



La politique française de régularisation du séjour sur base du travail

février 2020


CIRÉ

Introduction	3
La circulaire Valls du 28 novembre 2012	4
La régularisation : une question de pouvoir d'appréciation	4
Les situations visées par la circulaire	4
Les preuves à apporter	5
Points critiques de la circulaire	5
Absence de valeur normative	5
Difficulté à administrer la preuve du séjour et de l'emploi	6
Rôle déterminant de l'employeur	6
Précarité du titre de séjour octroyé	6
Conclusion : quelle politique de régularisation par le travail ?	7

Écrit par Mikaël Franssens - service études et politique

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2020 - cire.be

Introduction

Dans le cadre d'une réflexion plus générale sur ce que pourrait devenir la politique belge en matière de migration, de protection et de régularisation, la présente analyse jette un bref coup d'œil sur la politique française en matière de régularisation du séjour sur la base du travail. Elle décrit le cadre de cette régularisation, en évoque les principaux écueils et atouts et en tire certains enseignements. Nous verrons que cette politique française présente de sérieuses lacunes, mais aussi des éléments intéressants qui en font un élément à prendre en compte dans le cadre d'une réflexion à porter au niveau belge.

La circulaire Valls du 28 novembre 2012

La régularisation du séjour sur la base du travail est réglée par la circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière¹, communément appelée circulaire Valls (Manuel Valls, ministre français de l'Intérieur sous le président François Hollande).

LA RÉGULARISATION : UNE QUESTION DE POUVOIR D'APPRÉCIATION

La circulaire « rappelle et clarifie les principes qui régissent les modalités de réception et de traitement des demandes d'admission exceptionnelle au séjour et précise les critères d'admission au séjour sur la base desquels [les préfets pourront] fonder [leurs] décisions. Elle est destinée à [les] éclairer dans l'application de la loi et dans l'exercice du pouvoir d'appréciation qui [leur] est reconnu par la législation ».

LES SITUATIONS VISÉES PAR LA CIRCULAIRE

Ensuite, la circulaire aborde l'admission au séjour au titre du travail. Le préfet² peut octroyer un titre de séjour aux personnes qui réunissent les conditions suivantes, outre le respect de l'ordre public :

- un contrat de travail: sont privilégiées les situations dans lesquelles il existe un contrat de travail à durée indéterminée, mais entrent en ligne de compte également les contrats d'une durée minimale de six mois et les promesses d'embauche
- l'engagement à payer la taxe due à l'Office français de l'immigration et de l'intégration
- la preuve d'une ancienneté de travail de 8 mois sur les 24 derniers mois, ou de 30 mois sur les 5 dernières années
- une ancienneté de séjour d'au moins 5 ans.

Un séjour de 3 ans peut aussi être pris en compte si la personne atteste d'une activité professionnelle de 24 mois, dont 8 durant les 12 derniers mois. Le préfet peut aussi prendre en compte une présence de moins de 5 ans sur le territoire, si le demandeur participe depuis au moins 12 mois aux activités d'économie solidaire portées par un organisme agréé au niveau national par l'État. Cette participation n'est pas assimilée à un travail salarié.

Le préfet peut autoriser à la recherche et à l'exercice d'un emploi, la personne étrangère qui :

- atteste d'une durée de présence de l'ordre de 7 ans
- atteste du versement effectif de salaires prouvant une activité professionnelle égale ou supérieure à 12 mois au cours des 3 dernières années et
- ne présente ni contrat de travail, ni promesse d'embauche.

C'est à la personne étrangère de prouver l'ancienneté de sa présence sur le territoire français et de son emploi. Son employeur peut l'y aider en établissant, y compris rétroactivement, des bulletins de salaire.

Le préfet peut aussi octroyer un titre de séjour à qui atteste avoir:

- séjourné au moins 5 ans
- presté au moins 910 heures comme intérimaire, dont 310 au moins dans l'entreprise de travail temporaire (agence intérim) et
- perçu au moins 12 SMIC (Salaire minimum interprofessionnel de croissance) mensuels au cours des 24 mois précédant l'introduction de la demande.

La demande d'autorisation de travail doit prévoir une durée d'emploi d'un an au moins. Ceci peut prendre la forme d'un contrat à durée indéterminée, d'un contrat à durée déterminée de 12 mois au moins, ou de l'engagement d'une entreprise de travail temporaire à fournir un volume de travail équivalent à 8 mois sur les 12 prochains mois, y compris par des contrats de mission-formation (contrat permettant au travailleur intérimaire de se former tout en gardant sa rémunération et le bénéfice d'une protection sociale).

Le préfet peut aussi considérer le cas de la personne étrangère présentant une demande sur la base d'un cumul de contrats de courte durée.

