

# Les régularisations selon le gouvernement arc-en-ciel

par Benoît VAN DER MEERSCHEN \*

*«L'importance du nombre de ces gens, la situation de précarité sociale et de marginalité dans laquelle la plupart d'entre eux se trouvent, les inconvénients que provoque leur participation clandestine sur le marché du travail, notamment la part importante que représente cette population dans le travail au noir, et les éventuels problèmes d'ordre public ont incité le gouvernement à procéder à une vaste opération de régularisation»<sup>1</sup>.*

*Aujourd'hui, plus d'un an après le début de cette «vaste opération de régularisation», la grande majorité de ces «gens» attend toujours une réponse à leur demande ...*

---

## 1. LA GENÈSE DE CETTE OPÉRATION DE RÉGULARISATION

### 1.1. L'ACCORD DE DÉPART

L'accord de gouvernement du 7 juillet 1999, appelé «la voie vers le XXI<sup>e</sup> siècle», dévoilait, sous le chapitre «une société ouverte», le visage de la future politique de l'immigration de notre pays. Celle-ci comprenait les engagements suivants:

- apporter des modifications importantes au code de la nationalité belge afin de favoriser l'intégration,
- élaborer une politique d'asile réaliste et humaine,
- et, pour les personnes en séjour illégal, une procédure de régularisation était prévue<sup>2</sup>.

Dans ce catalogue de fort louables intentions se trouvait donc la promesse d'une opération de régularisation. Après de longs mois de mobilisation, d'occupation d'églises ou de bâtiments divers, il s'agissait là d'un engagement porteur de belles espérances pour les sans-papiers et, par la même occasion, la reconnaissance implicite de l'échec de la politique d'«arrêt de l'immigration» appliquée en Belgique depuis 1974<sup>3</sup>.

\* Benoît VAN DER MEERSCHEN, Ligue des Droits de l'Homme.



## 1.2. UN ÉTÉ AGITÉ

Mais, au début des vacances d'été 1999, les événements ont poussé le gouvernement à se saisir plus vite que prévu de ce dossier et, en conséquence, à infléchir les axes de sa politique. En effet, une fois de plus à cette époque de l'année, le rythme des témoignages relatifs à des actes de violence lors d'opérations d'éloignement forcé s'accélère: véritable saucissonnage des «déportés» (jargon des gendarmes), utilisation d'un gant rembourré en guise de coussin,...

Cette fois-ci cependant, les problèmes se diversifient: appareil déjà sur la piste d'envol devant faire demi-tour, licenciement d'un membre du personnel navigant qui s'était opposé à un rapatriement,... Ils justifient la réaction (enfin!) de certains des acteurs de cette bien mauvaise pièce. Le 12 juillet, la «Belgian Cockpit Association» demande à ses membres de refuser systématiquement tout rapatriement de «déporté» escorté. Dans les faits, cette décision équivaut à un moratoire sur les rapatriements forcés.

Politiquement, le nouveau Ministre de l'Intérieur ne peut pas rester sans réaction. Il décide donc de réunir tous ceux qu'il estime être les protagonistes de ce dossier. A l'issue de plusieurs tables rondes, il présente, le 5 août 1999, le profil de la nouvelle politique d'immigration qu'il compte mettre en œuvre en dix points.

Au menu, on retrouve ainsi beaucoup de projets et engagements, parfois intéressants – des confirmations de l'accord gouvernemental comme la réforme de la procédure d'asile ou l'installation d'un organe autonome indépendant pour se prononcer au cas par cas sur les demandes de régularisation et, également, des scoops comme la mise en place d'une structure d'observation (le futur observatoire des migrations, rôle qui sera finalement dévolu au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), la révision de notre politique des visas,... –, souvent inquiétantes – pensons aux «fonctionnaires à l'immigration», aux attributions non définies, envoyés dans certains pays étrangers<sup>4</sup>.

Mais surtout, une seule décision concrète ressort de ces discussions: on continue à éloigner de force et, si nécessaire, par petit avion affrété pour l'occasion. Le titre de la note du Ministre est à cet égard sans équivoque: «*les dix propositions du Ministre de l'Intérieur pour remédier au difficile problème de l'éloignement des étrangers du territoire*». Le tabou de l'accord gouvernemental du 7 juillet 1999 est donc tombé. Au fil des semaines, il va devenir obsédant.

## 1.3. LES TROIS PILIERS DU GOUVERNEMENT: UN DÉBAT MANQUÉ

Le dossier est trop brûlant pour ne pas remonter au Conseil des Ministres. Chacun fourbit ses armes et consulte ses relais privilégiés avant les grandes négociations.

Les accords politiques qui en résulteront (le 24 septembre et le 1<sup>er</sup> octobre 1999) seront souvent imprécis, ambigus et, n'en déplaise à leurs auteurs, bien trop liés à des calculs politiques à court terme. Le ton est plus clair cependant: au-delà de slogans conçus comme équilibrés («Humanité et fermeté», «une voie raisonnable et réaliste»), de vieux fantasmes resurgissent («un système d'aide social attractif»...) et la question des éloignements de-



vient à l'évidence une priorité, toujours classée avant les régularisations parmi les divers axes de travail retenus.

