Expériences vécues par les migrants au sein de l'UE dans le cadre du permis unique

Amy Weatherburn

Août 2023

REMERCIEMENTS

Assistance de Yasmine Belabbes, Ines Fernandez Lopez, Samantha Kurz, Alexandra Popova, Deborah Twahirwa, Marie Zimbo, sous la supervision du Dr Amy Weatherburn, dans le cadre de l'Equality Law Clinic de l'Université libre de Bruxelles (ULB).

En recourant à une approche transdisciplinaire qui place les problèmes juridiques dans leur contexte socio-économique, l'Equality Law Clinic offre aux étudiants en droit de l'ULB l'opportunité de travailler sur des cas réels, en collaboration avec des avocats, des ONG, des institutions nationales ou internationales, sous la supervision d'une équipe académique spécialisée.

Cette étude a été soutenue par PICUM (*Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants*).

L'auteur et PICUM souhaitent exprimer leur gratitude aux organisations suivantes pour leur inestimable soutien qui a facilité les interviews et permis d'apporter des contributions significatives à ce rapport :

- Le CNCD-11.11.11,
- la Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (ACV/CSC) et la Fédération Générale du travail de Belgique (FGTB/ABVV) ;
- *L'Association for Integration and Migration*-SIMI (République tchèque);
- La *Fundación Cepaim* (Espagne).

Nous tenons également à exprimer notre sincère gratitude aux personnes interrogées qui ont généreusement partagé leurs expériences, leurs positions et leurs perspectives. Leur volonté de participer et de contribuer a été essentielle pour rédiger un rapport complet et significatif.

En outre, nous remercions sincèrement les bénévoles dévoués qui nous ont aidés à transcrire et à traduire les interviews sur lesquels repose le présent rapport.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS *2*

1. Introduction *8*

2. Objectifs de la recherche et méthodologie *11*

3. La Directive UE « Permis unique » : état des lieux et transposition nationale en Belgique, en République tchèque et en Espagne *13*

3.1. Demande de permis unique *16*

3.2. Evaluation d'une demande *18*

3.3. Réception d'un permis unique et procédures requises en matière de visa *19*

3.4. Durée du permis unique *19*

3.5. Changement d'employeur *20*

3.6. Renouvellement d'un permis unique *20*

3.7. Chômage et fin d'un permis unique *20*

4. Demande d'emploi au sein de l'UE *22*

4.1. Qui sont les titulaires d'un permis unique en Belgique, en République tchèque et en Espagne ? *22*

4.2. La motivation à migrer *25*

4.3. Le processus de recrutement *26*

4.4. L'obtention et la conservation d'un permis unique *29*

4.4.1. La procédure de demande *29*

4.4.2. Coûts associés à l'obtention d'un permis unique *30*

MISE AU POINT - LE RÔLE DE L'EMPLOYEUR 31

4.4.3. Demande de renouvellement *34*

MISE AU POINT – REFUS ET APPELS 34

4.4.4. L'impact de la procédure de demande et de renouvellement du permis unique sur les travailleurs migrants *35*

5. Travailler et vivre dans l'UE *37*

5.1. Conditions de travail *37*

5.2. L'impact du permis unique sur les conditions de travail des travailleurs migrants 39

MISE AU POINT – LE DROIT DE CHANGER D'EMPLOYEUR 40

5.3. Intégration sociale et perspectives d'avenir *43*

6. Perspectives d'avenir pour les titulaires d'un permis unique dans l'UE *45*

7. Bibliography *51*

RESUME ANALYTIQUE

A travers toute l'Union européenne (UE), la nécessité de remédier aux pénuries sur le marché de l'emploi est une composante importante du discours politique sur l'activation du marché du travail et la migration de la main-d'œuvre[1]. Des questions telles que les défis posés par le vieillissement et la diminution de la population européenne, les transitions verte et numérique et la nécessité pour les Etats membres de l'UE d'être compétitifs à l'échelle mondiale en tant que destination attrayante pour les travailleurs potentiels sont des éléments particulièrement importants[2]. Une partie de la solution pour remédier au déficit de l'offre de main-d'œuvre a consisté pour les Etats membres de l'UE à se tourner vers les citoyens non européens. Cette situation a suscité l'élaboration d'un ensemble de mesures relatives à la migration légale composé d'instruments juridiques qui harmonisent les règles d'entrée et de séjour pour des catégories spécifiques de travailleurs migrants ressortissants de pays tiers : en particulier, les travailleurs hautement qualifiés[3], les travailleurs saisonniers[4] et les personnes faisant l'objet de transferts intragroupes[5]. Pour les ressortissants de pays tiers qui ne relèvent pas du champ d'application de ces catégories, la directive 2011/98/UE[6] sur le permis unique prescrit les règles de procédure pour leur admission à des fins d'emploi ainsi qu'un ensemble minimum de droits pour les titulaires de permis. C'est cet instrument législatif qui fera l'objet de la présente étude : nous examinerons son impact sur les expériences vécues par des ressortissants de pays tiers qui cherchent à accéder au marché du travail de l'UE en tant que titulaires d'un permis unique en Belgique, en République tchèque et en Espagne.

Nous avons adopté l'approche comparative parce que la mise en œuvre de la directive sur le permis unique a connu des variations significatives[7], avec des préoccupations particulières concernant la complexité et l'efficacité de la procédure de demande (et de renouvellement), l'exclusion de certaines catégories de migrants du champ d'application de la directive sur le permis unique et le manque de protection des travailleurs migrants contre l'exploitation[8]. Ces questions ont été examinées dans le cadre de 31 interviews semi-structurées avec des titulaires de permis uniques (potentiels, actuels et anciens), au cours desquels nous avons exploré leur expérience de la recherche d'un emploi dans l'UE, en mettant particulièrement l'accent sur la procédure d'obtention et de conservation d'un permis unique et sur l'expérience de vie et de travail au sein de l'UE. Partant des résultats observés, il est possible de discerner huit domaines clés d'amélioration dans la conception et la mise en œuvre de la directive sur le permis unique, qui contribueront significativement à garantir les droits sociaux et les droits du travail des travailleurs migrants.

---

[1] Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur un nouveau Pacte sur la migration et l'asile un nouveau pacte sur l'immigration et l'asile, COM/2020/609 final, 23.9.2020, p.24.

2 Ibid, pp 24 & 25

3 Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, JO L 155 du 18.6.2009, p. 17-29

4 Directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleurs saisonniers, JO L 94 du 28.3.2014, p. 375-390

5 Directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert intragroupe JO L 157, 27.5.2014, p. 1-22

6 Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre, JO L 343 du 23.12.2011, p. 1-9

7 Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à la Directive 2011/98/UE établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre, Bruxelles, 29.3.2019 COM(2019) 160 final.

8 Ibid.

Les permis uniques doivent être valides - pour une durée adéquate, car de nombreux travailleurs migrants dépendent actuellement de permis uniques de courte durée qui accroissent le risque d'insécurité et de précarité dans leur vie professionnelle et personnelle. En cas de chômage, il est essentiel que les permis restent valables pendant une période raisonnable pour trouver un nouvel emploi.

Il faut simplifier et rendre plus accessibles les procédures de demande et de renouvellement des permis uniques, car les participants à l'étude vivent dans une grande incertitude en raison de la longueur, de la complexité et du coût des procédures. Cela a eu des conséquences importantes sur les perspectives des travailleurs migrants qui, par exemple, se sont sentis incapables de chercher un autre emploi en raison de l'incertitude de l'issue de la procédure administrative. De même, ceux qui se sont vu opposer un refus ont souvent connu une longue période de vide juridique et de précarité, en attendant l'issue d'un recours.

Il faut réduire la dépendance à l'égard de l'employeur, car les titulaires d'un permis unique doivent actuellement à leur employeur de se retrouver dans un grand nombre de circonstances personnelles et professionnelles, telles que la demande et le renouvellement d'un permis unique, l'accès aux informations relatives au statut de la demande, le renouvellement des contrats de travail à court terme, la fourniture d'un logement, la fourniture d'informations et d'assistance, et la possibilité d'intégration sociale.

Les titulaires d'un permis unique doivent pouvoir changer d'employeur ou chercher un autre emploi sans entrave, car les conclusions révèlent que les travailleurs encourent plus de risques d'être exploités lorsque les conditions restrictives ne leur permettent pas de travailler facilement pour un autre employeur avec leur permis existant. C'est le cas en Belgique, où le travailleur doit introduire une nouvelle demande pour changer d'employeur. Lorsque les travailleurs sont seulement tenus d'informer les autorités du changement de leur situation professionnelle, comme en République tchèque, ce risque peut être réduit. Des difficultés pratiques significatives peuvent toutefois subsister, par exemple si la période de chômage est limitée ou si la procédure reste inconnue ou compliquée. Lorsqu'un travailleur a le droit illimité de changer d'employeur, comme en Espagne, sa capacité à changer de situation est grandement facilitée s'il n'est pas satisfait de ses conditions de travail et du traitement que lui réserve son employeur, ou s'il souhaite progresser dans sa carrière.

Les détenteurs potentiels et actuels de permis uniques doivent bénéficier d'un meilleur accès à l'information et à l'aide, car les participants à l'étude ne connaissaient pas toujours leurs droits sociaux et professionnels et ne savaient pas comment les faire respecter. Ils ont donc accepté des conditions de travail qui, dans certains cas, ont conduit à de graves violations de leurs droits en matière de travail. Les participants à l'étude ont indiqué qu'ils recevaient très peu d'informations et de soutien de la part des autorités publiques et/ou d'organisations tierces concernant leurs droits avant leur arrivée et quand ils ont commencé à travailler. Au lieu de cela, ils dépendent de l'employeur pour obtenir des informations qui ne sont pas toujours de leur ressort, ce qui les laisse mal informés et désemparés. Inversement, la position plus avantageuse des employeurs implique que le droit à l'égalité de traitement des titulaires de permis uniques n'est pas toujours respecté, ce qui, dans le cas d'employeurs peu scrupuleux, peut aller jusqu'à des pratiques frauduleuses et illégales et à un risque d'exploitation.

Trois autres éléments permettent de remédier au déséquilibre du pouvoir de négociation et de réduire les risques d'exploitation : premièrement, **la pleine réalisation du capital humain et social des travailleurs migrants**, car les conditions restrictives du permis unique signifient que certains participants à l'étude ont dû faire des compromis et travailler dans des secteurs pour lesquels ils étaient surqualifiés ou qui ne correspondaient pas à leurs compétences. Deuxièmement, **il faut garantir un accès effectif aux mécanismes de plainte** pour permettre aux travailleurs d'exprimer leurs préoccupations et d'accéder à des recours sans craindre de subir des sanctions ou un impact négatif sur leur statut migratoire. Dans le même ordre d'idées, **il faut instaurer des mécanismes d'inspection et de contrôle** afin d'identifier et détecter les mauvaises conditions de travail et les situations de dépendance excessive à l'égard de l'employeur qui pourraient entraîne une forme d'exploitation. Ces mécanismes doivent également assurer aux travailleurs qu'ils ne perdront pas leur permis. Troisièmement, **il conviendrait d'octroyer des permis de transition aux travailleurs victimes d'exploitation**, afin de leur permettre de stabiliser leur situation sans tomber dans l'irrégularité.

Les conclusions et les recommandations de la présente étude visent à contribuer au discours actuel, aux niveaux européen et national, sur la révision et l'actualisation de la politique de migration de la main-d'œuvre dans le cadre de la directive sur le permis unique au sein de l'UE.

1. Introduction

A travers toute l'Union européenne, la nécessité de remédier aux pénuries sur le marché de l'emploi est une composante importante du discours politique sur l'activation du marché du travail et la migration de la main-d'œuvre9. Des questions telles que les défis posés par le vieillissement et la diminution de la population européenne, les transitions verte et numérique et la nécessité pour les Etats membres de l'UE d'être compétitifs à l'échelle mondiale en tant que destination attrayante pour les travailleurs potentiels sont des éléments particulièrement importants10. Pour remédier au déficit de main-d'œuvre, les Etats membres de l'UE doivent en partie se tourner vers les citoyens non européens. L'UE s'efforce en effet depuis un certain temps d'instaurer un cadre juridique qui facilite l'accès au marché du travail européen en élaborant des règles communes en matière de migration de la main-d'œuvre11. Cependant, les Etats membres étant les premiers décideurs lorsqu'il s'agit de déterminer le nombre de permis de travail à délivrer (ou à renouveler) et les secteurs ciblés12, l'adaptation de la législation et de la politique européennes en matière de migration de main-d'œuvre requiert une approche à plusieurs niveaux, qui réponde aux objectifs nationaux et supranationaux.

Les instruments juridiques existants harmonisent les règles d'entrée et de séjour pour des catégories spécifiques de travailleurs migrants ressortissants de pays tiers : en particulier, les travailleurs hautement qualifiés13, les travailleurs saisonniers14 et les personnes faisant l'objet de transferts intragroupes15. Cependant, pour les ressortissants de pays tiers qui ne relèvent pas de ces instruments spécifiques, les règles de procédure pour l'admission sur le territoire d'un Etat membre de l'UE à des fins d'emploi sont prescrites dans la directive 2011/98/UE sur le permis unique16. C'est cet instrument législatif qui sera au centre de la présente étude; nous déterminerons son impact sur les expériences vécues par les ressortissants de pays tiers qui cherchent à accéder au marché du travail de l'UE en tant que titulaires d'un permis unique.

La directive sur le permis unique a deux objectifs principaux : premièrement, offrir une procédure simplifiée et harmonisée pour l'octroi d'un titre combiné englobant à la fois les permis de séjour et de travail, dans le cadre d'un seul acte administratif17. Une fois délivré, le permis unique

---

9 Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur un Nouveau pacte sur la migration et l'asile, COM/2020/609 final, 23.9.2020, p.24.

10 Ibid, pp 24 & 25

11 Conseil de l'Union européenne, Conclusions de la présidence, Conseil européen de Tampere, 15-16 octobre 1999, 16 octobre 1999. Commission européenne, Proposition de Directive du Conseil établissant une procédure de demande en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre, COM/2007/0638 final, 23.10.2007

12 Article 79 (5) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « Le présent article n'affecte pas le droit des Etats membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers en provenance de pays tiers sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié. »

13 Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, JO L 155 du 18.6.2009, p. 17-29

14 Directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleurs saisonniers, JO L 94 du 28.3.2014, p. 375-390

15 Directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert intragroupe JO L 157, 27.5.2014, p. 1-22

16 Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre, JO L 343 du 23.12.2011, p. 1-9

17 Ibid, préambule, considérant 3 et article 4

confère à son titulaire les droits suivants, conformément au droit national : entrer et résider sur le territoire de l'Etat membre qui délivre le permis unique; accéder librement à l'ensemble du territoire de l'Etat membre qui délivre le permis unique; exercer l'activité professionnelle spécifique autorisée par le permis unique; et être informé des droits propres du titulaire liés au permis18. Le deuxième objectif de la directive est de garantir au moins un socle commun de droits fondés sur l'égalité de traitement entre les ressortissants de l'UE et les travailleurs migrants des pays tiers dans des domaines tels que les conditions de travail, la liberté d'association, l'enseignement et la formation, la reconnaissance des diplômes et des qualifications, la sécurité sociale et les avantages fiscaux, l'accès aux biens et aux services, et les services de conseil des agences pour l'emploi19.

Les Etats membres étaient tenus de transposer la Directive sur le permis unique avant le 31 décembre 2013 et, depuis cette date, sa mise en œuvre a connu des variations significatives20. Des voix se sont élevées pour exprimer des préoccupations concernant la complexité et l'efficacité de la procédure de demande (et de renouvellement), l'exclusion de certaines catégories de migrants du champ d'application de la Directive sur le permis unique et le manque de protection des travailleurs migrants contre l'exploitation21. En effet, la réalité ne reflète pas le mécanisme du « guichet unique » qui avait été envisagé, et la mise en œuvre dans les Etats membres de l'UE a suscité des inquiétudes dans trois domaines identifiés par la Commission européenne dans son évaluation de la mise en œuvre de la Directive : premièrement, « les multiples démarches administratives requises, le temps nécessaire pour obtenir les visas d'entrée, l'autorisation d'accès au marché du travail et le respect de certaines garanties procédurales »; deuxièmement, « l'interprétation restrictive des dispositions relatives à l'égalité de traitement dans quelques Etats membres »; et troisièmement, « le manque d'information des ressortissants de pays tiers sur la possibilité d'obtenir un permis unique et sur les droits qui y sont attachés22 ».

Dans le cadre du Pacte sur l'asile et les migrations, la Commission européenne a annoncé, en septembre 2020, que la Directive sur le permis unique serait réexaminée car elle n'avait « pas pleinement atteint son objectif de simplification des procédures d'admission pour tous les travailleurs issus de pays tiers. » 23 La Commission européenne a publié une proposition de refonte de la Directive sur le permis unique en avril 202224. Elle a fait l'objet de débats au Parlement européen25

18 Ibid, Article 11

19 Ibid, Preamble, Recital 20 and Article 12

20 Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la directive 2011/98/UE établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre, Bruxelles, 29.3.2019 COM(2019) 160 final; De Lange, T., & Groenendijk, K., De Lange, T., & Gronendijk, K., The EU's legal migration acquis: Patching up the patchwork, European Policy Centre Issue Paper European Migration and Diversity Programme, 16 mars 2021 ; De Lange, T., et al, Train de mesures de l'UE sur la migration légale – Vers une approche fondée sur les droits pour attirer des talents et des compétences dans l'UE, étude demandée par la commission LIBE, décembre 2022

21 Commission européenne (2019), supra n° 20

22 Ibid., p.13

23 Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur un Nouveau pacte sur la migration et l'asile, COM/2020/609 final, 23.9.2020.

24 Commission européenne, Proposition de Directive du Parlement européen e et du conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre (refonte), Bruxelles, 27.4.2022, COM(2022) 655 final

25 Parlement européen, Rapport sur la proposition de directive du parlement européen et du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre (refonte), 13.4.2023 (COM(2022)0655 - C9-0163/2022 - 2022/0131(COD)).

et au Conseil de l'Union européenne26. Les négociations entre les institutions se poursuivent au moment de la rédaction du présent rapport.

Les principaux aspects en discussion sont : l'imposition d'une obligation aux Etats membres d'accepter une demande de permis unique à la fois dans l'Etat membre de destination et à partir d'un pays tiers (article 4), la durée maximale de la procédure de demande ou de renouvellement (article 5), le droit de chercher un emploi et de changer d'employeur pendant la validité du permis unique et le droit de rester sur le territoire et de chercher un emploi après la perte d'un emploi sans affecter la validité du permis (article 11), et de nouvelles dispositions sur le suivi, l'évaluation, les inspections, les sanctions et la facilitation du dépôt de plaintes (articles 13 et 14). L'articulation finale de ces mesures révisées doit garantir que l'accent est mis sur le renforcement de l'égalité de traitement des ressortissants de pays tiers et sur un accès équitable au marché du travail ainsi que sur la réduction de la dépendance à l'égard des employeurs et du risque de voir les travailleurs migrants tomber dans l'irrégularité27.

Dans la partie ce qui suit, nous présenterons les objectifs et la méthodologie de l'étude (2), puis nous décrirons l'état d'avancement actuel de la directive sur le permis unique en nous concentrant sur sa transposition dans les trois Etats membres de l'UE concernés par cette étude, à savoir la Belgique, la République tchèque et l'Espagne (3). Nous présenterons ensuite les résultats des expériences vécues par les titulaires de permis unique en lien avec leur souhait de chercher un emploi dans l'UE (4), en soulignant leurs motivations (4.2), leurs expériences de recrutement (4.3) et, surtout, leur expérience dans le cadre de la demande de permis unique (y compris les renouvellements) (4.4). Nous examinerons ensuite leurs points de vue concernant le travail et la vie au sein de l'UE (5). Les conclusions porteront sur l'avenir des titulaires de permis unique dans l'UE; les résultats de l'étude doivent fournir une base factuelle susceptible de contribuer à un processus de révision significatif de la directive sur le permis unique (6).

26 Conseil de l'Union européenne, Proposition de directive établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre, Bruxelles 17 mai 2023

27 Carta, S., How Europe can make work permits actually work, EUObserver, 6 mars 2023; Weatherburn, A., Guaranteeing fair and equal treatment of migrant workers in the EU: The new Single Permit as a piece of the EU's labour migration puzzle, Human Rights Here Blog, 26 avril 2023.

2. Objectifs de la recherche et méthodologie

La présente étude vise à contribuer au discours européen et national actuel sur la révision et l'actualisation de la politique de migration de la main-d'œuvre en ce qui concerne la directive sur le permis unique. Il est toutefois important de noter que, parallèlement aux développements au niveau de l'UE, la législation et la politique nationales en matière de migration de la main-d'œuvre sont en constante évolution, y compris en ce qui concerne la transposition de la directive sur le permis unique28. Cette étude a pour but de réfléchir à l'évolution de la législation et de la politique en matière de migration de la main-d'œuvre au sein de l'UE, en prenant en considération la position des travailleurs. En enquêtant sur les expériences vécues par les titulaires (futurs, actuels et anciens) de permis unique dans trois Etats membres de l'UE, à savoir la Belgique, la République tchèque et l'Espagne, la présente étude offre un aperçu inestimable pour déterminer dans quelle mesure l'instauration nationale du permis unique européen a atteint le double objectif susmentionné. Pour ce faire, nous allons :

i) examiner les implications de l'instauration du permis unique et les conditions liées à sa mise en œuvre dans la pratique; et
ii) déterminer les principaux défis auxquels les titulaires d'un permis unique sont confrontés dans leur vie professionnelle et privée.

