

I. Edito

Crise sanitaire et pénurie de main d'œuvre : L'assouplissement opportuniste des mesures d'accès au travail pour les demandeurs de protection internationale

Face à la crise sanitaire et la fermeture des frontières, le gouvernement assouplit temporairement l'accès au travail des demandeurs de protection internationale pour pallier à une pénurie de main d'œuvre dans les secteurs agricoles et horticoles faisant traditionnellement appel à des travailleurs saisonniers étrangers. Ceux-ci pourront en effet plus rapidement accéder au marché du travail. On peut cependant regretter l'insécurité juridique liée aux lacunes de la réglementation et au manque de communication claire des autorités ainsi que la vision utilitariste de l'étranger que cette mesure traduit.

Contexte :

Par un arrêté royal de pouvoirs spéciaux numéro 14 publié au moniteur belge le 28 avril dernier, le gouvernement a assoupli les conditions d'accès au travail des demandeurs de protection internationale¹. Cet arrêté est pris en exécution de loi du 27 mars 2020 qui permet au Roi de prendre un certain nombre de mesures temporaires pour gérer les conséquences de l'épidémie Covid-19. Ladite loi l'autorise notamment à apporter des adaptations au droit du travail en vue de la bonne organisation des entreprises et de la continuité des secteurs critiques.

Cette mesure d'assouplissement, si elle peut bien entendu présenter un intérêt pour les demandeurs d'asile désireux de travailler, est cependant strictement temporaire et s'inscrit dans une vue économiquement opportuniste, à savoir les besoins criants actuels de secteurs de l'économie privés de leur main d'œuvre traditionnelle. En effet, la crise sanitaire du coronavirus ayant entraîné la fermeture des frontières, une pénurie de travailleurs saisonniers se fait vivement sentir, ceux-ci venant en général en bonne partie de l'étranger. Or, en cette période de récoltes et de moissons, un manque de travailleurs dans les domaines agricoles et horticoles est de nature à causer un véritable désastre économique dans ces secteurs. Les demandeurs de protection internationale ont donc été considérés comme un groupe « approprié » pour répondre à ce besoin de main d'œuvre².

En quoi consiste la mesure ?

Pour rappel, les demandeurs de protection internationale sont autorisés par la législation³ à travailler 4 mois après l'introduction de leur demande de protection pour autant qu'une décision du Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA) ne soit pas intervenue sur celle-ci. Si ce délai de 4 mois est atteint, ils peuvent ensuite continuer à travailler pendant le reste de la procédure, et ce, même pendant la durée de l'éventuelle procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers si un recours a été ensuite introduit contre une décision négative du CGRA.

C'est à cette condition de délai que l'arrêté de pouvoirs spéciaux apporte une dérogation⁴. En cette période de crise, les demandeurs pourront travailler sans devoir attendre l'écoulement de celui-ci.

Cette dérogation a cependant une portée limitée dans le temps puisqu'elle ne vaut que jusqu'au 30 juin 2020⁵ et est soumise à conditions.

La demande de protection doit tout d'abord avoir été « enregistrée » au plus tard le 18 mars 2020 – date pivot retenue, selon le gouvernement, pour éviter les « abus » – qui est celle du premier arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 par lequel les mesures de restriction ont débuté. Seuls les demandeurs ayant introduit leur demande avant la crise, « in tempo non suspecta », sont donc visés.

Par ailleurs, la dérogation n'est possible qu'à condition que l'employeur se porte garant de l'accueil du demandeur d'asile pendant la durée des prestations de travail.

1 [Arrêté de pouvoirs spéciaux n° 14 du 27 avril 2020](#) pris en exécution de l'article 5, § 1, 5°, de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) visant à garantir la bonne organisation du travail dans les secteurs critiques, *M.B.*, 28 avril 2020.

2 Rapport au Roi joint à l'arrêté de pouvoirs spéciaux n°14.

3 Art. 18,3° de l'Arrêté royal du 2 septembre 2018 portant exécution de la loi du 9 mai 2018 relative à l'occupation de ressortissants étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour, *M.B.*, 17 septembre 2018.

4 Art.3 de l'arrêté de pouvoir spéciaux n°14.

5 L'arrêté sortant ses effets à partir du 1^{er} avril 2020.

Notons enfin que si l'objectif premier de la mesure vise à combler les besoins du secteur agricole et horticole, elle ne semble pas strictement limitée à ceux-ci⁶.

La mesure répond-elle au prescrit légal et sa mise en pratique est-elle possible ?