Dès le dépôt du projet de loi sur les régularisations, la politique d'immigration globale du gouvernement sera bien mieux circonscrite et résumée par une formule magique, sans cesse martelée: «les trois piliers». La politique de ces «trois piliers indissociablement liés»<sup>5</sup> est simple (voire simpliste...) et très aisément compréhensible. Ainsi, selon le Ministre de l'intérieur, il faut

- «une procédure d'asile rapide et transparente qui garantisse le respect des droits de la défense;
- des mesures d'éloignement pour tous ceux qui, au terme de la procédure, se seront vus refuser le statut de réfugié ou qui se seront trouvés illégalement sur le territoire du Royaume;
- une procédure de régularisations de séjour, limitée dans le temps et permettant de régulariser au cas par cas, selon des critères bien définis, un grand nombre de personnes en situation irrégulière»<sup>6</sup>.

La logique est claire. La nouvelle procédure d'examen des demandes d'asile<sup>7</sup>, supposée efficace et donc rapide, ne générera plus des personnes qui séjourneront légalement dans notre beau pays pendant tellement longtemps qu'il sera impossible de les renvoyer par la suite. Ces personnes seront immédiatement renvoyées chez elles, par la contrainte si nécessaire. Le Ministre de l'Intérieur espère que cette nouvelle procédure «pourra entrer en vigueur au moment où la situation sera devenue normale»<sup>8</sup>. En bref, en attendant, on apure les soldes du passé en en régularisant quelques uns, produits des errements des politiques gouvernementales passées<sup>9</sup>. C'est un peu court pour un gouvernement dont le souhait déclaré le 1<sup>er</sup> octobre 1999 était de mettre en place une politique «globale» de l'immigration.

Certaines idées, reprises dans l'accord gouvernemental du 7 juillet 1999 ou émises dans la chaleur de l'été par le Ministre de l'Intérieur, sont déjà passées à la trappe. Pensons ainsi à la politique des visas, à la collaboration avec les services de la Coopération au développement pour développer des formules de retour volontaire, ou encore à l'initiative d'accorder un prêt sans intérêt aux personnes renvoyées après un long séjour en Belgique.

Pour la seule question des régularisations, sujet de la présente contribution, un seul mot d'ordre aura donc éclipsé tout débat: «assainir»<sup>10</sup> la situation, ainsi que l'aura répété à plusieurs reprises le Ministre de l'Intérieur lors de présentation du projet au Sénat<sup>11</sup>. Dans cet ordre d'idée, la régularisation n'est qu'une «faveur»<sup>12</sup> et rien d'autre.

#### 1.4. LES ARGUMENTS INVOQUÉS POUR JUSTIFIER L'OPÉRATION DE RÉGULARISATION

Pourtant, dans le cadre d'une politique qui se veut responsable, bien des arguments auraient pu, auraient dû, être évoqués au Parlement. En effet, pourquoi régulariser collectivement aujourd'hui?

Les premières raisons qui viennent à l'esprit d'une personne humaniste sont nombreuses: sens de l'hospitalité, désir d'apprendre, de s'enrichir, tolérance, volonté d'apporter une aide,... Ces motifs gardent tout leur sens.

Pour certains cependant, la situation politique et sociale de notre pays, sans doute trop crispée, empêche de les prendre sérieusement en considération.

D'autres arguments, sans doute plus «terre à terre» et cyniques – l'évolution démographique des pays occidentaux, les pertes pour la sécurité sociale, les coûts engendrés par notre politique sécuritaire,... – militent également en faveur de mesures de régularisations. D'autres pays de l'Union européenne (France, Espagne, Italie), qui se sont déjà lancés dans de pareilles opérations de régularisation, l'ont compris avant nous.

Mais le Parlement n'aura pas été le lieu de ce débat.

Après avoir fustigé l'inaction des précédents gouvernements<sup>13</sup>, le Ministre de l'Intérieur se contentera d'apporter les justifications suivantes au dépôt de son projet de loi:

- «la situation de précarité sociale et de marginalité (de ces gens)»<sup>14</sup>, «la politique envisagée par le gouvernement est nécessaire dès lors que le monde d'aujourd'hui regorge de misères, d'injustices et de conflits. Les personnes qui se rendent dans notre pays sont bien souvent chassées par les guerres, les maladies et la pauvreté»<sup>15</sup>, «il faut donner à des individus (...) qui ont apporté, même illégalement, leur part au développement de la vie socio-économique belge, la chance de manifester au grand jour cette volonté d'intégration. De nombreux étrangers font aujourd'hui partie intégrante de notre société. (...) Ceux dont nous parlons sont dans leur plus grande majorité des malheureux qui fuient la pauvreté et les conflits armés»<sup>16</sup>;
- «les éventuels problèmes d'ordre public»<sup>17</sup>: «une question qui (...) aurait fini par poser des problèmes d'ordre public»<sup>18</sup>, «la régularisation permet d'assainir la situation, de réduire les problèmes d'ordre public»<sup>19</sup>;
- «la régularisation permet (...) de lutter plus efficacement contre les réseaux qui exploitent la misère, par des filières de prostitution ou encore d'exploitation économique»<sup>20</sup>;
- «apaiser un débat difficile et douloureux et risquant de créer un climat houleux sinon extrémiste»<sup>21</sup>.

Volonté d'aider des personnes en difficulté, de préserver l'ordre public, de lutter contre les réseaux quels qu'ils soient et, enfin, d'éviter d'offrir des arguments aux extrémistes; on observe que l'argumentation du Ministre de l'Intérieur louvoie entre les différentes ailes de sa majorité que, tour à tour, il tente de séduire, en leur donnant des gages de-ci, de-là.