Pour atteindre ces objectifs, l'étude se focalise sur les éléments suivants : la prestation d'un travail ou de services dans un environnement sûr et sécurisé, le respect des droits socioéconomiques, la communications d'informations et la sensibilisation aux droits, la capacité d'intégration et l'augmentation du capital humain et social29. En outre, le cadre analytique de l'étude adopte une approche fondée sur les droits qui vise à évaluer dans quelle mesure les droits des travailleurs migrants sont respectés et garantis dans la pratique. Enfin, nous ferons des recommandations pour améliorer l'approche actuelle de la politique de migration de la main-d'œuvre pour les ressortissants de pays tiers, en tenant compte de l'impact des défis rencontrés par ceux qui, malgré un statut migratoire régularisé, sont toujours sujets à l'insécurité et à la précarité, tant dans leur vie professionnelle que privée.

L'étude adopte une approche comparative qualitative pour évaluer la mise en œuvre pratique du permis unique et les expériences vécues par les titulaires de ce permis dans trois Etats membres de l'UE : la Belgique, l'Espagne et la République tchèque. Géographiquement, ces trois pays représentent des perspectives et des points d'entrée différents dans l'UE, avec une variété de nationalités principales pour les ressortissants de pays tiers résidant sur leur territoire. Sur le plan politique, comme nous le verrons plus loin, l'Espagne et la Belgique disposent toutes deux d'un système de gouvernance à plusieurs niveaux : les compétences pour décider qui a le droit de travailler et de résider ne relèvent donc pas d'une seule autorité. A l'inverse, en République tchèque, le ministère de l'intérieur est seul compétent pour octroyer des permis uniques. Sur le plan juridique, l'Espagne et la République tchèque ont transposé la Directive sur le permis unique dans les délais impartis (25 décembre 2013), tandis qu'en Belgique, la transposition tardive de la Directive a eu pour conséquence que le permis unique n'a été instauré qu'en 2019. Notons qu'outre la révision de la Directive, des

28 Voir section 3 pour plus de détails sur les changements législatifs et politiques en cours concernant la transposition nationale de la Directive sur le permis unique dans les trois Etats membres étudiés
29 Ruhs, M., *Price of Rights : Regulating International Labor Migration* (Princeton University Press, 2013)

réformes juridiques récentes en cours dans les trois pays ont un impact sur les droits accordés aux titulaires de permis unique dans un cadre national30.

La mise en œuvre de l'étude et la communication avec les participants à la recherche dans les trois pays a été innovante dans sa méthodologie, tant dans la phase de travail sur le terrain que dans la phase d'analyse. Au cours de la phase de travail sur le terrain, des organisations de la société civile (Fundación CEPAIM en Espagne, CNCD-11.11.11 en Belgique et l'Association for Integration and Migration – SIMI en République tchèque) ont identifié et interrogé les participants à la recherche, ce qui a permis de créer un environnement détendu pour les entretiens et de développer ainsi une relation de confiance avec l'organisation et/ou l'intervieweur. Cette approche présente un autre avantage : dans de nombreuses circonstances, l'intervieweur a pu dialoguer directement avec le participant à la recherche, avec un besoin très limité d'interprètes, ce qui a permis aux participants à l'étude de raconter pleinement leurs expériences. Afin d'assurer l'homogénéité et la cohérence lors de la mise en œuvre du travail sur le terrain dans trois contextes nationaux différents, une formation collective en ligne a été organisée, afin de présenter les techniques d'entretiens semi-structurés et les principaux sujets à aborder lors des entretiens. En outre, des simulations d'interview ont été effectuées afin d'identifier les difficultés ou les points nécessitant des éclaircissements supplémentaires. Cette approche a également permis de finaliser le travail sur le terrain (compte tenu de la taille et de la diversité de l'échantillon) dans un délai relativement court (8 mois). Après la phase de transcription (et dans de nombreux cas de traduction) des entretiens, la phase d'analyse a été facilitée par la participation d'étudiants en dernière année de master de l'Equality Law Clinic de l'Université Libre de Bruxelles, qui ont reçu des instructions supplémentaires sur les techniques d'analyse, notamment sur le codage et l'analyse thématique. Le Dr Amy Weatherburn a supervisé la formation des intervieweurs et le travail des étudiants.

Au total, 31 entretiens ont été menés en Belgique (9),31 en Espagne (12) et en République tchèque (10). Nous avons opté pour des critères d'éligibilité larges en ce qui concerne la taille de l'échantillon cible, sans restrictions par rapport à la profession exercée et au niveau de compétence, afin de recueillir un large éventail d'expériences. Parmi les participants, on trouve donc des demandeurs de permis unique (3), des titulaires actuels de permis unique (19) et d'anciens titulaires de permis unique (6) (à condition qu'ils aient été titulaires d'un permis unique en janvier 2019 ou après cette date). Trois participants sans papiers ont été inclus car, bien que les conditions d'accès au permis unique ne s'étendent pas aux personnes résidant irrégulièrement sur le territoire belge, leurs expériences de vie et de travail en Belgique, ainsi que leurs aptitudes, leurs compétences et leur contribution à des professions qui connaissent des pénuries sur le marché du travail sont pertinentes pour la discussion générale sur l'accessibilité des permis de séjour et de travail tels que le permis unique.

---

30 Des efforts sont consentis, en particulier, en Belgique et en République tchèque, pour prolonger la période au cours de laquelle il est possible de changer d'employeur. En Belgique, une déclaration du secrétaire d'Etat à la migration du 7 juillet 2023 a confirmé que cette période serait étendue de 90 à 180 jours si un travailleur était victime de violations de ses droits sociaux commises par son employeur : Nicole de Moor (CD&V), *Interministeriële Conferentie pakt misbruik en uitbuiting bij arbeidsmigratie aan* (7 juillet 2023). Pour les autres développements au sein des Etats membres, voir section 3

31 Pour la Belgique, les participants travaillaient soit dans la capitale bruxelloise, soit en région wallonne. Les prémisses de l'étude s'appuient sur des études antérieures menées en Belgique, qui visaient à étudier les expériences vécues par des détenteurs d'un permis unique en Flandre qui travaillaient dans des professions moyennement qualifiées et en pénurie. A cet égard, le cadre analytique et les sujets thématiques sont les mêmes et permettent donc une comparaison avec les résultats de la présente étude. Cf. Weatherburn, A., Herman Kruithof, E., & Vanroelen C., *Labour Migration in Flanders and the use of the single permit to address labour market shortages: the lived experiences of single permit holders working in medium skilled bottleneck professions*, VUB Interface Demography Working Paper N° 2022-01, Avril 2022

3. La Directive UE « Permis unique » : état des lieux et transposition nationale en Belgique, en République tchèque et en Espagne

La directive européenne sur le permis unique n'empiète pas sur les compétences des Etats membres en matière de législation et de politique de migration de main-d'œuvre, telles que prévues par l'article 79(5) du TFUE, mais elle prescrit des règles minimales concernant un nombre limité d'aspects procéduraux de l'admission et des droits des ressortissants de pays tiers et laisse une marge d'appréciation pour la mise en œuvre de la directive dans le contexte national. Dans la pratique, le pouvoir discrétionnaire des Etats signifie que la transposition de la directive au niveau national peut varier d'un Etat membre à l'autre et n'a pas conduit à l'harmonisation procédurale envisagée32. Une approche disparate de l'utilisation du permis unique est également mise en avant par les dernières données statistiques, qui montrent que sur les 2,9 millions de ressortissants de pays tiers ayant obtenu un permis unique dans l'UE en 202133, trois pays – à savoir l'Espagne (l'un des pays étudiés), la France et l'Italie – représentaient 70% de l'ensemble des permis uniques34. La majorité des permis ont été délivrés pour des motifs de travail ou des raisons familiales (autrement dit, les personnes ont été admises sur la base de la réunification familiale ou parce qu'elles travaillent) et avec une validité de 12 mois ou plus en 202135. Il est également important de noter que, comme la directive sur le permis unique n'est pas une voie d'accès en soi et qu'elle a une large portée, ses dispositions peuvent s'appliquer – ou être appliquées volontairement par les Etats membres – à une série de permis de séjour et de travail différents, tels que prévus dans le cadre de la politique nationale de migration de la main-d'œuvre. La majeure partie de cette section se concentre sur la trajectoire de migration de la main-d'œuvre la plus pertinente à laquelle la directive sur le permis unique s'applique : en Belgique, le « *Single Permit* », en République tchèque, la « *Employee Card* » et en Espagne, le « *Temporary Residence and Work Visa* ».

La Belgique, la République tchèque et l'Espagne ont transposé la directive. Toutefois, il convient de noter que la Belgique et l'Espagne ont reçu une mise en demeure de la Commission parce qu'elles n'avaient pas entièrement transposé la directive à la date limite de transposition, à savoir le 25 décembre 201336. Le retard dans la transposition peut être (partiellement) attribué à des mécanismes de gouvernance nationaux qui prévoient une division des compétences en matière d'immigration et d'emploi37. Par exemple, en Belgique, depuis la sixième réforme de l'Etat en 2014, les compétences sont réparties à plusieurs niveaux : l'Office des Etrangers est compétent pour réglementer le droit de séjour et les quatre gouvernements régionaux sont compétents pour déterminer le droit au travail38. La mise en œuvre de la directive en Belgique a d'abord fait l'objet d'un accord de coopération conclu

32 De Lange, T., & Groenendijk, K., (2021), supra n° 20, p. 16

33 Eurostat, *Residence permits – statistics on authorisations to reside and work*, December 2022 (including first permit, renewals and change of status); Ministère espagnol de l'emploi et de l'économie sociale, *Statistics on Work Permits for Foreign Nationals*, consulté le 1er juillet 2023

34 Ces pays sont systématiquement dans le top trois depuis 2014. La disproportion dans la répartition des permis uniques entre les Etats membres de l'UE a également été observée par De Lange, T., & Gronendijk, K., (2021), supra, n° 20 p. 14

35 Eurostat (2022), supra n° 33; Ministère espagnol de l'emploi et de l'économie sociale, supra n° 33

36 Commission européenne, Procédures d'infraction du mois d'avril : principales décisions, 29 avril 2015, consulté le 1er juillet 2023 La Belgique a transposé la Directive en 2019, et l'Espagne en 2014. Voir également Angel Cabra De Luna, M., « *La Union Europea* », *Boletin de informacion*, 2015, p. 9; Mohimont, P., « Permis unique en Belgique et réalité pratique », (2018) *Revue du droit des étrangers*, n° 197, 5-15, p. 8

37 Van der Elst, E., & Bronckaers, N. (2019). « Mise en œuvre très attendue de la directive 2011/98/UE relative à une procédure de demande de permis unique et ses implications pour le cadre législatif belge sur l'emploi des ressortissants étrangers » dans la revue *Tijdschrift Voor Vreemdelingenrecht*, 2, 106-119

38 A savoir, la Région wallonne la Région flamande, la Région de Bruxelles-capitale et la Communauté germanophone

le 6 décembre 2018 entre l'Etat fédéral et les gouvernements régionaux39, qui a conduit à un cadre général transposé dans la loi belge sur l'immigration par une loi fédérale adoptée le 24 décembre 201840 et des décisions ultérieures des gouvernements régionaux41.

	Belgique	République tchèque	Espagne
Nombre de permis délivrés en 202142	11.519	73.079	324.714
Validité de 12 mois ou plus	11.519	64.696	319.063
Nombre de renouvellements en 202143	5.609	58.755	114.411
Genre	74% hommes; 26% femmes44	70% hommes; 30% femmes45	54% hommes; 46% femmes46
Nationalité (top 5)	1. Inde (± 1.713) 2. Turquie (540) 3. Maroc (437) 4. Tunisie (270) 5. Japon (257)47	1. Ukraine 2. Mongolie 3. Russie 4. Vietnam 5. Serbie48	1. Maroc 2. Honduras 3. Colombie 4. Pérou 5. Venezuela49

Tableau 1: Permis uniques (nombre de permis délivrés et renouvelés) et détenteurs de permis unique (par genre et nationalité) – Statistiques 2021 pour la Belgique, la République tchèque et l'Espagne

39 Accord de coopération du 6 décembre 2018 entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-capitale et la Communauté Germanophone sur la mise en œuvre de l'accord de coopération du 2 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-capitale et la Communauté Germanophone sur la coordination entre la politique d'accès au travail et la politique relative aux permis de séjour et aux normes qui gouvernent l'emploi et la résidence des travailleurs étrangers, Moniteur belge, 18 juillet 2019

40 Loi du 22 juillet 2018 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Moniteur belge, 24 décembre 2018; Arrêté royal du 12 novembre 2018 modifiant l'Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à séjourner et à travailler sur le territoire du Royaume, Moniteur belge, 24 décembre 2018

41 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 juillet 2018 modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 sur l'occupation de travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'instauration d'une procédure unique et d'un permis unique. Moniteur belge, 8 juillet 2020; Arrêté royal du 2 septembre 2018 du gouvernement wallon portant exécution de la loi du 9 mai 2018 relative à l'occupation de ressortissants étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour. Moniteur belge, 17 septembre 2018; Décret du 7 décembre 2018 du gouvernement flamand portant exécution de la loi du 30 avril 1999 sur l'occupation de travailleur étrangers – Moniteur belge, 21 décembre2018; Arrêté gouvernemental du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 sur l'occupation de travailleurs étrangers. Moniteur belge, 27 juin 2018

42 Eurostat, Permis unique délivré par type de décision, durée de validité, dernière mise à jour le 23 mars 2023, consulté le 1er juillet 2023

43 Ibidem

44 Des données ventilées par Région sont également disponibles : 33% pour la Région de Bruxelles-capitale, 19% pour la Flandre et 29% pour la Wallonie. Myria, La Migration en chiffres et en droits 2022, Migration économique, libre circulation et étudiants, pp 9-11

45 Données dans le dossier de l'auteur, fournies par l'Association pour l'intégration et la migration – SIMI

46 Ministère espagnol de l'emploi et de l'économie sociale, supra n° 33

47 Myria (2022), supra n° 44, pp 9-11

48 Données dans le dossier de l'auteur, fournies par l'Association pour l'intégration et la migration – SIMI

49 Ministère espagnol de l'emploi et de l'économie sociale, supra n° 33

De la même manière, la décentralisation politique a également un effet sur les permis de travail et de séjour en Espagne50. L'Etat est exclusivement compétent en matière d'immigration et d'octroi de permis de travail. Toutefois, en vertu de l'arrêté royal 1463/200951, la région autonome de Catalogne est compétente pour décider du droit du travail, puisqu'elle dispose d'une juridiction sur l'application de la législation du travail52.

Changements imminents dans le système espagnole suite à une réforme légale

Depuis la transposition de la directive en Espagne, la procédure d'obtention du permis unique – également connu sous le nom de « visa temporaire de séjour et de travail » – est régie par l'arrêté royal 557/201153. Toutefois, un arrêté royal54 adopté en 2022 a introduit des modifications à la législation espagnole en vue de renforcer la conformité avec la directive. L'objectif de cette réforme est d'apporter une réponse rapide aux déséquilibres croissants du marché du travail espagnol liés à la pénurie de travailleurs migrants, ainsi qu'aux situations préexistantes qui n'ont pas été résolues dans le cadre de l'ordre juridique national. Dans ce contexte, la réforme vise à améliorer le traitement des dossiers par le biais de la création d'une nouvelle unité administrative. Dans des circonstances normales, le délai moyen de traitement d'un permis de séjour et de travail est d'environ trois mois. Toutefois, ce délai a été prolongé en raison de la capacité limitée de l'office des étrangers à répondre rapidement et efficacement aux demandes, tant pour les permis initiaux que pour les renouvellements. Cette lacune actuelle de l'Espagne doit être comblée afin de garantir non seulement les intérêts légitimes des entreprises, mais aussi ceux des travailleurs des pays tiers. Cette réforme facilitera l'obtention des autorisations par les entreprises, sans difficultés bureaucratiques majeures, et apportera une plus grande sécurité juridique aux travailleurs. Pour atteindre cet objectif, l'arrêté royal 629/2022 prévoit un renforcement des descriptions de postes, une amélioration de l'attractivité des emploi, un financement adéquat pour ces emplois et des mesures pour retenir les talents, ainsi que la création d'une unité flexible et centralisée pour soutenir les bureaux dans le traitement des demandes55.

La directive stipule que l'acte administratif unique combinant un permis de séjour et un permis de travail est constitué par la décision de délivrer, de modifier ou de renouveler le permis unique (Article 4 (2)). La répartition des compétences administratives entre différentes entités publiques en Belgique et en Espagne montre qu'en dépit de l'objectif de la directive de fournir un « acte administratif unique », il subsiste des défis liés à la répartition des compétences, tels que la capacité de délivrer des permis uniques en temps utile (considérant 4)56. En Espagne, le traitement administratif des demandes de permis unique a été considéré comme un obstacle car il empêche une « vision globale de la politique d'admission; il présente des obstacles à l'unité du marché et crée des chevauchements horizontaux au

50 Pi-Suñyer, C. V., *The Transition to a Decentralized Political System in Spain*, Ottawa, Forum of Federations, 2010, p. 4

51 Arrêté royal 1463/2009 du 18 septembre sur le transfert de fonctions et de services au Generalitat de Catalogne en matière d'immigration : autorisations initiales de travail indépendant ou salarié pour les étrangers dont la relation de travail se situe en Catalogne B.O.E., 22 septembre 2009

52 Commission pour la Réforme de l'Administration publique, « *Reform of the Public Administrations* », disponible sur www.transparencia.gob.es, p. 119

53 Arrêté royal 557/2011du 20 avril 2011, approuvant le règlement de la loi organique 4/2000, relative aux droits et libertés des étrangers en Espagne et à leur intégration sociale, suite à sa réforme par la loi organique 2/2009, B.O.E., 30 avril 2011

54 Arrêté royal 629/2022 du 26 juillet 2022 modifiant le règlement de la loi organique 4/2000 « relative aux droits et libertés des étrangers en Espagne et à leur intégration sociale » suite à sa réforme par la loi organique 2/2009 approuvée par le décret royal 557/2011, B.O.E., 27 juillet 2022

55 Chapitre IV « *Residencia temporal y trabajo para cuenta ajena de duración determinada* », relative au permis unique, du nouvel arrêté royal 629/2022 entré en vigueur et modifiant la *Ley de Extranjería*. Une dernière partie relative à la suppression des articles intégrant le Chapitre IV « *Residencia temporal y trabajo por cuenta ajena de duración determinada* » n'entrera toutefois en vigueur que le 26 juillet 2023 et constituera la dernière étape de la réforme espagnole en cours.

56 Commission européenne, Fitness check on EU Legislation on legal migration, Bruxelles le 29 mars 2019 SWD(2019)1055 final, p.20; De Lange, T., et al, (2022), supra n° 20, p.17

niveau de l'Etat et du gouvernement régional57. » A cet égard, la division des compétences en Espagne est considérée comme augmentant la charge bureaucratique et rendant difficile le maintien de critères homogènes dans la gestion de la migration de la main-d'œuvre sur l'ensemble du territoire de l'Etat espagnol58. En Belgique, la manière dont la répartition des compétences est organisée entre les autorités fédérales et régionales a été considérée comme un obstacle à la lutte contre la fraude sociale et, dans certains cas, contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail. Cette question a été particulièrement soulevée lors des récents scandales impliquant des allégations de traite d'êtres humains à grande échelle et d'abus de titulaires de permis uniques en Flandre59.

Bien que la République tchèque ne dispose pas d'une telle répartition des compétences entre différents niveaux de gouvernance de l'Etat national, 69 mesures législatives ont néanmoins été adoptées pour mettre en œuvre le permis unique à l'échelle nationale60. En effet, la législation sur le permis unique s'est accompagnée d'une révision du système de visas de longue durée pour les travailleurs étrangers. La « loi sur l'emploi » (n° 435/2004 Coll.) a été modifiée pour remplacer le visa pour un séjour de plus de 90 jours à des fins d'emploi par un permis de séjour de longue durée à des fins d'emploi et par une Carte verte. Depuis le 24 juin 2014, avec l'entrée en vigueur de la loi sur le séjour des ressortissants étrangers (n° 326/1999 Coll.), ces trois types de permis de séjour ont été remplacés par la « carte de travailleur » (c'est-à-dire un permis unique), qui est désormais délivrée aux ressortissants de pays tiers qui souhaitent travailler plus de 90 jours61.

