les métiers en pénurie, de la perspective de pouvoir exercer une activité professionnelle et de pourvoir à ses besoins.

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

L'instruction prévoyait qu'en cas de doute quant à l'ancrage durable du demandeur, l'Office des étrangers soumette le dossier à la Commission consultative des étrangers qui pouvait convoquer et entendre l'intéressé. Si par la suite, l'Office s'écartait de l'avis – non contraignant – de la Commission, il devait motiver sa décision.

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

Cette instruction a été complétée par l'arrêté royal du 7 octobre 2009 portant des dispositions particulières relatives à l'occupation de certaines catégories de travailleurs étrangers. Cet arrêté royal définit le modèle de contrat de travail à présenter lors de la demande de permis de travail et permet aux autorités régionales compétentes d'octroyer une autorisation d'occupation à l'employeur qui produit, dans le délai de trois mois évoqué plus haut, une copie de la décision conditionnelle de l'Office des étrangers et un ou des contrats de travail soit à durée déterminée d'au moins un an soit à durée indéterminée et procurant, pris dans leur ensemble, un revenu au moins égal au revenu minimum mensuel moyen garanti.

Notons que le Conseil du Contentieux des étrangers a rendu un arrêt (n° 56.333) dont il ressort qu'une demande de régularisation sur la base du travail ne peut pas être refusée au seul motif que le contrat de travail a été conclu avant le 15 septembre 2009.

2. RÉSULTATS DE LA RÉGULARISATION PAR LE TRAVAIL

2.1. Décisions de l'Office des étrangers

Au 6 juin 2012, l'Office des étrangers avait régularisé 3253 personnes sur la base du critère 2.8.B et en avait débouté 4577⁵. Au 31 mai 2012, il avait pris 7025 décisions conditionnelles positives⁶. En 2011, l'Office des étrangers a régularisé 1580 personnes sur la base du critère 2.8.B⁷. Il en avait régularisé 1099 en 2010⁸ et 18 en 2009⁹, ce qui fait un total de 2697 au 31 décembre 2011. Ceci donne la ligne du temps suivante.

Date	Au 31/12/2009	Au 31/12/2010	Au 31/12/2011	Au 06/06/2012
Nombre de décisions provisoires ¹	-	-	5946	7025
Nombre cumulé de régularisation 2.8.B ²	18	1117	2697	3253

1 Chiffres du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

2 Chiffres de l'Office des étrangers

2.2. Décisions de l'administration de la Région flamande

En Région flamande, toute demande de permis de travail introduite dans le cadre d'une demande de régularisation sur la base du travail implique un contrôle préalable par le service régional d'inspection travail et économie sociale. Au 31 décembre 2011, ces contrôles ont concerné 724 travailleurs (dont 291 en 2010 et 433 en 2011) dont les nationalités les plus représentées sont les Marocains (26,80 %), les Turcs (11,05 %), les Népalais (10,36 %), les Chinois (7,60 %) et les Pakistanais (5,66 %). Les secteurs économiques concernés sont essentiellement l'horeca (34,48 %), le commerce de détail (16,88 %) et la construction (10,59 %)¹⁰. Ces contrôles ne représentent pas l'ensemble des demandes de permis de travail introduites dans le cadre de la régularisation sur la base du travail, mais permettent de se faire une idée de l'image globale, notamment en termes de nationalités et secteurs économiques concernés. Un bémol néanmoins: la sous-représentation, dans les statistiques de contrôles, des secteurs économiques difficiles à contrôler et notamment du travail domestique et du nettoyage.

5 Réponse de la Secrétaire d'État, Maggie De Block, à la question écrite n°6235 de Freya Piryns, Groen !, Sénat.

6 Information communiquée par le cabinet du Ministre André Antoine.

7 Office des étrangers, rapport annuel 2011, page 70.

8 Office des étrangers, rapport annuel 2010, page 62.

9 Office des étrangers, rapport annuel 2009, page 53.

10 Inspectie Werk en Sociale Economie, Jaarrapport 2011.

La Région flamande a accordé 352 permis B en 2010 et 757 en 2011 sur la base de l'ancrage local. Le second chiffre se divise en 484 premiers permis et 273 renouvellements. En 2011, 1506 demandes de permis de travail ont été introduites sur la base de l'ancrage local, dont 56 % dans la province d'Anvers. Au total 2341 demandes de ce type ont été introduites : 24 en 2009, 811 en 2010 et 1506 en 2011. Les demandes de 2011 concernaient 1351 personnes. Elles se divisaient en 1166 premières demandes et 340 demandes de renouvellement. De ces 1506 demandes, 1213 avaient fait l'objet d'une décision en 2011, dont 638 positives, 502 négatives et 73 sans objet, sans suite, etc. Les demandeurs en 2011 étaient pour 81,35 % des hommes et pour 50,55 % d'âge compris entre 26 et 35 ans. Les nationalités les plus représentées: Maroc (36%), Turquie (10,1%), Népal (6,3%), Chine (6,1%) et Pakistan (4,6%)¹¹.

2.3. Décisions de l'administration de la Région de Bruxelles-capitale

À Bruxelles, la campagne de régularisation a entraîné, en 2011, un surcroît de 1500 demandes de permis de travail par rapport à l'année précédente¹². À la fin du mois de juin 2012, les statistiques se présentaient comme suit :

- 3996 demandes de permis de travail ont été introduites dans le cadre d'une procédure de régularisation;
- 2094 demandes ont été acceptées;
- 1471 demandes ont été rejetées et
- 431 demandes sont en cours de traitement¹³.

2.4. Décisions de l'administration de la Région wallonne

Fin 2011, 477 demandes de permis avaient été introduites sur la base de l'ancrage durable auprès de l'administration wallonne (27 refus, 328 octrois, 89 demandes à l'instruction, 2 dispenses, 9 sans suite, 22 retraits) pour 362 travailleurs (79,56%) et 93 travailleuses (20,44%)¹⁴.

Au 7 février 2012, l'administration wallonne avait reçu 510 demandes. Elles concernaient surtout du personnel horeca (81), des vendeurs (73), des aides ménagères (67), des ouvriers du bâtiment (43) et des nettoyeurs (26). Ces demandes concernaient également surtout des Marocains (192), des Pakistanais (40), des Brésiliens (21), des Algériens (20) et des Turcs (19) et à 81% des hommes¹⁵.

11 Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie, Dienst Arbeidsmigratie en Uitzendkantoren, Jaarverslag 2011.

12 Ministère de la Région de Bruxelles-capitale, rapport d'activité 2011.

13 Réponse du Ministre Benoît Cerexhe à la question parlementaire d'Elke Van den Brandt, Groen !, CRI COM (2011 – 2012) n° 115, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

14 Lettre de la Ministre Eliane Tillieux à Marc Becker, Secrétaire national CSC, et Thierry Bodson, Secrétaire général FGTB, 28 décembre 2011.

15 Information communiquée par le cabinet du Ministre André Antoine.

2.5. Récapitulatif

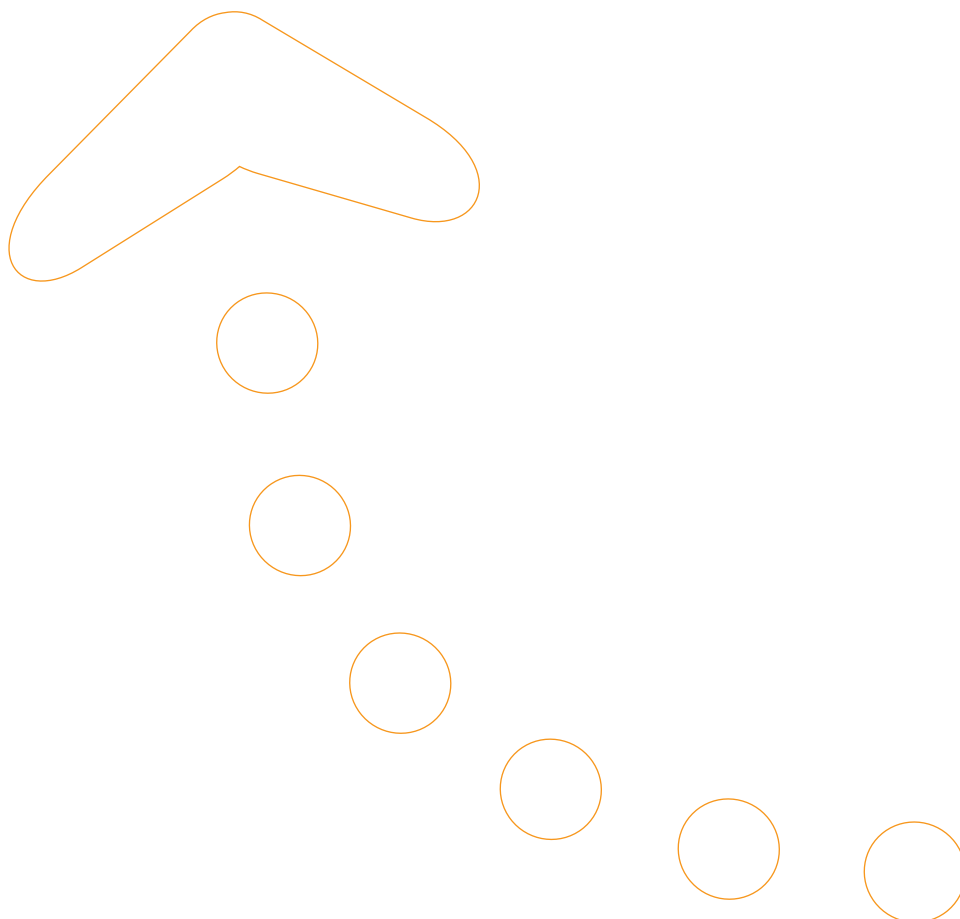
Les différents chiffres cités ici sont repris ci-dessous sous la forme de tableaux.

	Demandes de permis		Décisions		Taux de décision positive en 2011*
	2010	2011	2010	2011	
Région flamande	811	1506 dont 340 demandes de renouvellement	352 1er permis	484 1er permis 273 renouv.	638/1233 = 51,7%
Région wallonne	-	477		328 octrois** 27 refus	330/477 = 85%
Région de Bruxelles-capitale	3996***		2094 octrois***		2094/3565 58,7%***

* Nombre de décisions positives (premiers permis, renouvellements et dispenses)/nombre total de décisions prises (premiers permis, renouvellement, dispenses, refus, retraits, sans suite, sans objet)

** Octrois = octrois de premiers permis et renouvellements

*** À la fin juin 2012



3.1. Introduction méthodologique

Afin de rendre compte du déroulement de cette régularisation par le travail, un outil d'enquête a été mis en place. Il s'agissait en particulier de mieux comprendre le déroulement de la procédure (délais, difficultés rencontrées, etc.), les conditions et modalités de recherche d'un contrat de travail, le type d'emplois trouvés, ainsi que la relation de travail elle-même (relation à l'employeur, horaires et conditions de travail en cas d'obtention du permis, etc.). Le choix a été fait de mener ces enquêtes directement auprès de personnes ayant demandé la régularisation sur la base du critère 2.8.B.

3.1.1. Méthode et choix de l'outil d'enquête

Le questionnaire d'évaluation a été construit en plusieurs étapes et progressivement adapté :

- En fonction de contraintes logistiques et de temps spécifiques : une première version du questionnaire s'adressait aux avocats, syndicalistes et travailleurs sociaux qui ont pu accompagner les demandeurs de régularisation par le travail. Nombre d'entre eux ont cependant indiqué ne pas avoir le temps de remplir ce questionnaire pour chacune des personnes accompagnées, pour ensuite le renvoyer. Par ailleurs, cette démarche ne permettait qu'indirectement de rendre compte de la façon dont les demandeurs, principaux intéressés, ont vécu et investi la procédure.
- En tenant compte, au mieux, des différentes remarques et suggestions qui ont pu être faites par le comité de pilotage de cette évaluation. Ce comité réunissait en effet différentes organisations qui ont accompagné les demandeurs de régularisation par le travail, à savoir : OR.C.A, Samenlevingsopbouw (Meeting), CAW Artevelde transithuis, le Collectif Sans Papiers Belgique, la CSC, la FGTB, et le CIRÉ. Albert Martens, sociologue, professeur émérite à la KU Leuven, a également participé aux réunions du comité.
- À partir des résultats des premiers entretiens exploratoires menés pour « tester » le questionnaire, et des diverses incompréhensions et insatisfactions alors repérées.

C'est, finalement, un outil d'enquête relativement « hybride » qui a été utilisé pour cette évaluation de la régularisation sur la base du critère travail :

- Un questionnaire structuré a servi de base à l'enquête, afin de caractériser tout aussi bien les répondants (l'anonymat étant préservé), que les éventuelles ressources mobilisées et difficultés rencontrées lors de la demande de régularisation. Il s'agissait en effet de pouvoir « systématiser » et comparer, d'un répondant à un autre, les éléments de réponse concernant les différentes étapes de la procédure. Les questions ont très largement été déclinées à partir d'une série d'hypothèses prédéfinies que nous cherchions, autant que possible¹⁶, à valider, invalider ou amender. Ces dernières (voir encadré ci-après) ont été élaborées à partir d'études et d'analyses, de rapports publiés sur diverses campagnes de régularisation (notamment sur la base d'un contrat de travail), en Belgique comme à l'international et à partir de l'expérience de terrain des organisations participant à l'évaluation.