## 2. LA LOI DU 22 DÉCEMBRE 1999 RELATIVE À LA RÉGULARISATION DE CERTAINES CATÉGORIES D'ÉTRANGERS

### 2.1. LA VOLONTÉ D'ÉVITER TOUT DÉBAT PUBLIC

Les précédents ministres de l'Intérieur, fort expérimentés, avaient érigé comme principe premier de leur politique d'immigration la technique du «passage en force». Pour vivre heureux, pour arriver à ses fins, la méthode était simple: négocier âprement, dans le secret des cabinets ministériels, tour de vis supplémentaire sur tour de vis supplémentaire et, par la suite, surtout étouffer toute velléité de débat ou de contestation à quelque niveau que ce soit<sup>22</sup>.

Sur ce point, le nouveau gouvernement s'est montré à la hauteur de ses prédécesseurs.



Dans un premier temps, il avait privilégié la piste de l'arrêté royal pour éviter tout débat au Parlement et, de surcroît, avait invoqué l'urgence pour se passer également de l'avis du Conseil d'Etat<sup>23</sup>. Contraint malgré tout par le Conseil d'Etat à revoir sa copie, la coalition arc-en-ciel n'aura donc pu éviter les discussions autour de son projet de régularisation. Les observateurs attentifs auront donc eu ainsi l'occasion d'obtenir quelques précisions, bien nécessaires, sur un texte particulièrement alambiqué. Mais parler d'un véritable débat serait présomptueux. Tétanisé par les possibles initiatives de parlementaires francs-tireurs, écartelé entre les ukases et revendications des différentes composantes de sa majorité, le gouvernement a habilement manœuvré pour étouffer toute contestation interne et, en conséquence, a lancé un mot d'ordre impératif: aucun parlementaire de la majorité ne pouvait déposer un amendement sous peine d'ouvrir la boîte de Pandore et de voir ses «partenaires» (?) en faire autant. La docilité s'apprend vite au Parlement même si, en théorie, c'est en son sein, et non en opaques réunions de cabinet, que doivent se tenir de pareils débats de société.

## 2.2. L'EXPULSION COLLECTIVE DES TSIGANES

Les 30 septembre et 1<sup>er</sup> octobre 1999, la police de Gand convoque plusieurs dizaines de Tsiganes originaires de Slovaquie sous le prétexte suivant: «omtrent uw asielaanvraag» («concerne votre demande d'asile»). Ces personnes sont alors arrêtées administrativement et aussitôt envoyées au centre fermé «127bis» à Steenokerzeel. La police de Tirlemont procédera peu après à la même manœuvre. Ces Tsiganes seront renvoyés collectivement le mardi 5 octobre 1999 dans un avion spécialement affrété pour leur rapatriement.

Beaucoup a déjà été dit sur cette scandaleuse opération froidement planifiée et acceptée par l'ensemble des membres du gouvernement, ainsi qu'en témoigne la note d'orientation générale relative à une politique globale en matière d'immigration acceptée par le Conseil des ministres du 1<sup>er</sup> octobre 1999<sup>24</sup>. Dans le cadre de cette contribution, principalement centré sur la question des régularisations, nous ne nous attarderons donc pas sur le caractère indigne du piège tendu à ces Tsiganes; sur le fait que, selon un rapport du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme du 2 octobre 1999, «certains d'entre eux (les Tsiganes) (pouvaient) éventuellement être dans les conditions pour bénéficier des nouvelles mesures de régularisation des personnes en séjour illégal»; ou encore sur la légèreté avec laquelle le Gouvernement a snobé les recommandations d'une juridiction telle que la Cour européenne des droits de l'Homme (et pourtant, la lecture de la «voie vers le XXI<sup>e</sup> siècle» nous apprend que le gouvernement veut «rendre à notre nation une renommée internationale»...).

Mais il est à craindre que ce stratagème<sup>25</sup> était encore plus cynique que l'on aurait pu se l'imaginer. Comment en effet ne pas sourciller lorsque l'on fait attention au moment précis où il a été monté: juste quelques jours avant le début de l'opération de régularisation (si la régularité de celle-ci n'avait pas été contestée par le Conseil d'Etat). La coïncidence est pour le moins troublante mais le résultat dévastateur. Quel étranger en séjour illégal aurait encore osé se présenter au guichet d'une commune pour demander son formulaire de régularisation après la sinistre comédie dont les Tsiganes avaient été les victimes? Comment, en confiance, se dévoiler après cela? Si



l'objectif était de décourager, de faire peur aux éventuels candidats à la procédure de régularisation du gouvernement arc-en-ciel, il aura sans aucun doute été atteint. La crédibilité du gouvernement, quant à sa volonté de réellement procéder à des régularisations, aussi...

### 2.3. LE PROJET DE LOI DÉPOSÉ PAR LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

D'emblée, on peut observer deux avancées significatives par rapport à l'attitude des gouvernements précédents: d'une part, la volonté de procéder à des régularisations et, d'autre part, la reconnaissance du long séjour en Belgique, même illégal, pour l'octroi d'une régularisation. C'est le cas des première et deuxième catégories d'étrangers pouvant être régularisés<sup>26</sup>.

Mais le schéma promis dans l'accord de gouvernement du 7 juillet 1999 est passablement écorné. Où est l'organe autonome et indépendant promis en juillet 1999?