Dans tous les cas, le demandeur doit faire la preuve d'une maîtrise élémentaire de la langue française, ne peut pas être polygame, ni présenter une menace pour l'ordre public, ou la sécurité nationale.

¹ Le texte de la circulaire est disponible sur https://www.gisti.org/IMG/pdf/circ_norintk1229185c.pdf

² Le préfet est le représentant de l'État au niveau régional. L'octroi des titres de séjour est l'une de ses nombreuses missions. Il n'examine pas les demandes de protection, qui sont de la compétence de l'OFPRA, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

La circulaire indique que le contrat de travail en cours peut se poursuivre pendant la durée de l'instruction de la demande. Elle indique aussi que l'état du marché de l'emploi ne sera pas pris en compte si, de manière cumulative :

- l'étranger fait preuve de qualifications, d'une expérience, de diplômes ou de titres en adéquation avec les caractéristiques de l'emploi
- l'employeur respecte la législation relative au travail et à la protection sociale
- les conditions réglementaires éventuelles d'exercice de l'activité considérée sont respectées
- les conditions d'emploi et de rémunération offertes à l'étranger sont comparables à celles des salariés occupant un emploi de même nature dans l'entreprise ou, à défaut, dans la même branche professionnelle et
- le salaire proposé est au moins équivalent au taux mensuel du SMIC (soit 1539,42 euros/mois brut) et ce, même en cas d'emploi à temps partiel (cette rémunération peut être atteinte au moyen de plusieurs contrats de travail).

Lors du renouvellement du titre de séjour, le préfet doit veiller au respect du Code du travail. En particulier, ils doivent refuser ce renouvellement lorsque le demandeur a été employé dans des conditions moins favorables que celles d'un Français pour une fonction similaire.

LES PREUVES À APPORTER

En matière de preuve de la présence sur le sol français, la circulaire établit une classification distinguant, du plus au moins probant, les documents émanant d'une administration publique, ceux remis par une institution privée (banque, employeur, médecin...) et les documents personnels. La circulaire indique que le préfet doit considérer l'ensemble des preuves fournies par le demandeur, et pas uniquement les preuves certaines (documents administratifs publics). Elle rappelle aussi que des absences de courte durée ne peuvent pas motiver le refus de délivrer le titre de séjour sollicité.

ABSENCE DE VALEUR NORMATIVE

Le demandeur ne peut pas invoquer la circulaire pour contester un refus de titre de séjour. La circulaire définit des situations dans lesquelles le préfet peut – mais ne doit pas – délivrer un titre de séjour, le préfet ayant toujours la possibilité d'accorder une régularisation du séjour à titre gracieux et exceptionnel. La formulation même de la circulaire est claire à cet égard. En outre, cette non-invocabilité a été confirmée par décision du Conseil d'État³.

Certains aspects de la circulaire ont été introduits par après dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Ainsi, l'article L313-14-1 introduit par la loi du 10 septembre 2018 prévoit la possibilité d'octroyer le séjour à une personne accueillie par un organisme de solidarité, justifiant de 3 années d'activité ininterrompue au sein de ce dernier, du caractère réel et sérieux de cette activité et de ses perspectives d'intégration. Cet article est une version affaiblie d'un amendement, dit amendement Emmaüs, déposé par le député Vincent Descoeur, qui prévoyait un accès de plein droit au séjour⁴.

L'article L 313-15 permet la régularisation du séjour d'un étranger devenu majeur qui a été confié à l'aide sociale à partir de ses 16 ans, qui suit une formation qualifiante et fait preuve d'insertion dans la société française. Il est à remarquer cependant que ces articles orientent le pouvoir d'appréciation de l'administration mais ne confèrent pas de droits à l'étranger. Ils autorisent en effet l'administration à délivrer un titre de séjour dans les conditions qu'ils prévoient, mais ne l'y obligent pas.

3 Communiqué du Conseil d'État du 4 février 2015, « Régularisation des étrangers en situation irrégulière » : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/regularisation-des-etrangers-en-situation-irreguliere>

4 Voir : <https://www.descoeur.com/wp-content/uploads/2018/08/Amendement-Emmaus-PJL-asile-et-immigration.pdf>

DIFFICULTÉ À ADMINISTRER LA PREUVE DU SÉJOUR ET DE L'EMPLOI

Le demandeur doit prouver l'ancienneté de son emploi. Or, la plupart du temps, les personnes sans papiers travaillent de manière non déclarée, sans contrat de travail, ni bulletins de salaires, ou sous un faux nom. L'employeur peut établir des bulletins de salaire de manière rétroactive mais il reconnaît alors devoir payer les arriérés de cotisations sociales, ce qui est dissuasif.