3.1. Demande de permis unique

Malgré les différents mécanismes qui entrent en jeu lors de l'introduction d'une demande de permis unique, en **Belgique**62, il ne faut introduire qu'une seule demande auprès de l'autorité régionale compétente. L'employeur qui propose l'emploi doit introduire la demande en ligne sur le portail « *Working in Belgium* »; les travailleurs ne peuvent pas introduire leur demande eux-mêmes. Si le futur travailleur n'a pas de permis de séjour au moment de la demande, il ne doit pas être présent sur le territoire belge. Si le futur travailleur dispose d'un permis de séjour, la demande doit être introduite avant l'expiration de celui-ci. Ladite demande de permis de travail est équivalente à une demande de permis de séjour (et vice versa)63. Cela signifie que cette demande doit également être complétée par les documents nécessaires pour la partie relative à la résidence64. Le permis unique s'applique à tous les ressortissants de pays tiers qui souhaitent travailler plus de 90 jours en Belgique. Il est important de noter que la procédure de demande unique (le guichet unique) est requise même pour les catégories de travailleurs qui sont exclues en vertu de la Directive de l'UE, par exemple les travailleurs saisonniers, les travailleurs hautement qualifiés (carte bleue) et les personnes transférées à l'intérieur d'une entreprise. Actuellement, seules les personnes au pair ne sont pas tenues

57 Commission for the Reform of Public Administration, supra. 52, p. 120
58 Noticias Juridicas, "El Gobierno establecerá un permiso de trabajo para extranjeros único en toda España", disponible sur www.noticias.juridicas.com, 25 juin 2013, consulté le 1er juillet 2023
59 Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives Compte Rendu Analytique / CRABV 55 COM 1010, 1er mars 2023, pp 1-11; Commission spéciale chargée d'évaluer la législation et la politique en matière de traite et de trafic des êtres humains, Rapport fait au nom de la commission spéciale par Mmes Sophie De Wit et Els Van Hoof et MM. Simon Moutquin, Emmanuel Burton et Ben Segers, 12 juin 2023, p. 20
60 EUR-Lex, Mesures nationales de transposition communiquées par les Etats membres concernant la Directive 2011/98/UE, disponible sur https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/NIM/?uri=celex:32011L0098, consulté le 20 mai 2023.
61 La Carte bleue UE reste d'application.
62 Article 18, § 1, Accord de coopération du 2 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-capitale et la Communauté Germanophone sur la coordination entre la politique d'accès au travail et la politique relative aux permis de séjour et aux normes qui gouvernent l'emploi et la résidence des travailleurs étrangers, Moniteur belge, 24 décembre 2018 (ci-après nommé Accord de coopération, 2018)
63 Article 21, Accord de coopération, 2018
64 Article 18, § 3, Accord de coopération, 2018

de soumettre leur demande via ce système en ligne.

En **République tchèque**, le travailleur peut introduire lui-même la demande de Carte de Travailleur auprès de l'ambassade ou, en République tchèque, auprès d'un bureau du ministère de l'intérieur. La Carte de Travailleur permet à son titulaire de résider et de travailler, en occupant l'emploi pour lequel la Carte de Travailleur a été délivrée ou auprès d'un autre employeur, avec l'accord du département de l'asile et de la politique migratoire du ministère de l'Intérieur65. La Carte de Travailleur ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers énumérés à l'article 98 de la loi sur l'emploi, n° 435/2004 Coll, ni aux ressortissants de pays tiers auxquels un visa de longue durée a été délivré sur la base d'une autorisation de séjour ou aux fins d'un travail saisonnier66.

En **Espagne**, la procédure d'obtention du visa temporaire de résidence et de travail dépend du type de permis demandé. Lorsque le permis de résidence et de travail est demandé pour un travailleur salarié (*por cuenta ajena*), l'intéressé ne peut pas demander directement le permis lui-même. L'employeur qui propose l'emploi doit introduite lui-même la demande. Le permis de séjour et de travail pour un travail salarié est le type de permis le plus couramment demandé et il incombe à l'employeur ou à un représentant autorisé de présenter la demande au nom du travailleur67. Lorsque le visa de séjour temporaire et de travail est destiné à un travail indépendant (*por cuenta propia*), le travailleur doit introduire lui-même la demande. La demande peut être effectuée via une plateforme numérique « Mercurio » par les demandeurs et leurs représentants légaux, selon le type de procédure. Toutefois, l'accès à la plateforme nécessite l'installation d'un certificat numérique et de l'application Autofirma, ce qui a posé des difficultés techniques à certains demandeurs.

Le tableau ci-dessous décrit les conditions et documents requis pour soumettre une demande relative au permis spécifique décrit ici, dans chacun des trois Etats membres68.

	Belgique	République tchèque	Espagne
Formulaire de demande (hard copy)		X	
Formulaire de demande (électronique)	X		X
Preuve de qualifications	X	X	X
Contrat de travail	X	X	X
Extrait de casier judiciaire	X	X	X
Assurance soins de santé	X	±69	

65 Article 89(2) et 89(4) et articles 95, 96 et 97 de la Loi sur le travail n° 435/2004 Coll, Urad Prace CZ, « *Employee Cards for foreigners in the Czech Republic* », disponible sur https://www.uradprace.cz/, consulté le 1er juillet 2023.
66 Liste complète des exceptions disponible à l'article 48 de la Loi sur le travail N° 435/2004 Coll, disponible sur : https://www.uradprace.cz/web/en/free-entry-to-the-labour-market, consulté le 1er juillet 2023
67 Article 67, arrêté royal 557/2011
68 Belgique: Article 61/25-2 § 1 Loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, la résidence, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Moniteur belge, 31 décembre 1980, inséré par l'article 8, Loi du 22 juillet 2018, qui amende la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, la résidence, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Moniteur belge, 24 décembre 2018. République tchèque : Sections 90 & 91, Loi sur l'emploi N° 435/2004 Coll.
Espagne : Articles 64 & 67, Décret royal 557/2011
69 Afin de se voir délivrer un visa de longue durée pour entrer en République tchèque et recevoir un permis de travail, le citoyen étranger doit présenter une preuve qu'il a payé une assurance médicale pour le voyage. Le citoyen ne sera couvert par le *Public Health Insurance Act*

Informations concernant l'employeur	X	X	X
Certificat médical (prévention des maladies infectieuses)	X	X	
Demandes formulées sur le territoire lorsque la présence régulière du demandeur est autorisée	±70	X	X
Passeport	X	X	X
Photo d'identité			X
Preuve de solvabilité	X		X
Preuve d'un logement		X	
Seuil salarial	±71	X	
Droits	X	X	X

Tableau 2 : Conditions pour un permis unique et documents requis pour une demande

3.2. Evaluation d'une demande

En **Belgique**, lorsque le dossier est complet, la Région concernée étudie les documents pour statuer sur le permis de travail (les Régions reconnaissent les décisions), tandis que les services fédéraux de l'immigration procèdent à un contrôle de sécurité pour déterminer si le candidat peut obtenir un permis de résidence avant de prendre une décision concernant le permis de résidence proprement dit72. Lorsque l'autorité régionale émet un avis positif, le dossier doit être transféré à l'autorité fédérale. Cette dernière notifie les deux décisions positives au candidat et elles sont délivrées avec une Annexe 46. Si l'autorité fédérale rend un avis négatif, l'employeur, le candidat et l'autorité régionale en sont informés73. Si, par contre, l'avis négatif émane de l'autorité régionale, elle ne doit informer que le candidat et l'autorité fédérale74. Si les services de l'immigration et ceux de la Région n'ont pas statué dans les 4 mois qui suivent la demande, et si les services de l'immigration et ceux de la Région n'ont pas rendu une décision négative, la demande sera acceptée et le demandeur recevra une Annexe 47. Les autorités fédérales informeront l'employeur et l'autorité régionale.

En **République tchèque,** lorsque le ministère de l'Intérieur reçoit la demande, il va l'étudier et décider de l'accepter ou non. Un permis de travail sera délivré sur présentation d'un contrat de travail ou d'une lettre d'intention qui exposera l'engagement des parties de conclure un contrat de travail ou un contrat d'emploi endéans la date indiquée. Ces documents doivent faire référence à des émoluments, une rémunération ou un salaire mensuel qui ne soient pas inférieurs au taux de base du salaire minimum mensuel, indépendamment de la quantité de travail; la durée hebdomadaire du travail doit être d'au moins 15 heures.

En **Espagne**, les services appropriés de l'immigration, qu'il s'agisse du Bureau de l'Immigration ou de la Direction générale de la Migration, étudieront une demande dans les trois mois environ à partir de la date à laquelle la demande a été déposée. Si l'administration ne parvient pas à communiquer sa décision au demandeur endéans ce délai, la demande peut être considérée comme rejetée.

(loi sur l'assurance de santé publique) que lorsqu'il aura reçu sa « carte de travailleur ».
70 Excepté pour les professions en pénurie, pour lesquels les candidats issus de pays tiers ne doivent pas être présents sur le territoire au moment de la demande
71 Excepté pour les professions en pénurie
72 Article 14, § 1 & 2, Accord de coopération, 2018.
73 Article 26, § 3, Accord de coopération, 2018.
74 Article 27, Accord de coopération, 2018.

3.3. Réception d'un permis unique et procédures requises en matière de visa

En **Belgique**, lorsqu'une demande a été introduite de l'étranger, le demandeur devra s'adresser à un poste diplomatique ou consulaire belge et demander un visa D pour un statut de résident de longue durée. Il devra présenter un passeport valable et l'Annexe 46 ou 47 qui accorde le permis unique. Dans les huit jours ouvrables qui suivent son arrivée en Belgique, le détenteur du permis unique doit s'adresser aux autorités locales de son lieu de résidence et demander son inscription au registre des étrangers. Si le demandeur réside déjà en Belgique, il recevra une décision d'accorder un permis unique (Annexe 46 ou 47) et il devra, dans les huit jours ouvrables qui suivent la réception de la décision, demander que les autorités locales de son lieu de résidence l'inscrivent au registre des étrangers. Les demandeurs recevront une Annexe 49 valable pendant 45 jours (renouvelable deux fois), pendant que leur vérification de résidence (un contrôle physique par la police locale, destiné à prouver la résidence) est en cours. Si la vérification de résidence est positive, ils recevront une carte A (un permis de séjour qui fait référence au droit de l'individu d'accéder au marché de l'emploi.

En **République tchèque,** lorsque la demande a été approuvée, le demandeur recevra un visa de résidence valable pendant 90 jours. Il pourra ainsi aller retirer son permis de travail au ministère de l'Intérieur (Département de la politique d'asile et de migration) pour un coût de CZK 2,500 (environ 100 EUR). Les titulaires d'une carte de travailleur devront également fournir des données biométriques et enregistrer leur séjour auprès de l'Inspection de la Police des étrangers dans les trois jours ouvrables qui suivent leur entrée dans le pays75.

En **Espagne**, lorsque la demande a été approuvée, le demandeur recevra un visa temporaire de séjour et de travail76. Les citoyens issus de pays tiers auront alors le droit de se rendre en Espagne. Ils devront s'enregistrer dans le régime de sécurité sociale correspondant dans les 3 mois pour que l'autorisation initiale de travail et de résidence temporaire et permanente devienne effective. Dans le mois qui suit leur enregistrement en qualité de travailleur dans le régime de sécurité sociale, ils devront en outre demander en personne la carte d'identité d'étranger au service de l'Immigration correspondant du commissariat de police. Ce document servira à prouver l'identité de la personne concernée et le fait qu'elle réside légalement dans le pays77.

3.4. Durée du permis unique

Dans chacun des trois pays, le permis unique est valable pour une durée minimale de 90 jours. La durée maximale, quant à elle, varie. En **Belgique,** elle est d'un an (si le permis unique est limité). Toutefois, certains travailleurs spécifiques peuvent se voir accorder un permis unique en fonction de leur durée de travail et de résidence en Belgique, de leur nationalité et (en Flandre) où le travailleur a le droit de résider dans un autre Etat membre de l'UE pour une longue durée. En **République tchèque,** le permis unique (Employee Card) est valable pour la durée du contrat de travail indiquée dans le contrat de travail, mais cette durée peut s'élever jusqu'à deux ans au maximum78.

En **Espagne**, le visa temporaire de séjour et de travail est valable un an. Le cadre légal espagnol relatif à la durée d'un visa temporaire de séjour et de travail en cas de renouvellement a été adapté en 2022. Il favorise l'obtention de la stabilité du travailleur migrant sans imposer des conditions trop restrictives. Le visa temporaire de séjour et de travail peut être renouvelé si le

75 Article 27, Accord de coopération, 2018.
76 Article 70, Décret royal 557/2011.
77 Article 70 (7) & (8), Décret royal 557/2011.
78 Urad Prace CZ, "*Employee Cards for foreigners in the Czech Republic*", consulté le 1er juillet 2023.

travailleur migrant a travaillé pendant au moins 3 mois (au lieu de six mois) durant sa première année de résidence et s'il peut apporter la preuve d'un comportement actif de recherche d'emploi. Un renouvellement réussi accorde la validité complète de quatre années (au lieu de deux)79.

3.5. Changement d'employeur

La Directive ne comporte aucune disposition qui concerne le droit des détenteurs d'un permis unique à changer d'employeur. Les trois pays disposent de procédures très variées. La **loi espagnole** autorise un changement d'employeur pendant la durée de validité du visa temporaire de séjour et de travail, ainsi que pendant la période de renouvellement80. En **Belgique,** les travailleurs ne peuvent pas changer d'employeur pendant la durée de validité du permis en cours. Le nouvel employeur doit introduire une nouvelle demande de permis81. En **République tchèque,** les travailleurs ne peuvent pas changer d'employeur sur leur permis: ils doivent attendre la fin des six premiers mois de leur premier permis et ils doivent notifier le changement au ministère de l'Intérieur au moins 30 jours à l'avance, moyennant certaines conditions82.

3.6. Renouvellement d'un permis unique

En **Belgique,** la demande de renouvellement d'un permis unique doit être déposée auprès des autorités régionales compétentes 60 jours avant la date d'expiration83. En **République tchèque,** la demande de renouvellement du permis peut être déposée au plus tôt 120 jours avant la date d'expiration et au plus tard le jour de la date d'expiration84. En **Espagne**, les visas temporaires de séjour et de travail peuvent être renouvelés lorsque le travailleur concerné prouve qu'il/elle remplit toujours les conditions requises85. Les demandes de renouvellement doivent être déposées auprès de la délégation ou sous-délégation gouvernementale dans la province où l'activité est exercée durant les 60 jours qui précèdent la date d'expiration de l'autorisation.

3.7. Chômage et fin d'un permis unique

En **Belgique,** si le détenteur d'un permis unique perd son emploi ou si son contrat se termine, son permis de séjour reste valable pendant 90 jours. Pendant ce temps, l'intéressé ne peut travailler, mais il peut rechercher un emploi alternatif. S'il reçoit une offre d'emploi, le nouvel employeur doit introduire une nouvelle demande de permis. Si aucun nouvel emploi n'a été trouvé dans les 90 jours, ou si la demande de permis n'a pas été remplie, le permis unique viendra à échéance86.

En **République tchèque**, le permis unique (*Employee Card*) restera valable pendant 60 jours après la fin d'une relation de travail. Le permis unique restera valable après cette échéance si le titulaire signale un changement d'employeur au ministère de l'Intérieur (conformément aux conditions susvisées, cf. section 3.1). A l'échéance du permis unique, le titulaire sera tenu de quitter le territoire de la République tchèque et le ministère de l'Intérieur lui délivrera une mesure d'interdiction de séjour. Le permis unique peut également être révoqué si le titulaire a été condamné pour avoir commis un crime délibéré, si le permis unique n'est pas utilisé aux fins pour lesquelles il a été délivré, si le titulaire demande l'annulation de son permis unique ou si l'autorité de reconnaissance pertinente n'a pas reconnu les qualifications

79 Décret royal 629/2022 du 26 juillet 2022 qui amende la Réglementation de la loi organique 4/2000 relative aux droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale après sa réforme par la Loi organique 2/2009 approuvée par Décret royal 557/2011, B.O.E., 27 juillet 2022

80 Article 71.2, (b), 1°, 2°, et 3°, Décret royal 557/2011

81 Article 36, § 2, Accord de coopération, 2018

82 Section 42g, part. 7-11, Loi sur la résidence des citoyens étrangers, No. 326/1999 Coll.

83 Article 21, Accord de coopération, 2018.

84 Section 47 (1), Loi sur la résidence des citoyens étrangers, No 326/1999 Coll.

85 Article 40, Décret royal 557/2011.

86 Article 36, § 2, al. 1 and §3 al. 3, Accord de coopération, 2018.

professionnelles du travailleur en tant que citoyen étranger87.

En **Espagne**, le visa temporaire de séjour et de travail reste valable durant toute la durée pour laquelle il a été émis, y compris si son titulaire perd son emploi. Toutefois, si le contrat se termine avant que le travailleur n'atteigne le seuil de trois mois de travail par an (cf. section 3.4), ou si le permis expire et si le travailleur n'a pas de nouvel emploi, il ne pourra pas renouveler son permis unique. Le droit de résider en Espagne est directement lié à l'objectif du visa. Si quelqu'un n'a plus de contrat de travail valable et ne satisfait pas aux conditions pour un autre type de permis de séjour, cela peut avoir des conséquences pour leur droit de résider en Espagne. En pareil cas, ils devraient étudier d'autres solutions ou demander un type de permis de séjour différent pour continuer de résider régulièrement dans le pays.

87 Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, *Employee Card: Cancellation and cessation of an Employee Card*, consulté le 1er juillet 2023

4. Demande d'emploi au sein de l'UE

Au vu des éléments de procédure décrits ci-dessus pour les trois Etats membres, nous allons maintenant aborder le vécu de titulaires passés, présents et potentiels d'un permis unique dans leur recherche d'emploi. Le profil du contingent de participants à l'étude sera présenté en lien avec leurs informations démographiques et sociales et leur expérience professionnelle (passée) (4.1), leur motivation à émigrer (4.2) et l'expérience du processus de recrutement (4.3). Nous aborderons ensuite le vécu lié au fait de demander et de renouveler un permis unique dans le cadre de la procédure de demande unique (4.4).

4.1. Qui sont les titulaires d'un permis unique en Belgique, en République tchèque et en Espagne ?

Un total de 31 citoyens de pays tiers (appelés ci-dessous « participants à l'étude ») ont été interrogés dans le cadre du présent projet. Soulignons dès l'entame que le parcours professionnel et migratoire des participants à la recherche s'est avéré extrêmement complexe et soulignait particulièrement la réalité des travailleurs migrants qui cherchent à établir une position stable et sûre au sein du pays de l'Union européenne où ils travaillent. Si le présent rapport se limite à mettre l'accent sur le vécu directement lié au permis unique, force est pourtant d'admettre les antécédents complexes des participants à l'étude et l'effet de ce paramètre sur leurs perspectives à long terme. Par exemple, les participants à l'étude qui ont résidé au sein de l'UE pour une longue période – p. ex. plus de cinq ans – avaient vécu d'importantes variations de leur statut migratoire (p. ex. étudiant, permis de séjour, protection internationale, protection subsidiaire, sans-papiers). Dans ce contexte, le permis unique a servi de moyen pour un droit récurrent de résidence/de travail, qui s'accompagne souvent de multiples renouvellements. Notons également que certains participants à l'étude n'ont pas encore obtenu la citoyenneté et/ou l'autorisation de résidence à long terme malgré un séjour de longue durée au sein de l'UE (CZ06, CZ07, CZ10, ES08, ES11, ES12).

En effet, il est frappant de constater que la majorité du groupe des participants à l'étude – bien que sa taille soit limitée – n'est pas arrivé sur le territoire de l'UE dans le cadre d'un permis unique, mais bien avec un visa de courte durée (p. ex. visa de touriste, d'étudiant) ou avec un statut migratoire irrégulier (cf. Tableau 1 ci-dessous). C'est particulièrement le cas depuis que la Directive envisage la délivrance d'un permis unique « afin d'autoriser la première entrée » sur le territoire d'Etats membres de l'UE (Recital 4).

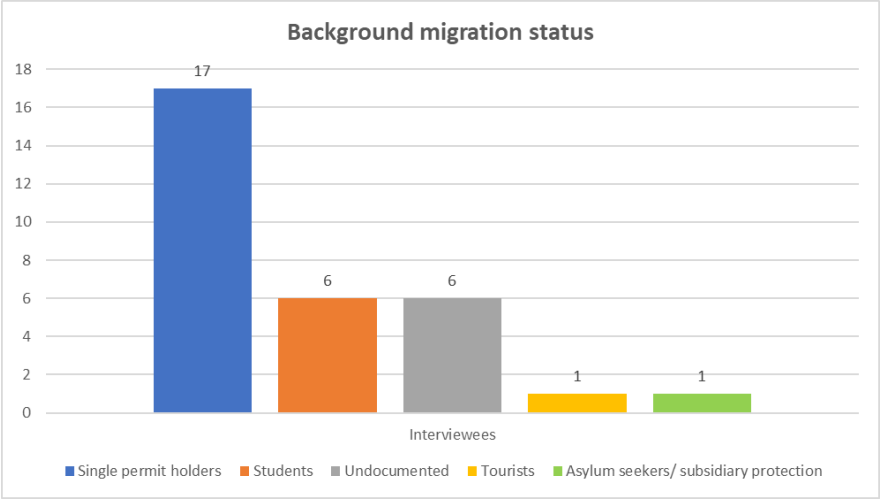

Figure 1: Statut migratoire précédent de tous les participants à l'étude

Expériences vécues par les migrants au sein de l'UE dans le cadre du permis unique

Pour les personnes interrogées dans le cadre de cette étude, demander un permis unique n'est pas toujours la première démarche d'admission qu'elles entreprennent88. Le libellé de l'article 4 de la directive de 2011 relative au permis unique européen laisse aux Etats membres une marge d'appréciation concernant le lieu depuis lequel une demande doit être introduite, conformément aux lois du pays. Pourtant, dans la pratique, les Etats membres (y compris les trois pays de l'étude) autorisent les demandes de permis unique effectuées sur leur propre territoire, moyennant certaines conditions (cf. infra, Section 3.1). Cette pratique habituelle, qui autorise les demandes effectuées sur le propre territoire, devrait se refléter dans la Directive révisée, en privant les Etats membres de leur marge d'appréciation, afin d'éviter des situations où des citoyens de pays tiers qui sont présents sur le territoire soient obligés de le quitter pour demander ou renouveler un permis unique (BE03).