En décembre 1999 déjà, l'ancien Ministre de l'Intérieur, Monsieur Vandebossche, avait mis en place une commission consultative compétente en matière de régularisation. Composée, entre autres, de membres du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, elle ne pouvait être saisie que par l'Office des étrangers. Elle n'avait guère fonctionné convenablement et avait bien vite révélé sa véritable nature: un hochet avant tout destiné à faire retomber une trop grosse pression due à l'émotion et l'indignation suscitées par le décès de Sémira Adamu. Car les problèmes de l'ancienne procédure de régularisation, le recours au fameux «article 9, 3» de la loi du 15 décembre 1980, demeuraient: une administration omnipotente, incontrôlable qui, de surcroît, travaillait de façon opaque. Il était toujours impossible d'apprendre sur la base de quels critères telle ou telle personne avait ou n'avait pas été régularisée. Bref, le «fait du prince» dans sa version administrative belge.

Pour résoudre ces problèmes, un lobbying intensif avait été accompli par les sans-papiers eux-mêmes et certaines associations. Leurs revendications consistaient avant tout à réclamer une instance indépendante pour examiner les demandes de régularisations ainsi que l'établissement de critères clairs pour obtenir ladite régularisation. La question était devenue épineuse sur le plan politique, ce qui justifie le fait qu'elle ait fait l'objet de beaucoup d'attention dès l'élaboration de l'accord gouvernemental du 7 juillet 1999.

Si les critères finalement retenus ont pu faire l'objet d'appréciations diverses et, légitimement, en décevoir beaucoup<sup>27</sup>; la mention dans l'accord gouvernemental de l'installation d'un organe autonome indépendant chargé des régularisations avait, en revanche, fait rêver.

Malheureusement, la réalité est toute autre: malgré une composition *a priori* alléchante, la commission est à nouveau simplement consultative (sans pouvoir décisionnel) et, de surcroît, elle ne peut être saisie directement par la personne qui demande à être régularisée (le «secrétariat-instruction» de la commission, des fonctionnaires donc, jouant un rôle de filtrage des dossiers). Pas mal de craintes, quant au bon déroulement de l'opération de régularisation et aux marges de manoeuvre de la commission, pouvaient donc déjà être émises dès le vote au Parlement de la loi du 22 décembre 1999...



### 3. LA RÉGULARISATION À L'ÉPREUVE DES FAITS

#### 3.1. UN DÉMARRAGE DIFFICILE

En oubliant les difficultés du gouvernement à trouver la forme juridique adéquate pour son opération de régularisation, il faut reconnaître que celle-ci a connu un départ à un rythme plutôt effréné. Des maisons communales débordées, des files impressionnantes se formant un peu partout dans les communes urbaines les plus peuplées; le mois de janvier 2000 aura été un peu fou pour les sans-papiers eux-mêmes, leurs conseils (avocats, assistants sociaux) obligés de réaliser des dossiers complets dans un délai fort court et, enfin, également pour les fonctionnaires communaux (pas toujours convenablement informés sur leur nouvelle mission).

Le délai, fort court, de trois semaines pour introduire les demandes de régularisations n'a pourtant fait l'objet d'aucune modification malgré les demandes pressantes de nombreuses associations; le Ministre de l'Intérieur restant inflexible «pour éviter un appel d'air en provenance de l'étrangers»<sup>28</sup>.

A l'excitation et l'empressement de ces premières semaines succède alors, de façon très contrastée, une bien regrettable entrée en léthargie du processus de régularisation. Alors que tout le monde attendait des décisions rapides<sup>29</sup>, la mise en place des nouvelles structures amenées à examiner les demandes de régularisations connaît quelques heurts. Si la création de toutes pièces d'une nouvelle administration n'est sans doute pas une tâche aisée, il convient de remarquer que ce sont surtout les difficultés rencontrées pour nommer les différents membres de la commission qui empêcheront cette dernière d'entamer immédiatement son travail. Les réticences du Ministre de la Justice pour laisser partir ses magistrats à la commission de régularisation auront, à cet égard, pesé bien lourd dans la balance. Cependant, les esprits soupçonneux ne pourront s'empêcher de voir, derrière cette attitude, de sordides calculs politiques. Les élections communales auront été particulièrement paralysantes, en cette matière comme dans d'autres. Il suffit de penser à la réforme de la procédure d'asile, prête à Pâques, comme promis par le Ministre de l'Intérieur, avant d'être, de manière incompréhensible, traitée dans l'urgence dès la mi-octobre 2000... La même remarque peut être faite aussi au sujet du peu d'empressement manifesté par certaines administrations locales ou judiciaires pour appliquer loyalement la réforme du Code de la nationalité avant que ne soit dressées, le 1<sup>er</sup> août 2000, les listes des électeurs dans chaque commune du pays. Certains membres de la majorité gouvernementale ont dû craindre en effet que la régularisation d'un nombre important de personnes, qu'une réforme peut-être coûteuse de la réforme de la procédure d'asile<sup>30</sup>, voire l'irruption de quelques centaines de nouveaux électeurs dans telle ou telle commune les mettent en position de faiblesse par rapport aux partis d'extrême-droite. En attendant, cette attitude cynique se sera principalement exercée au détriment des «régularisables» qui, durant la procédure, restent eux démunis.