¹⁶ L'enquête à elle seule ne répond pas à l'ensemble de ces hypothèses. Par exemple, notre dispositif ne nous a pas permis d'interroger de personnes qui ont renoncé à faire leur demande de régularisation. Inversement, l'enquête ne s'épuise pas plus dans ces seules hypothèses sur les dysfonctionnements et échecs de cette campagne.

Hypothèses préalables organisant le questionnaire d'évaluation

Hypothèse n° 1 : Le manque d'informations et le caractère erroné, contradictoire ou la communication tardive de certaines de ces informations, expliquent un certain nombre de non-régularisations. Soit que la personne, non convaincue, renonce en amont à demander la régularisation par le travail, soit que les documents et démarches engagés se révèlent par conséquent insatisfaisants au cours de la procédure.

Hypothèse n° 2 : Des conditions de départ trop restrictives ont exclu toute une partie des personnes. Des exigences non justifiées¹⁷ du point de vue du droit du travail ont pu notamment peser sur cette campagne.

Hypothèse n° 3 : La complexité et la longueur de la procédure ont abouti à l'échec de nombre de demandes.

Hypothèse n° 4 : L'échec du programme de régularisation par le travail s'explique aussi par le fait que la procédure pesait très lourdement sur le migrant lui-même et ses seules ressources. Un accompagnement manquant ou insatisfaisant (aide juridique, aide à la recherche d'emploi) expliquerait alors un certain nombre de non-régularisations.

Hypothèse n° 5 : L'attitude des diverses administrations, entre respect (trop) strict des règles, interprétations différenciées et débordement de leurs compétences respectives (administration refusant une demande pour des motifs ne relevant pas de sa compétence), a pesé sur le résultat de la régularisation par le travail.

Hypothèse n° 6 : L'échec de cette campagne de régularisation par le travail s'explique également par un manque de concertation et d'information auprès des différents acteurs sociaux et économiques concernés, en amont et tout au long de la procédure.

Hypothèse n° 7 : Le programme méconnaît la réalité du marché du travail et la place des migrants irréguliers dans l'organisation socio-économique. La non régularisation serait alors liée à l'occupation d'emplois « non-régularisables » par les personnes sans-papiers, « prisonnières » du travail au noir ou d'entreprises communautaires/familiales trop fragiles.

Hypothèse n° 8 : La régularisation par le travail a échoué politiquement, du fait d'orientations politiques inconciliables et, au-delà, par manque de volonté et d'ambition politique : elle n'a pas su s'accompagner des politiques complémentaires, notamment de restructuration de l'économie et de réaffirmation des normes de travail, qui auraient rendu le travail de ces migrants irréguliers effectivement régularisable.

¹⁷ On peut, par exemple, se demander si l'exigence d'un ou de plusieurs contrats de travail procurant un salaire au moins égal au revenu minimum moyen garanti n'aurait pas pu être remplacée par l'exigence que, d'une part, chaque contrat réponde à des critères de durée et de salaire horaire et que, d'autre part, le revenu total généré par l'ensemble des contrats présentés par le demandeur soit au moins égal au revenu d'insertion sociale.

- Parallèlement, une dimension plus « qualitative » et plus « compréhensive » a été introduite. Nous avons ainsi choisi, non pas de faire remplir ces questionnaires à distance mais dans le cadre d'entretiens, en face à face avec les personnes ayant demandé la régularisation par le travail. Des questions plus « ouvertes » et moins axées sur la procédure elle-même ont également été ajoutées au questionnaire. Il s'agissait, en effet, de donner une place au vécu, aux pratiques des personnes ayant demandé cette régularisation, ainsi qu'à leurs représentations : comment ont-elles perçu cette procédure dans le cadre de leur réalité, de leur quotidien ? Quel sens lui ont-elles donné et comment ont-elles agi face aux éventuelles difficultés rencontrées ? Les quelques espaces aménagés pour que les répondants puissent faire apparaître leurs préoccupations (et ne s'alignent pas seulement sur celles des enquêteurs) visaient aussi à laisser émerger d'autres éléments, d'autres hypothèses non considérées a priori.

Au total, la grille d'évaluation ainsi adaptée a fait émerger des aspects qu'un questionnaire directif (questions fermées) aurait sans doute laissés dans l'ombre. C'est le cas à propos des souffrances générées par l'attente de décisions sur plusieurs mois, voire années, mais aussi des ressources mobilisées par les demandeurs pour faire face aux difficultés rencontrées (réseaux familiaux, multiplication des interlocuteurs, etc.), ou encore de leurs représentations du marché du travail belge, de leurs modalités d'insertion dans ce marché, des secteurs qui leur sont/apparaissent accessibles et des obstacles identifiés. Notons que la dimension plus « qualitative » devait aussi permettre de mieux s'adapter au récit de la personne, et de lui garantir ainsi une qualité d'écoute.

3.1.2. Constitution de l'échantillon : précautions et limites

Le travail d'enquête lui-même (les entretiens auprès des demandeurs de régularisation sur la base du critère 2.8.B) a été mené entre mars et juin 2012. Les enquêtés ont été sollicités via le CIRÉ et ses organisations membres, et les organisations du comité de pilotage de l'évaluation en particulier. D'autres plates-formes et associations ont été informées de l'existence de l'évaluation, mais avec assez peu d'entretiens à la clé finalement. Les entretiens ont, de fait, constitué un dispositif relativement contraignant (en moyenne de 30 à 60 minutes par personne), réclamant une certaine confiance, voire une forme d'obligation ressentie des demandeurs de régularisation (ceux-ci ayant été le plus souvent sollicités par, ou via les personnes ayant suivi leur dossier). Si les demandeurs de régularisation sur la base du critère 2.8.B ne constituent pas un groupe homogène, ils ont pour trait commun d'être en situation administrative, et souvent socio-économique, précaire. Rien d'évident donc à ce qu'ils donnent de leur temps pour répondre à un questionnaire d'évaluation dont ils ne voient pas les retombées immédiates.

Malgré cela, 65 personnes ont accepté de participer à l'enquête d'évaluation. Elles ont toutes introduit une demande de régularisation sur la base du critère 2.8.B, ont ou non reçu une décision des administrations concernées et, si décision il y a eu, ont ou non été régularisées par le travail, parfois ont d'ores et déjà demandé un renouvellement de permis. Le dispositif d'enquête n'a, par contre, pas permis de prendre en compte les personnes qui ont envisagé de demander la régularisation par le travail, mais y ont renoncé pour une raison ou une autre. Les personnes ayant demandé la régularisation sur la base du critère 2.8.B mais ayant été régularisées sur une autre base nous sont également restées relativement invisibles.

Les entretiens ont eu lieu à Bruxelles, Liège, Charleroi et Gand. 5 enquêteurs ont été mobilisés à cette fin. Les entretiens ont pu se faire en français, en néerlandais, en espagnol ou encore en anglais, et ont très majoritairement eu lieu au sein de l'association qui a accompagné la personne à un moment ou un autre de sa demande. La proximité du travailleur social qui a aidé, quand ce n'était pas celui qui réalisait l'entretien, favorisant souvent une certaine relation de confiance.

Le choix de passer par ces réseaux associatifs, finalement assez peu relayés par des relations d'interconnaissances (un répondant qui donne le contact d'un parent ou d'un ami pour un nouvel entretien), a eu plusieurs effets sur lesquels il nous semble important de revenir ici :

Il a d'abord fallu bien expliquer la démarche d'évaluation et se distinguer de la relation d'aidant, pour limiter au mieux, sans pouvoir la faire disparaître, l'ambiguïté concernant la capacité de l'enquête à peser sur un dossier individuel notamment.

Les personnes rencontrées dans ce cadre étaient, de fait, plutôt des personnes qui restaient en situation d'attente d'une décision et/ou rencontraient diverses difficultés. Les personnes régularisées deviennent en effet moins « visibles » au sein des associations qui accompagnent. Une association bruxelloise nous expliquait ainsi qu'elle avait bien suivi quelques dossiers de demandes de régularisation par le travail mais que les personnes, régularisées, avaient déménagé ou ne se présentaient plus à l'association.

Le passage par une association privilégiée, tout en permettant progressivement à l'enquêteur d'être identifié, peut produire des effets faussement homogénéisant sur l'échantillon, ou qui méritent du moins d'être interrogés. Ainsi, les personnes rencontrées lors des permanences juridiques de l'association Meeting, du fait du public fréquentant l'association à cette période-là, étaient très majoritairement des hommes, célibataires, d'origine marocaine. Ce n'était pas le cas des personnes rencontrées par le biais du syndicat CSC par exemple.

Ces remarques invitent à une certaine prudence quant à la « représentativité » du groupe interrogé. Il ne s'agit cependant pas ici de prétendre à une représentativité statistique de la « population » des personnes ayant demandé la régularisation par le travail. De fait, comme indiqué plus haut, des chiffres ventilés selon le sexe, la nationalité et la profession occupée existent bien à l'échelle des Régions. Ont ainsi été communiqués les chiffres des demandes de permis de travail adressées à la Région flamande au cours de l'année 2011, comme de celles adressées à la Région wallonne au 7 février 2012. Mais, à notre connaissance, il n'existe pas de données chiffrées (publiques) à ce jour caractérisant la « population » de l'ensemble des demandeurs de régularisation sur la base du critère 2.8.B.

Surtout, au-delà de cette question de la « représentativité de l'échantillon », le nombre d'entretiens réalisés, leur dimension qualitative et la diversité des sites d'enquête et des réseaux mobilisés pour rencontrer les personnes n'en autorisent pas moins l'identification d'éléments récurrents, comme de singularités significatives d'ailleurs. Dans la comparaison des différents récits, il s'agissait en effet avant tout d'identifier des processus, de repérer des mécanismes (permettant d'expliquer les constats récurrents) et d'éclairer ainsi la campagne de régularisation par le travail et ses différents niveaux de dysfonctionnement.

3.1.3. Caractéristiques sociodémographiques des répondants¹⁸

a) Sexes et âges

Sur les 65 personnes interrogées dans le cadre de notre enquête, 10 sont des femmes et 55 des hommes (soit 85% de notre échantillon). S'il nous est difficile d'affirmer que les femmes sont sous-représentées dans cette même proportion au sein de l'ensemble des demandeurs de régularisation 2.8.B, les chiffres existants semblent tout de même aller en ce sens. Une fois encore, les éléments de comparaison proposés ici sont à considérer avec prudence puisque, d'une part, il s'agit de chiffres produits pour les seules personnes qui en sont arrivées à déposer une demande de permis de travail, et non pour l'ensemble des personnes ayant déposé une demande de régularisation sur la base du critère 2.8.B et, d'autre part, ces chiffres ne couvrent pas nécessairement les mêmes périodes de temps. Ainsi, la Région wallonne annonçait en février 2012 que, sur les 509 demandes de permis de travail qu'elle avait enregistrées depuis le début de la campagne, 412 provenaient d'hommes (soit 81% des demandes) et 97 de femmes. En Région flamande, sur les demandes de permis enregistrées pour l'année 2011, 81,35% émanaient d'hommes.

La très grande majorité des répondants se trouve avoir entre 25 et 40 ans au moment de l'enquête, ce qui semble également en cohérence avec les données communiquées par les Régions.

b) Lieux de résidence

29 de ces personnes résident dans la Région de Bruxelles capitale, 8 en Flandre (1 à Louvain et les autres à Gand ou environs proches) et 24 en Wallonie (1 à Mons, 5 à Charleroi et environs et 18 à Liège et environs).

Pour information, rappelons qu'au 7 février 2012, sur l'ensemble des lettres conditionnelles envoyées par l'OE aux Régions, 56,5% concernaient des personnes résidant en Région de Bruxelles-capitale, 34% des personnes résidant en Flandre et 9,5% des personnes résidant en Région wallonne.

c) Nationalités

Si l'on s'intéresse à la nationalité des personnes ayant accepté de participer aux entretiens, la répartition se fait comme suit : 24 Marocains, 8 Algériens, 7 Tunisiens, 4 Pakistanais, 3 Guinéens, 3 Brésiliens, 2 Congolais, 2 Sénégalais, 2 Colombiens, 2 Indiens, 1 Dominicaine, 1 Péruvienne, 1 Arménien, 1 Nigérian, 1 Kosovare, 1 Turc, 1 Chinois et 1 Bolivienne.

d) Niveau d'éducation

En ce qui concerne leur éducation, les personnes ayant répondu à l'enquête d'évaluation ont un niveau d'études plutôt élevé, acquis dans le pays d'origine. Ainsi, 23 répondants ont déclaré avoir un niveau d'études supérieures (soit 40%), 19 d'entre eux ayant été diplômés, et 8 ont un diplôme de type manuel. 9 n'ont aucun diplôme, 2 ont suivi les études primaires, 5 n'ont pas terminé les études secondaires, 10 ont terminé les secondaires et ont le diplôme, 1 les a terminées sans obtenir le diplôme. 7 personnes n'ont pas répondu à la question.

e) Statuts et « stratégies de séjour »

Nous reprenons ici la notion de « stratégies de séjour » telle que définie dans le rapport « *Before and After* ». *La situation sociale et économique des personnes ayant bénéficié de la procédure de régularisation en 2000*. Elle y désigne les pratiques que les étrangers déploient pour séjourner, légalement ou illégalement en Belgique. L'objectif de ces stratégies pouvant être d'obtenir un titre de séjour et/ou de gérer la clandestinité, et donc ne pas être expulsé(e)¹⁹. Ainsi, la multiplication des démarches et procédures par une même personne, si elle peut parfois être interprétée comme une preuve de non-sérieux par les administrations gestionnaires, constitue ici une stratégie parmi d'autres face aux longues attentes de décisions et aux multiples incertitudes les entourant.