La personne étrangère doit aussi prouver l'ancienneté de son séjour en France. Or ayant jusqu'alors tout fait pour passer inaperçue, elle ne dispose généralement ni de documents administratifs français à son nom, ni d'autres documents tels que contrat de location, contrat de travail, bulletins de salaire... en outre les documents personnels et déclarations sur l'honneur, si l'administration en tient compte, n'ont qu'une très faible valeur probante.

Cette exigence de double preuve, du séjour et du travail, est de nature à maintenir les personnes sans papiers dans une situation de précarité et de dépendance propice à l'exploitation.

RÔLE DÉTERMINANT DE L'EMPLOYEUR

Le demandeur dépend du ou des employeur-s présent-s ou passé-s lorsqu'il veut établir son ancienneté d'emploi. Or, comme indiqué précédemment, les employeurs n'ont généralement pas intérêt à l'aider à établir cette preuve car cela les obligerait à payer les arriérés de cotisations sociales.

Il dépend également de l'employeur futur qui doit lui faire une promesse d'embauche, ou conclure avec lui un contrat de travail, et établir un dossier administratif duquel il doit ressortir qu'il respecte la législation sociale. Il a rarement un réel intérêt à le faire, en particulier s'il n'est pas en ordre en matière sociale...

PRÉCARITÉ DU TITRE DE SÉJOUR OCTROYÉ

L'étranger régularisé sur la base du travail ne peut changer d'employeur que si le nouvel employeur introduit une demande d'autorisation de travail et respecte les conditions de rémunération de l'emploi initial. La circulaire n'indique pas directement quels sont les effets du licenciement d'un travailleur étranger, mais elle indique que le préfet renouvelle ou non le titre de séjour sur la base des bulletins de salaire. Un licenciement peut donc empêcher le renouvellement de ce titre de séjour.

Conclusion : quelle politique de régularisation par le travail ?

La brève analyse qui précède montre clairement que la circulaire Valls présente de sérieuses lacunes en tant qu'instrument contribuant à régulariser le séjour des personnes sans papiers et à aider ces dernières à mieux accéder aux droits. Les constats qui précèdent rejoignent, en partie au moins, ceux qui ont été faits quant à la régularisation par le travail initiée en Belgique en 2009 dans le cadre de l'instruction du 19 juillet 2009, relatifs notamment à la dépendance accrue des travailleurs concernés à l'égard des employeurs, à la précarité du séjour octroyé et à la difficulté d'apporter les preuves nécessaires. Rappelons que le Conseil d'État avait annulé l'instruction de 2009, non en raison des problèmes évoqués, mais parce qu'il estimait qu'elle ne respectait pas le principe de séparation des pouvoirs.

La circulaire Valls ne constitue pas une réelle politique de régularisation. Cependant, elle présente certaines caractéristiques positives inconnues en Belgique et qui, avec toute la critique et la prudence qui s'imposent, peuvent servir d'éléments d'inspiration.

Elle permet aux personnes sans papiers de se faire une idée des chances de réussite d'une éventuelle demande de régularisation et de préparer au mieux cette dernière.

Elle présente l'avantage d'aborder explicitement le travail comme motif possible de régularisation du séjour et d'édicter des orientations en la matière. Néanmoins, elle n'offre pas de sécurité juridique et impose des conditions difficiles à remplir et à prouver. En Belgique, il serait judicieux d'ouvrir aux personnes sans papiers les procédures de demande de permis de travail et de séjour actuellement ouvertes aux personnes qui veulent travailler en Belgique et résident à l'étranger, ou disposent d'un titre de séjour de moins ou de plus de 3 mois. Leur permettre d'introduire une demande dans le cadre de ces procédures dispenserait de créer un dispositif spécifique de régularisation du séjour par le travail dans le cadre de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980. Cela favoriserait la régularisation de leur séjour et de leur travail, et faciliterait leur participation socioéconomique.

Elle envisage la régularisation du séjour des personnes participant aux activités d'un organisme de solidarité. Ce faisant, elle permet de considérer que l'insertion économique ne se fait pas nécessairement par le biais d'un emploi salarié. En cela, elle incite à une réflexion sur l'accès au séjour sur la base d'une insertion de type non salarial dans l'économie sociale et solidaire. Cette réflexion, qui tiendrait compte de la philosophie et des spécificités de cette économie sociale et solidaire, viserait à définir, au sein de la politique de migration économique, un cadre clair permettant à des personnes avec ou sans papiers, de tous niveaux de compétences et de qualifications, de s'y intégrer et d'obtenir un titre de séjour.

Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 28 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

CIRÉ asbl

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

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

cire.be



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

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- BePax
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Centre des Immigrés Namur-Luxembourg (CINL)
- 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)
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- L'Olivier 1996
- Le monde des possibles
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)
- Union des Progressistes Juifs de Belgique (UPJB)