Enfin, le fait que des militants d'extrême-droite obtiennent les adresses des sans-papiers, qui avaient introduit une demande de régularisation, n'aura pas été sans jeter le discrédit sur l'ensemble de l'opération de régularisation. En effet, dans le courant du mois de février, quelques «régularisables» reçoivent la visite de prétendus «fonctionnaires» du Ministère de l'Intérieur qui leur remettent un formulaire à remplir. Le formulaire en ques-

tion n'est qu'un «torchon» aux insinuations détestables (les questions sont du style: «où es-tu né? Dans une prison? Dans un champ de maïs?») mais, bien légitimement, il effraie ses destinataires. Certains pensent réellement que ce document provient du Ministre de l'Intérieur et se demandent alors dans quel processus ils se sont engagés. D'autres se rendent compte de la supercherie mais comprennent aussitôt que des militants d'extrême-droite sont en possession de leur adresse et qu'ils n'ont pu avoir accès à cette information que par des fuites provenant de la commission de régularisation<sup>31</sup>. Il y a là de quoi avoir légitimement peur à l'avance en cas de décision négative du Ministre quant à la demande de régularisation. Quoiqu'il en soit, la confiance réclamée à cors et à cris par Monsieur Duquesne<sup>32</sup> est pour le moins écornée.

### 3.2. UNE RÉPARTITION DES RÔLES BIEN AMBIGUË

Alors que le temps passe, tous ne restent pas inactifs pour autant. Ainsi, très rapidement, le secrétariat de la commission réalise pour ses fonctionnaires un syllabus d'explications de la loi du 22 décembre 1999. Le travail est clairement orienté, et ce de manière restrictive. En témoignent à suffisance les indications relatives aux délais de présence sur le territoire valant pour la quatrième catégorie d'étrangers «régularisables» devant justifier des attaches sociales durables. Si la loi demande bien 6 ou 5 années de présence sur le territoire de la Belgique, le Ministre de l'Intérieur avait expliqué en commission de l'Intérieur de la Chambre qu'il appartiendrait à la commission d'apprécier les cas à la marge. Faisant fi de ces professions de foi ministérielle, le syllabus indique bien que le secrétariat devra s'en tenir au prescrit légal: 6 ou 5 années et en dehors, point de salut! Selon ce guide administratif, les cas «à la marge» n'existent donc pas... Et il ne s'agit là que d'un exemple. Cet épisode prouve que le système alambiqué, mis en place par la loi du 22 décembre 1999, était en soi déjà porteur des germes de sa future paralysie.

A cet égard, se pose alors la question de savoir si tous les membres de la majorité gouvernementale avaient réellement confiance dans la nouvelle institution qu'ils créaient. Supposée de par sa composition pouvoir remplir objectivement le rôle d'instance de régularisation, et ce en lieu et place d'une administration (l'Office des étrangers) particulièrement décriée, la commission de régularisation n'a, dès le départ, pas été mise en position de remplir convenablement sa mission. Elle a été étroitement encadrée, en aval comme en amont: d'une part, un «secrétariat-instruction» qui déborde de son rôle; d'autre part, un Ministre de l'Intérieur qui, contrairement à ses engagements parlementaires<sup>33</sup>, fait preuve d'un formalisme pointilleux lors de la signature des dossiers qui lui sont soumis. A l'analyse, ressort alors cette impression d'une «commission-croupion», qui ne peut être directement saisie et qui ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel. Mais tout cela était malheureusement prévisible dès le mois de décembre 1999.

Si à ces lacunes structurelles s'ajoutent encore les frictions, ambitions et états d'âme personnels<sup>34</sup>, voire à nouveau les sordides calculs politiques<sup>35</sup>, il n'est guère étonnant que le processus de régularisation ait connu quelques ratés.

Aujourd'hui, quelques têtes sont tombées et le Ministre de l'Intérieur a à nouveau martelé son désir de voir cette opération de régularisation achevée



pour juillet 2001<sup>36</sup>. Mais, bien au-delà des moyens qui seront dégagés, il conviendrait plutôt de revenir à l'esprit de cette loi du 22 décembre 1999: elle vise à avant tout à «régulariser» des personnes, pas à les renvoyer.

### 3.3. L'ÉTRANGER SUSPECT

Un nouveau délai a ainsi été fixé par le Ministre de l'Intérieur. Au-delà des doutes que l'on peut exprimer quant à son caractère réaliste<sup>37</sup>, pour les premières personnes concernées, huit à neuf mois d'attente, c'est long. Surtout si l'on n'a pas les moyens de (sur)vivre.

Cette loi du 22 décembre 1999 ne peut en effet être bien comprise si est perdu de vue le fantasme du «système d'aide social *attractif* de la Belgique». C'est ainsi que s'intitule un des passages de la note gouvernementale du 1<sup>er</sup> octobre: des étrangers quitteraient leur pays uniquement alléchés par la générosité bien connue de nos CPAS. La crainte de l'étranger profiteur est là. Elle s'exprime dès les premiers mots du discours du Ministre de l'Intérieur lorsqu'il présente au Parlement son projet de loi sur les régularisations:

- «la multiplication des recours possibles a eu pour effet pervers d'inciter les demandeurs d'asile à *abuser* des procédures avec pour seul objectif de rester le plus longtemps possible sur notre territoire»<sup>38</sup>,
- «dissuader les *demandes abusives*»,
- «pour que cette opération (...) *ne soit pas détournée* de sa finalité initiale»,
- «les pays qui nous entourent ont également sur leur territoire un certain nombre de *clandestins susceptibles d'être attirés* par la nouvelle procédure»,
- «empêcher l'afflux de *personnes tentant de contourner* les règles de régularisation»<sup>39</sup>,
- «il ne peut être envisagé de régularisation automatique des étrangers dont la demande n'aurait pas pu être traitée endéans un délai déterminé. Une telle disposition conduirait immanquablement à *des abus de procédure* et à des manœuvres dilatoires dans le seul but de dépasser ce délai»<sup>40</sup>,
- «*les effets d'attraction* du dispositif doivent être supprimés»<sup>41</sup>,
- en réponse à une interpellation de l'ancien Ministre à l'Intégration sociale qui demandait que l'introduction d'une demande de régularisation en vertu de la future loi du 22 décembre 1999 n'ouvre aucun droit à l'aide sociale: «adopter une autre attitude reviendrait à *envoyer un signal très négatif*»<sup>42</sup>,
- «pour éviter un effet d'appel d'air en provenance de l'étranger»,
- «l'opération de régularisation *ne doit pas être une aubaine*»<sup>43</sup>,
- «on a voulu cependant éviter les attestations qui ne prouvent pas, par elles-mêmes, leur régularité. *Les attestations de complaisance* (...) ne peuvent pas être acceptées»<sup>44</sup>.