Voyons maintenant si cette mesure exceptionnelle répond au prescrit légal et est applicable en pratique.

Le Roi, s'il suspend temporairement la condition de délai, ne déroge pas dans l'arrêté à une autre condition d'accès au travail des demandeurs de protection prévue par la législation applicable : celle de disposer d'une attestation d'immatriculation⁷ sur laquelle figure une mention spécifique relative à l'accès au marché du travail⁸.

En temps normal, le demandeur qui introduit une première demande d'asile se voit délivrer par sa commune de résidence, sur présentation de son annexe 25 ou 26⁹, une attestation d'immatriculation valable 4 mois à dater de l'introduction effective de sa demande¹⁰. La commune indique, lors de la délivrance initiale de l'attestation d'immatriculation, la mention suivante « marché du travail : non » sur celle-ci. Après 4 mois, si aucune décision du CGRA n'est encore intervenue, la commune proroge ce titre de séjour et y indique la mention « marché du travail : illimité »¹¹.

La détention d'une attestation d'immatriculation avec la mention appropriée est donc en principe une condition indispensable pour pouvoir travailler en tant que demandeur de protection internationale.

Dans une circulaire du 23 mars 2020, prise dans le cadre de la crise Covid-19, l'Office des étrangers a donné la possibilité aux communes de postposer la délivrance d'une première attestation d'immatriculation aux demandeurs de protection internationale¹², ceux-ci pouvant se présenter ultérieurement à cet effet¹³. La logique reposait vraisemblablement sur le fait qu'aucun demandeur n'avait accès au marché de l'emploi durant la période de 4 mois couverte par la première attestation d'immatriculation et ne nécessitait donc pas de manière urgente ce document¹⁴. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle mesure, une information publique de l'Office des étrangers sur un éventuel ajustement de ses instructions antérieures est donc souhaitable pour clarifier les choses.

Toutefois, il semblerait que l'attestation d'immatriculation ne soit finalement pas exigée en pratique. On peut en effet lire sur le site du SPF Emploi, travail et concertation sociale – ministère compétent pour édicter les règles en matière d'occupation des travailleurs étrangers en situation particulière de séjour – que « Les demandeurs de protection internationale dont la demande a été enregistrée au plus tard le 18 mars 2020 et qui souhaitent travailler ne doivent pas, à cet effet, adapter la mention sur l'Attestation d'Immatriculation. Le droit de travailler peut être déduit de leur annexe 26 si celle-ci date d'avant le 19 mars 2020 et de l'Attestation d'Immatriculation s'ils l'ont déjà reçue (même s'il y figure la mention qu'ils ne peuvent pas travailler) »¹⁵.

Cette communication laisse entendre que la seule annexe 26 pourrait suffire pour travailler si les autres conditions de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux sont remplies¹⁶.

6 L'employeur devant héberger le demandeur, cela limite cependant en pratique les possibilités. Si les employeurs de travailleurs saisonniers, qui viennent souvent de l'étranger, ont sans doute des structures d'accueil adaptées, ce n'est pas nécessairement le cas d'autres catégories d'employeurs.

7 L'article 18, alinéa 1er de l'AR du 2 septembre 2018 prévoit en effet que : « Sont autorisés à travailler, les ressortissants étrangers, détenteurs d'une attestation d'immatriculation, modèle A, conforme à l'annexe 4 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, pour autant que ce document soit détenu par une personne appartenant à l'une des catégories suivantes : ..3° les demandeurs de protection internationale... ».

8 Les demandeurs de protection ne doivent en effet plus demander de permis de travail C, qui a été abrogé suite à la réforme « permis unique » entrée en vigueur en 2019.

9 Ces annexes sont remises aux demandeurs au moment de l'introduction effective de leur demande de protection internationale.

10 Art. 74 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M. B.*, 27/10/1981.

11 Cette mention signifie que le demandeur peut, à partir de cette date et pendant toute sa procédure d'asile, travailler dans n'importe quelle profession et pour tout employeur.

12 [Office des étrangers, Instructions du 23 mars 2020 : Mesures contre le coronavirus](#). Note non accessible au public

13 Le but étant d'éviter les déplacements non essentiels.

14 Ceci peut en effet être déduit du fait que ces instructions prévoient également la possibilité de postposer la prolongation des attestations d'immatriculation déjà délivrées *sauf si le demandeur a accès au marché de l'emploi et travaille effectivement*, auquel cas une procédure de prolongation sur rendez-vous doit être prévue.