Pour les personnes que nous avons rencontrées, les stratégies de séjour sont pour le moins diverses, que ce soit par les modalités d'arrivée sur le territoire, la nature des titres sollicités le cas échéant, mais aussi l'étendue des réseaux familiaux et amicaux de ces personnes en Belgique, ou encore, nous le verrons, leur capacité d'accès au marché du travail, informel le plus souvent, parfois formel.

La majorité de ces personnes sont arrivées en Belgique entre 2005 et 2006. Ainsi, 1 de ces personnes déclare être arrivée en Belgique en 1996, 3 en 2002, 5 en 2003, 9 en 2004, 17 en 2005, 23 en 2006, 3 en 2007 et 3 lors d'une année inconnue.

En ce qui concerne leurs modalités d'accès sur le territoire, 32 personnes n'ont fait aucune demande afin de pouvoir entrer ou séjourner légalement sur le territoire belge. 11 sont entrées légalement avec un visa et sont restées sur le territoire après expiration du titre. Les autres ont tenté d'obtenir un titre à partir de la Belgique. On peut donc d'ores et déjà noter que la demande de régularisation sur la base du critère 2.8.B n'a pas exclusivement concerné des personnes qui n'avaient jamais fait de demande de titres auparavant. On compte ainsi 7 demandes d'asile, 4 demandes 9bis, 3 demandes 9ter, 1 demande de permis B, 4 demandes de régularisation non précisées et 2 demandes de regroupement familial. Parmi ces personnes, plusieurs ont tenté plusieurs procédures.

¹⁸ Les données citées ici proviennent de l'enquête elle-même et des sources citées dans les notes de bas de page 5 à 17.

¹⁹ V. Corluy, I. Marx, G. Verbist, M. Godin, A. Rea, « La situation sociale et économique des personnes ayant bénéficié de la procédure de régularisation en 2000 (loi de 1999) », Recherche financée par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, CECLR Publisher, Septembre 2008, <http://www.ulb.ac.be/socio/germe/>, p. 41.

3.2. Pratiques et ressenti des demandeurs de régularisation

3.2.1. Face à la procédure : attente, ressources et souffrances

Dans le cas des personnes que nous avons interrogées, le délai entre l'introduction de la demande et la première réponse de l'Office des étrangers (OE) s'échelonne entre 3 et 33 mois, la majorité d'entre eux ayant cependant attendu plus de 18 mois. Par ailleurs, 15 de nos répondants étaient encore en attente de cette décision conditionnelle de l'OE au moment de l'entretien. Pour ceux qui ont déposé une demande de permis de travail auprès des administrations régionales, le temps de réponse a pu varier, quant à lui, de 2 semaines à une dizaine de mois. Au final, pour les quelques personnes qui ont effectivement obtenu leur régularisation sur la base du critère 2.8.B, soit 16 de nos répondants, le délai de réponse entre l'introduction de la demande et la délivrance du titre de séjour varie de 10 à 29 mois, plus des 2/3 d'entre eux ayant attendu plus de 2 ans.

Ici, il s'agit en particulier de comprendre comment les personnes ayant demandé cette régularisation ont vécu cette attente.

a) Multiplier les démarches et les interlocuteurs

Tout d'abord, l'attente souvent longue ainsi imposée aux demandeurs de régularisation s'est accompagnée, pour nombre d'entre eux, d'une multiplication des démarches et des interlocuteurs. Il s'agit en effet d'obtenir des informations sur l'avancement de son dossier, des explications sur d'éventuels blocages, ou encore de « faire pression » dans l'espoir de distinguer et de ramener sur le haut de la pile sa demande de régularisation. Certains témoignent ainsi de leurs appels ou e-mails réguliers à l'Office des étrangers ou de leurs visites quasi-quotidiennes à la Région. D'autres ont contacté des échevins, le Médiateur fédéral ou encore le service des étrangers de leur commune. D'autres encore participent à des actions collectives, allant de la manifestation à la grève de la faim, pour (re)gagner collectivement une visibilité et des marges de manœuvre. Enfin, les associations et syndicats sont des accompagnants privilégiés pour obtenir de l'information et des explications, comme pour dénoncer des dysfonctionnements. Nombre de demandeurs sollicitent d'ailleurs plusieurs de ces organisations simultanément, ou successivement, lorsque certains travailleurs sociaux sont arrivés au bout de leurs possibilités par exemple.

Cet homme, arrivé en Belgique en 2006 et nouvellement régularisé, 27 mois après avoir déposé sa demande, raconte ainsi qu'il lui a été indispensable de passer par des associations pour pouvoir suivre son dossier : « L'Office, il n'arrive pas à t'expliquer. Là-bas, c'est l'obscurité totale »²⁰.

Notons que si les avocats participent très fréquemment à monter les dossiers de demande de régularisation sur la base d'un contrat de travail, ils suscitent également beaucoup d'insatisfactions et de rancœurs. On leur reproche leur non-disponibilité et leur absence d'implication : ils ne répondraient pas ou peu aux sollicitations, fourniraient peu d'explications.

Au total, avoir un interlocuteur, et même en avoir plusieurs (au risque de saturer les services d'aide), peut dans ce cadre permettre de regagner un peu de contrôle sur une procédure et un calendrier subis. Ces démarches multiples et/ou répétées sont en effet autant de tentatives de rendre plus « lisible » la procédure et de pouvoir agir dessus, en permettant de compléter ou d'actualiser un dossier notamment (un contrat qui ne respectait pas le salaire minimum, ou qui doit être remplacé suite à une faillite de l'entreprise) ou de débloquer une situation. C'est le cas pour cet homme, installé en Belgique depuis 2004 et ayant obtenu un permis de travail dans l'horeca 28 mois après avoir déposé sa demande de régularisation, qui explique :

« Tous les matins, je partais au permis de travail (...) Le patron, je le vois tous les jours aussi, il m'a dit : Ecoute, je te défends, j'ai déjà parlé à l'Inspection (qui suspecte du travail au noir), il n'y a rien de grave (...). Un travailleur du CIRÉ asbl intervient aussi. Et un ami à moi, un Flamand, est parti avec moi à la Région. Il a essayé de voir leur chef (...) Comme ça, la pression vient de tous les côtés »²¹.

²⁰ Entretien du 28 mai 2012, Bruxelles.

²¹ Entretien du 27 mars 2012, Bruxelles. Homme arrivé en Belgique en 2004. A obtenu un permis de travail 28 mois après le dépôt de son dossier et est en attente de son titre de séjour.

b) Une attente qui use

Cette attente, qu'elle soit « silencieuse » (de la part des administrations) ou ponctuée de complications dans le dossier, qu'elle soit accompagnée par de multiples acteurs ou non, épuise et use les demandeurs. Nombre d'entre eux ne s'étaient pas préparés à une attente de 2 ou 3 années et évoquent perte de temps et perte de santé dans une procédure qui impose son calendrier et « casse la tête »²² :

« Toujours tu restes comme ça, tu penses que ça va venir, ça va venir... »²³.

« Ça joue aussi sur le psychique. C'est pas encourageant pour bouger (...) C'est long, franchement c'est long. Pas de pire torture que l'attente (...) Un certain moment, je me disais, je dois au moins avoir une réponse. Comme ça je peux faire quelque chose. De rester comme ça dans le vide... »²⁴.

« 3 ans, c'est très très très dur. Et avec le stress, tu travailles même plus. Avoir toujours le stress. On peut pas laisser les gens attendre 3 ans comme ça »²⁵.

Usure, incompréhension, parfois colère peuvent évidemment être encore accentuées lorsque l'attente se conclut par une réponse négative. Cet homme, arrivé en Belgique en 2004, relate ainsi son expérience de la régularisation : il n'avait pas osé faire une demande de titre auparavant, par peur que la police vienne l'arrêter ensuite. « Mais en 2009, c'était un peu officiel, derrière moi, il y avait un arrêté royal ». Il dépose donc une demande sur la base du critère 2.8.B et obtient une réponse positive de l'OE au bout de 18 mois. Des mois pendant lesquels il fréquentait les permanences juridiques de l'association Meeting et appelait régulièrement l'OE. Il fait alors déposer une demande de permis pour un emploi de chauffeur de livraison, avec le contrat de travail présenté initialement, mais reçoit une réponse négative de la Région 7 mois plus tard :

« Tu reçois une réponse positive de l'OE, mais c'est rien ! Juste le droit de déposer une demande de permis (...) L'OE vous demande d'introduire un contrat. Ils ont même pas précisé quoi. Après la Région répond comme quoi dans le domaine, c'est pas ça qui manque à Bruxelles. Alors ça, il faut le dire d'avance (...) C'est une contradiction (...) Oui d'un côté, non de l'autre (...) C'était le même contrat, précisément le même job, le même salaire, c'était précisément une copie du premier contrat »²⁶.

Ici, c'est notamment le déroulement de la procédure « en deux temps »²⁷, introduisant donc un double couperet, qui suscite l'espoir pour le décevoir ensuite. S'ensuit de l'incompréhension face à la complexité et au manque de clarté de la procédure et de ses exigences (sur le type de contrat requis et les motifs de non acceptation de la demande de permis ici), usure ... :

« Je ne sais pas quoi faire, franchement je suis arrivé à un point... Avoir une décision, avoir une chance puis être refusé après des années. Faire un recours, ça prend plus qu'un an. Je connais des personnes, ça dure 1 an et demi »²⁸.

... Et même suspicion sur la volonté administrative et politique de faire véritablement aboutir les demandes de régularisation. Ici, à propos du délai de 7 mois avant de recevoir une réponse négative de la Région :

22 Entretien du 12 avril 2012, Bruxelles. Homme arrivé en Belgique fin 2003, en recours pour obtenir un délai supplémentaire afin de pouvoir déposer une demande de permis de travail.

23 Entretien du 29 mars 2012, Bruxelles. Homme arrivé en 2005, en attente de la réponse de la Région.

24 Entretien du 5 avril 2012, Bruxelles. Homme arrivé en 2004, peine à trouver un contrat de travail suite à une réponse positive de l'OE.

25 Entretien du 12 avril 2012, Bruxelles. Homme arrivé en 2006 ; s'apprête à déposer une demande de permis de travail.

26 Ce témoignage fait état d'une enquête de marché du travail alors qu'il était en principe prévu de ne pas en faire dans le cadre de la régularisation par le travail. Plusieurs témoignages nous sont parvenus à cet égard.

27 Alors que l'OE est en charge du contrôle de l'ancrage durable et de la présentation d'un contrat de travail respectant salaire minimum et durée d'un an au moins, l'attribution du permis de travail est, elle, en effet, régionalisée.

28 Entretien du 21 février 2012, Bruxelles. Homme arrivé en 2004, en recours suite à un refus de permis de travail.

« (...) Et la période de 7 mois, ils font exprès de faire le retard, et après ils te répondent négatif. Comme ça la décision est périmée²⁹ (...) Ils ont pas l'intention d'accélérer les choses ou de résoudre les problèmes mais plutôt de compliquer les choses (...) C'était une manière de calmer les sans-papiers, les associations des droits de l'homme tout ça. Mais, franchement la plupart des cas, ils ont pas été régularisés. Même s'ils ont eu une réponse positive, après ils ont pas trouvé de contrat. Même s'ils ont trouvé un contrat, après la Région dit que la société est pas capable d'engager cette personne »³⁰.

c) Survivre financièrement

Parce que l'attente se fait sur plusieurs mois ou années, se pose la question des moyens de subsistance des demandeurs sur cette période: comment faire face aux dépenses du quotidien (loyer, nourriture, transport, etc.) alors même que la procédure interdit de travailler dans l'attente de la décision, ce jusqu'à délivrance du titre de séjour ?

« Faut payer chaque mois votre loyer. Puis pour vivre et pour manger. Il faut 600, 700 euros par mois, ça c'est le minimum »³¹.

Certains font appel à des membres de leur famille ou à des amis. Ainsi, cet homme qui déclare avoir été hébergé et nourri par son oncle, de nationalité belge, et ponctuellement par des amis « à gauche et à droite », depuis son arrivée en Belgique en 2005 et, a fortiori, tout au long de sa demande de régularisation.

Mais la plupart des personnes avec qui nous nous sommes entretenus ont dû continuer à travailler au noir pour faire face aux dépenses du quotidien. Elles ont pu ainsi, malgré l'interdiction et les risques encourus, commencer à - ou continuer de - travailler pour l'employeur qui leur a fait un contrat dans le cadre de la demande de régularisation. C'est le cas de ce jeune homme qui travaillait pour le même employeur depuis 2006, dans le secteur de la restauration, et qui a continué à travailler pour lui tout au long de sa demande. Le risque est alors très élevé : le constat, par l'Inspection du travail, d'une occupation préalable par l'employeur est un motif de refus de permis de travail et condamne la demande de régularisation de l'intéressé. Notons ici que les pratiques n'ont pas été les mêmes d'une Région à une autre : si la Région wallonne a rapidement adopté le principe d'un contrôle de l'Inspection a posteriori (après délivrance d'un permis de travail), les Régions de Bruxelles-capitale et flamande ont, elles, systématisé le contrôle préalable, allongeant de fait bien souvent le délai d'attribution du permis de travail, et donc la période d'interdiction de travailler.

Plus fréquemment, les personnes rencontrées travaillent non pas pour l'employeur auteur du contrat mais pour d'autres employeurs, multipliant notamment les « petits travaux » (jardinage, réparations, marchés, etc.).