De façon cruciale, la nature variable du statut migratoire d'un individu a également des répercussions sur son statut professionnel : au moment des interviews, tandis que la majorité des participants avaient un emploi, certains étaient au chômage et/ou travaillaient dans l'économie informelle89. Notons également que la pandémie de COVID-19 a souvent eu un impact lié à la perte d'un emploi (BE06, ES06, ES03), au besoin de changer d'emploi (CZ05), au besoin de changer d'emploi et de permis unique (CZ02), une réduction du nombre d'heures de travail ou du chômage temporaire (BE06, CZ04, CZ03, CZ05, ES04), une réduction du salaire (CZ03) et des retards dans la procédure pour l'obtention d'un permis unique (BE06, CZ04, ES05). Comme nous le démontrerons ci-dessous (cf. section 4.4), les participants à l'étude considèrent que la procédure pour l'obtention du permis unique est longue et fastidieuse. La pandémie de COVID-19 a renforcé la lourdeur de la procédure d'obtention du permis unique, la ralentissant encore davantage (BE06, CZ04). En Espagne, la procédure ne fut pas seulement ralentie; elle fut carrément gelée, obligeant un participant à s'adresser à des intermédiaires pour obtenir un permis de travail (ES05).

Les participants à la recherche témoignent également d'une grande variété quant à leurs compétences et qualifications, mais aussi quant aux secteurs dans lesquels ils travaillent et aux métiers qu'ils exercent (cf. Tableau 3). Globalement, l'échantillon témoigne également d'une variété de nationalités, de genre, d'âge et de statut matrimonial des titulaires du permis unique interrogés pour cette étude. Les participants à l'étude se situaient majoritairement dans les classes d'âge « 30-39 ans » (35,5%) et « 20-29 ans » (29%).

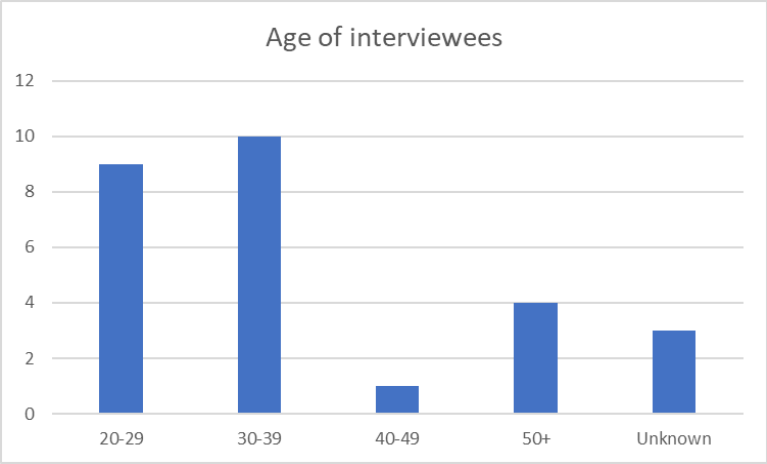

Figure 2 : Age des participants à l'étude

88 Ce constat contredit l'étude flamande, où tous les participants avaient été admis sur le territoire de l'UE sur la base d'un permis unique, Weatherburn, et al., (2022), supra n° 31

89 A cet égard, il importe de rappeler que l'étude comporte un groupe très varié de personnes interrogées, telles que des titulaires passés, présents et potentiels d'un permis unique.

Secteur (ISCO-08)	Profession	Nombre de participants à la recherche
1. Managers	Account Manager	1
2. Spécialistes	Business Analyst; Ingénieur en mécanique; Géologue; Professeur d'université; Optométriste; Chargé de mission	6
3. Techniciens et spécialistes associés	Massothérapeute; Assistant dentaire; Chef; Technicienne des ongles	4
4. Employés de type administratif	Réceptionniste; Secrétaire médicale	2
5. Travailleurs dans le secteur des ventes et des services	Caissier X 2; Accueil X 2; Personnel soignant X 3	7
6. Travailleurs qualifiés dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche	Ouvrier Agricole	1
7. Travailleurs dans les secteurs de l'artisanat et apparentés	Boucher X 3; Boulanger Electricien; Ouvrier de la construction; Mécanicien; Tuyauteur	8
8. Opérateurs de machines et d'usines et assembleurs	Camionneur	1
9. Métiers élémentaires	Nettoyeur	1

Tableau 3 : Liste des métiers et secteurs sur la base des catégories de la classification ISCO-0890

Ces données reflètent les statistiques susmentionnés des permis uniques dans les trois pays; elles prouvent que les titulaires de permis uniques interrogés étaient relativement jeunes, de sorte que soit leur expérience professionnelle était assez limitée (dans leur pays d'origine comme à l'étranger), soit ils avaient récemment terminé des études supérieures. La plupart des étudiants diplômés qui ont participé à l'étude avaient l'impression qu'il n'était pas possible de retourner dans leur pays d'origine pour continuer leur parcours professionnel. Bien entendu, cette impression avait aussi été une des premières raisons qui avait justifié leur décision initiale d'entreprendre des études de troisième cycle ou une thèse de doctorat à l'étranger (BE05, BE06, BE07, BE08, CZ02, CZ04, CZ06, CZ09).

> ***La corruption était vraiment grave, vous étiez un bon étudiant mais à la fin de vos études, vous n'aviez aucune perspective d'avenir ni un bon emploi.*** (Femme kosovare, qui travaille en République tchèque comme ingénieure mécanicien)

Ceux qui disposaient d'une expérience professionnelle dans leur pays d'origine mentionnaient des fourchettes de revenus et de niveaux de satisfaction professionnelle. Beaucoup étaient mal payés, ce

90 ILO, International Classification of Occupations (ISCO) ISCO=08, 2008, consulted on 1 July 2023.

qui les incitait parfois à décider de partir travailler à l'étranger ou à être mécontents de leur travail (CZ04, CZ07, ES09, ES04, ES08). Certaines personnes interrogées ont signalé des conditions de travail pénibles, allant de lieux de travail pollués à de mauvaises conditions de travail, ce qui peut avoir un impact radical sur la satisfaction professionnelle (CZ03, ES09, ES05). Plusieurs participants ont mentionné un thème général sous-jacent : le manque de perspectives de carrière prometteuses ressenties dans leur pays d'origine (CZ04, CZ07, ES05).

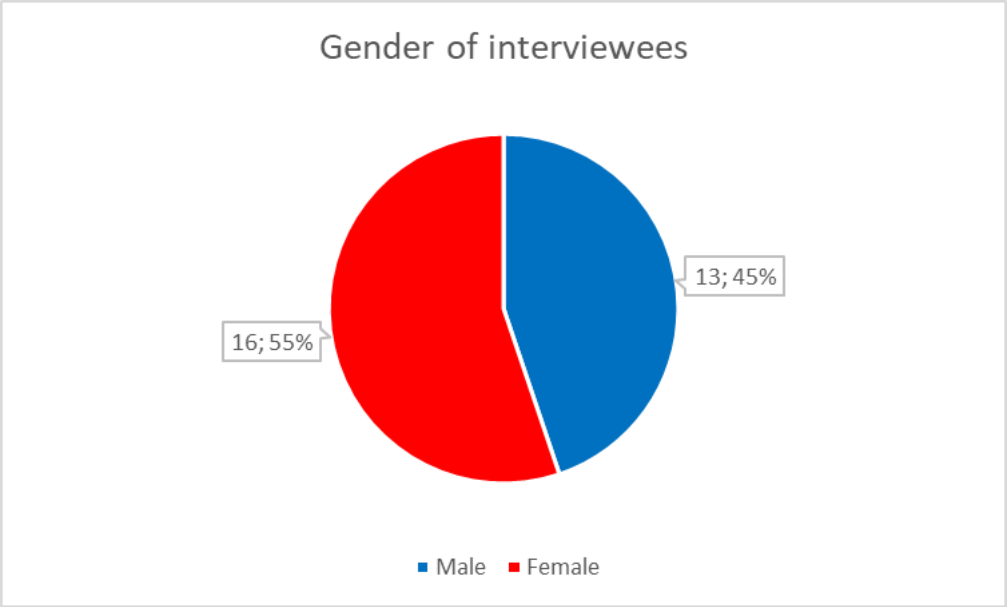

Figure 3 : Répartition des participants à l'étude, en fonction du genre

Contrairement aux données nationales sur la répartition genrée des titulaires du permis unique (cf. Tableau 1), notre échantillon est majoritairement constitué de femmes détentrices d'un permis unique. Certaines exerçaient des métiers qui n'étaient pas limités à ceux que l'on considère comme « féminisés » (y compris les métiers d'ingénieur, de mécanicien, de chargé de mission, de chef). Toutefois, l'immense majorité des femmes interrogées travaillaient dans les secteurs des services, de l'accueil, du nettoyage ou des soins, qui sont souvent considérés comme peu rémunérateurs et peu qualifiés, où les travailleurs migrants occupent souvent une position dominante91.

4.2. La motivation à migrer

Les ressortissants de pays tiers décident de s'engager sur la voie de la migration vers l'Europe pour un large éventail de raisons (concurrentes) : pour des raisons économiques et pour trouver de meilleures opportunités d'emploi en dehors de leur pays d'origine ; pour des raisons politiques (conflit, instabilité, corruption) ; pour les études et les intérêts personnels ; et pour des raisons familiales (rejoindre la famille dans le pays d'emploi, offrir un meilleur avenir à la famille). Un thème récurrent, quelle que soit la motivation, est que l'Europe est perçue comme un lieu sûr, où une certaine qualité de vie est garantie. Pour la majorité des participants à l'étude, le pays d'emploi était leur « premier choix ». Les raisons en sont diverses : présence de liens familiaux (étendus) existants (BE07, ES01, ES3, BE07, ES12), liens professionnels préexistants (CZ02, CZ06), proximité géographique de leur pays d'origine (ES05) ou de leur pays de résidence actuel (BE09) et accessibilité linguistique (perçue) (CZ09, ES04).

91 Lim, D., 'The indirect gender discrimination of skill-selective immigration policies', (2019) *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 22:7, 906-928 ; Réa, A., Roblain, A., et Giladi, M., « NEWCOMERS : L'intégration socio-professionnelle des primo arrivants en Belgique », octobre 2022, p. 14.

Pour ce qui est des considérations personnelles liées à leur motivation à migrer, les principaux aspects sont d'ordre social/familial, financier, professionnel (opportunités d'emploi) et d'intérêt personnel. La volonté d'obtenir de meilleures opportunités n'est pas seulement personnelle, mais elle implique également de meilleures opportunités pour leur famille (pour leurs enfants, par exemple) (BE05, CZ08, CZ10, ES12). Concernant l'aspect financier, il ressort clairement des entretiens qu'il s'agit d'un élément de motivation majeur (BE05, CZ01, CZ03, CZ04, CZ08, CZ10, ES08). Néanmoins, les personnes interrogées ont également indiqué que les salaires plus élevés offerts en Europe s'accompagnent d'un coût de la vie plus élevé. D'un point de vue plus personnel, certains étaient simplement curieux de découvrir une nouvelle culture et de vivre à l'étranger (CZ02, ES05). D'autres aspects ont également été soulevés, démontrant la complexité des considérations liées à leur choix de migrer et d'obtenir un permis unique. Dans un cas par exemple, les effets du changement climatique sur la qualité de vie dans le pays d'origine ont été un facteur de motivation important (CZ05).

Dans les cas où la principale motivation était de quitter le pays d'origine, plutôt que les opportunités offertes par le pays d'emploi, une convergence entre les entretiens a mis en évidence les facteurs suivants : le manque d'opportunités d'études et de travail, la politique et le manque de sécurité. La possibilité d'étudier à l'étranger a été un point de départ pour certains d'entre eux (BE05, BE06, BE07, CZ04, CZ06). Pour d'autres, c'était la possibilité de développer de nouvelles compétences et d'évoluer sur le plan professionnel – des opportunités qui ne leur étaient pas offertes dans leur pays d'origine (BE03, BE08).

Les facteurs liés à la politique et à la sécurité dans le pays d'origine ont, dans certains cas, mis en évidence de graves préoccupations pour leur survie dans leur pays d'origine et les problèmes de violence de la part des autorités, ajoutés à la corruption et au manque d'opportunités d'emploi qui y sont liées (BE01, BE04, BE09, CZ04, CZ10, ES07, ES11, ES12).

4.3. Le processus de recrutement

L'aspect le plus frappant du processus de recherche d'emploi dans l'UE est que les offres d'emploi et le processus de recrutement se caractérisent par leur caractère informel. Dans la majorité des cas, les participants à l'étude ont eu connaissance des offres d'emploi par le bouche-à-oreille, par l'intermédiaire de leur famille, de leurs amis et de connaissances telles que des collègues (CZ02, CZ03, CZ05, CZ10, BE01, BE03, BE06, BE08, ES01, ES02, ES03, ES04, ES05, ES06, ES08, ES07, ES09). Pour les participants à l'étude qui n'étaient pas encore présents dans l'UE, ces connaissances personnelles étaient souvent déjà présentes dans le pays (ES01, ES02, CZ01) ou transmettaient les coordonnées d'intermédiaires et/ou de fournisseurs de main-d'œuvre susceptibles d'apporter une aide supplémentaire. Cette dernière méthode de recrutement n'est apparue que parmi les participants travaillant en République tchèque (CZ01, CZ03, CZ07). Lorsque la famille (élargie) était déjà présente dans le pays, les participants comptaient également sur elle pour les aider à leur arrivée, principalement en leur fournissant un logement (temporaire) (BE06, BE07, ES02, ES03, ES04, ES12).

Dans d'autres circonstances, les participants à l'étude ont adopté une attitude très proactive pour trouver un emploi, en contactant des entreprises et en envoyant leur CV (CZ03, CZ04, CZ07) ou en poursuivant des relations professionnelles antérieures, par exemple un stage pendant les études (BE06) ou un emploi d'étudiant à temps partiel (CZ09).

> ***Alors que j'étudiais la physiothérapie, une amie de ma mère m'a parlé d'une petite entreprise qui cherchait des filles expérimentées et formées pour s'occuper des personnes âgées.*** (Soignante bolivienne travaillant en Espagne)

> ***Oui, mais je ne suis pas passée par l'agence pour l'emploi ni par Internet. En me promenant dans Prague, je me rendais dans des magasins, chez Lindex, chez Zara,***

> ***dans des restaurants. Je disais tout simplement : appelez-moi le directeur, le responsable.*** (Cheffe ukrainienne travaillant en République tchèque)

Certains participants en République tchèque et en Belgique étaient déjà travailleurs sous un autre statut migratoire (par exemple, un visa d'étudiant ou une carte orange[92]) et ont cherché à conserver le même emploi en demandant un permis unique (BE07, BE09, CZ02, CZ06, CZ09).

Une fois qu'ils avaient eu connaissance des opportunités d'emploi et qu'ils ont franchi la première étape du processus de recrutement (intermédiaires, agence pour l'emploi, initiative personnelle), les travailleurs devaient passer par une procédure de candidature. En règle générale, les travailleurs passaient un entretien (CZ02, CZ03, CZ04, ES06, ES08, ES09), parfois accompagné d'une candidature en ligne (CZ04, CZ06). Ce processus de candidature pouvait également se dérouler de manière informelle. En fait, certains travailleurs ont été présentés par un professeur (CZ02) ou une connaissance personnelle (BE03).

En outre, dans le cas des travailleurs migrants ayant un niveau d'éducation plus élevé en République tchèque, ils estiment que la possession d'un diplôme faciliterait leur accès au marché du travail et à une profession correspondant à leurs qualifications (CZ04, CZ06).

> ***Je cherchais vraiment un emploi d'ingénieur CFD [Computational Fluid Dynamics] et je savais que je pouvais y arriver d'une manière ou d'une autre, car je savais que la demande était là, je voyais la tendance. Je ne cherchais donc pas un emploi qui ne correspondait pas à ce pour quoi j'avais étudié.*** (Doctorante/chercheuse et ingénieure assistée par ordinateur kosovare travaillant en République tchèque)

En Belgique, la situation est légèrement différente : les étudiants qui souhaitaient chercher un emploi au moyen d'un permis unique à la fin de leurs études ont éprouvé des difficultés à faire reconnaître leurs qualifications (BE06) ou à les faire coïncider (BE07). Il est essentiel de noter que dans les deux cas, les demandes de permis unique visaient à travailler dans des professions susceptibles de répondre aux pénuries du marché du travail, qu'elles soient officiellement reconnues (Boucher) ou perçues par les participants à l'étude comme faisant partie de la profession en question (Optométriste)[93]. En outre, leur expérience de demande de permis unique n'a pas été simple et, dans les deux cas, des difficultés ont été rencontrées au cours de la procédure, dont l'une a conduit à un processus d'appel long et (finalement) infructueux (voir ci-dessous à la section 4.4.3).

Après avoir posé leur candidature, la plupart des participants ont été invités à un entretien (en personne ou en ligne). Fait significatif, et lié à la nécessité de veiller à ce que les travailleurs migrants reçoivent des informations sur leurs droits et obligations, y compris de la part de l'employeur[94], lorsqu'une offre d'emploi a été créée, seule une poignée de participants a été informée des termes et conditions de l'emploi, y compris le salaire, le nombre d'heures/jours à travailler, etc. (CZ03, BE08, ES07). Compte tenu du manque d'informations, il est clair que les migrants disposant d'un réseau de

---

[92] Belgique : L'attestation d'immatriculation, communément appelée « carte orange », figure à l'annexe 4 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981. Il s'agit d'un titre de séjour temporaire délivré à un ressortissant étranger d'un pays hors Union européenne. Il atteste qu'une demande de permis de séjour ou de protection internationale introduite en Belgique est en cours de traitement.

[93] Les listes de professions en pénurie de main-d'œuvre varient selon les régions de Belgique, et il est de la compétence régionale de déterminer quelles professions sont ouvertes aux travailleurs ressortissants de pays tiers. Toutefois, en Flandre, il convient de noter qu'il existe un écart important entre le nombre de professions figurant sur la liste des professions en pénurie de main-d'œuvre (234 en 2023) et le nombre de professions ouvertes aux titulaires potentiels d'un permis unique (seulement 22), voir Weatherburn et al, (2022), supra n° 31, pp. 13-16.

[94] Article 33, Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 1990.

soutien existant (famille et/ou amis) ont eu plus de facilité à obtenir les informations dont ils avaient besoin pour suivre un processus de recrutement sans heurts (ES03).

> ***Oui, sans ma mère, cela aurait été très dur, très difficile, je ne connaissais personne. Mais elle m'a trouvé un travail, elle m'a dit où remplir les papiers [...].*** (Travailleuse sociale bolivienne travaillant en Espagne)

Une fois les offres d'emploi créées, plusieurs problèmes se sont posés, liés au fait que les participants dépendaient d'un permis unique pour accéder au marché du travail. Dans certains cas, les travailleurs ont eu du mal à remplir les conditions d'un permis unique (BE05) et à faire reconnaître leurs qualifications (CZ06). Dans d'autres, les employeurs ont été dissuadés de passer aux dernières étapes du recrutement lorsqu'il est apparu qu'ils devraient demander un permis unique au nom du candidat, et ont donc annulé l'offre d'emploi ou n'ont pas voulu faire d'offre (CZ02, CZ08). Enfin, le sentiment général est que, dans certaines circonstances, les participants n'ont pas d'autre choix que d'accepter des emplois pour lesquels ils sont surqualifiés[95], soit pour prolonger leur séjour dans l'UE (CZ02, CZ04), soit comme compromis pour entrer sur le marché du travail de l'UE.

> ***Même pour celui que j'ai accepté à l'époque, j'étais [...] plus que surqualifié pour ce travail. Mais je l'ai accepté parce que j'avais mon permis de travail actuel et que je ne voulais pas qu'il expire à cause de ça. Il fallait que je trouve un emploi.*** (Analyste commercial nigérian travaillant en République tchèque)

En Espagne, une caractéristique récurrente liée au marché du travail et au processus de recrutement est que les participants à l'étude ont souvent reçu une offre d'emploi qu'ils n'ont pas pu accepter parce que le lieu était trop éloigné de leur lieu de résidence actuel (ES07, ES08, ES11). Trois des participants espagnols ont raconté qu'ils avaient dû refuser un emploi en raison du manque de transports publics (le participant n'avait pas de permis de conduire) (ES08) et de l'absence de logement à proximité de l'emploi (ES07).

> ***C'était un contrat d'un an. Le même que celui que je vais commencer. Mais nous n'avons pas pu trouver de logement.*** (Tuyauteur ivoirien travaillant en Espagne)

Ces constatations doivent être replacées dans le contexte de la récente réforme juridique en Espagne, qui a été adoptée en vue de faciliter l'accès au marché du travail pour les mineurs étrangers non accompagnés[96] ; toutefois, les constatations révèlent que là où des dispositions ont été prises pour faciliter l'accès au marché du travail, des efforts supplémentaires sont encore nécessaires. Par exemple, il est nécessaire de prévoir des mesures d'inclusion sociale et d'autonomisation des travailleurs migrants[97], en mettant l'accent sur la réduction des difficultés à trouver un logement sur le marché

---

[95] Une caractéristique essentielle des travailleurs migrants ayant un niveau d'éducation élevé est qu'ils peuvent jeter leur dévolu sur un travail continu dans des emplois peu qualifiés et mal rémunérés qui ne sont pas à la hauteur de leurs qualifications supérieures, recevant par conséquent un revenu inférieur à ces qualifications. Amo-Agyei, S., The migrant pay gap: Understanding wage differences between migrants and nationals (Genève, OIT, 2020), p. 136.