15 [Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale : « Mesures COVID 19 dans le domaine du droit du travail »](#).

16 S'il faut interpréter l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux comme suspendant également la condition de détention de l'attestation d'immatriculation et que le seul l'«enregistrement», terme de l'AR, de la demande est décisif, il y aurait lieu de permettre également l'accès au travail des demandeurs sous annexe 26 *quinquies*, c'est-à-dire des demandeurs qui ont introduit des demandes de protection internationale successives. Ceux-ci ne pouvant être mis en possession d'une attestation d'immatriculation, et donc accéder éventuellement au travail, que lorsque le CGRA a déclaré leur demande recevable (art. 75, §4 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981).

En omettant de statuer sur le maintien de la condition de possession d'une attestation d'immatriculation, l'arrêté royal crée une certaine insécurité juridique.

Notons que Fedasil, le VDAB et le Forem ont déjà conjointement mis en place des étapes pour orienter les résidents des structures d'accueil qui souhaitent effectuer de courtes missions en agriculture et horticulture vers le VDAB et le Forem afin de les mettre en contact avec les employeurs recherchant de la main d'œuvre. Ces étapes sont exposées dans un [Vademecum Covid19 du 20 avril 2020 de Fedasil](#). Ce document y indique également l'implication du choix de travailler en termes d'accueil¹⁷.

A cet égard, la condition sine qua non que l'employeur se porte garant de l'hébergement du demandeur d'asile pose sérieusement question. Si l'on comprend l'objectif d'éviter un maximum les déplacements « résidence-travail », on aperçoit mal pourquoi il s'agit d'une condition formelle. D'une part, de nombreux employeurs ne seront pas en mesure d'offrir un tel accueil – de sorte que cette condition risque de réduire à néant les objectifs de la mesure – d'autre part, une telle obligation est de nature à créer une situation de dépendance extrême entre le demandeur de protection internationale et l'employeur. N'oublions pas que les demandeurs d'asile sont des personnes considérées comme « particulièrement vulnérables » du fait de leur vécu au pays d'origine et/ou de leur trajet migratoire¹⁸.

Enfin, la mesure n'est pas uniquement destinée aux demandeurs d'asile résidant dans les centres. Ceux qui ont fait le choix de décliner cette possibilité d'accueil, pour vivre chez des membres de leur famille ou des proches par exemple, peuvent également en bénéficier. Vu l'insécurité juridique exposée ci-dessus et le manque de communication des autorités, ce droit risque cependant de rester méconnu de ceux-là.

Conclusions

Si cet assouplissement du droit au travail pour les demandeurs de protection internationale peut être salué, on peut regretter les lacunes de la réglementation et l'absence de communication claire des instances qui ne jouent pas en faveur de la sécurité juridique et risque en pratique de mettre à mal l'accès effectif au travail des demandeurs de protection.

Par ailleurs, il est également regrettable que cet assouplissement se fasse dans un cadre purement opportuniste et que le demandeur d'asile soit instrumentalisé pour répondre à une pénurie de main d'œuvre momentanée dans des secteurs économiques particulièrement difficiles et harassants, à tel point qu'en temps normal seuls des travailleurs saisonniers étrangers acceptent d'accomplir ce type de prestations pour de courtes durées. Une telle vision utilitariste est révélatrice du caractère déshumanisant de l'étranger qui, s'il ne répond pas à un besoin économique par son cerveau ou ses bras, est laissé sur le carreau.

A ce sujet, regrettons également que le gouvernement, qui a parfaitement conscience que l'agriculture est un secteur de l'emploi – parmi d'autres – dans lequel sont employés les travailleurs sans-papiers, n'ait pas adopté, à l'instar d'autres pays européens¹⁹, des mesures de régularisation de séjour pour protéger ceux-ci des exploitants véreux et leur donner le droit de travailler de manière légale et officielle. L'ADDE se joint aux nombreux appels lancés par de multiples acteurs – tant associatifs, publics que politiques – à se saisir de l'occasion de la crise actuelle pour instaurer un mécanisme de régularisation de ces personnes qui vivent parmi nous et participent, dans des conditions de précarités inadmissibles, à notre vie citoyenne et économique²⁰.

Valentin Henkinbrant, juriste ADDE a.s.b.l., valentin.henkinbrant@adde.be

¹⁷ Fedasil, [Instructions du 20 avril 2020 : Vade-Mecum Covid19](#), p.13.