Ici, la transgression apparaît presque « forcée »³² : aux contraintes imposées par les règles relatives à l'occupation de la main d'œuvre étrangère (une personne sans papiers ne peut être employée légalement) viennent en effet s'ajouter celles de la procédure de régularisation (il est interdit de travailler pour son employeur jusqu'à obtention du titre de séjour). Les pouvoirs publics ayant apparemment choisi de ne pas penser aux conditions de survie économique de ces personnes durant la période d'attente, il est difficile, voire incohérent, de condamner et de sanctionner les personnes sans-papiers qui, fragilisées économiquement, continuent de travailler au noir.

29 Une fois obtenue la décision positive provisoire de l'Office des étrangers, l'employeur du demandeur de régularisation dispose d'un délai de trois mois pour introduire la demande de permis de travail auprès de la Région. Si cette dernière prend une décision négative endéans ce délai de trois mois, l'employeur peut introduire une nouvelle demande ou rectifier la demande initiale. Si le refus de la Région survient alors que le délai de trois mois à partir de la réception de la décision provisoire de l'Office a expiré, l'employeur ne peut qu'introduire un recours auprès du Ministre régional compétent. Dans ce cas, l'Office ne tient pas compte de l'introduction du recours et considère, sans attendre la décision ministérielle, que la demande de permis de travail est refusée. Notons par ailleurs que seul l'employeur peut introduire la demande de permis de travail et que, souvent, il n'y est pas motivé, par exemple parce qu'il n'a jamais eu la volonté de demander le permis et a recouru à cette promesse dans le but de s'assurer la docilité du travailleur ou parce qu'il ne respecte pas les normes et veut éviter les contrôles qu'une demande de permis risque d'entraîner.

30 Entretien du 21 février 2012, Bruxelles. Homme arrivé en 2004, en recours suite à un refus de permis de travail.

31 Ibidem.

32 Nous empruntons ici la notion à Alexis Spire. *Plein Droit*, n° 92, mars 2012, pp. 4-5.

d) Multiplier les contrats de travail

Enfin, même si cela peut n'être qu'en partie lié à la longueur et à la complexité de la procédure (voir infra), les demandeurs de régularisation ont bien souvent « perdu » leur employeur initial en cours de route et ont été amenés, lorsque cela était encore possible, à en trouver un, voire des nouveau(x). Parmi les personnes que nous avons interrogées, la moitié à peine dispose ainsi encore du contrat initial lorsque la première réponse de l'OE leur parvient.

De fait, comme le note une des personnes interrogées, « si quelqu'un a besoin d'un travailleur, c'est maintenant, ou dans le mois à venir »³³. Une attente prolongée de plusieurs mois pouvant décourager plus d'un employeur. Dans le cas de cet homme arrivé fin 2003, l'employeur initial avait ainsi accepté d'attendre 3 mois. Mais la réponse de l'OE est venue après 22 mois. De fait, l'employeur lui avait déjà préféré quelqu'un d'autre au bout de 8 mois³⁴. Cet autre homme, arrivé en 2006 et en attente de la réponse de la Région au moment de l'entretien, nous prend à témoin des « acrobaties » réalisées : l'OE ayant pris plus d'une année pour rendre sa première décision, « l'employeur n'était plus là ». Il trouve alors un contrat de chauffeur. « Cette fois, c'est la Région qui met trop de temps à répondre ». Il appelle presque chaque semaine, pendant 5 mois. On lui indique que son dossier est aux mains de l'Inspection du travail. Ce que cette dernière réfute une fois contactée par le biais d'un travailleur social. « L'employeur s'écarte à nouveau ». Finalement, sa demande de permis de travail étant toujours pendante, il introduit un troisième contrat de travail, dans le secteur des titres-services cette fois. « Vous voyez comment je bouge et comment je suis obligé de faire des acrobaties ! »³⁵. Un parcours acrobatique donc, mais finalement assez commun : plusieurs personnes interrogées ont ainsi dû trouver 2 à 3 contrats de travail différents. « Et en temps de crise ! », comme le soulignait l'une d'entre elles, mettant en avant à sa manière les contraintes disproportionnées qui pèsent ainsi, de fait, sur les demandeurs d'une régularisation par le travail : « Un sans-papiers va devoir trouver 3 contrats en 4 mois. Quelqu'un avec des papiers, il en trouvera pas autant ! »³⁶.

Là encore, la recherche d'un nouveau contrat se fait sous contrainte de temps. Si certains ont pu profiter d'une demande auprès de l'OE encore pendante par exemple, ou d'un délai non expiré pour la demande de permis à la Région (3 mois suite à la première décision de l'OE), d'autres en sont réduits à introduire un recours pour obtenir un nouveau délai.

Surtout, trouver et retrouver un contrat de travail réclame un certain nombre de ressources, de qualifications et d'expériences, mais aussi de connaissances, de réseaux... Or, ces ressources sont inégalement réparties entre les différents demandeurs, qui, faute de médiations et de structures d'accompagnement communes dans leurs recherches, éprouvent plus ou moins de difficultés à trouver (et retrouver) les contrats requis. Penchons-nous d'abord sur ces moments de recherche d'un contrat.

33 Entretien du 8 mai 2012, Bruxelles. Homme arrivé en 2007. En recours contre une première décision négative de l'OE, au motif que le salaire affiché dans le contrat de travail était inférieur au salaire minimum du secteur.

34 Entretien du 12 avril 2012, Bruxelles.

35 Entretien du 16 mai 2012, Bruxelles.

36 Entretien du 23 mai 2012, Bruxelles. Homme arrivé en 2003. Sa demande de permis a été refusée et il a introduit un recours contre l'OQT qui lui a été adressé.

3.2.2. La recherche d'emploi : le demandeur prisonnier d'emplois « non-régularisables » ?

a) Quel travail pour un sans-papier ?

Les personnes rencontrées ont des niveaux de diplôme et des expériences professionnelles pour le moins diversifiés : cette femme par exemple, diplômée en informatique et secrétariat au Pérou, a travaillé comme aide-ménagère depuis son arrivée en Belgique en 2002. Cet homme, s'étant spécialisé dans le travail du bois en Arménie, a lui régulièrement travaillé dans le nettoyage industriel avant d'obtenir sa régularisation sur un contrat d'ébéniste à Gand. Cet autre, diplômé du secondaire et ayant travaillé dans différents commerces au Maroc, est vendeur sur les marchés à Charleroi. Quant à celui-ci, qui a travaillé plusieurs années dans le service d'urbanisme de sa ville au Maroc, il multiplie les petites réparations et peine à trouver un contrat à Bruxelles dans le cadre de la régularisation.

Les expériences de travail varient donc. En partie en lien avec les trajectoires de séjour d'ailleurs. Cet homme, par exemple, a une expérience dans la bureautique et l'informatique au Congo. Lorsqu'il arrive en Belgique en 2006, il dépose une demande d'asile qui, jugée recevable, lui donne droit à un permis de travail C. Il est ainsi employé pendant 10 mois comme ouvrier intérimaire dans une entreprise automobile. C'est la perte de son permis qui l'oblige à quitter cet emploi, et à rechercher du travail au noir³⁷.

Si cet homme a pu avoir une expérience de travail relativement stable et durable sur le marché formel de l'emploi, d'autres peuvent y parvenir tout en travaillant au noir. C'est le cas pour certains dans le secteur de l'aide à domicile par exemple ou encore de cet homme qui a travaillé pour le même restaurateur depuis 2006. Cependant, la perte ou l'absence de titre de séjour (et de travail) condamne souvent à ne pas avoir de travail ou d'employeur fixes et à fonctionner sur un mode quasi-journalier.

« Je travaille n'importe où. Je dois manger quand même (...) Pour les sans-papiers : le bâtiment, les abattoirs, là où tu peux travailler au noir. Dans les restos par exemple, la plonge (...) Dans la plonge, je donne mon numéro à tout le personnel, en disant s'il y a quelque chose, qu'ils m'appellent, n'importe où et n'importe quoi »³⁸.

« Je viens à 5h, 6h du matin. Je cherche du travail tout le temps, même si j'ai pas de travail fixe, mais je cherche un travail une semaine ici, 2 jours là-bas, au marché matinal, au vieux-marché, à l'abattoir. Pour vivre (...) Travailler au vieux marché, c'est 40 euros à la journée, de 5h à 13h, parfois 14h. Je travaille 1 jour, 2 jours, 3 jours. S'il n'y a pas grand-chose, je ne travaille pas »³⁹.

« La plupart des sans-papiers, ils ne travaillent pas à plein temps, ils travaillent le week-end, les heures du soir, pour du nettoyage tout ça. C'est du travail de merde, c'est la vérité »⁴⁰.

« J'étais payé parfois 2 euros de l'heure, parfois 8. Je travaillais parfois 2h, parfois 10h par jour, pour quelques jours généralement, parfois plus »⁴¹.

Par ailleurs, même si une analyse approfondie serait ici nécessaire, on constate un décalage fréquent entre le niveau de qualification et les expériences préalables des personnes et le type d'emplois occupés en Belgique : les sans-papiers, quelles que soient leurs qualifications et leurs compétences, tendent ainsi à être enfermés dans des emplois « peu qualifiés » lorsqu'ils travaillent au noir. Les personnes n'ayant jamais pu travailler légalement souffrent tout particulièrement de la destruction de leurs compétences (voir infra). La procédure de régularisation semble d'ailleurs ne pas avoir permis de revalorisation des compétences de ces personnes, du moins pas à court terme⁴², si l'on en croit le type de demandes de permis introduites notamment.

Lorsqu'il s'est agi de trouver un contrat dans le cadre de la demande de régularisation 2.8.B, ce sont ainsi principalement les secteurs de l'horeca et des commerces de petite alimentation, du nettoyage industriel et des titres services, de la construction et rénovation, ainsi que des services à la personne (coiffure notamment) qui ont été sollicités⁴³.

b) Chercher et trouver un contrat

Comment ces personnes, qui n'ont le plus souvent connu que le travail au noir en Belgique, se sont-elles organisées pour trouver un contrat de travail, qui plus est respectant les critères de temps et de salaires requis ?

Tout d'abord, le fait de demander une régularisation ne permettait pas d'accéder à un accompagnement institutionnel dans la recherche d'un emploi, que ce soit via les différents offices régionaux de l'emploi, ou encore les missions locales. Les demandeurs de régularisation par le travail ont donc mobilisé d'autres ressources : certains se sont adressés aux syndicats ou à des associations, pour être conseillés dans la réalisation de leur CV notamment, et ont ensuite démarché différents employeurs.

Parfois au hasard, se rendant d'un lieu de travail à un autre. C'est le cas de cet homme, dont le réseau de connaissances en Belgique semble de fait peu étoffé :

40 Entretien du 21 février 2012.

41 Entretien mai 2012, Charleroi. Homme arrivé en 2003, régularisé sur la base d'un contrat de vendeur.

42 On peut imaginer qu'elle favorise cette revalorisation à moyen terme. Cela dépendant alors de la qualité des critères d'attribution des équivalences de diplômes et surtout de validation des acquis et d'accès à la formation.

43 Pour la Région de Bruxelles, voir notamment la réponse de M. Benoît Cerexhe, Ministre de l'emploi et de l'économie de Bruxelles-capitale, à l'interpellation de Mme Elke Van den Brandt, Compte-rendu parlementaire du 4 juillet 2012, p. 44. Pour la Wallonie, des chiffres détaillés nous ont été communiqués par l'administration régionale en février 2012 pour chaque profession.

37 Entretien du 16 mai 2012, Bruxelles. Au moment de l'entretien, il attendait une réponse à sa demande de permis pour un emploi titres-services de technicien de surface à Leuven.

38 Entretien du 27 mars 2012, Bruxelles. Homme arrivé en 2004. Il a obtenu un permis de travail dans l'horeca.

39 Entretien du 18 avril 2012, Bruxelles. Homme arrivé fin 2005. Il attendait encore la réponse de l'OE au moment de l'entretien.

« Je suis passé par l'intérim mais ils m'ont refusé parce que je n'avais pas de papiers. C'est moi qui prends les CV et tout ça et je les dépose (...) C'était vraiment difficile parce que je cherchais toujours, mais je n'avais personne à appeler pour lui dire que j'avais besoin d'un employeur. En même temps, il y avait ce délai de 3 mois. C'est pas facile du tout quoi »⁴⁴.

Beaucoup plus souvent, les personnes ont cherché via un réseau de connaissances, qui se superpose parfois à un réseau « communautaire ». Il pouvait ainsi s'agir d'un ancien employeur qui les avait fait travailler au noir dans le passé. 16 des personnes que nous avons interrogées ont ainsi déclaré avoir trouvé (un de) leur(s) contrat(s) de travail par ce biais. Plus largement, famille, amis, voisins et connaissances fréquentant les mêmes cercles, les mêmes lieux de sociabilité, sont sollicités. S'il n'y a pas forcément de liens directs, on démarque aussi de préférence des personnes de même nationalité. C'est, pour ne prendre qu'un exemple, le cas de cet homme installé à Gand, qui, ayant une expérience de boulanger en Turquie, a circulé de boulangerie en boulangerie, en privilégiant les employeurs turcs ou d'origine turque pour décrocher un contrat⁴⁵.