[96] Le décret royal 903/2021 a modifié le Règlement de la loi sur les étrangers en supprimant l'obligation pour les anciens enfants non accompagnés, titulaires d'un permis de séjour, de trouver un emploi à temps plein pendant au moins un an avant de se voir accorder un permis de travail et l'accès au marché du travail, à condition qu'ils justifient d'un revenu mensuel, provenant de subventions et d'autres sources, de 470 euros. Décret royal 903/2021, du 19 octobre, modifiant le Règlement de la Loi organique 4/2000, sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale, faisant suite à sa réforme par la Loi organique 2/2009, approuvé par le Décret royal 557/2011, du 20 avril 2011. Pour en savoir plus, consultez PICUM, *Spain adopts law to facilitate regularisation of young migrants*, 18 novembre 2021.

[97] PICUM, Designing labour migration policies to promote decent work, 2021, p. 26.

locatif privé et en offrant la possibilité de développer d'autres compétences essentielles, telles que l'apprentissage de la conduite.

4.4. L'obtention et la conservation d'un permis unique

Une fois qu'une offre d'emploi a été reçue, l'État membre d'emploi doit accorder le droit de travailler et de résider. La section suivante décrit les expériences des participants à l'étude en matière de demande (4.4.1) et de renouvellement (4.4.2) d'un permis unique. Enfin, compte tenu de l'interconnexion du permis entre l'emploi et le droit de séjour, nous aborderons l'impact de la procédure sur la situation des travailleurs migrants, non seulement sur le plan professionnel, mais aussi en ce qui concerne leur vie privée et familiale (4.4.3).

4.4.1. La procédure de demande

Comme indiqué ci-dessus, la procédure de demande déterminera a) le droit de travailler et b) le droit de résider des futurs titulaires de permis unique. Alors que la directive sur le permis unique cherche à rationaliser et à simplifier la procédure, celle-ci est en réalité longue, complexe et coûteuse, ce qui crée des perturbations et des incertitudes importantes tant pour les employeurs que pour les futurs titulaires d'un permis unique.

Dans certains cas, où il existe des retards et des arriérés dans les systèmes nationaux, cela peut être attribué à des événements macroéconomiques tels que l'impact de la COVID-19 et l'afflux de ressortissants ukrainiens fuyant la guerre, qui ont mis à rude épreuve les ressources des autorités nationales (CZ04, CZ07, BE08). Néanmoins, la longueur du processus est apparente dans tous les pays étudiés, avec des délais allant de six semaines à 18 mois.

Pour ceux qui ont connu des retards, ceux-ci ont été attribués à la complexité du processus de demande. Dans un premier temps, notamment en République tchèque, les participants ont évoqué le fait qu'il est très difficile de trouver des informations sur la procédure de demande et sur la manière de procéder.

> ***[L]orsqu'une personne se rend à l'ambassade [ukrainienne] pour se renseigner sur quelque chose ou lire des informations, on lui répond généralement que toutes les informations peuvent être trouvées sur le site web. Or, il n'y a pratiquement rien sur celui-ci et il est très difficile pour une personne ordinaire de trouver ce dont elle a besoin. Dans la plupart des cas, elle ne peut même pas trouver des informations de base.*** (Ouvrier du bâtiment ukrainien travaillant en République tchèque)

Comme nous l'avons vu à la section 3.1, les documents requis pour déposer une demande de permis unique varient d'un État membre à l'autre. Les documents classiques sont les suivants : contrat de travail, diplômes, assurance, acte de naissance, deux photos, copies du passeport et dossier médical. Certains participants, notamment en République tchèque, ont noté que le grand nombre de documents à fournir peut constituer un obstacle administratif. En outre, ces documents doivent être traduits et légalisés, ce qui peut allonger le délai global de la procédure (CZ02, CZ04, ES08). Ces résultats concordent avec des études antérieures qui soulignaient que la nécessité de rassembler plusieurs documents – dans leur format original – peut contribuer à la longueur de la procédure d'obtention d'un permis[98]. Cependant, il est important de noter que tous les participants n'ont pas décrit le processus comme étant complexe, certains d'entre eux estimant que le processus s'était déroulé sans heurts, avec très peu d'obstacles administratifs (CZ04, CZ08, CZ10, ES01, ES02).

[98] Mohimont (2018), supra n° 36, p. 11.

> ***Ils m'ont donné un contrat, puis j'ai dû me rendre à l'agence pour l'emploi, où ils m'ont autorisé à travailler. Je leur ai donné les documents, ils m'ont autorisé à signer le contrat de travail, et ensuite j'ai reçu la carte.*** (Mécanicienne ukrainienne travaillant en République tchèque)

Le processus est toutefois fortement dirigé par l'employeur. Dans certains cas, cela a facilité l'expérience, car l'employeur savait comment demander le permis unique et avait une bonne connaissance des documents nécessaires (BE03, CZ08, CZ10, ES01, ES02).

> ***Pour ce qui est de la carte de travailleur, c'était assez simple. Comme je l'ai déjà mentionné, l'employeur a demandé à la ville une place dans la file d'attente du programme ukrainien. Une fois la place obtenue, il ne restait plus qu'à rassembler les documents nécessaires, à remplir la demande et à l'apporter. Cependant, il était difficile pour une personne ordinaire de savoir exactement comment remplir la demande.*** (Ouvrier du bâtiment ukrainien travaillant en République tchèque)

Dans d'autres circonstances, cependant, la dépendance à l'égard de l'employeur a entraîné de nombreux problèmes, allant de l'incertitude due au manque de connaissance de la procédure de demande de la part de l'employeur à la désinformation intentionnelle et à l'exploitation des travailleurs par les employeurs (voir la mise au point sur le rôle de l'employeur).

L'impact de cette procédure complexe et longue sur les individus a été tangible, avec une série d'effets incluant un retard dans le début de l'emploi (BE06, BE08, BE09, CZ03), le fait de travailler de manière informelle pour l'employeur en attendant le résultat final (CZ02, CZ03, ES05) ou, dans certains cas, de rester au chômage (BE08) ou dans un vide juridique entre deux statuts (CZ09 – son visa d'étudiant a expiré deux semaines avant l'octroi du permis unique). Tout au long du processus, certains participants vivant en Belgique ont souligné le sentiment général d'être tenus dans l'ignorance et de ne pas être bien informés de l'état d'avancement de leur demande (BE05), tout en comptant beaucoup sur l'employeur pour leur fournir des informations et de l'aide (BE05, BE07, BE08, cela s'applique également à CZ08).

> ***J'aimerais donc préciser que tout au long de la procédure, vous n'avez aucun contact avec la région ou l'autorité régionale, c'est l'employeur qui est votre tuteur, ou alors c'est l'employeur qui gère l'ensemble du dossier.*** (Chargée de compte tunisienne travaillant en Belgique)

Autre problème lié à la nature temporaire du permis : lorsqu'une décision a été prise, le permis est antidaté à la date à laquelle la demande a été faite. Pour les participants de Belgique et de République tchèque, cela signifie que leur contrat de travail à durée déterminée, déjà temporaire, a été considérablement raccourci (de 12 mois à 6 mois dans le cas de BE08). En outre, concrètement, compte tenu de la longueur du processus, dès qu'ils ont reçu leur permis, ils sont alors tenus d'entamer la procédure de renouvellement, car l'avis formel est de prévoir cinq mois pour le renouvellement (CZ06, BE08).

4.4.2. Coûts associés à l'obtention d'un permis unique

La directive sur le permis unique donne aux États membres la possibilité d'exiger, le cas échéant, des droits pour le traitement des demandes. Toutefois, le niveau de ces droits est proportionné et peut être fondé sur les services effectivement fournis aux fins du traitement des demandes et de la délivrance de permis (article 10). Une distinction doit être faite entre les frais de traitement des

demandes de visa et les frais de recrutement facturés aux travailleurs migrants. En vertu des principes de recrutement équitable de l'OIT, les travailleurs ne doivent pas se voir imputer, directement ou indirectement, en tout ou partie, aucun honoraire ni frais connexes pour leur recrutement[99].

Si tous les États membres se conforment à l'article 10 de la directive, il existe cependant de grandes différences parmi les participants à l'étude quant à la mesure dans laquelle des frais de recrutement ont été facturés et si d'autres coûts connexes ont été supportés par le travailleur ou par l'employeur. Les participants à l'étude ont rappelé les coûts des services de recrutement, les frais de candidature, les frais de visa, les frais médicaux, les frais de voyage et les frais d'assurance. Dans certains cas, les individus eux-mêmes ont dû couvrir ces coûts (BE05, BE08, CZ08) et dans d'autres, ils ont effectué le paiement initial et ont ensuite été remboursés par l'employeur (CZ03). Autrement, l'employeur couvrait tous les coûts sans faire peser de charge financière sur les candidats (BE08, BE09, CZ05, ES03, ES05). Parmi les personnes qui ont dû payer elles-mêmes une partie des dépenses, aucune n'a bénéficié d'un remboursement complet, ni n'a payé elle-même la totalité des coûts engendrés par la procédure d'obtention du permis. Enfin, dans quelques cas, l'employeur a couvert les coûts et a ensuite qualifié le montant de dette à déduire des salaires (BE05, CZ07). Dans certains cas, les coûts étaient gonflés et illégitimes (CZ07).

> ***Ils m'ont demandé de l'argent pour des documents qu'ils avaient faits pour moi. Puis j'ai découvert que cela coûtait en fait 10 500 CZK. Ce que je ne savais pas, car j'ai finalement dû payer 25 000 CZK. Au début, ils m'ont dit que j'allais devoir payer 17 000 CZK. Puis 20 000 CZK, ils avaient augmenté le prix. Après, j'ai travaillé un peu et ils m'ont dit que ce serait finalement 25 000 CZK - ils augmentaient ainsi une nouvelle fois le prix des documents. Ils ont encore été plus loin après, en demandant jusqu'à 30 000 CZK, puis se sont calmés en réclamant 25 000 CZK.*** (Employée ukrainienne dans l'hôtellerie travaillant en République tchèque)

Des pratiques frauduleuses et illégales consistant à effectuer des retenues sur salaire ont également été signalées pour d'autres raisons liées à l'emploi et seront examinées plus en détail dans la section suivante.

MISE AU POINT - LE RÔLE DE L'EMPLOYEUR

La directive sur le permis unique confère aux États membres un pouvoir discrétionnaire pour déterminer qui est le demandeur principal dans la procédure de demande (article 4 (1)). Une caractéristique essentielle des politiques nationales en matière de migration de main-d'œuvre et de la mise en œuvre du permis unique est que le processus est souvent mené par l'employeur. Le recours à la migration de main-d'œuvre, et aux permis uniques dans ce cadre, a pour objectif d'aider des entreprises et des secteurs spécifiques qui rencontrent des difficultés, car ils ne parviennent pas à pourvoir les postes vacants à partir de la main-d'œuvre européenne existante. Dans cette logique, les employeurs sont considérés comme les principaux acteurs et demandeurs de permis de travail. En

[99] OIT, Principes généraux et directives opérationnelles concernant le recrutement équitable et Définition des commissions de recrutement et frais connexes. Organisation internationale du Travail - Service des Principes et droits fondamentaux au travail, Service des migrations de main-d'œuvre - Genève : OIT, 2019, Principe 7. Sur l'élimination des frais de recrutement, voir R203 - Recommandation (n° 203) sur le travail forcé (mesures complémentaires), 2014 – Article 4 (i) - efforts coordonnés entre les États et les organismes gouvernementaux visant à réglementer, autoriser et contrôler l'activité des recruteurs et des agences d'emploi et à éliminer les frais de recrutement mis à la charge des travailleurs ; Article 8(a) - 8. En vue d'éliminer les abus et les pratiques frauduleuses des recruteurs et des agences d'emploi, les Membres devraient prendre des mesures telles que : éliminer les frais de recrutement mis à la charge des travailleurs et C097 - Convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949 – Article 7(2) - Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à ce que les opérations effectuées par son service public de l'emploi n'entraînent pas de frais pour les travailleurs migrants.

conséquence, l'accent a été mis sur la nécessité de lier le statut de travailleur à un emploi particulier et, par conséquent, le titulaire potentiel d'un permis unique dépend fortement de l'employeur pour faire la demande, à la fois en premier lieu et lors du renouvellement. Dans ce qui suit, nous examinerons deux constatations qui soulignent à quel point il est problématique de placer l'employeur au centre du processus, car cela peut se faire au détriment des travailleurs migrants qui dépendent si fortement d'eux.

L'une des principales constatations de l'étude menée dans les trois pays est que, bien que le rôle de l'employeur soit central dans le processus de demande et de renouvellement d'un permis unique – fondé sur l'idée que le permis sera utilisé pour aider les employeurs à pourvoir les postes vacants en temps voulu –, il y a en fait un manque de volonté de la part des employeurs de s'engager dans un tel processus (CZ02, CZ07, CZ08, ES04, ES05). Les raisons invoquées par les employeurs reproduisent les expériences décrites par les participants à l'étude, à savoir un système trop long, trop compliqué et trop coûteux. Dans certains cas, une offre d'emploi est accordée, mais la longueur de la procédure de demande de permis unique conduit l'entreprise à faire marche arrière et, dans certains cas, à annuler l'offre d'emploi.

Avant cela, j'avais un emploi qui ressemblait presque à ce qui se fait dans une entreprise pharmaceutique. L'entreprise était disposée à demander un permis de travail, mais une fois de plus, au cours de la procédure, elle a tout laissé tomber. [...] toute la procédure était censée durer 90 jours, mais finalement, ce délai a largement été dépassé. Autant dire qu'il y a eu quelques couacs avec l'entreprise qui m'attendait. J'imagine que cette situation a également dissuadé de nombreux employeurs potentiels d'embaucher quelqu'un comme moi. (Analyste commercial nigérian travaillant en République tchèque)

Lorsque les employeurs sont disposés à procéder, ils sont néanmoins hésitants en raison de leur expérience antérieure quant à la longueur de la procédure (BE08). Un aspect clé qui est apparu en relation avec la volonté de l'employeur de demander le permis unique est qu'il peut avoir une expérience très limitée de la manière de faire, et n'est donc pas pleinement conscient de ce qui est nécessaire (CZ09). De même, lorsque les employeurs ont engagé et étaient disposés à faciliter le processus de demande, ils ont fini par être impliqués dans de longues procédures d'appel qui nécessitent des coûts supplémentaires pour les frais juridiques (BE07, BE09). Bien entendu, les grandes entreprises peuvent disposer de plus de ressources et sont en mesure d'absorber toute dépense supplémentaire, voire de confier le processus à un intermédiaire. Toutefois, l'implication de l'employeur (y compris les services juridiques) ne garantit toujours pas que les conditions de la demande seront acceptées par les pouvoirs publics (BE07).

Oui, et ce qui est génial dans mon entreprise actuelle, c'est qu'ils ont [une] société dédiée qui s'occupe des visas pour les travailleurs étrangers. J'ai donc maintenant un emploi à temps plein dans cette entreprise et ils ont chargé cette société de s'occuper de ma demande de visa. (Ingénieure en mécanique kosovare travaillant en République tchèque)

Un aspect essentiel du rôle central de l'employeur n'est pas seulement qu'il augmente la confiance, mais qu'il conduit également à un sentiment de gratitude ou de loyauté envers lui, ce qui, dans certains cas, dissuade les travailleurs de chercher de meilleures conditions de travail ailleurs (ES05).

Il s'agit d'une pratique inquiétante si l'on tient compte de la deuxième constatation qui est apparue dans les trois pays : les pratiques frauduleuses de l'employeur. Avant de décrire plus en détail comment les pratiques de l'employeur ont nui au statut des travailleurs migrants dans l'UE, il est important de souligner que si la plupart des participants à l'étude étaient plus ou moins satisfaits de

leurs conditions de travail, certains d'entre eux ont mentionné des circonstances dans lesquelles les employeurs se sont livrés à des pratiques frauduleuses qui ont eu un impact direct sur leur statut migratoire en tant que demandeurs et/ou détenteurs d'un permis unique et qui, dans certains cas, ont même conduit à un refus de renouvellement de leur permis. En République tchèque, ce problème a été (partiellement) abordé en introduisant la notion d'« employeur peu fiable » dans la loi sur le séjour des ressortissants étrangers. Le fait qu'un employeur soit peu fiable est une raison pour ne pas délivrer une carte de travailleur à un ressortissant étranger, visée à l'article 46(6)(d) de la loi sur le séjour des ressortissants étrangers, ou une raison pour ne pas consentir à un changement d'employeur, visée à l'article 42g(7) de cette même loi. Le manque de fiabilité de l'employeur est également un obstacle à la demande de prolongation de la validité de la carte de travailleur[100]. Dans l'état actuel des choses, lorsque l'employeur d'un travailleur migrant est considéré comme peu fiable, la validité du permis n'est pas prolongée pour lui permettre de chercher un emploi ailleurs, ce qui représente un défi important pour les travailleurs migrants qui subissent de graves violations de leurs droits et perdent leur permis à cause de la conduite de l'employeur. Les États membres devraient assurer des garanties procédurales pour permettre un accès continu au marché du travail afin que les travailleurs concernés ne soient pas pénalisés et puissent chercher un autre emploi[101]. Cela est particulièrement important dans la mesure où les employeurs utilisent principalement des moyens frauduleux et abusifs pour exercer un contrôle sur leurs travailleurs en vue de les forcer à n'avoir d'autre alternative que d'accepter une rémunération insuffisante et de mauvaises conditions de travail[102]. Ces conditions de travail peuvent être exacerbées par des relations de travail liées au statut migratoire du travailleur[103]. En effet, dans la présente étude, parmi les pratiques frauduleuses signalées par les participants, une distinction peut être faite entre celles utilisées au cours de la procédure de demande d'obtention d'un permis unique et celles qui le sont pendant l'emploi pour conserver un permis unique.

La première série de pratiques frauduleuses signalées concerne le processus de demande, où des informations incorrectes sont fournies, par exemple le contrat de travail mentionne une mauvaise entreprise ou un mauvais salaire, le lieu de résidence est incorrect et les agences pour l'emploi facturent des frais pour l'obtention de visas qui sont ensuite déduits des salaires une fois l'emploi obtenu (BE05, CZ07, CZ08, CZ10). Les employeurs fourniraient également les mêmes fausses informations aux candidats, qui découvraient ensuite que leurs conditions de travail n'étaient en réalité pas celles promises au moment du recrutement (BE05).

[...] que des promesses, que des paroles, on n'a rien sur le papier, rien de clair, rien de légal, rien de normal pour quelqu'un qui travaille. (Chargée de compte tunisienne travaillant en Belgique)

Les employeurs se sont également livrés à des pratiques frauduleuses pendant l'emploi qui seraient imposées aux détenteurs de permis, ne leur laissant que d'autres options que de se conformer s'ils souhaitaient conserver leur statut. Dans certains cas, les employeurs demandent des paiements

[100] Article 178f de la loi sur le séjour des ressortissants étrangers sur le territoire de la République tchèque, n° 326/1999 Coll. Un employeur apparaît comme peu fiable dans les cas suivants : L'employeur n'est pas libre de toute dette ; Une amende a été infligée à l'employeur pour avoir permis l'exécution d'un travail illégal ; L'employeur n'exerce aucune activité économique ; L'employeur n'a pas respecté l'obligation d'enregistrer un ressortissant étranger pour l'assurance ; L'employeur est en liquidation ; Le siège social de l'employeur n'est pas réel.

[101] Voir par exemple le permis de séjour finlandais ou le certificat en raison d'une exploitation par l'employeur (article 54b, loi sur les étrangers 301/2004 telle qu'amendée en 2019) ; voir également PICUM, Labour migration policies Case study series Finland, 2022 ; Weatherburn, A., Enhancing the labour rights of exploited migrant workers: the role of migration policies in guaranteeing access to justice, HEUNI Guest Blog, 14 juillet 2023.

[102] Weatherburn, A., *Labour Exploitation in Human Trafficking Law* (Intersentia, 2021), pp 211-216.

[103] Niezna, M., « Paper chains: tied visas, migration policies, and legal coercion » (2022) *Journal of Law and Society*, 49, pp 362-384.

supplémentaires (en espèces) pour les contributions fiscales dans le cadre d'un faux régime de travail indépendant (BE03) ou pour rembourser l'assurance maladie que l'employeur est tenu de payer (CZ08)[104].