¹⁸ Enfin, une telle mesure semble contraire aux prescrits de la Directive 2013/33/UE sur les normes minimales pour l'accueil des demandeurs de protection internationale en ce que l'« accueil » ne se limite pas à un « hébergement » mais comprend également un suivi social, psychologique et juridique en plus de la mise à disposition de divers biens matériels ; Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), *JOUE*, 29.06.96, L. 180/96.

¹⁹ Voir : « [Pandémie. Le Portugal régularise temporairement ses immigrés pour les protéger du Covid-19](#) », *Courrier international*, 29 mars 2020 ; « [Coronavirus : manquant de bras, l'Italie va régulariser 200.000 sans-papiers](#) », *Les Echos*, 20 avril 2020.

²⁰ Voir notamment « [Lettre ouverte à Madame Wilmès: «La régularisation du séjour des sans-papiers n'apporte que des avantages»](#), *Le Soir*, 1er mai 2020 ; « [La Belgique peut aussi régulariser les sans-papiers](#) », *carte blanche de la Ligue des droits humains*, *Le Vif*, 2 mai 2020 ; « [Sans-papiers : ignorés hier, en danger aujourd'hui](#) », *carte blanche de Simon Moutquin, député fédéral Ecolo*, *Le Vif*, 19 avril 2020 ; « [Sans régularisation, on va vers une explosion du sans-abrisme](#) », *Action logement Bruxelles*, 27 avril 2020 ; « [Proposition de mécanisme d'octroi d'un titre de séjour aux personnes sans papiers](#) », *Ciré asbl*, mai 2019.

II. Actualité législative

- ◆ Arrêté n° 2020/001 du 2 avril du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation bruxelloise ou adoptés en vertu de celle-ci, *M.B.* 9 avril 2020, *vig.* 16 mars 2020.
[Télécharger l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale >>](#)
- ◆ Arrêté ministériel du 3 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 03 avril 2020, *vig.* 3 avril 2020.
[Télécharger l'arrêté ministériel >>](#)
- ◆ Arrêté royal n° 2 du 9 avril 2020 concernant la prorogation des délais de prescription et les autres délais pour ester en justice ainsi que la prorogation des délais de procédure et la procédure écrite devant les cours et tribunaux, *M.B.*, 9 avril 2020, *vig.* 9 avril 2020.
[Télécharger l'arrêter royal >>](#)
- ◆ Arrêté du 16 avril 2020 prolongeant les délais prévus à l'article 1^{er} de l'arrêté n° 2020/001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation bruxelloise ou adoptés en vertu de celle-ci, *M.B.*, 21 avril 2020, *vig.* 16 avril 2020.
[Télécharger l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale >>](#)
- ◆ Arrêté royal du 16 avril fixant le montant minimal de la rémunération dont il faut bénéficier pour être considéré comme sportif rémunéré, *M.B.*, 30 avril 2020, *vig.* 1 juillet 2020.
[Télécharger l'arrêté royal >>](#)
- ◆ Arrêté du 18 avril 2020 du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 20 prorogeant les délais prévus par l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et par l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 3 du 18 mars 2020 concernant les matières transférées à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution et relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 22 avril 2020, *vig.* 17 avril 2020.
[Télécharger l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoir spéciaux >>](#)
- ◆ Arrêté ministériel du 17 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 03 avril 2020, *vig.* 17 avril 2020.
[Télécharger l'arrêté ministériel >>](#)
- ◆ Arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'Etat et la procédure écrite, *M.B.* 22 avril 2020, *vig.* 9 avril 2020.
[Télécharger l'arrêté royal >>](#)
- ◆ Arrêté de pouvoirs spéciaux n° 14 du 27 avril 2020 pris en exécution de l'article 5, § 1, 5°, de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) visant à garantir la bonne organisation du travail dans les secteurs critiques, *M.B.*, 28 avril 2020, *vig.* 1^{er} avril 2020. Voir l'edito de cette Newsletter.
[Télécharger l'arrêté de pouvoir spéciaux >>](#)
- ◆ Arrêté Royal du 28 avril 2020 prolongeant certaines mesures prises par l'Arrêté royal n° 2 du 9 avril 2020 concernant la prorogation des délais de prescription et les autres délais pour ester en justice ainsi que la prorogation des délais de procédure et la procédure écrite devant les cours et tribunaux, *M.B.*, 28 avril 2020, *vig.* 28 avril 2020.
[Télécharger l'arrêté royal >>](#)