De manière générale, les demandeurs n'ont pas ou peu tenté de démarcher des employeurs « inconnus », avec lesquels ils n'avaient pas de liens plus ou moins directs. On peut également imaginer que la recherche d'un emploi dans le secteur formel réclame des compétences (de présentation de soi et de valorisation de ses qualifications et expériences notamment) et des réseaux différents de ceux mobilisées dans le cadre du travail au noir, que les personnes sans-papiers auraient alors plus de mal à activer. Toujours est-il que l'idée que certains emplois leur soient inaccessibles a priori produit des effets et conduit nombre de demandeurs à « s'autocensurer » dans leur recherche et le type de démarches à entreprendre :

« Pour faire un CV et tout ça, il faut avoir un titre de séjour. Pour demander à Colruyt, Delhaize ou n'importe quelle société belge, une fois que vous n'avez pas de titre de séjour, ça ne sert à rien de parler de travail, de demander un travail »⁴⁶.

Ce que les personnes interrogées expliquent, c'est que la recherche d'un travail dans le cadre de la régularisation (c'est-à-dire comme sans-papiers cherchant un travail déclaré) réclame une relation d'écoute, de confiance a priori, voire d'obligation ressentie. Ce qui exclut donc pour certains la possibilité du porte-à-porte ou des démarches « au hasard ».

« C'est une procédure qui réclame quelqu'un qui vous connaît et vous fait confiance. C'est pas possible s'il n'y a pas de liens ou d'affinités, ou un intermédiaire (...) Se présenter dans une boîte et dire qu'on est sans-papiers, ce n'est pas possible sans affinités ou liens directs avec l'employeur. C'est comme quelqu'un qui a la peste, parce que vous risquez des amendes. C'est ce qui fait peur à certains employeurs »⁴⁷.

« Il faut avoir des connaissances, des patrons en particulier, des petits commerçants, des petites sociétés. C'est ça (...) C'est une question de confiance, de prise de risque, c'est pas facile hein »⁴⁸.

Recruter (légalement) une personne sans-papiers dans le cadre de la régularisation par le travail correspond en effet à un ensemble de contraintes supplémentaires et spécifiques. Les sans-papiers étant bien souvent les premiers à se demander ce qui pourrait bien inciter un employeur, a fortiori « étranger » à leurs cercles de connaissances donc, à entrer dans de telles complications : nécessité du contrat à temps plein, longueur de la procédure et impossibilité de faire travailler la personne avant l'obtention du titre, contrôle approfondi de l'Inspection du travail, etc.

« C'est un casse-tête pour l'employeur. Il y a beaucoup de contrôles. Des fois, vous travaillez dans votre commerce, ils (les membres de l'Inspection du travail) vous appellent pour venir (...) Ils rassemblent je ne sais pas combien de papiers : documents comptables, bilans financiers depuis la création de l'entreprise, etc. »⁴⁹.

« Les grandes sociétés ne vont pas se casser la tête à faire une demande pour t'engager. C'est bidon »⁵⁰.

Se pose dès lors ici la question de la qualité de l'information préalable reçue par les employeurs sur cette procédure de régularisation. Nombre de demandeurs disent ainsi avoir dû expliquer le principe et la procédure de régularisation pour essayer de rassurer des employeurs inquiets des sanctions encourues pour l'embauche de personnes sans-papiers. Quelques-uns ont même fait intervenir leur avocat pour expliquer la démarche et lui donner ainsi un caractère plus « formel », moins inquiétant. Ce qui réclame du temps à l'employeur potentiel, et suppose une certaine implication déjà. Généralement, les employeurs contactés semblent avoir été très peu informés au préalable de la campagne de régularisation, de ses conditions et de son déroulement. Exception, d'autant plus notable donc : ce directeur d'une agence de titres-services qui, bien informé, semble s'être montré très proactif et avoir accompagné dans leurs démarches les demandeurs de régularisation sollicitant un contrat dans son entreprise. Il y avait de fait tout intérêt puisque ces derniers ramènent alors leurs clientèles dans le giron de l'entreprise. Cette femme, qui a choisi l'agence en question par le biais d'une amie y ayant travaillé, rassurée sur le fait qu'il s'agissait d'une entreprise « correcte, tenue par un Belge », raconte ainsi les réunions d'explication organisées par le patron, sur le montage du dossier comme sur les conditions de renouvellement du permis et du titre⁵¹.

44 Entretien du 29 mars 2012, Bruxelles. Homme arrivé en 2005. En attente de la réponse de la Région pour une demande de permis dans l'horeca (nettoyage et cuisine).

45 Entretien de mai 2012, Gand. Homme arrivé en 1996. Introduisait sa demande de permis pour un emploi de boulanger.

46 Entretien du 21 février 2012, Bruxelles.

47 Entretien du 16 mai 2012, Bruxelles.

48 Entretien du 21 février 2012, Bruxelles.

49 Entretien du 21 février 2012, Bruxelles.

50 Ibidem.

51 Entretien du 28 mai 2012, Bruxelles. Femme arrivée en 2002. Régularisée sur la base d'un contrat d'aide ménagère ; préparant son renouvellement.

c) L'impossibilité du permis B

Au-delà des inquiétudes et réticences éventuelles des employeurs à embaucher un sans-papier, c'est le type de contrat exigé qui constitue une contrainte supplémentaire dans l'expérience de nombre de demandeurs. Il faut en effet un contrat à temps plein (voire des temps partiels équivalents à un temps plein, la Région flamande exigeant dans ce cas que les contrats soient conclus avec le même employeur), pour une durée d'un an au moins. Pour les personnes interrogées, c'est là un des plus grands obstacles pour trouver du travail dans des secteurs économiques qui, tout « formels » qu'ils sont, n'en cherchent pas moins à minimiser les charges sociales à payer, et à flexibiliser leur force de travail.

« Personne va te déclarer 8h par jour »⁵².

« Temps partiel, mi-temps, ils sont prêts à m'engager, mais pas avec un permis B. Pas de contrat indéterminé tout ça. C'est un peu dur de payer des cotisations, ça va jusqu'à 1700 dans l'horeca, 1700 de charges, ça veut dire presque 3000 euros pour engager quelqu'un. Pour un petit commerçant, c'est difficile, ils vont faire faillite direct »⁵³.

Les demandeurs en recherche d'emploi expliquent ainsi se retrouver bloqués face à des employeurs qui recrutent sur la base de contrats de courte durée ou à temps partiel, passent exclusivement par l'intérim ou encore fonctionnent avec des travailleurs ayant le statut d'indépendant. Cet homme, par exemple, a dû abandonner un contrat dans la restauration, son emploi du moment, parce que son patron ne pouvait lui proposer qu'un mi-temps⁵⁴. Cet autre a cherché à s'inscrire en agence d'intérim mais s'est vu répondre que les agences « ne peuvent pas faire de permis B »⁵⁵. Quant à cette femme qui a trouvé un emploi d'aide ménagère au sein d'une entreprise de titres-services, la norme des 38h n'y avait rien d'évident : son premier contrat était à mi-temps et elle a dû attendre 2 mois pour pouvoir travailler après obtention du permis, son nombre d'heures n'étant alors pas tout à fait suffisant⁵⁶.

De fait, les personnes demandant la régularisation doivent désormais trouver du travail sur un marché ou dans des entreprises, évoquant bien souvent les contraintes du marché et un poids excessif du salaire et des charges, recourent parfois aux emplois subventionnés (par lesquels l'État belge essayait de promouvoir l'embauche de travailleurs résidents précarisés), mais surtout, de plus en plus massivement, à des formes de salariat précaire⁵⁷ : du contrat de courte durée au travail non déclaré, en passant par le temps partiel, la sous-traitance, mais aussi des formes de délocalisation à des fins de dumping social par exemple. La façon dont les demandeurs perçoivent le fonctionnement du marché du travail et les dynamiques de mise en concurrence des travailleurs qui s'y jouent est ici éclairante.

« C'est très difficile de trouver un travail. C'est la crise en Europe. Comment trouver un temps plein, avec le salaire minimum ? Ceux qui ont la carte ACTIVA, l'État paye 1000 euros pour eux, et ils arrivent pas à avoir un contrat pourtant »⁵⁸.

« J'ai demandé à travailler dans des sociétés comme Colruyt ou Delhaize. Mais elles passent toutes par Actiris pour payer le moins de charges possibles »⁵⁹.

« On sait a priori que la plupart des employeurs ne vont pas accepter un permis B. Parce que l'employeur peut prendre un Polonais, un Européen de l'Est et il ne va pas payer trop. Et la plupart des sociétés, elles bougent leurs sièges en Bulgarie, en Pologne et emmènent avec eux les gens ici »⁶⁰.

« Il y a plein de sociétés de nettoyage qui n'embauchent que des gens qui ont des papiers, mais sans les déclarer. Pourquoi elles embaucheraient un sans-papiers qui demande la régularisation ? »⁶¹.

Bien sûr, les obstacles perçus par les sans-papiers dans la recherche d'un contrat de travail « standard » sont ceux rencontrés par nombre de travailleurs belges, en particulier les plus précarisés. Mais, pour ces premiers, c'est leur droit au séjour qui y est suspendu. Il y a donc, pour ces demandeurs, double peine à ne pas trouver le contrat exigé dans les délais impartis.

52 Entretien du 29 mars 2012, Bruxelles. Homme arrivé en 2004. Régularisé sur la base d'un contrat dans un commerce de textile.

53 Entretien du 21 février 2012, Bruxelles.

54 Entretien du 28 mai 2012, Bruxelles. Homme arrivé en 2006. Déposait une demande de permis pour un contrat titres-services.

55 Entretien du 8 mai 2012, Bruxelles. Homme arrivé en 2006. Régularisé sur la base d'un contrat en réparation et maintenance d'ascenseurs. Notons que, si les agences d'intérim n'engagent pas sur la base de permis B, c'est pour des raisons pratiques, les conditions de ce dernier étant mal adaptées aux exigences du travail intérimaire. D'un point de vue strictement juridique, par contre, rien ne s'oppose à un tel engagement.

56 Entretien du 28 mai 2012, Bruxelles. Femme arrivée en 2002. Régularisée.

57 Voir notamment Alain Morice, « Précarisation de l'économie et clandestinité - Une politique délibérée », *Plein droit*, n°31, avril 1996, pp. 44-50.

58 Entretien du 21 février 2012, Bruxelles.

59 Entretien du 23 mai 2012, Bruxelles.

60 Entretien du 12 avril 2012, Bruxelles. Homme arrivé en 2006, s'appretait à faire déposer une demande de permis pour un emploi dans le bâtiment.

61 Entretien du 28 mai 2012, Bruxelles. Homme arrivé en 2006, régularisé sur la base d'un contrat dans une société d'ambulance privée.

d) Contrats fragiles et dépendance à l'employeur

Qu'est-ce qui, objectivement, peut amener un employeur à embaucher une personne qui n'a jamais travaillé pour lui, qui ne dispose d'aucune qualification officiellement validée, et dont le recrutement, sur une norme d'emploi contrainte, va exiger tout un ensemble de démarches supplémentaires dans le cadre d'une campagne de régularisation mal connue ?

Les personnes interrogées sont souvent restées prisonnières d'emplois « non régularisables ». Les contrats obtenus l'ont été très majoritairement par le biais de membres de la famille, d'amis ou auprès de personnes de même origine géographique/nationale, au sein de réseaux qui se superposaient plus ou moins à ceux de leurs activités « au noir ». Ces contrats relèvent en ce sens très largement d'un régime de faveur. Avec une double conséquence :

1) Les entreprises qui ont accepté de faire des contrats n'en avaient pas toujours les moyens ou le besoin véritable. Nombre de demandes de régularisation ont ainsi échoué, temporairement ou définitivement, du fait de faillites, d'arriérés de cotisations à l'Office national de sécurité sociale (ONSS), ou encore parce que l'employeur a renoncé en cours de route.

Ce fut le cas, par exemple, de cet homme qui a obtenu un contrat auprès de celui qui l'employait au noir depuis plusieurs années. Travaillant de 7h à 18h tous les jours dans un restaurant, il n'était rémunéré que pour 80 ou 100h sur les 250 qu'il réalisait mensuellement. Il a travaillé tout le temps de la procédure, son patron étant apparemment peu inquiet d'une visite de l'Inspection du travail. 19 mois après avoir déposé sa demande de régularisation, il apprend que la demande de permis est rejetée par la Région, pour cause d'arriérés de cotisations à l'ONSS. Il dépose alors un deuxième contrat dans le délai de 3 mois imparti, mais la demande est refusée pour le même motif⁶². Le sentiment d'injustice est ici très fort puisque c'est le travailleur qui est sanctionné et perd sa chance d'être régularisé du fait de manquements au droit du travail de son employeur.

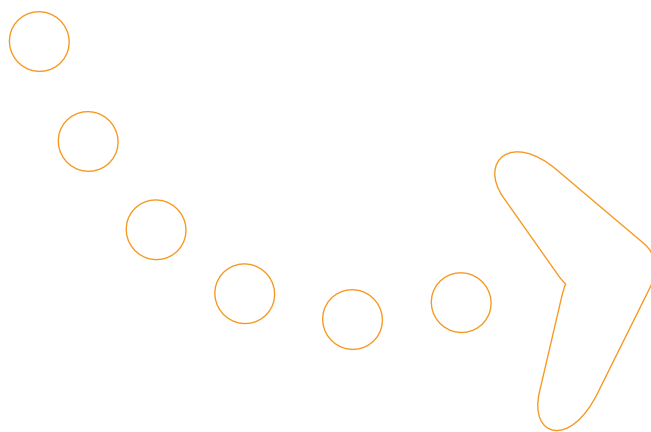
« Pourquoi me pénaliser pour l'ONSS ? C'est moi la victime. Qu'ils ferment la société et puis c'est tout. C'est comme ça que ça se passe en Flandre. Ici c'est la folie »⁶³.