4.4.3. Demande de renouvellement

Les documents requis pour le renouvellement du permis unique sont très similaires à ceux de la procédure de demande et, une fois de plus, reposent largement sur une relation d'emploi continue. La dépendance à l'égard d'un employeur particulier a un impact significatif sur les travailleurs et les affecte de diverses manières. Ces impacts comprennent, par exemple, le fait que les travailleurs sont moins désireux de chercher un autre emploi, car il faudrait un employeur disposé à demander un permis unique (BE08, CZ07) ou que le processus d'obtention d'un nouveau permis unique pourrait ne pas être achevé avant l'expiration du permis actuel (BE08, ES04, CZ09), une perte d'accès à l'assurance maladie lorsqu'elle est fournie par l'employeur (CZ07), un renouvellement réussi dépendant fortement des pratiques de l'employeur (CZ07, BE05). Alors que la majorité des participants ont fait référence à des retards liés à l'obtention d'un permis pour la première fois, la procédure de renouvellement peut également être longue (CZ04, CZ08). En moyenne, les participants à l'étude ont indiqué que le processus de renouvellement prenait six mois. Dans certains cas, ce délai a été porté à sept ou neuf mois en raison de la pandémie de COVID-19 et de l'arrivée de personnes fuyant la guerre en Ukraine. Étant donné que le permis unique est souvent accordé pour une durée limitée, ces constatations soulignent le fait que les personnes doivent commencer à réfléchir à la demande de renouvellement bien à l'avance, et dans certains cas, seulement deux mois après son octroi.

> ***J'ai été informée par les [autorités locales] que la demande de renouvellement du permis unique devait être faite de préférence quatre mois à l'avance, donc dans mon cas, le mois prochain. Autant dire que je l'apprends un peu à la dernière minute.*** (Chargée de mission travaillant en Belgique)

Le lien avec un employeur spécifique signifie également que les personnes dont le rôle dépend de sources de financement externes ne sont pas toujours en mesure de garantir qu'un emploi est disponible pour elles à plus long terme. Cette incertitude a un impact non seulement sur leur droit de séjourner dans l'UE, mais aussi sur leurs perspectives de carrière à long terme (CZ06, BE08).

> ***J'ai un contrat régulier, sans limite de durée, [...], mais mon emploi est garanti tant que nous avons des projets en cours financés par des organismes extérieurs comme l'Agence tchèque de développement ou toute autre agence de subvention.*** (Géologue éthiopien travaillant en République tchèque).

MISE AU POINT – REFUS ET APPELS

Comme mentionné ci-dessus, quatre participants en Belgique se sont vu refuser un permis unique (BE05, BE06, BE07, BE09). Un problème important est apparu dans ces cas belges : la procédure d'appel qui suit le refus, contrairement aux procédures de demande et de renouvellement, n'est pas assortie d'un délai légal. Par conséquent, les demandeurs sont tenus d'attendre une longue période,

[104] Il est important de noter brièvement que certaines de ces pratiques reproduisent celles auxquelles les participants à l'étude ont été confrontés dans des relations de travail antérieures non liées au permis unique. Plusieurs participants à l'étude en Espagne ont évoqué des pratiques telles que le fait de ne pas leur fournir de contrat de travail, de ne pas les enregistrer auprès de la sécurité sociale, de les faire travailler à temps plein alors qu'ils n'étaient autorisés à travailler qu'à temps partiel, de leur demander de rembourser les frais de voyage dans le pays qui avaient été payés par l'employeur (ES07, ES11, ES12).

souvent sans aucune information ou indication quant à la date à laquelle une décision sera prise. Dans un cas, les motifs de refus de la demande étaient très contestés et excessivement arbitraires, étant donné que la situation professionnelle de la personne remplissait tous les critères nécessaires (BE07).

Ma demande a été rejetée par le bureau [de l'immigration] au motif que mon contrat prévoyait que je sois un vendeur polyvalent. Mais c'est le contrat qu'ils ont fait signer à tout le monde. Dans les magasins, les gérants signent un contrat en tant que gérant, directeur, mais le reste du contrat est le même, ce sont des vendeurs polyvalents. [...] Et la deuxième raison, c'est qu'ils disaient que le salaire que je touchais par rapport au nombre d'heures que je faisais, c'est-à-dire 28 heures par semaine, était insuffisant. Je ne pouvais pas atteindre le seuil minimum, le salaire minimum prévu par la convention collective pour le type d'entreprise [...]. (Boucher angolais travaillant en Belgique)

À l'inverse, en République tchèque, une demandeuse (CZ04) avait fait appel du refus de renouvellement de son permis unique en 2020 (renouvelé sans problème depuis 2016) et s'était vu conseiller de demander un visa étudiant comme solution provisoire afin d'éviter d'être expulsée du pays. Sa demande de renouvellement a été rejetée au motif qu'elle n'avait pas fourni les documents requis concernant son lieu de résidence et ses diplômes. Elle a été informée en personne du rejet de sa demande lorsqu'elle s'est présentée pour faire renouveler ses titres de séjour temporaire. Elle a eu 15 jours pour faire appel et a été aidée par une organisation de la société civile pour rédiger sa lettre d'appel. Elle a évoqué que la confusion était due à la barrière de la langue. Deux mois plus tard, l'issue de l'appel n'est toujours pas connue.

Lorsque les demandeurs doivent faire appel d'un refus, les constatations révèlent qu'il est impératif que ces personnes aient accès à des services et à une assistance juridiques. Dans certains cas, les demandeurs ont pu compter sur les services juridiques internes de l'entreprise (BE05, BE07). Cela dépend toutefois de la taille et des ressources de l'employeur. Là où de tels services n'étaient pas disponibles, les syndicats et les organisations de la société civile ont joué un rôle crucial en apportant soutien et assistance. Néanmoins, étant donné l'absence de règles formelles régissant le délai d'un appel (contrairement au délai de quatre mois pour l'évaluation d'une demande), il a été constaté qu'après avoir attendu pendant des mois une décision, les organisations de soutien n'étaient même pas en mesure d'apporter davantage de clarté et/ou d'accélérer le processus d'appel (BE07).

4.4.4. L'impact de la procédure de demande et de renouvellement du permis unique sur les travailleurs migrants

Les complexités et les difficultés rencontrées au cours de la procédure de demande et de renouvellement (voir ci-dessus) sont encore exacerbées par la nature temporaire et à court terme du permis unique, qui a un impact significatif sur la vie professionnelle et privée des demandeurs et/ou des titulaires. Le premier aspect qui a un impact significatif est que le permis unique lui-même n'est pas seulement limité, mais aussi les contrats de travail, de sorte que certaines personnes doivent d'abord s'assurer qu'il existe une possibilité de prolonger leur contrat de travail avant de demander un renouvellement (CZ06, BE08). Le fait que l'emploi soit une condition préalable au droit de résider et de rester sur le territoire peut ajouter un stress important à la personne qui doit trouver un nouvel emploi et, dans certains cas, s'assurer qu'une nouvelle demande est soumise, dans les délais impartis, si elle souhaite rester dans le pays après la perte de son emploi. Si elle ne peut pas trouver un emploi éligible, elle peut chercher un mécanisme alternatif pour régulariser son statut, par exemple, par le biais de la protection internationale ou subsidiaire (BE01, BE02, BE04, BE09) ou en tant qu'étudiant (CZ04). Cela a alors des implications sur les aspects personnels de la vie privée de la personne pour trouver un logement et un hébergement et ouvrir des comptes bancaires. En outre, nous avons vu les

ramifications des longues procédures d'appel sur les circonstances personnelles, telles que l'unité familiale et la possibilité de faire des plans à long terme pour l'avenir (BE07, CZ04).

Dans l'ensemble, les personnes qui ont rencontré des complications dans la procédure de demande ont suggéré que celle-ci peut être déshumanisante, car il y a un manque de considération pour la personne qui est laissée dans l'attente sans autre moyen de subsistance.

> ***Si on m'avait dit qu'on ne me donnerait pas le permis, j'aurais pu faire autre chose. Je serais rentré chez moi et j'aurais fait autre chose. Tout ça, c'est pour faire traîner les choses... Il n'y a aucune considération ; une demande de permis de travail, pour répondre à ces appels, ça va prendre plus de sept mois. Ils se foutent de nous, il n'y a pas de considération, il n'y a pas d'humanité.*** (Boucher angolais travaillant en Belgique)

De même, un autre participant en Belgique a expliqué que la combinaison de la nature temporaire et limitée du permis unique entravait les possibilités de développement professionnel. Qui plus est, le manque de considération à l'égard d'une personne qui subit des retards importants dans sa demande la prive de la reconnaissance de sa contribution à la population active de ce pays, ce qui lui donne un sentiment d'humiliation.

> **[…]** ***sachant que le permis de travail réduit considérablement les possibilités d'évolution professionnelle, ainsi que les opportunités d'emploi. [...] Et évidemment, le fait d'être passée par une expérience très difficile - j'oserais même parfois utiliser le mot « humiliante » - , d'attendre l'approbation, de prouver que vous valez assez pour rester, travailler et payer des impôts dans un certain pays, est parfois assez épuisant.*** (Chargée de mission travaillant en Belgique)

5. Travailler et vivre dans l'UE

La deuxième partie de l'étude explore les expériences de travail et de vie dans l'UE, en tenant compte de la mesure dans laquelle les conditions de travail des participants à l'étude étaient conformes aux normes sociales et professionnelles, avec une attention particulière au droit à l'égalité de traitement des titulaires d'un permis unique (5.1). Compte tenu de la relation complexe entre leur statut professionnel et leur statut de résident en vertu de l'acte administratif unique qu'est le permis unique, il était également important d'évaluer leur expérience de vie en Europe (5.2), en mettant l'accent sur leur capacité à s'intégrer socialement et sur la manière dont ils envisageaient leurs perspectives à long terme (5.3).

5.1. Conditions de travail

Comme nous l'avons vu à la section 4.1, les participants à l'étude occupaient des emplois très variés, exigeant des niveaux de compétences et de qualifications différents. Il est important de rappeler que la directive sur le permis unique vise à garantir non seulement l'accès au marché du travail, mais aussi l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre et les citoyens de l'UE[105]. La transposition des dispositions relatives à l'égalité de traitement s'est avérée problématique et a conduit à la condamnation de l'Italie à la suite de requêtes de tribunaux italiens sur l'application du droit à l'égalité de traitement par la Cour de justice de l'Union européenne[106]. C'est ce principe d'égalité de traitement qui sert de base à l'évaluation des constatations. En particulier, il est important de rappeler que les États membres ne peuvent restreindre l'égalité de traitement en ce qui concerne les conditions de travail, y compris le salaire et le licenciement, ainsi que la santé et la sécurité au travail (article 12 (1)(a)) et la liberté d'association, d'affiliation et d'adhésion à une organisation de travailleurs ou d'employeurs ou à toute organisation dont les membres exercent une activité professionnelle spécifique (article 12(1)(b)). Pour ce dernier point, très peu de participants à l'étude étaient affiliés à un syndicat (seul BE07 était affilié au moment de l'entretien et BE05 l'avait été dans le cadre d'un emploi antérieur). Il est important de noter que ce sont ceux qui étaient affiliés à un syndicat qui ont été en mesure de demander de l'aide en cas de griefs sur le lieu de travail et, par conséquent, de problèmes liés à leur permis unique.

En ce qui concerne les conditions de travail, le niveau de satisfaction des participants à l'étude est mitigé. Dans la plupart des cas, ils travaillaient selon des horaires normaux et recevaient leur salaire correctement (BE03, BE06, BE08, CZ04, CZ05, CZ06, ES01, ES03, ES09). Pour ces travailleurs, le niveau de revenu était satisfaisant et permettait à ceux qui en avaient besoin d'envoyer des fonds à leur famille au pays et de subvenir à leurs propres besoins (BE04, BE05, BE06, BE08, CZ03, CZ04, CZ05, CZ06, ES03, ES04, ES07, ES08, ES11). Il convient toutefois de souligner que quelques participants (en particulier ceux de la République tchèque) ont indiqué que leur salaire ne leur suffisait plus en raison de l'inflation et de l'augmentation du coût de la vie (CZ02, CZ04, CZ07, ES02). Dans d'autres circonstances, certains participants ont souligné qu'il ne leur était nullement possible d'épargner (ES04). Dans certains cas, l'impossibilité d'épargner était une préoccupation, car elle était nécessaire pour planifier les imprévus en raison de l'insécurité de l'emploi. Par exemple, en cas de période de chômage, il serait alors nécessaire de disposer de ressources financières, en particulier lorsque les coûts actuellement couverts par l'employeur seraient à la charge de la personne, à l'image de l'assurance maladie (CZ07), ainsi que pour couvrir les frais de subsistance de base. À l'inverse,

[105] Article 12 de la Directive 2011/98/UE.
[106] Affaire C-449/16, Martinez Silva, [2017], EU:C:2017:485 ; Affaire C-302/19, W.S., [2020], EU:C:2020:957 ; Affaire C-462/20, B.M., [2021], EU:C:2021:982 ; Pour un examen détaillé de la jurisprudence relative à l'article 12, voir De Lange, T., et al, (2022), supra n° 20, pp 107-112.

lorsque les participants à l'étude ont connu de mauvaises conditions de travail, les plaintes les plus fréquentes concernaient des salaires inférieurs à ceux convenus ou le non-paiement de ceux-ci, des heures supplémentaires non rémunérées et des heures de travail excessives (BE05, CZ03, CZ07, ES04). Une caractéristique importante du vol de salaire subi par les participants à l'étude était la déduction de coûts illégitimes ou (auparavant) non divulgués (BE03, CZ07, CZ08, ES08). En République tchèque, l'employeur est tenu de veiller à ce que le travailleur bénéficie d'une assurance maladie complète. Dans certains cas, il a été noté que l'employeur déduisait ensuite ces coûts du salaire (CZ07, CZ08). Dans un cas, les déductions ont été effectuées même lorsque le travailleur ne travaillait pas :

> ***Ils m'ont dit que c'était pour l'assurance maladie et pour traiter le document. (...) Je devais aussi payer de l'argent tous les mois [lorsque je ne travaillais pas], je payais 3000 à chaque fois. Quand je travaillais, ils en prenaient 5000.*** (Employée ukrainienne dans l'hôtellerie travaillant en République tchèque)

Parmi les autres déductions figurent les frais d'hébergement, de nourriture et de logement (CZ07, CZ08), les déductions frauduleuses de cotisations fiscales (BE03) et le non-paiement des cotisations de sécurité sociale (ES08).

> ***J'ai travaillé un an pour le bureau, mais là encore, j'ai été exploité parce que c'était... J'ai commencé à travailler avec lui et au bout d'un mois, il m'a dit : « Oh, tes impôts sont vraiment élevés. J'ai besoin que tu me donnes de l'argent sous le manteau, au noir. Ainsi, tu m'aideras à payer tes impôts. » Et j'ai fait ça pendant trois ans. J'ai donné une tonne d'argent à ce type, que de l'argent. J'ai donné environ 40 000 [euros] en trois ans.*** (Assistant dentaire brésilien travaillant en Belgique)

> ***Eh bien, ils m'ont volé l'argent, ils m'ont fait payer et mes collègues sont aussi passés à la casserole. L'entreprise nous disait « nous avons retiré cet argent de la masse salariale, car il faut l'envoyer au fisc ».*** (Travailleur agricole marocain travaillant en Espagne)

Une participante (CZ03) a connu des évolutions importantes de salaire pendant la pandémie de COVID-19. Tout d'abord, elle n'a pas touché l'aide financière prévue par le gouvernement, celle-ci ayant été conservée par l'employeur. Et lorsqu'elle a demandé le paiement des salaires pour le travail effectué avant l'imposition du confinement, on lui a plutôt proposé des emprunts pour couvrir ses frais de subsistance, ceux-ci devant évidemment être remboursés par la suite.

> ***« Pouvons-nous retoucher les jours où nous avons travaillé ? » Le directeur a répondu que ce n'était pas possible. Mais [il a dit] que nous pouvions emprunter de l'argent. Donc, il nous donne de l'argent - genre 1500 ou 2000 CZK -, mais c'est de l'argent emprunté. Nous devons le lui rendre par la suite. Ce n'est que de l'argent emprunté.*** (Massothérapeute philippine travaillant en République tchèque)

Une fois les restrictions levées, elle a repris son rôle de massothérapeute, mais comme certains de ses collègues avaient été licenciés, elle a également dû assumer leur charge de travail (nettoyage), mais avec un salaire réduit par rapport à ce qu'il était avant la pandémie.

> ***En juillet, lorsque les magasins ont commencé à rouvrir, notre directeur nous a dit qu'il allait licencier certains travalleurs. Ceux-ci s'occupaient du nettoyage. Nous ne***

> ***sommes que des thérapeutes. Notre job, ce sont les massages. Mais nous avons [commencé à faire] leur job : nettoyages, réparations, etc. Et avec toutes ces tâches ajoutées, ils ont ensuite décidé de réduire notre salaire à 10 000 CZK.***
> (Massothérapeute philippine travaillant en République tchèque)

La directive prévoit l'égalité de traitement en matière d'éducation et de formation professionnelle (article 12(1)(c)), bien qu'elle puisse être limitée dans certaines circonstances (article 12(2)(a)). Malgré cela, les références à la formation et au développement professionnel des participants à l'étude sont très limitées. En Espagne, parmi les participants à l'étude qui étaient d'anciens mineurs étrangers non accompagnés, il a été fait référence à la formation et au développement des compétences qui ont ensuite facilité leur accès au marché du travail dans ces secteurs (ES08, ES09). Malgré le manque de développement professionnel signalé par les personnes interrogées, elles ont néanmoins le sentiment qu'il y a globalement plus d'opportunités en Europe que dans leur pays d'origine. Cela a été particulièrement souligné par ceux qui ont parlé du désir de retourner dans leur pays d'origine pour créer leur propre entreprise, mais en réalité, il s'agit d'une perspective très difficile et actuellement inaccessible (CZ06, ES07).

Le respect et la réalisation du droit à l'égalité de traitement des titulaires de permis unique sont essentiels pour garantir l'intégration des travailleurs migrants. Les expériences vécues par les travailleurs révèlent que la mesure dans laquelle ce droit se concrétise dans la pratique est fortement déterminée par les garanties procédurales qui font partie intégrante des droits qui leur sont accordés sur la base du permis unique. Par exemple, lorsqu'ils rencontrent des difficultés sur le lieu de travail, des dispositions telles que le droit de changer d'employeur et le droit d'accéder à un mécanisme de plainte sont essentielles pour garantir non seulement la fourniture d'un travail ou de services dans un environnement sûr et sécurisé, mais aussi le respect des droits socio-économiques des travailleurs migrants, comme nous le verrons dans la section suivante.

5.2. L'impact du permis unique sur les conditions de travail des travailleurs migrants

Comme pour la discussion ci-dessus relative à l'impact de la procédure administrative du permis unique, les expériences des titulaires de permis unique sur le lieu de travail montrent qu'ils ne sont pas toujours traités sur un pied d'égalité avec les autres collègues (contrairement à ce que prévoit le droit à l'égalité de traitement). Les participants à l'étude ont perçu une différence de traitement et, dans certains cas, ont pris sur eux pour essayer de « faire leurs preuves ». Dans un exemple, le titulaire d'un permis unique a volontairement fait des heures supplémentaires pour que son employeur le remarque.

> ***[...] mon approche [...] personnelle était celle-ci : « Bon, je vais tout faire pour qu'ils n'aient pas à se plaindre, en se basant sur des faits et des chiffres. » Donc, tu deviens un bourreau de travail. En vrai, je travaillais même le week-end, ce que d'autres collègues ne faisaient pas. Je faisais le travail des autres. Je n'y étais pas forcé. C'était volontaire. Cela venait du fait que, OK, je veux faire mes preuves auprès de cet employeur en particulier, afin d'obtenir le renouvellement [de la carte de travailleur] [...]*** (Analyste commercial nigérian travaillant en République tchèque)

Comme indiqué dans la citation ci-dessus, l'une des raisons pour lesquelles le titulaire du permis unique s'est mis dans cette position était la nécessité de s'assurer que l'employeur accepterait de renouveler le permis. Il s'agit là d'un deuxième élément qui démontre que les titulaires d'un permis unique ne bénéficient pas de l'égalité de traitement, car leur sentiment d'(in)sécurité de l'emploi dépend entièrement de l'employeur. Par conséquent, et malgré la possibilité d'égalité de traitement dans

certains domaines susmentionnés, les travailleurs peuvent hésiter à faire valoir leurs revendications par crainte de perdre leur emploi, par manque de pouvoir de négociation en ce qui concerne leurs conditions de travail et même par crainte de subir un harcèlement sur le lieu de travail qu'ils ne peuvent contester par crainte de perdre leur emploi.

> ***Je peux le décrire comme du harcèlement moral, du harcèlement psychologique, de la manipulation psychologique. [...] il a voulu me voir deux fois en dehors du boulot, et j'ai toujours essayé de trouver des réponses diplomatiques. Chose que je ne voulais pas faire, car ma réponse aurait clairement été « non ».*** (Chargée de compte tunisienne travaillant en Belgique)

Un autre exemple du rôle dominant de l'employeur est le sentiment de gratitude ou de loyauté que certains travailleurs ressentent envers leur employeur parce qu'il a facilité leur accès à l'Europe en acceptant de demander le permis unique (ES02, ES05), les laissant face à un dilemme lorsqu'ils veulent chercher un autre emploi.

MISE AU POINT – LE DROIT DE CHANGER D'EMPLOYEUR

Les conditions entourant le changement d'employeur et les possibilités de chercher un autre emploi varient dans la législation et la politique des trois pays étudiés[107], ce qui s'est reflété dans les expériences des titulaires d'un permis unique à la recherche d'un autre emploi. L'approche restrictive de la Belgique permet aux titulaires d'un permis unique qui sont au chômage de chercher un autre emploi pendant une période de trois mois. Cependant, ils ne peuvent travailler pour un autre employeur avec le même permis, le nouvel employeur devant ainsi en demander un tout nouveau, ce qui rend tout changement d'employeur extrêmement difficile, compte tenu de toutes les difficultés liées à la procédure de demande.