Le doute ne concerne d'ailleurs pas uniquement les «régularisables» ainsi qu'en témoigne une remarque de J. Peeters (ancien Ministre à l'Intégration sociale). Celui-ci s'inquiétait de la reconnaissance, dans la future loi du 22 décembre 1999, de l'impossibilité de renvoyer des étrangers dans certains pays et des conséquences que cette reconnaissance pourrait avoir sur les demandes d'asile:

«A-t-on pris suffisamment de précautions pour éviter que certains étrangers puissent, dans le cadre de la procédure d'asile classique, invoquer l'existence d'une telle liste de pays peu sûrs pour fonder leur demande d'asile, plutôt que d'invoquer des arguments individuels. Il convient de se montrer vigilant à cet égard»<sup>45</sup>.

Comment être aveugle au point de ne pas se rendre compte des effets dévastateurs de pareils discours? Les autorités belges, qui ont mis fin, depuis 1974, à l'immigration de travail, ont fait de la «lutte contre l'immigration illégale» l'objectif premier de leur politique d'immigration. Elles justifient ainsi par une rhétorique de «l'abus de législation en matière d'immigration» les mesures successives prises en vue de son contrôle. On ne peut que redouter que, loin de tendre à éliminer toute forme de discrimination raciale et de permettre l'entente entre tous, ce discours politique, qui se fait entendre jusque dans les rangs de la majorité, renforce l'opinion selon laquelle la présence d'immigrants, d'immigrés et d'étrangers sur le territoire belge est abusive et, en fin de compte, illégitime.

Pour ces personnes qui sont sorties de la clandestinité, l'illégalité et les difficultés demeurent. Elles ne peuvent être renvoyées de force en vertu de l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 mais leur statut n'a pas changé: elles restent illégales avec tout ce que cela suppose, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent travailler et n'ont pas droit à l'aide sociale. En somme, le gouvernement organisait sciemment dès le mois de décembre 1999 le travail clandestin que ces personnes allaient devoir trouver pour vivre en attendant la réponse à leur demande de régularisation. Plusieurs mois d'attente seront nécessaires avant que la Ministre de l'Emploi et du Travail n'adopte une circulaire autorisant les étrangers qui avaient introduit une demande de régularisation à travailler légalement. Premier pas intéressant, cette circulaire<sup>46</sup> supposait cependant que l'étranger dénicher un employeur prêt à utiliser ses services ce qui, en pratique, n'est pas évident. Mais, en dehors de cette hypothèse, les portes de l'aide sociale restent, elles, désespérément fermées à tous les «régularisables». Un député tentera bien de déposer une proposition de loi<sup>47</sup> rétablissant à leur profit l'aide sociale<sup>48</sup>, des juridictions du travail condamner à maintes reprises CPAS et Etat belge<sup>49</sup>; rien ne démontrera l'inflexibilité du Ministre de l'Intégration sociale<sup>50</sup> devant lequel plieront tous les autres membres du gouvernement. Reste maintenant à attendre l'attitude de la Cour de Cassation et de la Cour d'Arbitrage saisies à des titres divers de ce dossier.

#### 4. EN GUISE DE CONCLUSION

En cette fin d'année 2000, les régularisations n'ont toujours pas disparu de l'avant-scène politique comme en témoigne le récent engagement gouvernemental, à l'occasion des discussions sur la réforme de la procédure d'asile, de veiller à ce qu'elles puissent être menées à terme pour juillet 2001. Elles auront décidément servi de monnaie d'échange à de multiples reprises au cours de cette législature...

En revanche, multiplier les opérations de régularisation, le Ministre de l'Intérieur ne veut pas discuter. Il parle lui, depuis le début, d'une expérience unique. Devant la Commission de l'Intérieur de la Chambre, son discours était le suivant: «Il ne peut en effet être question de s'engager dans un processus de régularisation permanent. Les fondements mêmes des ré-



formes envisagées n'ont plus aucune raison d'être si ce processus de régularisation devenait permanent»<sup>51</sup>.

Il se leurre pourtant. Rien ne s'achèvera en 2001, après qu'il ait «apuré» la situation et peaufiné une nouvelle procédure d'examen des demandes d'asile. Les réponses actuelles de ce gouvernement ne paraissent pas de nature à répondre à autre chose que des préoccupations à court terme.

Ce n'est malheureusement pas de la sorte, en s'enfermant dans cette logique restrictive des «trois piliers» dont un seul (les expulsions forcées) connaît une mise en œuvre dont le zèle ne s'est jamais démenti, que l'on arrivera à appréhender une politique de l'immigration dans tous ses aspects et à répondre ainsi adéquatement aux défis d'aujourd'hui et de demain. L'immigration est un phénomène naturel, qui a existé, existe et existera toujours. Il s'agit donc pour les autorités politiques d'arriver (enfin) à le considérer et à le gérer comme tel, et non pas de le concevoir et de le présenter uniquement sous l'angle de la criminalisation ou de la sanction.