Cette femme, elle, a obtenu le permis de travail sur la base d'un contrat de nettoyage auprès d'une connaissance de son cousin. Mais celui-ci renonce finalement à l'employer⁶⁴.

Et cet homme, qui avait un contrat de vendeur, de conclure : « Difficile de trouver un boulot car les employeurs ont peur des charges. Ils ne le disent pas au départ mais lorsque tu reçois le permis de travail »⁶⁵.

2) L'embauche sur le mode de la faveur nourrit par ailleurs une relation ambiguë à l'employeur et ouvre la porte à différentes formes de fraudes et d'exploitation.

La relation d'obligation est inhérente à la régularisation par le travail : le séjour régulier de la personne dépend en effet du maintien du contrat et de son renouvellement. La dépendance à l'employeur est ainsi très importante. Différentes contreparties, plus ou moins formalisées, ont ainsi pu être exigées : du paiement du contrat à la prise en charge des cotisations, en passant par du travail « gratuit » ou l'abandon d'une partie de son salaire.



⁶² Entretien du 23 mai 2012, Bruxelles. Homme arrivé en 2003.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Entretien mai 2012, Liège. Femme arrivée en 2006.

⁶⁵ Entretien du 8 mai 2012, Bruxelles. Homme arrivé en 2006. A reçu une réponse négative de la Région. A déposé une nouvelle demande d'asile.

Les témoignages en ce sens sont multiples :

« Le type même qui m'a fait le contrat, au début il m'a demandé de l'argent. J'ai dit « moi j'ai rien » et j'allais partir. Il m'a dit « Allez, venez, je vais vous rendre ce service ». En remplissant le contrat, il m'a parlé des charges sociales qu'il aurait à payer en m'embauchant »⁶⁶.

« C'était un belge ; il m'a demandé 3000 euros pour un permis B. Je lui dis : moi j'ai pas les moyens. Je travaille, donne-moi même 400 euros par mois et ça ira (...) Tous les employeurs que je connais, ils déclarent 1 travailleur, il y en a 6 au noir (...) Je connais un ami, il paye 850 euros par mois, il ne travaille pas pour cet employeur, il paye pour ses fiches de paie »⁶⁷.

Un homme, ayant trouvé un contrat par le biais d'un ami, auprès d'un employeur de même origine nationale, raconte, lui, comment il s'est vu offrir le choix de travailler pour ce dernier, qui lui ponctionnerait alors 600 euros par mois, ou de ne pas travailler avec lui, à condition cette fois de lui verser 1200 euros tous les mois. Il a finalement travaillé près de 190h après l'obtention du permis sans que son patron ne le déclare jamais. Ayant porté plainte, il décide de chercher un autre emploi par intérim. Il est cependant licencié en mai 2012, son ancien employeur ayant affirmé au nouveau qu'il était toujours sous contrat avec lui. « Jusqu'ici, je lui appartiens ». Cet homme est aujourd'hui très inquiet de ne pas pouvoir faire renouveler son titre, faute d'avoir travaillé dans les conditions requises⁶⁸.

Cet autre homme a obtenu un contrat auprès d'un ami, responsable d'une asbl proposant des formations, qui l'avait déjà fait travailler au noir auparavant. Il s'agissait d'ailleurs d'une sorte d'arrangement, cet ami lui devant encore de l'argent. Le contrat est signé en février 2011 mais jamais enregistré. 4 mois plus tard, l'employeur écrit à la Région pour déclarer que le travailleur ne s'est jamais présenté. Celui-ci perd ainsi aussitôt son permis de travail et son titre de séjour.

Au total, le fonctionnement de la régularisation par le travail a encouragé tout un ensemble de pratiques frauduleuses et abusives. Alors que certaines personnalités politiques disaient vouloir « offrir une solution à long terme aux sans-papiers qui, pendant des années, ont activement contribué au bien-être de notre société tout en restant en marge de celle-ci »⁶⁹, nombre des personnes concernées ont plutôt l'impression d'avoir été dupées, voire maintenues en esclavage, la régularisation elle-même étant une liberté sous contrôle, sujette au bon vouloir de l'employeur.

66 Entretien du 5 avril 2012, Bruxelles. Homme arrivé fin 2006. Il a d'abord reçu une réponse négative de l'OE, l'employeur en question ayant fait faillite entre-temps. Après un recours, il obtient une réponse positive de l'OE mais peine à trouver un nouveau contrat de travail.

67 Entretien du 12 avril 2012, Bruxelles. Homme arrivé fin 2003. En recours pour obtenir un délai supplémentaire afin de déposer une demande de permis pour un contrat de magasinier, trouvé hors délai de 3 mois.

68 Entretien du 28 mai 2012, Bruxelles. Homme arrivé en 2006. Régularisé sur la base d'un contrat dans une société d'ambulance privée.

69 Benoît Cerexhe, Questions parlementaires juin 2012, p. 43.

3.2.3. À la lumière des entretiens...

Avant de revenir plus systématiquement sur les différents points qui ont pu être soulevés dans le cadre de ces entretiens, et nourrir ainsi une critique construite de cette opération de régularisation, deux remarques peuvent être ici formulées.

Tout d'abord, il ne s'agissait évidemment pas ici de dresser un portrait misérabiliste. Nous l'avons vu, les demandeurs de régularisation ne sont pas restés passifs face aux difficultés et blocages rencontrés et ont, au contraire, bien que de manière inégale, su mobiliser différents outils et ressources pour y faire face et faire valoir le peu de droits auxquels ils ont accès. Ils n'en ont pas moins souffert face aux incohérences, à l'attente démesurée et au choix politique de ne pas accompagner cette attente (par une aide sociale, une autorisation provisoire de travail ou autre). Diagnostiquer l'échec de la régularisation par le travail, ce n'est donc pas faire état d'une « opération blanche » : il y a certainement, d'un côté, eu des « réussites », des personnes qui se sont ainsi hissées hors de la clandestinité⁷⁰. Mais, surtout, pour la grande majorité des personnes rencontrées, cette campagne a constitué une véritable épreuve, les a ébranlées, marquées physiquement et moralement. Pour elles, cette opération a eu des effets dévastateurs, et l'on voit mal quel type d'argument pourrait ici permettre de le justifier.

Parallèlement, si les personnes rencontrées se sont souvent montrées proactives dans leurs démarches, elles apparaissent également conscientes de leur soumission à des logiques qui les dépassent. Certains évoquent le contexte du chômage, d'autres décortiquent les mécanismes de leur exploitation, s'indignent des incohérences et de la démagogie du « jeu politique » autour de l'immigration, tandis que d'autres encore suggèrent la perméabilité des marchés du travail légal et illégal, à la faveur d'une précarisation généralisée du salariat, et derrière, du droit du travail.

Estelle Krzesko écrivait sur ce dernier point : « On voit ainsi, dans les secteurs où la couverture légale du travail est la plus fragile, se confondre la main d'œuvre légale occasionnelle et la main d'œuvre illégale (...) Les assouplissements légaux consentis aux entreprises pour leur permettre de bénéficier d'avantages analogues à ceux qu'offre le travail illégal dans la légalité aboutissent à imbriquer encore davantage les deux marchés du travail ». Et de conclure : « Au lieu de renforcer la légalité et de restreindre la clandestinité, les obstacles mis à la régularisation et à l'accès au marché du travail, affaiblissent le statut du travail et élargissent le champ de l'illégalité »⁷¹.

À la lumière de cette double remarque, il nous semble donc important de mener l'évaluation critique de cette politique de régularisation à un double niveau : celui de la procédure et de ses effets les plus visibles, mais aussi celui des logiques sous-jacentes et de ses effets plus pervers.

70 Reste à vérifier que cela soit durable et les éloigne véritablement de l'exploitation, les conditions mises en place faisant douter de cela.

71 Op. cit., p. 103. Voir note de bas de page.

4. CRITIQUE DOCUMENTAIRE

La présente analyse se base essentiellement sur les informations écrites afin d'évaluer la campagne de régularisation par le travail sur la base du critère 2.8.B de l'instruction du 19 juillet 2009. Elle complète l'analyse faite en juillet 2011 par le FAM⁷² à laquelle nous renvoyons le lecteur. Pour la plupart, les difficultés rencontrées spécifiquement dans le cadre de la régularisation par le travail se sont ajoutées et s'ajoutent à celles, de nature plus générale, décrites dans l'évaluation précédemment citée.

L'analyse permet d'emblée de relever certains problèmes.

4.1. Complexité de la procédure et délais de traitement

La procédure de régularisation par le travail passe par plusieurs étapes: introduction de la demande à la commune, enquête de résidence, transmission de la demande à l'Office des étrangers, traitement par ce dernier, transmission de la décision conditionnelle au demandeur, demande de permis de travail auprès de la Région compétente, transmission de la décision à l'Office des étrangers, transmission à la commune de l'instruction de délivrance du titre de séjour, traitement de l'instruction par la commune, convocation du demandeur et délivrance du titre de séjour. À cette procédure s'ajoute – de façon plus ou moins systématique en fonction de la Région – une procédure de vérification de l'effectivité de l'existence de l'employeur et de la conformité/légalité potentielle du contrat proposé.

L'étude du FAM citée plus haut a fait état des lenteurs de certaines communes, résultant pour partie d'une opposition politique à l'idée de régulariser, et pour partie du fait qu'il n'a nullement été tenu compte du surcroît de travail que la campagne de régularisation entraînerait pour les communes et pour les Régions, les négociations relatives à la régularisation s'étant, jusque très tard, cantonnées au niveau fédéral.

En outre, l'Office des étrangers n'a pas traité de manière prioritaire les demandes de régularisation sur la base du travail, malgré les demandes répétées de procéder dans ce sens qui ont été faites par le FAM.

La lenteur de traitement au niveau des Régions serait en partie due au fait que de nombreux dossiers seraient incomplets, selon le compte-rendu de la réunion du comité de suivi⁷³ de novembre 2010. Ceci pose deux questions :

- Comment organiser le contrôle de la complétude des dossiers et permettre aux demandeurs concernés de compléter leur dossier ?
- Comment éviter les ambiguïtés ou les informations trop peu précises, causes probables de l'introduction de demandes incomplètes ou non conformes ?

De tels délais de traitement sont particulièrement problématiques dans le cas d'une demande de régularisation par le travail dans la mesure où, d'un côté, il est peu réaliste de penser qu'un employeur de bonne foi attendra plus de quelques semaines avant de pouvoir embaucher un travailleur et où, de l'autre, le fait pour l'étranger demandeur d'être pris en train de travailler déjà chez l'employeur avec lequel il a signé le contrat de travail constitue un motif d'exclusion.

Si l'on ajoute à cela, le fait que l'employeur ne bénéficie en principe pas des aides habituelles à l'embauche, on constate que, dans la plupart des cas, les contrats de travail sont trouvés :

- de manière frauduleuse, le travailleur se soumettant à des conditions illégales dictées par l'employeur, telles que paiement du contrat de travail, prestation d'heures gratuites et autres,
- par l'intermédiaire de réseaux de solidarité, l'employeur acceptant de jouer le jeu parce qu'il connaît personnellement le travailleur ou
- par le biais des agences de titres-services.

Comment éviter, dès le départ, que les dossiers soient incomplets, notamment par le biais de mesures d'information et d'accompagnement et par la simplification de la procédure? Le rapport 2010 du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme fait état de nombreux témoignages de personnes dont l'employeur a renoncé à les embaucher et a engagé une autre personne qui pouvait immédiatement être mise au travail. Le

⁷³ Le comité de suivi sur la régularisation a réuni régulièrement le cabinet du Secrétaire d'État à l'asile et la migration de l'époque, Melchior Wathelet, l'Office des étrangers, le FAM, les ordres des barreaux francophone et néerlandophone et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme depuis septembre 2009. Il a permis aux acteurs de la société civile de faire remonter les problèmes et les questions que posaient les critères de l'instruction dans la pratique et d'obtenir des réponses et des précisions sur l'application des critères de la part des autorités.

Centre note donc que la procédure mise en place ne semble pas adaptée à la réalité économique⁷⁴.

Des délais déraisonnables peuvent facilement être invoqués, de bonne foi ou non, par l'employeur pour ne pas engager le travailleur. Le contrat signé entre les deux parties ne peut les engager l'une envers l'autre que si la procédure ne dure pas plus de trois mois.

4.2. Caractère ambigu ou peu précis des critères de régularisation

La qualité, l'exactitude et la précision de l'information relative aux conditions de régularisation et à ce qu'on peut en attendre permet aux candidats potentiels de savoir dans quoi ils s'engagent s'ils introduisent une demande, ce qui augmente la confiance et donc les résultats potentiels de la campagne de régularisation⁷⁵. Dans le cas qui nous intéresse ici, ce point concerne tant les candidats à la régularisation que les employeurs.

Une bonne information a non seulement un effet sur la décision même d'introduire une demande de régularisation ou non, mais aussi sur les chances de réussite une fois la demande introduite, les imprécisions et les ambiguïtés pouvant entraîner des erreurs dans les dossiers et donc leur rejet.