En fait, si vous travaillez pour quelqu'un avec un visa de travail et que vous perdez votre emploi, vous devez recommencer toute la procédure. Vous ne pouvez pas juste changer de patron. (Assistant dentaire brésilien travaillant en Belgique)

Les résultats de l'étude ont révélé que les titulaires d'un permis unique en Belgique se sentaient très limités et incapables de changer d'employeur (BE03, BE05, BE08). Le changement d'employeur n'était pas seulement considéré comme « impossible », mais il constituait également un obstacle important à l'exercice du pouvoir de négociation des travailleurs avec leur employeur, ce qui, à son tour, exacerbait leur dépendance vis-à-vis de lui en ce qui concerne leurs conditions de travail (BE03) et la procédure administrative de renouvellement de leur permis (BE03, BE05, BE08). Dans une situation, les conditions restrictives liées au changement d'employeur ont également eu pour conséquence que la titulaire d'un permis unique ne s'est pas sentie capable de signaler le harcèlement qu'elle subissait de la part de son employeur, car elle savait que cela affecterait la validité de son permis (BE05).

S'il est coupable ? Oui. Mais après, quel sort va m'être réservé ? Je me pose la question à chaque fois [...] J'ai préféré ne pas porter plainte parce qu'on m'a dit : « Madame, si vous n'avez pas de contrat de travail, il faut rentrer chez vous. » (Secrétaire médicale malgache travaillant en Belgique).

[107] Voir la section 3.5.

En République tchèque, il est possible de changer d'employeur pendant la durée de validité de la carte de travailleur, sans avoir à en demander une nouvelle, à condition que les autorités en soient informées et que le travailleur ait travaillé au moins six mois pour l'employeur initial. Les titulaires d'un permis peuvent rester au chômage pendant 60 jours. Un certain nombre de titulaires de permis unique interrogés ont donné des exemples où le processus de changement d'emploi avait été simple lorsqu'ils ne se sentaient pas satisfaits de leur emploi ou devaient trouver un nouvel emploi parce que leur contrat arrivait à terme (CZ02, CZ03, CZ04, CZ09). Dans certains cas cependant, les participants en République tchèque étaient réticents à changer d'employeur, car la période d'incertitude et d'instabilité du processus de candidature rend la perspective trop angoissante, et les travailleurs sont donc plus susceptibles de rester à leur poste actuel :

Je n'ai aucunement l'envie de travailler à la réception toute ma vie ou dans ce domaine, donc j'envisagerais de changer de job si nécessaire. Mais vu que le processus d'obtention de la carte était long et éprouvant, je préférais attendre un permis de séjour permanent [...]. (Réceptionniste russe travaillant en République tchèque)

Il est également important de noter que même si certains titulaires d'un permis unique ont cherché un autre emploi, ils n'ont pas eu la possibilité de trouver quelque chose qui corresponde à leurs aptitudes et compétences, car il existait un sentiment d'urgence dû au fait que leur statut de résident dépendait de leur emploi et de la nécessité de pouvoir faire face aux coûts de la vie (CZ02, CZ04). Cela a entraîné une diminution de leur capital humain (voir ci-dessous) et le sentiment que les employeurs avaient un avantage en raison de leur accès à des travailleurs migrants surqualifiés. Le délai pour trouver un nouvel emploi a également été considéré comme un obstacle au changement d'employeur, même lorsque cela aurait été l'option privilégiée.

[...] Je veux juste changer de boulot. Mais en 60 jours, il m'est impossible de trouver un autre emploi et de partager des documents avec le ministère de l'Intérieur, à la police. (Employée ukrainienne dans l'hôtellerie travaillant en République tchèque)

Cet obstacle se pose également lorsque le permis est sur le point d'expirer et qu'il est nécessaire de trouver un nouvel emploi et un employeur disposé à soumettre une demande de carte de travailleur. Bien que ce ne soit le cas pour aucun des participants à l'étude en République tchèque, le fait que le travailleur soit lié à son premier employeur pendant les six premiers mois est également très préoccupant compte tenu des autres conclusions concernant les risques élevés d'exploitation liés à la dépendance des détenteurs de permis vis-à-vis de leurs employeurs.

Contrairement à la Belgique et à la République tchèque, les titulaires d'un permis unique travaillant en Espagne ne sont soumis à aucune restriction quant au changement d'employeur, ce qui aurait une incidence sur la validité de leur permis de séjour temporaire et de leur visa de travail. Cela semble réduire les problèmes liés à la dépendance à l'égard de l'employeur. Les personnes interrogées ont toutefois souligné certaines considérations qui ont un impact sur la possibilité de chercher un autre emploi. Dans quelques cas (ES04, ES08), les titulaires d'un permis unique souhaitaient changer de profession et trouver un nouvel emploi dans un secteur différent, mais ils avaient rencontré des difficultés en raison de leur manque d'expérience. En outre, les deux personnes interrogées ont noté que, jusqu'à récemment, la durée du contrat de travail était un élément crucial lorsqu'il s'agissait de demander le renouvellement de leur permis, ce qui a donné lieu à un marché noir de faux contrats de

travail (ES08). Les deux personnes interrogées se sont félicitées de la réforme juridique qui réduit désormais la durée minimale d'emploi à trois mois au cours de la première année de résidence.

Une approche simple du changement d'employeur est cruciale et ne peut être réalisée que si les éléments de procédure sont abordés de manière à surmonter les obstacles qui existent actuellement au changement d'employeur. En plus de veiller à ce qu'il y ait très peu d'obstacles administratifs au changement d'employeur et au maintien d'un permis de séjour et de travail, il est également important de garder à l'esprit et de traiter d'autres facteurs qui sont apparus dans les trois pays et qui limitent la possibilité pour les titulaires d'un permis unique de chercher un autre emploi.

L'importance d'un droit imprescriptible de changer d'employeur sur la base du permis unique existant, qui implique des exigences administratives très minimes, est vitale, car elle minimisera le risque que les travailleurs migrants se retrouvent dans une position où ils sont trop dépendants de leur employeur et où ce dernier peut exercer un contrôle excessif sur leurs conditions de travail et de vie. En effet, un certain nombre de travailleurs en Belgique et en République tchèque ont connu des conditions de travail abusives (BE03, BE05, CZ01, CZ03, CZ07)[108]. Deux titulaires d'un permis unique en Espagne ont indiqué qu'ils étaient conscients du risque de conditions de travail abusives dans le secteur des soins (ES03) ou de la précarité due au système propice à des circonstances abusives (ES05), mais aucun n'a décrit de conditions de travail abusives ou d'exploitation dans son expérience personnelle. Les expériences d'exploitation comprenaient la déduction illégale des salaires, les longues heures de travail, la fraude, le non-paiement des cotisations de sécurité sociale ou des impôts, la menace d'une sanction (c'est-à-dire le non-renouvellement du permis) si le travailleur n'acceptait pas de faire des heures supplémentaires. Une préoccupation soulevée dans les conclusions est que le comportement d'exploitation de l'employeur a été directement lié à la perte d'un permis unique pour certains participants à l'étude travaillant en Belgique (BE03, BE05).

> ***[...] après ça, j'ai perdu mes papiers parce que ce gars n'avait pas bien payé mes impôts.*** (Assistant dentaire brésilien travaillant en Belgique)

Si l'accès aux mécanismes de plainte, l'accent mis sur l'application de la législation du travail et l'imposition de sanctions aux employeurs restent des étapes clés des objectifs de la politique de migration de main-d'œuvre visant à lutter contre l'exploitation, il est essentiel que les travailleurs eux-mêmes ne soient pas punis pour le comportement illégal de l'employeur. Bien que la République tchèque reconnaisse l'existence d'un « employeur peu fiable » (voir Mise au point – le rôle de l'employeur), l'absence de prise en compte de l'impact du comportement de l'employeur sur le demandeur ou le titulaire d'un permis unique (en cas de renouvellement) est une lacune à laquelle il convient de remédier. Il est encourageant de constater que le récent rapport de la Commission spéciale belge dédiée à la traite et au trafic d'êtres humains a non seulement reconnu la nécessité de s'attaquer à la dépendance totale d'un travailleur vis-à-vis de son employeur, qui peut à son tour conduire à des situations d'exploitation, mais a également pris en compte l'impact d'un permis révoqué (en raison du comportement de l'employeur) sur l'individu et a recommandé la nécessité de « faciliter l'octroi au titulaire d'un permis unique [...] une période prolongée de 180 jours (au lieu de 90 jours) pour chercher un nouvel emploi à la condition d'avoir exercé effectivement en Belgique l'emploi pour

[108] Les travailleurs espagnols ont également fait état de conditions de travail abusives, mais pas lorsqu'ils étaient titulaires d'un permis unique et donc hors du champ du présent rapport (ES07 (alors travaillant aux Pays-Bas)), ES08 (alors travaillant en tant qu'étudiant)).

lequel il a bénéficié du permis unique. »[109] Cette approche, conjointement avec des recommandations similaires formulées au niveau européen[110], doit faire l'objet de révisions juridiques ultérieures visant à minimiser le risque d'exploitation et à garantir une approche non punitive à l'égard du travailleur migrant en prolongeant la validité de son permis et en garantissant un accès complet au marché du travail pour chercher et trouver un autre emploi.

Une dernière considération qui est ressortie des expériences vécues par les personnes ayant participé à cette étude est que, dans de nombreux cas, l'impact du travail dans l'UE est une réduction (significative) de leur capital humain (BE02, BE03, CZ02, CZ07, ES01, ES02, ES03, ES04). Certains participants ont rencontré des obstacles importants pour trouver un emploi correspondant à leur expérience professionnelle et à leur niveau d'études (BE03, BE07, CZ02). Cela s'applique non seulement à ceux qui viennent en Europe avec une expérience professionnelle préalable, mais aussi à ceux qui ont étudié dans un État membre de l'UE et qui cherchent ensuite à poursuivre leur carrière (BE07). Cependant, parmi les étudiants qui se servent du permis unique pour changer de statut, certains trouvent effectivement un emploi dans la profession qu'ils ont choisie (BE06, CZ04, CZ06). En outre, cette constatation va de pair avec une instrumentalisation ou une marchandisation des travailleurs plus qualifiés dans des emplois moins qualifiés. Dans certains cas, les individus eux-mêmes en sont conscients, mais considèrent que cela fait partie d'un « compromis » en échange de la possibilité de continuer à résider en Europe (BE02, BE03, CZ02, ES03) et de faire des projets à long terme. Ce dernier point est abordé plus en détail dans la section suivante, qui met l'accent sur la capacité des titulaires d'un permis unique à s'intégrer et à accroître leur capital humain et social.

5.3. Intégration sociale et perspectives d'avenir

Le caractère combiné du permis unique signifie que la vie professionnelle et privée des titulaires est inextricablement liée, car la condition d'emploi et le rôle de l'employeur dans la procédure de demande et de renouvellement font que la situation privée de l'individu dépend de son emploi. Outre les implications que cela a sur leur situation professionnelle (comme nous l'avons vu précédemment), les participants à l'étude étaient explicitement conscients des limites imposées à leur vie privée et familiale. Il en résulte que, dans certaines circonstances, l'influence de l'employeur s'étend bien au-delà du lieu de travail. Par exemple, le logement fourni par l'employeur a des implications significatives sur la dépendance à l'égard de celui-ci et sur le risque accru d'exploitation[111]. Dans la présente étude, la majorité des participants avaient trouvé un logement sur le marché locatif privé et ne dépendaient donc pas de leur employeur (à l'exception de CZ02, CZ03 et ES01). Toutefois, cela ne veut pas pour autant dire qu'ils n'ont pas eu de mal à trouver un logement. Dans certains cas, la nature temporaire de court terme de leur permis se traduisait par une certaine réticence des propriétaires à conclure un contrat de location (BE05, BE08). Les travailleurs migrants ont également été victimes de discrimination et de stigmatisation fondées sur des stéréotypes raciaux (CZ02, CZ06, ES07).

Un facteur important qui ressort des conclusions actuelles est le rôle que jouent la famille (élargie) et les réseaux de soutien social pour faciliter l'intégration, notamment en fournissant un

---

[109] Commission Spéciale chargée d'évaluer la législation et la politique en matière de traite et de trafic des êtres humains, Rapport fait au nom de la commission spéciale par Mmes Sophie De Wit et Els Van Hoof et MM. Simon Moutquin, Emmanuel Burton et Ben Segers, 12 juin 2023/Bijzondere Commissie belast met de evaluatie van de wetgeving en het beleid inzake mensenhandel en mensensmokkel, Verslag namens de bijzondere commissie uitgebracht door de dames Sophie De Wit en Els Van Hoof en de heren Simon Moutquin, Emmanuel Burton en Ben Segers, 12 juni 2023, Recommandation 65§5, pp 120-121, disponible sur https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/2530/55K2530002.pdf, dernière consultation le 31 juillet 2023.
Notamment, l'annonce récente de la Secrétaire d'État belge à l'Asile et la Migration confirme que le délai de recherche d'emploi sera porté à 180 jours pour les travailleurs victimes de violations des droits sociaux commises par leur employeur, supra n° 30.
[110] Voir ci-dessus à la section 4.4.2.
[111] Weatherburn, et al., (2022), supra n° 31.

logement (BE06, BE07, BE09, ES03, ES04, ES11, ES12), en trouvant un logement (CZ02), en naviguant dans l'accès aux services publics et dans d'autres tâches administratives à l'arrivée (BE06, BE07, BE09, CZ02, CZ10, ES03, ES04, ES11, ES12). Le recours aux membres de la famille (élargie), qui dans la plupart des cas vivaient déjà dans le pays d'emploi, était particulièrement notable en Espagne et en République tchèque. Pour ce qui est de la famille directe, la majorité des participants étaient célibataires ou avaient rencontré leur futur(e) conjoint(e) après leur arrivée en Europe. Certains participants en République tchèque avaient demandé le regroupement familial et avaient été rejoints par leur conjoint(e) et leurs enfants sans rencontrer de difficultés majeures (CZ06, CZ08). Dans un cas significatif en Belgique, en raison de l'appel en cours contre le refus d'obtenir un permis unique, le travailleur migrant a été séparé de sa femme et de son bébé qui résidaient en France (BE07).

La mise en place de ce réseau de soutien est également vitale, car un nombre important de participants à l'étude ont rencontré des barrières linguistiques (aussi bien sur le lieu de travail que lors des tâches quotidiennes) (CZ02, CZ03, CZ04, CZ05, CZ06, CZ07, CZ08, ES03, ES05, ES06). Les barrières linguistiques ont été particulièrement problématiques en République tchèque en raison de la difficulté d'apprentissage de la langue et en Espagne où, malgré les idées préconçues selon lesquelles il serait facile de communiquer dans la même langue, il existe néanmoins des différences, par exemple entre l'espagnol européen et l'espagnol sud-américain. Cependant, il est important de noter que là où l'apprentissage de la langue était vu comme une priorité ou une nécessité dans la vie professionnelle, les barrières linguistiques ont été (finalement) surmontées (BE06, CZ01, CZ06, CZ09).

Outre les barrières linguistiques, certains participants ont également fait référence à des différences culturelles qui, au départ, étaient difficiles à surmonter et nécessitaient une certaine adaptation de leur part (BE06, CZ02, CZ06). En République tchèque, certains participants à l'étude ont évoqué l'attitude de la population locale à l'égard des étrangers (CZ02, CZ06), bien que des expériences directes de racisme aient rarement été rapportées. Toutefois, il convient de noter que ces cas dépendaient de l'origine nationale des participants (principalement d'origine africaine), qui ont fait référence au sentiment d'homogénéité de la société tchèque, souligné par les participants qui n'ont ressenti aucune discrimination ni différence de traitement, mais étant alors originaires de pays ayant une composition raciale et ethnique similaire (CZ04, CZ07, CZ08, CZ09, CZ10). Interrogés sur l'intégration sociale et la possibilité de développer une vie sociale, les participants à l'étude ont constaté de nombreuses différences. Certains ont estimé qu'ils avaient suffisamment de temps pour socialiser avec des amis, s'adonner à leurs hobbies et passer du temps avec leur famille (BE08, CZ09), tandis que d'autres ont estimé que leurs engagements professionnels empiétaient sur leur capacité à jouir d'une vie sociale en raison de leurs horaires de travail et du manque de revenus disponibles.

Le point de vue général des participants à l'étude était étroitement lié au fait que leur statut de résident dépendait de leur statut professionnel, ce qui, dans certains cas, créait de la précarité en raison de la durée temporaire de ce dernier. Cela signifie que, malgré le désir de faire des projets pour l'avenir, les perspectives à long terme étaient limitées par le manque de certitude créé par leur statut migratoire.

6. Perspectives d'avenir pour les titulaires d'un permis unique dans l'UE

La vision de l'UE concernant l'intégration des ressortissants de pays tiers sur le marché du travail découle de la nécessité de soutenir les États membres afin qu'ils ne subissent pas de perturbations importantes dues à des pénuries de main-d'œuvre à grande échelle. C'est en partant de ce principe que l'orientation juridique et politique du train de mesures de l'UE sur la migration légale a été axée sur l'attraction des compétences et des talents. Cependant, les conclusions de la présente étude réaffirment les préoccupations soulevées par la mise en œuvre de la directive européenne sur le permis unique et le fait que les règles de procédure permettant l'admission de ressortissants de pays tiers exacerbent leur dépendance vis-à-vis de leur employeur, ce qui peut engendrer un déséquilibre du pouvoir de négociation et accroître le risque d'exploitation. Pour atténuer ces préoccupations, les conclusions démontrent qu'une réponse universelle est nécessaire pour garantir un accès juste et équitable au marché du travail pour tous, indépendamment des qualifications et des compétences. Il en va de même pour l'égalité d'accès aux droits de tous les travailleurs, y compris l'accès à l'information et aux réseaux de soutien, ainsi que l'accès à la résidence de longue durée.

Sur la base des conclusions de l'étude, plusieurs propositions sont formulées en vue de faire le point sur les implications réelles des cadres juridiques et politiques nationaux actuels qui mettent en œuvre la directive européenne sur le permis unique. Ces propositions visent également à contribuer au discours européen et national en cours sur la révision et l'actualisation de la politique de migration de main-d'œuvre concernant la directive sur le permis unique, en faisant des suggestions sur ce que devrait être l'avenir des titulaires de permis unique.

Garantir une durée adéquate des permis uniques

Les titulaires actuels et potentiels d'un permis unique sont souvent confrontés à une grande précarité dans leur vie professionnelle et privée en raison de la durée limitée du permis, notamment par rapport au premier permis unique délivré, qui est souvent limité à un an par exemple, comme en Belgique et Espagne. La durée limitée de validité d'un permis est encore exacerbée par les retards dans le traitement des demandes, des renouvellements et des appels, en particulier lorsque les contrats de travail risquent également de créer une précarité en raison de leur durée déterminée et manque de certitude quant à leur renouvellement. Les permis uniques devraient être accordés pour une période raisonnable[112] et reconnaître que le renouvellement d'un emploi à durée déterminée ne peut pas toujours être garanti par les employeurs en permettant un accès continu au marché du travail en vue de rechercher un autre emploi.

Simplifier et rendre plus accessibles les procédures de demande et de renouvellement du permis unique

La procédure d'obtention du permis unique est souvent longue, opaque et peu transparente. Compte tenu de la nature temporaire du permis, les États devraient veiller à ce que les conditions d'accès n'imposent pas une charge administrative inutile au demandeur (qu'il s'agisse de l'employeur ou du travailleur

[112] PICUM (2021), supra n° 97.

migrant lui-même)[113]. Lorsque l'employeur est tenu de présenter une demande de permis unique, les conclusions révèlent un manque de volonté de s'engager dans une procédure complexe, longue et incertaine. Il est impératif que les recherches futures évaluent les expériences des employeurs - en particulier des petites et moyennes entreprises - en ce qui concerne les obstacles qu'ils rencontrent lorsqu'ils recrutent un ressortissant de pays tiers qui a besoin d'un permis unique.

En outre, le temps de traitement des demandes et des renouvellements devrait être réduit, car les retards constituent un obstacle majeur à l'accès des travailleurs au permis unique. Dans la mesure du possible, les procédures administratives devraient être rationalisées afin que les décisions relatives au droit de travailler et de résider soient prises par une seule autorité.

Lorsqu'une demande est refusée, il est impératif de rendre la procédure d'appel plus accessible et plus efficace. Par exemple, l'introduction de garanties procédurales telles que des délais minimiserait le risque que les demandeurs soient confrontés à un vide juridique en attendant l'issue d'un appel lorsqu'une demande (ou un renouvellement) a été refusé(e).

Réduire la dépendance à l'égard de l'employeur

Les conclusions affirment une fois de plus que les travailleurs migrants dans les trois pays dépendent fortement de l'employeur pour la demande et le renouvellement d'un permis unique, pour l'accès aux informations relatives au statut de la demande, pour le renouvellement des contrats de travail à court terme, pour la fourniture d'un logement, pour la fourniture d'informations et d'assistance, et pour la possibilité d'intégration sociale.