A cet égard, l'opération de régularisation à laquelle à procédé le gouvernement arc-en-ciel n'a pas été le détonateur attendu. A la lecture des débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi du 22 décembre 1999, alors que l'on se prend à espérer, à guetter, une conception positive des phénomènes migratoires (sens de l'hospitalité, désir d'apprendre, de s'enrichir au contact des autres, volonté d'apporter une aide,...), il nous faut rapidement déchanter. En témoignent les expressions fréquemment utilisées, telles que:

- «le *problème* de l'émigration»<sup>52</sup>,
- «le caractère sensible de la *problématique* en question»<sup>53</sup>,
- «apporter une solution globale et cohérente à la *problématique* en vue d'apaiser un débat difficile et douloureux (...) la *problématique* de la régularisation»<sup>54</sup>,
- «la maîtrise de ce *problème* (...) l'importance pour la perception par la population de la *problématique* du droit d'asile et de l'immigration»<sup>55</sup>,...

Les étrangers sur le territoire de notre petite Belgique sont donc perçus comme un «problème», une «problématique», avant toute autre considération. Si une philosophie pareille préside à toute volonté de réforme de notre politique d'immigration et à toute modification de notre cadre législatif et réglementaire en la matière; comment s'étonner alors de dérives inquiétantes par la suite? Tout le débat n'est-il pas déjà orienté par ce simple postulat?



1. Intervention du Ministre de l'Intérieur, Doc. Parl. Chambre, 234/005-1999/2000, rapport de la Commission de l'Intérieur de la Chambre, 22 novembre 1999, p. 6.
2. L'accord mentionne une série de critères qui devaient guider dans sa tâche un organe autonome et indépendant chargé de régulariser les personnes en séjour illégal qui en feraient la demande.
3. La Commission européenne a d'ailleurs fait le même constat dans sa communication du 22 novembre 2000 relative à la politique communautaire en matière d'immigration: «il est manifeste que l'on prend de plus en plus conscience de ce que les politiques d'immigration zéro menées au cours de ces trente dernières années ne sont plus adaptées».
4. Comme le Kazakhstan par exemple...
5. Doc. Parl. Chambre, 234/005-1999/2000, rapport de la Commission de l'Intérieur de la Chambre, 22 novembre 1999, p. 7.
6. *Ibidem*, p. 7.
7. Comme si l'immigration se résumait à l'asile...
8. Doc. Parl. Sénat, 2-202/3-1999/2000, rapport de la Commission de l'Intérieur du Sénat, 8 décembre 1999, p. 37.
9. Selon le Ministre de l'Intérieur, «les lenteurs de la procédure d'asile actuelle et l'insuffisante exécution matérielle des décisions d'éloignement sont à l'origine du phénomène de clandestinité que nous connaissons aujourd'hui», *Ibidem*, p. 2.
10. *Ibidem*, p. 3.
11. Selon le «Petit Robert», le mot «assainir» peut recevoir la signification suivante: «rendre sain ou plus sain, désinfecter, purifier». Sans commentaires...
12. Doc. Parl. Chambre, 234/005-1999/2000, *op. cit.*, p. 9.
13. «L'idée de base de cette opération de régularisation est qu'on a laissé pendant trop longtemps traîner les choses», Doc. Parl. Sénat, 2-202/3-1999/2000, *op. cit.*, p. 35.
14. Doc. Parl. Chambre, 234/005-1999/2000, *op. cit.*, p. 6.
15. *Ibidem*, p. 46.
16. Doc. Parl. Sénat, 2-202/3-1999/2000, *op. cit.*, pp. 3 et 4.
17. Doc. Parl. Chambre, 234/005-1999/2000, *op. cit.*, p. 6.
18. Doc. Parl. Sénat, 2-202/3-1999/2000, *op. cit.*, p. 2.
19. *Ibidem*, p. 3.
20. *Ibidem*, p. 3.
21. Doc. Parl. Chambre, 234/005-1999/2000, *op. cit.*, p. 46.
22. Nous n'épiloguerons pas sur la démocratie interne de chaque parti politique, mais retenons que les derniers ministres de l'Intérieur privilégiaient, comme instrument de gestion, le recours à la circulaire administrative. L'utilisation de circulaires administratives n'est pas neutre puisqu'elle permet au ministre concerné d'éviter tant le Parlement que la section de législation du Conseil d'Etat.
23. Funeste idée, ce petit détour aurait sans doute permis d'éviter une victoire du «Vlaams Blok»...
24. «La Belgique connaît actuellement une nouvelle vague d'arrivée de Slovaques. (...) Un projet de rapatriement groupé est actuellement examiné, tant pour donner un signal aux autorités slovaques que pour éloigner ce grand nombre d'illégaux dont la présence ne peut plus longtemps être tolérée».