Or, plusieurs éléments d'information nécessaires à la bonne introduction des dossiers de demande de régularisation par le travail sont longtemps restés dans l'incertitude ou n'ont pas fait l'objet d'un traitement uniforme. Il s'agit notamment,

- de la forme du contrat de travail à présenter, ce point n'ayant été précisé que par l'arrêté royal du 7 octobre 2009,
- des questions d'articulation entre le séjour et le travail, réglées par l'AR susmentionné, la loi du 30 avril 1999 ne permettant pas d'octroyer un permis de travail à quelqu'un se trouvant déjà sur le territoire, sauf en ce qui concerne les travailleurs qualifiés et les cadres ou qui n'est pas ressortissant d'un pays avec lequel la Belgique a conclu une convention bilatérale,
- de la prise en compte ou non de la situation du marché du travail,
- de la validité des contrats de travail conclus avant le 15 septembre 2009, le Conseil du contentieux des étrangers ayant dû réformer la position négative de l'Office des étrangers sur ce point,
- de la prise en compte différenciée des contrats de travail, l'Office des étrangers, la Région de Bruxelles-capitale et la Région wallonne acceptant les demandes basées sur deux contrats permettant d'atteindre le salaire minimum requis alors que la Région flamande n'acceptait plusieurs contrats que s'ils étaient conclus avec le même employeur,

- de la nature et la portée de la responsabilité de l'employeur en cas de maladie, la clarté n'ayant été faite qu'en décembre 2009 quant au fait que le dit employeur ne devrait prendre en charge lui-même la maladie de son travailleur que si la déclaration Dimona et l'inscription Inami n'ont pas eu lieu, ce qui fait que ce n'est qu'à la fin de la période de régularisation que ce point a été clarifié,
- du traitement du dossier en cas de désistement de l'employeur entre le dépôt de la demande de régularisation et celui de la demande de permis de travail, la précision n'ayant été apportée qu'en février 2010 quant à la possibilité pour l'étranger de changer d'employeur dans ce cas,
- de la prise en compte des dossiers ne comprenant pas de preuve d'identité lors du dépôt de la demande mais pour lesquels cette preuve a été apportée en cours de traitement, ce point n'ayant été clarifié qu'en avril 2010,
- du traitement des demandes entachées d'erreur ou introduites tardivement du fait de l'avocat, ce point n'ayant été clarifié que lors de la réunion du comité de suivi de juillet 2011 et la prise en compte ou non de la demande dépendant en grande partie de l'attitude du bâtonnier,
- du traitement des demandes de régularisation sur la base du travail lorsque l'employeur a fait faillite, ne peut plus engager la personne ou n'a pas payé ses cotisations, point à propos duquel il n'a été précisé que lors de la réunion du comité de suivi d'octobre 2011 que l'Office ne pouvait pas prendre de décision négative sur cette seule base et que les décisions négatives de ce type pouvaient lui être renvoyées afin qu'il en prenne une autre.

Remarque à propos du dernier point: cette nouvelle approche est plutôt appréciable dans la mesure où elle prend en compte le principe selon lequel le séjour ne peut être refusé sur la base de motifs sur lesquels le demandeur n'a pas de prise. Elle illustre cependant la nécessité de règles claires et précises dès le départ, ce afin d'éviter les lenteurs administratives, mais surtout les différences de traitement en défaveur des personnes ayant reçu une décision négative sur cette base et qui, soit auraient déjà été éloignées ou seraient parties de leur plein gré, soit ne seraient pas informées de cette nouvelle approche. On signale pourtant de nombreux cas de refus sur la base d'une faillite.

Signalons également l'imprécision relative au rôle des communes et le manque de contrôle de celui-ci. À titre d'exemple, citons la contribution de Patrick Janssens et de Monica De Coninck, respectivement bourgmestre et présidente du CPAS d'Anvers à l'époque, au rapport 2010 du CECLR⁷⁶, qui fait état, d'une part, du fait que les demandes de régularisation introduites à Anvers n'ont été transmises à l'Office des étrangers qu'en août 2010 et, d'autre part, que cette lenteur est due à la surcharge de travail provoquée en partie par la volonté d'émettre un avis sur chaque demande, volonté qui est motivée par la présomption selon laquelle les migrants sont avant tout motivés par notre système de sécurité sociale et qui implique des contrôles supplémentaires non requis par l'instruction de juillet 2009. La contribution de Silvija Basic fait état d'autres modes de fonctionnement anversois, facteurs de lenteur particulièrement dommageables dans le cas d'une demande de régularisation sur la base du travail.

74 Centre pour l'égalité des chances et les lutte contre le racisme, « Rapport annuel migration 2010 », p.86

75 Cet élément a été mis en évidence notamment par l'étude *Before and after. Situation sociale et économique des personnes ayant bénéficié de la procédure de régularisation en 2000* (op.cit.)

76 Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « Rapport annuel 2010 », p. 88

Ces imprécisions et ambiguïtés ont mené à un manque de constance de la politique de l'Office des étrangers, par exemple en ce qui concerne les demandes introduites avec un contrat différent du contrat type, le rôle de l'Office lorsque la commune prend, sans raison valable apparente, une décision de non prise en considération, les cas où l'employeur fait faillite ou a des dettes ONSS.

Il semble donc que la relation entre le Gouvernement fédéral et l'Office des étrangers, d'un côté, et les communes, de l'autre, aurait eu avantage à comprendre une dimension de concertation et une dimension de contrôle de manière, d'une part, à tenir compte des besoins et difficultés des communes dans le cadre de cette campagne de régularisation et, d'autre part, à éviter les lenteurs et décisions négatives injustifiées, tant entre l'introduction de la demande et sa transmission à l'Office qu'entre la décision finale de ce dernier et la délivrance du titre de séjour (ce qui implique notamment que l'Office sache exactement à quel service communal il doit communiquer ses instructions, sans quoi elles peuvent errer d'un service à l'autre⁷⁷). Or, ni l'une ni l'autre de ces deux dimensions ne semblent avoir été remplies de manière satisfaisante. Malgré ces critiques, il y a lieu de signaler que des efforts ont été faits, notamment par l'Office des étrangers, pour diffuser l'information.

4.3. Interprétation stricte des critères

D'emblée, les critères de régularisation par le travail se sont montrés particulièrement stricts : période de régularisation limitée, rejet des demandes ne comportant pas un volume d'heures équivalent à un temps plein même si le revenu en résultant est suffisant et le droit respecté, non prise en compte des contrats de durée inférieure à un an, ni des relations de travail qui ne sont pas, à strictement parler, régies par un contrat de travail (mais, par exemple, par une bourse de recherche ou via le travail intérimaire). Il semble, en outre, que l'interprétation de ces critères – déjà stricts en soi – ait été, elle aussi, relativement stricte en plusieurs points.

Du compte-rendu de la réunion du comité de suivi de novembre 2010, il ressort qu'en cas de décision négative de la Région, l'Office des étrangers ne tient pas compte du recours introduit auprès du Ministre régional compétent. Cette pratique, confirmée par le compte-rendu de la réunion du comité de suivi de juillet 2011, fait que, dans de nombreux cas, le séjour est refusé bien que la Région ait bel et bien accordé le permis de travail in fine.

Nous avons vu que la Région flamande ne prend pas en compte les demandes de permis basées sur des contrats de travail conclus avec plusieurs employeurs.

Il peut être légitime de vouloir s'assurer que les personnes régularisées sur la base du travail, d'une part, le soient dans le respect du droit du travail et, d'autre part, ne constituent pas une charge excessive pour la collectivité. Cependant, les critères de régularisation étaient, de ce point de vue, inutilement stricts.

⁷⁷ Cf. contribution de Silvija Basic citée plus haut, loc. cit.

4.4. Problèmes de motivation

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

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

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

Un autre élément qui a contribué à accentuer l'insécurité juridique et suscité l'inquiétude chez les demandeurs et leurs conseils est que, suite à l'annulation de l'instruction du 19 juillet 2009 par le Conseil d'État en décembre 2009 et suite à l'arrêt du Conseil d'État du 5 octobre 2011 (dans lequel il est dit que le CCE ne pouvait plus se référer dans sa jurisprudence à une instruction annulée), l'Office des étrangers a changé la motivation de ses décisions et fait de plus en plus souvent référence au fait que « *les critères de l'instruction ne sont plus d'application* » et ce malgré le fait que dans la pratique l'instruction a continué à être appliquée par l'OE aux dossiers introduits sur cette base au cours de l'opération de régularisation de 2009 dans le cadre de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire. À la lecture des décisions de l'OE, il est très difficile actuellement de déterminer exactement les raisons pour lesquelles la demande 9bis ne répondait pas aux conditions du critère 2.8.B. En effet, ces motivations ne se réfèrent plus qu'à l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 et non aux conditions du critère 2.8.B de l'instruction du 19 juillet 2009 et, donc, ne spécifient pas en quoi, le cas échéant, la demande n'y répond pas.

En outre, plusieurs décisions négatives ont été prises par l'OE sur la base du fait que la personne ne joignait pas le contrat type (par la suite, il a été précisé que ce contrat devait seulement être produit lors de la demande de permis).

4.5. Difficultés du renouvellement du titre de séjour et du permis de travail

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

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

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

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

4.6. Dépendance du travailleur à l'égard de l'employeur

La réussite d'une demande de régularisation sur la base du travail dépend de plusieurs décisions ou attitudes de l'employeur sur lesquelles le demandeur n'a qu'une prise partielle ou faible, voire nulle :

- la conclusion d'un ou de plusieurs contrats de travail conformes aux critères,
- l'introduction de la demande de permis de travail endéans les trois mois de la réception de la décision conditionnelle de l'Office des étrangers,
- l'absence de recours à toute main d'œuvre irrégulière, en ce compris tout recours passé à une telle main d'œuvre, ce qui interdit la régularisation du et par le travail chez l'employeur chez qui le candidat à la régularisation travaillait déjà de manière irrégulière, ce même si l'employeur a payé une amende,
- de manière générale, le respect des règles en vigueur.

Ceci crée donc, de manière injustifiée, une discrimination entre les demandeurs en fonction de l'honnêteté, de la chance ou de l'habileté de l'employeur.

4.7. Problèmes de fraude

Un facteur de base de la corruption apparaît quand l'obtention ou non d'un « bien » convoité par une personne dépend de la décision arbitraire d'une autre personne clairement identifiée. Un exemple classique en est le cas où l'adjudication d'un marché public dépend de la décision de fonctionnaires ou mandataires politiques identifiables. Or, nous l'avons vu, l'accès au séjour légal sur la base du travail tel qu'il est organisé sur la base du critère 2.8.B de l'instruction du 19 juillet 2009, dépend en plusieurs points de la volonté de l'employeur, ce qui constitue un important facteur de fraude.

La fraude est confirmée, notamment, par le témoignage de plusieurs candidats à la régularisation, de personnes régularisées et d'avocats, qui évoquent une fréquence élevée de paiement de contrat, de travail gratuit et de paiement des charges sociales. Le seul secteur qui semble relativement exempt de fraude dans le cadre de la régularisation est celui des titres-services. On se trouve ici face à un secteur pour lequel il existe une demande notamment de la part des expatriés et fonctionnaires européens. De plus, c'est probablement le seul secteur qui a allié régularisation du travail et du travailleur puisque les entreprises de nettoyage ont engagé des personnes qui avaient déjà leur propre clientèle les utilisant en noir et qui les ont suivies en s'inscrivant comme clients de ces entreprises.

4.8. Caractère temporaire de la campagne

Il est possible de faire une distinction entre des mécanismes de régularisation (permanents) et des programmes ou campagnes de régularisation (occasionnels et de courte durée). Le choix de l'une ou de l'autre de ces possibilités, voire d'une combinaison des deux, dépend essentiellement des objectifs poursuivis. Si l'objectif est de mieux réguler le marché du travail, en ce compris mieux lutter contre la fraude, et de mieux garantir les droits des travailleurs concernés, plusieurs éléments plaident en faveur d'un mécanisme permanent débouchant sur l'octroi d'un titre de séjour à durée illimitée.

Ce mécanisme devrait en outre être basé sur des critères simples, clairs et permanents et passer par une procédure rapide et simple.

La régularisation du travail ne doit pas nécessairement passer par la régularisation par le travail, la situation de séjour et de travail des travailleurs irréguliers pouvant être régularisée sur une autre base. De manière schématique, une personne régularisée quitte en principe le secteur informel et y laisse donc une place vacante qui est alors prise par une personne non régularisée, qui soit vient d'arriver sur le territoire, soit ne travaillait pas ou peu.

4.9. Ambiguïté des objectifs

Une régularisation par le travail peut soit, viser à régulariser certaines personnes qui ne pourraient pas l'être autrement, soit être un moyen en vue d'un objectif autre: la régularisation du marché du travail ou d'une partie de celui-ci, auquel cas il est préférable que la mesure de régularisation par le travail soit un élément dans un ensemble plus vaste de mesures visant à la régularisation du travail.

De manière schématique, on peut considérer que l'offre de travail irrégulière se compose d'une partie régularisable et d'une partie non régularisable. La réussite d'une politique de régularisation du travail peut être, en principe, mesurée à l'aune de la proportion entre l'offre de travail régularisée et l'offre de travail totale. Des mesures d'ordre social, économique, fiscal ou autre peuvent accroître la part de l'offre de travail régularisable, en facilitant le recours au travail régulier et en rendant plus difficile, moins intéressant ou plus risqué, le recours au travail irrégulier.

Pourtant, on peut considérer, notamment au vu de ce qui précède et des éléments mis en lumière par l'évaluation FAM de juillet 2011, que la manière dont la campagne de régularisation par le travail a été conçue et mise en œuvre ne permettait d'atteindre ni l'un ni l'autre de ces deux objectifs. Il en résulte que la campagne de régularisation se fait surtout aux dépens des travailleurs⁷⁸.