Cette situation est préoccupante étant donné que les conclusions révèlent également un nombre important de pratiques d'emploi irrégulières liées à l'obtention et à la conservation d'un permis unique. En République tchèque, une carte de travailleur ne sera pas délivrée ou renouvelée si l'employeur est identifié comme étant peu fiable, mais en l'état, cette disposition crée des problèmes importants pour le travailleur migrant qui n'a alors aucun moyen de chercher un autre employeur. En effet, les travailleurs migrants des trois pays étudiés qui subissent une grave violation de leurs droits en raison du comportement de l'employeur qui invalide ou entraîne la révocation de leur permis, tomberaient simplement dans l'irrégularité, car il n'existe aucune disposition permettant de prolonger la validité d'un permis et de continuer à accéder au marché du travail pour chercher et trouver un autre emploi. Par conséquent, les titulaires d'un permis unique susceptibles d'être confrontés à des conditions de travail abusives n'osent pas quitter leur emploi, non seulement en raison de l'impact sur leur statut migratoire, mais aussi sur leur situation personnelle et familiale : par exemple, lorsque les titulaires d'un permis unique sont hébergés dans un logement fourni par l'employeur qu'ils perdraient s'ils venaient à quitter leur emploi, même s'il n'est pas conforme aux normes[114].

La dépendance à l'égard de l'employeur devrait être réduite en permettant aux individus de déposer directement les demandes et les renouvellements, et en établissant des canaux de communication directs entre les autorités de l'État et le travailleur migrant. Ce dernier devrait

[113] Voir, par exemple, les récents amendements à la loi sur l'immigration qualifiée de juin 2023, qui entreront en vigueur en mars 2024, et qui visent à réduire les obstacles administratifs à la reconnaissance des qualifications professionnelles avec la possibilité de commencer à travailler pendant que la procédure de reconnaissance est en cours. Voir Die Bundesregierung, Deutschland wird ein modernes Einwanderungsland, 7 juillet 2023, consulté le 31 juillet 2023.

[114] Voir Weatherburn, et al, (2022), supra n° 31 ; Weatherburn (2023a), supra n° 27.

également se sentir plus responsabilisé et avoir la maîtrise de ses perspectives d'avenir en rendant la procédure de changement d'employeur ou de recherche d'un autre emploi peu contraignante (voir ci-dessous).

Améliorer et faciliter l'accès à l'information et au soutien

La complexité de la procédure de demande et le rôle central de l'employeur sont à l'origine d'une préoccupation : les titulaires d'un permis unique sont peu conscients de leurs droits sociaux et de leurs droits en matière de travail. Dans l'état actuel des choses, compte tenu du rôle central de l'employeur – par exemple, pour demander le permis unique ou son renouvellement –, de nombreux travailleurs migrants comptent sur leur (futur) employeur pour leur fournir des informations et, en cas de refus et de nécessité de faire appel, pour leur donner accès à un soutien tel que des services juridiques. Les participants à l'étude ont également évoqué le fait que les employeurs eux-mêmes ne sont pas toujours familiarisés avec la procédure et sont réticents à engager, ce qui entrave encore davantage l'accès à l'information et au soutien pour les titulaires d'un permis unique.

Les États membres doivent prendre des mesures pour garantir des canaux de communication directs avec les titulaires de permis unique, quelle que soit la personne qui a introduit la demande[115]. Cela peut se faire à la fois via des plateformes en ligne et en personne, lorsque les demandeurs sont tenus de se présenter avec les documents pertinents aux consulats et aux ambassades dans les pays tiers, mais aussi à l'arrivée, lorsqu'il est nécessaire d'entrer en contact avec les autorités locales et nationales. La fourniture d'informations nécessitera la formation du personnel administratif qui est en contact direct avec les titulaires d'un permis unique, afin de garantir que les informations communiquées sont exactes et pertinentes. En vue de faciliter la diffusion d'informations et de mécanismes de soutien, les États membres devraient s'engager dans une coopération significative avec les parties prenantes telles que les syndicats, la société civile et les organisations de défense des droits des travailleurs afin de mettre en place des initiatives susceptibles de faciliter « l'atterrissage en douceur » des ressortissants de pays tiers, en vue de fournir des informations sur l'emploi, la santé, l'éducation et la sécurité sociale[116].

Faciliter la capacité à changer d'employeur ou à chercher un autre emploi

Le droit de changer d'employeur ou de chercher un autre emploi est, d'une part, un aspect qui justifie la nécessité d'améliorer les canaux d'information, car certains participants à l'étude n'étaient pas au courant de leur droit de changer d'employeur. D'autre part, les conditions liées à l'exercice de ce droit dans la pratique font que les participants à l'étude ont exprimé une réticence et une incapacité à changer d'employeur ou à chercher un autre emploi, car les droits accordés à un seul titulaire de permis sont trop restreints.

Actuellement, une lacune critique qui empêche les travailleurs de chercher un emploi décent ou alternatif est la période irréaliste qui leur est accordée pour rester au chômage et chercher un nouvel employeur. Par exemple, en Belgique et en République tchèque, un travailleur migrant ne dispose respectivement que de 90 et 60 jours pour trouver un nouvel emploi et entreprendre les démarches

[115] Weatherburn, et al., (2022), supra n° 31.

[116] Voir les informations relatives aux centres municipaux pour étrangers : International House Leuven en Flandre (Belgique), qui fournit un soutien en matière de relocalisation, d'intégration sociale, de vie et de travail dans la région, et les centres d'intégration en République tchèque, mais il n'existe pas de initiatives de ce type en Espagne. Réseau européen des migrations, Question Ad Hoc sur les initiatives municipales visant un « atterrissage en douceur » des ressortissants de pays tiers, janvier 2023.

nécessaires pour informer les autorités (CZ) ou demander un nouveau permis (BE). Dans ce dernier cas, il est clair qu'un délai de 90 jours est tout à fait déraisonnable étant donné que la procédure administrative de demande de permis, à elle seule, dépasse très souvent ce délai. Par conséquent, ces délais devraient être prolongés afin de faciliter un retour rapide sur le marché du travail et de minimiser l'incertitude et la précarité inutiles. Le permis devrait rester valable (et, si nécessaire, être prolongé) pendant une durée raisonnable, de manière à ce que la personne dispose de suffisamment de temps pour trouver un autre emploi.

Cela souligne également l'autre aspect principal qui doit être abordé : la procédure administrative pour changer d'employeur. Si les titulaires de permis n'ont pas le droit de changer d'employeur sur leur permis, on considère qu'il leur est « impossible » de le faire dans la pratique. Une procédure de notification, destinée à informer les autorités que le travailleur migrant a changé d'employeur, peut réduire considérablement les obstacles administratifs, bien que des questions pratiques concernant la conception et la mise en œuvre de la procédure de notification doivent encore être abordées. Le droit imprescriptible de changer d'employeur sur la base du permis unique existant, comme c'est le cas en Espagne, est le plus efficace pour permettre la mobilité sur le marché du travail et réduire cet aspect de dépendance.

Un autre obstacle majeur existe lorsque le titulaire d'un permis unique ne peut changer d'employeur qu'après une certaine période pendant laquelle il est tenu de travailler pour le premier employeur (par exemple, six mois en République tchèque)[117].

Améliorer le suivi et l'inspection ainsi que l'accès aux mécanismes de plainte

Les conclusions qui mettent en évidence la réticence à dénoncer les employeurs dont le comportement constitue une violation des droits du travail et des droits sociaux soulignent l'importance non seulement de veiller à ce que les travailleurs connaissent leurs droits du travail et leurs droits sociaux, mais aussi à ce qu'ils sachent à qui s'adresser en cas de grief ou de plainte. Les participants à l'étude ont, dans certains cas, cherché de l'aide auprès d'organisations de la société civile ou de syndicats et, dans d'autres cas, ont activement cherché des conseils juridiques. Étant donné que l'identification des participants à cette étude a été facilitée par la société civile et les syndicats locaux, cette constatation n'est pas surprenante. Cependant, il est important de rappeler que dans certains cas, leurs expériences passées d'emploi – y compris lorsqu'ils travaillaient de manière irrégulière – avaient donné lieu à des exemples d'exploitation qui n'avaient pas été signalés par les travailleurs migrants ou même pas détectés par les organismes d'inspection et de suivi.

Une fois qu'ils ont un emploi, il est impératif de veiller à ce que les migrants sachent comment accéder aux inspections du travail et aux mécanismes de plainte pertinents s'ils rencontrent des problèmes sur leur lieu de travail. Ces obstacles doivent être éliminés en les rendant plus visibles et en permettant à des tiers d'agir au nom des titulaires d'un permis unique. Tout recours aux mécanismes de plainte ne doit pas avoir de conséquences en termes de possibilités d'emploi existantes et/ou futures ni d'impact sur le statut migratoire des travailleurs[118]. À cet égard, et comme indiqué plus haut, un travailleur migrant qui porte à l'attention des autorités de

[117] *Voir la proposition d'amendement du Conseil de l'Union européenne à cet effet, introduisant des conditions au droit de changer d'employeur à l'article 11 (2)(c), permettant aux États membres d'exiger une période minimale, n'excédant pas 12 mois, avant qu'un titulaire de permis unique ne soit autorisé à changer d'employeur. Conseil de l'Union européenne (2023), supra n° 26.*

[118] Commission européenne (2022), supra n° 24, p.13.

graves préoccupations concernant son employeur actuel doit avoir la possibilité de continuer à résider sur le territoire et d'accéder au marché du travail[119].

Valoriser le capital humain et social des ressortissants de pays tiers

Les participants à l'étude ont fait preuve d'une grande motivation pour améliorer leur situation, par exemple en surmontant les barrières linguistiques (apprentissage volontaire d'une langue), en suivant une formation et un développement professionnel, en obtenant un permis de conduire. Des efforts devraient être faits pour reconnaître les compétences, les qualifications et l'expertise des travailleurs migrants, pour améliorer l'adéquation des compétences et, conformément à l'article 12 de la directive, donner aux titulaires d'un permis unique la possibilité de voir quelles sont les options qui s'offrent à eux par l'intermédiaire des agences pour l'emploi de l'État. Il est également important que les conditions d'admissibilité - évoquées plus haut - reflètent la réalité du marché du travail et que les politiques de migration de main-d'œuvre tiennent suffisamment compte des compétences et de l'expérience professionnelle des travailleurs migrants en veillant à ce que l'imposition de seuils salariaux et les procédures de reconnaissance des qualifications professionnelles ne constituent pas des obstacles à l'accès au marché du travail. Enfin, il est impératif de valoriser la vie privée et familiale des travailleurs migrants en facilitant davantage les procédures de regroupement familial.

Minimiser le risque d'exploitation

L'étude actuelle réaffirme les recherches existantes qui font état d'une préoccupation concernant les employeurs qui profitent injustement des titulaires d'un permis unique et (dans certains cas) imposent des conditions de travail qui équivalent à de l'exploitation. Il est nécessaire de veiller à ce que toute mesure juridique et politique concernant la migration de main-d'œuvre tienne compte du risque d'exploitation et ne crée pas ou n'exacerbe pas son apparition sur les marchés du travail formel et informel. Les conclusions de la présente étude peuvent y contribuer en adoptant des mesures qui

- valorisent le capital humain des travailleurs migrants en faisant correspondre leurs compétences et leur expérience, en reconnaissant leurs qualifications et en ne restreignant pas l'accès au marché du travail par le biais de listes de professions en pénurie ou d'examens du marché du travail ;
- veillent à ce que les mécanismes d'inspection, de suivi et de plainte soient accessibles et efficaces pour identifier et détecter les mauvaises conditions de travail et les autres violations des droits du travail, et y remédier. Il s'agit notamment de veiller à ce que les travailleurs migrants ne soient pas soumis à des mesures d'immigration à la suite de plaintes, d'inspections ou d'autres enquêtes. Les mécanismes de suivi doivent également être vigilants et repérer les signes de dépendance et de contrôle de la part de l'employeur, qui pourraient conduire à l'exploitation, comme l'hébergement fourni par l'employeur[120] ;
- garantissent que le statut des titulaires d'un permis unique ne soit pas mis en péril lorsque l'employeur commet des infractions. Des mesures devraient être mises en place pour garantir le maintien du droit de séjour et l'accès au marché du

[119] Migrant Justice Institute, Research and Policy Brief, Avenues for exploited migrant workers to remain in their country of employment to pursue labour remedies, 2023.

[120] PICUM (2021), supra n° 97.

travail, en accordant un permis transitoire, comme c'est le cas en Finlande[121] ;

- étendent le champ d'application à ceux qui sont actuellement exclus, mais qui ont les compétences et l'expérience nécessaires pour accéder au marché du travail et se voir garantir des conditions de travail décentes grâce au permis unique (par exemple, en tant que voie complémentaire pour les travailleurs sans papiers (en particulier ceux qui travaillent déjà dans des professions en pénurie) et pour ceux qui recherchent une protection internationale).

[121] PICUM (2022) & Weatherburn (2023b), supra n° 102.

7. Bibliography

Legislation

European

- Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, *OJ L 155, 18.6.2009, p. 17–29*.
- Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, *OJ L 343, 23.12.2011, p. 1–9.*
- Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers, *OJ L 94, 28.3.2014, p. 375–390.*
- Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer *OJ L 157, 27.5.2014, p. 1–22.*
- Treaty on the Functioning of the European Union *OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390*.

National

Belgium

- Cooperation agreement of 6 December 2018 between the Federal State, the Walloon Region, the Flemish Region, the Brussels-Capital Region and the German-speaking Community on the implementation of the cooperation agreement of 2 February 2018 between the Federal State, the Walloon Region, the Flemish Region, the Brussels Capital Region and the German-speaking Community on the coordination between the policy on admission to work and the policy on residence permits and on the standards governing the employment and residence of foreign workers, Belgian Official Gazette, 18 July 2019.
- Cooperation agreement of 2 February 2018 between the Federal State, the Walloon Region, the Flemish Region, the Brussels Capital Region and the German-speaking Community on the coordination between the policy on admission to work and the policy on residence permits and on the standards governing the employment and residence of foreign workers, Belgian Official Gazette, 24 December 2018.
- Act of 22 July 2018 amending the Act of 15 December 1980 on access to the territory, residence, establishment and removal of foreigners,Belgian Official Gazette, 24 December 2018.
- Royal Decree of 12 November 2018 amending the Royal Decree of 8 October 1981 on access to the territory, residence, establishment and removal of foreigners with a view to issuing a combined permit authorising third-country nationals to reside and work on the territory of the State. Belgian Official Gazette, 24 December 2018.
- Decree of the Government of the Brussels-Capital Region of 5 July 2018 amending the Royal Decree of 9 June 1999 implementing the law of 30 April 1999 on the employment of foreign

workers, as regards the introduction of a single procedure and a single permit. Belgian Official Gazette, 8 July 2020.

- Royal Decree of 2 September 2018 of the Walloon Government implementing the law of 9 May 2018 on the occupation of foreign nationals in a particular residence situation. Belgian Official Gazette, 17 September 2018.
- Decree of 7 December 2018 the Flemish Government implementing the Act of 30 April 1999 on the employment of foreign workers. Belgian Official Gazette, 21 December 2018.
- Government Decree of 7 June 2018 amending the Royal Decree of 9 June 1999 implementing the Law of 30 April 1999 on the employment of foreign workers. Belgian Official Gazette 27 June 2018.
- Law of 29 November 2022 modifying the law of 14 December 1980 on the on the entry, residence, establishment and removal of foreign nationals.

Czech Republic

- Act on Employment, No. 435/2004 Coll.
- Act on the Residence of Foreign Nationals in the Territory of the Czech Republic, No. 326/1999 Coll.

Spain

- Royal Decree 1463/2009, of 18 September 2009, on the transfer of functions and services to the Generalitat of Catalonia in matters of immigration: initial authorisations for self-employed or employed work for foreigners whose employment relationship is in Catalonia. B.O.E., 22 September 2009.
- Royal Decree 557/2011, of 20 April 2011, approving the Regulations of Organic Law 4/2000, on the rights and freedoms of foreigners in Spain and their social integration, following its reform by Organic Law 2/2009, B.O.E., 30 April 2011.
- Royal Decree 903/2021, of 19 October 2021, amending the Regulation of Organic Law 4/2000, on the rights and freedoms of foreigners in Spain and their social integration, following its reform by Organic Law 2/2009, approved by Royal Decree 557/2011, of 20 April, B.O.E., 20 October 2021.
- Royal Decree 629/2022 of 26 July 2022 amending the Regulation of Organic Law 4/2000 'on the rights and freedoms of foreigners in Spain and their social integration' following its reform by Organic Law 2/2009 approved by Royal Decree 557/2011, B.O.E., 27 July 2022.

International and EU documents

- Council of the European Union, Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15-16 October 1999, 16 October 1999.
- European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Directive 2011/98/EU on a single application procedure for a single permit for third country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, Brussels, 29.3.2019 COM(2019) 160 final.

- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum, COM/2020/609 final, 23.9.2020.
- European Commission, Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM/2007/0638 final, 23.10.2007.
- European Commission, Commission Recommendation on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways, C/2020/6467, *OJ L 317, 1.10.2020, p. 13–22, 23 September 2020.*
- European Commission, Fitness check on EU Legislation on legal migration, Brussels 29.3.2019 SWD(2019)1055 final.
- Eurostat, Residence permits – statistics on authorisations to reside and work, December 2022. (including first permit, renewals and change of status).
- ILO, General principles and operational guidelines for fair recruitment & Definition of recruitment fees and related costs. International Labour Office - Fundamental Principles and Rights at Work Branch, Labour Migration Branch – Geneva: ILO, 2019.

Reports and doctrine

- Amo-Agyei, S., The migrant pay gap: Understanding wage differences between migrants and nationals (Geneva, ILO, 2020).
- Angel Cabra De Luna, M., "La Union Europea", *Boletin de informacion*, 2015.
- De Lange, T., & Groenendijk, K., The EU's legal migration acquis: Patching up the patchwork European Policy Centre Issue Paper European Migration and Diversity Programme, 16 March 2021.
- De Lange, T., et al, The EU legal migration package: Towards a rights-based approach to attracting skills and talent to the EU, Study Requested by the LIBE committee, December 2022.
- European Migration Network, Ad Hoc Query on municipal level initiatives in TCN soft-landing, January 2023.
- Lim, D., 'The indirect gender discrimination of skill-selective immigration policies', (2019) *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 22:7, 906-928.
- Migrant Justice Institute, Research and Policy Brief, Avenues for exploited migrant workers to remain in their country of employment to pursue labour remedies, 2023.
- Mohimont, P., 'Permis unique en Belgique et réalité pratique', (2018) *Revue du droit des étrangers*, no. 197, 5-15.
- Pi-Suñyer, C. V. *The Transition to a Decentralized Political System in Spain*, Ottawa, Forum of Federations, 2010.
- PICUM, Labour migration policies Case study series Finland, 2022.
- PICUM, Designing labour migration policies to promote decent work, 2021.
- Réa, A., Roblain, A., et Giladi, M., 'NEWCOMERS : L'intégration socio-professionnelle des primo arrivants en Belgique', octobre 2022.
- Ruhs, M., *Price of Rights: Regulating International Labor Migration* (Princeton University Press, 2013).
- Van der Elst, E., & Bronckaers, N. 'De langverwachte implementatie van Richtlijn 2011 / 98 / EU inzake één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning en haar

gevolgen voor het Belgisch wetgevend kader inzake de tewerkstelling van buitenlandse onderdanen landse onderdanen', (2019) *Tijdschrift Voor Vreemdelingenrecht*, 2, 106–119.

- Weatherburn, A., & Berntsen, L., 'Similar work, yet different risks? Examining legal and institutional responses regarding essential migrant workers in Belgium and the Netherlands in Covid-19 times' in Ciliberto G., & Staiano F., (eds) *Labour Migration in the time of COVID-19: Inequalities and Perspectives for Change* (CNR Edizioni, 2021).
- Weatherburn, A., Herman Kruithof, E., & Vanroelen C., Labour Migration in Flanders and the use of the single permit to address labour market shortages: the lived experiences of single permit holders working in medium skilled bottleneck professions. VUB Interface Demography Working Paper No. 2022-01, April 2022.

National Reports

- Spain, Commission for the Reform of Public Administration, "Reform of the Public Administrations", available at www.transparencia.gob.es.
- Belgium, Commission Spéciale chargée d'évaluer la législation et la politique en matière de traite et de trafic des êtres humains, Rapport fait au nom de la commission spéciale par Mmes Sophie De Wit et Els Van Hoof et MM. Simon Moutquin, Emmanuel Burton et Ben Segers, 12 juin 2023/ Bijzondere Comissie belast met de evaluatie van de wetgeving en het beleid inzake mensenhandel en mensensmokkel, Verslag namens de bijzondere commissie uitgebracht door de dames Sophie De Wit en Els Van Hoof en de heren Simon Moutquin, Emmanuel Burton en Ben Segers, 12 juni 2023.

Other

- Carta, S., How Europe can make work permits actually work, EUObserver, 6 March 2023.
- Extranjeria y Nacionalidad Española, "Permisos para trabajar en España en 2023", 2023.
- Noticias Juridicas, "El Gobierno establecerá un permiso de trabajo para extranjeros único en toda España", available at www.noticias.juridicas.com, 25 June 2013.
- Urad Prace CZ, "Employee Cards for foreigners in the Czech Republic", 2023.
- Weatherburn, A., (2023a) Guaranteeing fair and equal treatment of migrant workers in the EU: The new Single Permit as a piece of the EU's labour migration puzzle, Human Rights Here Blog, 26 April 2023.
- Weatherburn, A., (2023b) Enhancing the labour rights of exploited migrant workers: the role of migration policies in guaranteeing access to justice, HEUNI Guest Blog, 14 July 2023.