25. Le Ministre de l'Intérieur, Monsieur Duquesne, a lui-même déclaré «ne pouvoir approuver une méthode de convocation qui ne soit pas sincère (...) Un document officiel ne doit pas dissimuler d'autres intentions que celles qu'il révèle» (*La Libre Belgique*, 5 octobre 1999).
26. Selon l'article 2 de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant dans le Royaume, peuvent être régularisés les étrangers qui
  - soit ont demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié sans avoir reçu de décision exécutoire dans un délai de quatre ans, ce délai étant ramené à trois ans pour les familles avec des enfants mineurs séjournant en Belgique au 1<sup>er</sup> octobre 1999 et en âge d'aller à l'école,
  - soit ne peuvent, pour des raisons indépendantes de leur volonté, retourner ni dans le ou les pays où ils ont séjourné habituellement avant leur arrivée en Belgique, ni dans leur pays d'origine, ni dans le pays dont ils ont la nationalité,
  - soit sont gravement malades,
  - soit peuvent faire valoir des circonstances humanitaires et ont développé des attaches sociales durables dans le pays.
27. Lorsque viendra le temps des bilans, il faudra peut-être se poser la question de l'utilité réelle de cette «vaste» opération de régularisation, à savoir est-ce que les personnes qui auront été régularisées en application des critères retenus dans la loi du 22 décembre 1999 ne l'auraient quand même pas été, certes peut-être moins vite, en utilisant l'ancienne procédure de régularisation...
28. Doc. Parl. Chambre, 234/005-1999/2000, *op. cit.*, p. 10.
29. A plusieurs reprises, lors des débats au Parlement qui précédèrent l'adoption de la loi du 22 décembre 1999, le Ministre de l'Intérieur insistera ainsi sur la nécessaire rapidité avec laquelle les décisions, positives ou négatives, devraient être rendues.
30. Les guérites aux frontières avec des fonctionnaires et des interprètes disponibles 24 heures sur 24, cela coûte évidemment...
31. Le fait que ces faux formulaires aient été distribués dans plusieurs communes bruxelloises élimine la thèse de la fuite strictement communale.
32. «S'agissant de faire sortir les intéressés de l'illégalité, ceux-ci sont tenus d'un minimum de confiance envers la communauté d'accueil», Doc. Parl. Chambre, 234/005-1999/2000, *op. cit.*, p. 50.
33. «Je m'engage à suivre les avis qui seront rendus par la commission de régularisation», Doc. Parl. Sénat, 2-202/3-1999/2000, *op. cit.*, p. 7.
34. Les journaux se feront l'écho, durant de nombreuses semaines, des disputes incessantes entre les responsables de la commission de régularisation elle-même et son secrétariat; lesdits responsables n'hésitant guère à utiliser les médias eux aussi...
35. Il est quand même ahurissant de retrouver nommé, comme vice-président de cette commission de régularisation, un des plus farouches opposants à toute mesure de régularisation durant de nombreuses années, à savoir l'ancien chef de cabinet-adjoint de Johan Vande Lanotte lorsque celui-ci était Ministre de l'Intérieur...
36. *Le Soir*, 5 septembre 2000.
37. Les représentants des ONG à la commission de régularisation ont répliqué à l'annonce de ce nouveau délai, qui leur est imposé par le Ministre de l'Intérieur, en publiant une lettre ouverte dans laquelle ils mettaient en doute la possibilité de terminer l'opération de régularisation pour le mois de juillet 2001.
38. Doc. Parl. Chambre, 234/005-1999/2000, *op. cit.*, pp. 5 et 6.



39. *Ibidem*, p. 10.
40. *Ibidem*, p. 16.
41. *Ibidem*, p. 52.
42. *Ibidem*, p. 65.
43. Doc. Parl. Sénat, 2-202/3-1999/2000, *op. cit.*, p. 6.
44. *Ibidem*, p. 37.
45. Doc. Parl. Chambre, 234/005-1999/2000, *op. cit.*, p. 60.
46. Ladite circulaire connaîtra des applications aux fortunes diverses en fonction des autorités régionales compétentes... (Circulaire du 6 avril 2000 concernant les autorisations provisoires d'occupation pour les ressortissants étrangers ayant introduit une demande de régularisation de séjour).
47. Proposition de loi déposée par M.Y. Mayeur le 20 mars 2000 (Doc. Parl. Chambre 520/001-1999/2000).
48. En 1996, Monsieur Vande Lanotte, alors Ministre de l'Intérieur, était à la base de l'adoption des lois qui portent son nom et qui supprimaient l'aide sociale pour l'étranger en séjour illégal. Mais ici, la logique – détestable car on ne peut se résoudre à des droits humains à géométrie variable et fonction d'un titre de séjour – du Ministre Vande Lanotte (un étranger en séjour illégal n'a pas à être sur le territoire et n'a donc pas droit à l'aide sociale) est difficilement applicable puisque l'étranger «régularisable» ne peut, en application de l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999, être éloigné tant qu'il n'a pas reçu de décision quant à sa demande de régularisation. Il reste mais sans droits sociaux. Il est sorti de l'ombre mais n'a pas encore accédé à la lumière.
49. Voy. par exemple Cour du travail, Liège (8<sup>e</sup> Ch.), 22 mars 2000; Cour du travail Bruxelles (8<sup>e</sup> Ch.), 8 juin 2000.
50. Il évoquera, comme épouvantail et sans citer ses sources, le chiffre de huit milliards comme (sur)coût engendré pour les C.P.A.S. si ceux-ci devaient prendre en charge l'aide sociale des «régularisables».
51. Doc. Parl. Chambre, 234/005-1999/2000, *op. cit.*, p. 7.
52. Intervention de Madame K. Grauwels pour le groupe Ecolo-Agalev, *ibidem*, p. 22.
53. Intervention de Monsieur Y. Mayeur, *ibidem*, p. 24.
54. Intervention de Monsieur Duquesne, *ibidem*, p. 46.
55. Intervention de Monsieur W. Cortois, *ibidem*, p. 61.