Une campagne de régularisation du et/ou par le travail doit permettre à des employeurs ayant commis des irrégularités de régulariser leur situation, moyennant le paiement éventuel d'une amende et le contrôle de leur comportement après la régularisation. La campagne de régularisation s'en éloigne très fort dans la mesure où elle ne concerne que les employeurs en ordre et/ou suffisamment chanceux ou habiles pour échapper aux contrôles.

L'information des employeurs est un élément important d'une régularisation par et du travail. Or, il semble qu'il n'y ait pas eu de mesures prises en la matière⁷⁹.

On peut, en outre, légitimement se demander quelle est l'utilité de critères tels que le fait d'être intégré ou encore d'avoir séjourné en Belgique de manière ininterrompue depuis le 31 mars 2007 si l'objectif est de régulariser le marché du travail. De même, le fait d'avoir établi en Belgique le centre de ses intérêts affectifs, sociaux et économiques semble inutilement restrictif et ne tient pas compte de l'évolution des migrations, rien ne devant empêcher de n'établir en Belgique que l'un de ses centres d'intérêts. Se pose alors la question de l'articulation entre les règles relatives à la régularisation du séjour et cette migration pendulaire rendue possible par le faible prix des transports et par la proximité géographique des pays d'origine de nombreux migrants.

On constate donc que la procédure 2.8.B est de nature à exclure inutilement et à favoriser la fraude. Ses conditions d'octroi et de renouvellement du titre de séjour et du permis sont des facteurs de précarisation des étrangers concernés.

⁷⁸ H. Goldman, « Blanchir le séjour par le travail », *Migrations/Magazine*, Numéro 1, hiver 2009-2010.

⁷⁹ J.-F. Macours et A. Rodriguez, « La « régul » contre le travail au noir », *Ibid.*

Cette précarisation est renforcée par plusieurs facteurs :

Premièrement, des dispositions telles que l'article 21 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, l'article 29 du Code d'instruction criminelle et les articles 80 et 81 de la loi du 15 décembre 1980 pénalisent toute infraction à cette dernière loi, donc en ce compris l'entrée et le séjour irréguliers, et obligent tout fonctionnaire à dénoncer les étrangers en séjour irrégulier dont il a connaissance.

Deuxièmement, bien que cela soit incompatible avec l'article 3 de la Convention BIT 81 de 1947, relative à l'inspection du travail, ratifiée par la Belgique le 5 avril 1957 et avec l'article 6 de la Convention BIT 129, relative à l'inspection du travail dans l'agriculture, ratifiée par la Belgique le 8 septembre 1997⁸⁰, les dispositions légales susmentionnées et le mode d'organisation des inspections ont pour effet de confondre l'application du droit du travail et la répression du séjour irrégulier. Ainsi, lorsque, lors d'une inspection chez l'employeur, des travailleurs en séjour irrégulier sont trouvés, l'Office des étrangers est informé et les personnes concernées sont appréhendées et généralement éloignées, ce qui crée certaines difficultés de régularisation des cotisations dues⁸¹. Cela crée également des problèmes de paiement effectif des rémunérations dues⁸².

Troisièmement, les employeurs de première ligne, qui jouent le rôle de facteur de flexibilité de la machine économique, prennent certes plus de risques que les échelons supérieurs des chaînes de sous-traitance, dont ils sont en quelque sorte des agents. Pourtant, ces risques, même plus élevés, restent modestes. Il s'agit souvent d'entreprises difficilement identifiables. La lenteur des enquêtes mène parfois à la prescription des faits et, lorsque poursuite il y a, les employeurs qui ont eu la malchance ou la maladresse de se faire prendre bénéficient souvent d'une mansuétude particulière, aux dires de certains fonctionnaires travaillant sur ces matières.

Enfin, l'approche des migrations irrégulières est caractérisée par un déséquilibre net entre la répression et la garantie effective de l'accès aux droits que plusieurs instruments européens et internationaux reconnaissent aux étrangers en séjour irrégulier en tant que personnes humaines. Pourtant, de nombreux éléments mettent en question, d'une part, la capacité des gouvernements à réellement contrôler les migrations et, d'autre part, le caractère nuisible des migrations irrégulières.

En conséquence, que cela en soit le but ou non, la campagne de régularisation par le travail, telle qu'elle a été mise en place et appliquée, semble faire partie d'un ensemble d'éléments, dont certains ont été cités ci-dessus, et qui contribuent à fournir à l'économie belge régulière les services d'une main d'œuvre dont les droits économiques et sociaux, et en particulier le droit du travail, ne sont pas respectés. Cette campagne a permis la création ou le renforcement de marchés frauduleux dont un nombre difficilement estimable d'employeurs a profité (et aussi, vraisemblablement mais dans une mesure nettement moindre, des candidats à la régularisation). Les rares personnes régularisées se retrouvent détentrices d'un titre de séjour extrêmement précaire dépendant dans une large mesure de l'employeur, courant un risque sérieux de retomber dans l'irrégularité dans un avenir relativement proche.

La campagne de régularisation par le travail peut-elle donc être considérée comme une mise en scène visant à répondre aux pressions des mouvements de sans-papiers et à désolidariser ces derniers des autres éléments du mouvement pour la régularisation tout en ne remettant pas en cause les structures d'exploitation et l'attitude essentiellement répressive et marginalisante à l'égard des migrants en général et des migrants en séjour irrégulier en particulier ?

80 Selon lesquels «Si d'autres fonctions [que l'application du droit du travail] sont confiées aux inspecteurs du travail, celles-ci ne devront pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales ni porter préjudice d'une manière quelconque à l'autorité ou à l'impartialité nécessaires aux inspecteurs dans leurs relations avec les employeurs et les travailleurs ». Ce point est notamment clarifié par le commentaire de la Commission d'experts du BIT pour l'application des conventions et recommandations, rapport 2012, Partie 1a, relatif à l'application de la convention 81 par la Belgique, page 655.

81 Jean-Claude Heirman, directeur-général du Service d'information et de recherche sociale, Intervention lors de la rencontre du 31 mai 2012.

82 Michel Azeglio, Directeur-général du Contrôle des lois sociales, lors de la même réunion.

S'il est difficile de l'affirmer, plusieurs indices permettent de le supposer et notamment :

- le nombre extrêmement faible de personnes régularisées, dû en grande partie aux facteurs explicités ici,
- la grande vulnérabilité des candidats à la régularisation, mais aussi des personnes régularisées, à l'égard des employeurs,
- la rupture du mouvement pour la régularisation en, d'une part, un tendance modérée majoritaire selon laquelle il valait mieux engranger la mesure de régularisation malgré tous ses défauts et, d'autre part, une tendance plus radicale mais minoritaire selon laquelle le mouvement devait continuer,
- les conditions de maintien et de renouvellement des titres de séjour et travail, facteurs importants de risque de rechute rapide dans l'irrégularité,
- l'absence de tradition de régularisation par le travail en Belgique et
- l'attitude extrêmement négative d'une bonne partie de l'échiquier politique à l'égard de toute mesure de régularisation.

Il faut noter que les campagnes de régularisation sont relativement rares et modestes en Belgique, du moins si on les compare à ce qui se passe dans des pays tels que l'Espagne ou l'Italie, ainsi que nous le verrons plus loin. La dernière campagne a eu lieu il y a plus de dix ans (1999-2000) et a concerné essentiellement les anciens demandeurs d'asile. 42 000 personnes ont alors été régularisées sur la base de raisons humanitaires. Les mécanismes permanents de régularisations (9bis et 9ter) sont basés sur des raisons, humanitaires pour le premier, médicales pour le second. La régularisation du séjour sur la base du travail ne fait donc pas partie de la tradition politique belge.

Dans son ensemble, et au vu de l'attitude extrêmement négative d'une bonne partie de l'échiquier politique belge à l'égard de toute mesure de régularisation, l'instruction de juillet 2009 semble être le résultat d'un rapport de force politique dont on discerne mal le fil conducteur.

Les divers facteurs identifiés plus haut expliquent vraisemblablement le chiffre extrêmement faible de régularisation sur la base du travail. Rappelons qu'au 6 juin 2012, soit deux ans et demi après la période prévue pour l'introduction de la demande de régularisation, l'Office n'avait régularisé que 3253 personnes sur cette base et en avait débouté 4577⁸³. Au 31 mai 2012, il avait pris 7025 décisions conditionnelles positives⁸⁴.

4.10. Mesure isolée et peu concertée

Nous avons vu que la mesure de régularisation sur la base de l'instruction de juillet 2009 n'était pas intégrée dans une politique plus vaste, dépassant le seul champ migratoire, visant à régulariser le travail et à mieux appliquer le droit du travail, notamment.

Il y a lieu, également, de constater que cette mesure s'est déroulée sans véritable concertation avec les Régions et les Communautés, ce qui peut poser des questions concernant l'intégration des personnes régularisées.

L'isolement de la mesure se manifeste enfin dans le fait qu'elle a été prise sans consulter les personnes sans-papiers, les Régions, les communes, les partenaires sociaux, les associations. Ce manque de concertation peut être un facteur de non acceptation et d'échec de la mesure si ces acteurs sont censés appliquer ou accompagner une mesure qui semble leur être imposée.

Ce caractère isolé n'a, en outre, pas permis de prendre correctement en compte le caractère très inégal de l'accès à et de la qualité de l'aide juridique, ainsi que la question de la mise en relation de l'offre et de la demande de travail. Les personnes intéressées, laissées à elles-mêmes, se sont souvent limitées aux sphères connues par elles, qui sont généralement aussi celles où les chances de trouver un emploi conforme sont les plus limitées. En effet, les secteurs où travaillent les migrants irréguliers présentent des caractéristiques qui y compliquent la régularisation du travail, tels que faibles marges bénéficiaires, fortes fluctuations de la demande de travail et flexibilité élevée.

La question de l'accès aux services des agences pour l'emploi, de la reconnaissance des diplômes et de la valorisation des compétences, de l'accès aux formations et de la reconnaissance des diplômes ainsi obtenus n'a pas été prise en compte. Il en est de même de l'organisation publique de la mise en relation de l'offre et de la demande de travail ou encore des mesures en faveur des employeurs jouant le jeu honnêtement.

Tous ces éléments indiquent une mesure prise à la va-vite sur la base d'objectifs contradictoires. Le caractère conflictuel et donc contradictoire, voire incohérent de cette mesure semble dans une large mesure difficile à éviter dans un contexte caractérisé par le durcissement des politiques concernant les migrants, et en particulier par l'obsession répressive à l'égard des migrants irréguliers, la relativisation croissante du droit du travail et la dépendance complaisante de l'économie régulière, ou au moins d'une partie de celle-ci, à l'égard du recours à une offre de travail mal, voire pas protégée, dont les migrants en séjour irrégulier forment l'élément le plus vulnérable.

Or, une politique de régularisation du travail digne de ce nom va, précisément, à l'opposé de ces tendances: elle réaffirme les droits des migrants et le droit du travail et supprime la dépendance.

83 Réponse de la Secrétaire d'État, Maggie De Block à la question écrite n° 5-6235 de Freya Piryns, Groen I, Sénat.

84 Information communiquée par le cabinet du Ministre André Antoine.

5. CONCLUSION

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

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

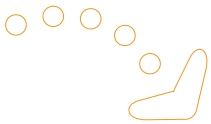
Notons à ce propos le contexte politique de l'époque, marqué par de fortes oppositions en ce compris à l'intérieur même du Gouvernement fédéral. La première condition de la réussite d'une campagne de régularisation – l'existence d'un consensus politique suffisant – n'était donc clairement pas remplie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

Au-delà d'un questionnement sur les conditions et les critères de réussite d'une régularisation par le travail, il est important de garder à l'esprit qu'une telle régularisation devrait être un outil visant à aider à réguler les flux migratoires, à limiter les irrégularités en matière de travail et à mieux respecter les droits des personnes concernées. Partant de là, il y a lieu de se demander quelles sont les voies possibles pour y arriver. La régularisation du séjour peut être une de ces voies. Mais elle n'est peut-être pas la seule et ne mène pas nécessairement à se rapprocher de ces objectifs. La campagne évaluée ici l'a clairement montré. Il importe donc d'explorer les voies alternatives éventuelles – notamment en matière d'application effective du droit du travail et des normes sociales et fiscales en général indépendamment du statut de séjour des travailleurs. La régularisation du séjour doit être vue ici comme un élément possible d'une politique cohérente plus vaste. Si l'analyse et le débat mènent à la conclusion qu'une telle politique doit inclure une telle régularisation, il faut alors se demander sur la base de quels critères celle-ci doit avoir lieu. Le travail n'est qu'un des critères possibles et n'est pas nécessairement le meilleur, même quand il s'agit de régulariser le travail. Enfin, si l'on choisit le critère travail, il s'agit de réfléchir aux modalités d'une régularisation sur cette base afin, notamment, qu'elle soit basée sur des critères clairs et réalistes, passe par une procédure simple et rapide et limite autant que faire se peut la dépendance des candidats à l'égard de l'employeur. Nous nous proposons d'explorer ces questions dans la seconde partie, à paraître, de l'analyse.



Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 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 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 | 1050 Bruxelles

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

cire@cire.be | www.cire.be



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Les associations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour la défense du droit des étrangers (ADDE)
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivium
- 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)
- Justice et paix
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)