

La mobilisation autour des «sans papiers» et le blocage des régularisations par un gouvernement en fin de parcours

(juillet 98 - juin 99)¹

par Marie-Noël BEAUCHESNE *

Tout comme l'enlèvement et le meurtre de jeunes enfants avaient suscité, en 1996, une vague d'émotion dont la manifestation du «mouvement blanc» fut le point culminant, le scandale du meurtre de Semira Adamu dans l'avion qui devait la ramener en Guinée, le 22 septembre 1998, allait marquer un tournant dans la prise de conscience de la situation de ceux et celles que l'on qualifie négativement de «sans papiers». Le Gouvernement de Jean-Luc Dehaene, pressé par l'extrême-droite flamande, n'avait su jusqu'ici que donner des gages à la partie de l'opinion convaincue que leur malheur (chômage, insécurité...) est le fait de «l'étranger» quel qu'il soit, naturalisé ou pas, avec ou «sans papier». La démission des Ministres Tobback et Vande Lanotte n'augura pourtant guère de changements dans la politique sécuritaire du Gouvernement. Pour celui-ci, la préparation des élections l'emportait et l'on s'en tint finalement à un relatif statu quo sur ces problèmes. Par contre, les «sans papiers» allaient se donner eux-mêmes une réelle visibilité avec le soutien du monde associatif, alertant une partie de la population autour des revendications touchant leur régularisation.

Ce que nous retraçons ici, c'est l'émergence du mouvement en faveur des régularisations tandis que le Gouvernement Dehaene va à sa fin pour ne pas dire à sa perte avec l'affaire des poulets nourris à la dioxine. Le mouvement en faveur des régularisations ne débouchera sur des décisions législatives qu'après la constitution du nouveau Gouvernement «Arc-en-ciel», mais cette nouvelle phase constitue effectivement une autre histoire.

1. QUI DÉSIGNE-T-ON COMME «SANS PAPIERS»?

Mais tout d'abord qu'entend-on par «sans papiers»? Cet euphémisme sert à identifier négativement des individus – hommes, femmes, enfants – se trouvant sur un territoire qui ne reconnaît pas légalement leur existence et les oblige, de ce fait, à s'ensevelir dans la clandestinité. Il s'agit en fait de situations multifformes. Evoquant cette «figure sociale à géométrie varia-

* Marie-Noël BEAUCHESNE, Sociologue, MRAX.



ble», Bonaventure Kagné souligne le «caractère flou et ambigu» de l'expression qui désigne une variété considérable de cas possibles et qui ne sont pas l'équivalent de «réfugié politique». La perte de la carte de séjour ou une carte de séjour périmée (ancien étudiant ou ancien «touriste») ou de la carte attestant du statut de «réfugié politique», l'attente d'une réinscription au registre de la population après une radiation ou d'une prorogation soit d'un titre de séjour soit d'un visa venu à échéance, le séjour illégal prolongé après avoir été débouté dans le cadre d'une procédure soit de regroupement familial soit de demande d'asile, l'illégalité liée à la fraude dans le franchissement des frontières, autant d'exemples parmi bien d'autres de situations de «sans papiers»². A partir de là, peut commencer une vie clandestine qui peut durer des années, pendant laquelle il faut se loger, se vêtir, se nourrir, se soigner³, subvenir aux besoins de la famille, de l'éducation des enfants⁴, etc.

On le sait bien, les demandes d'asile n'ont cessé d'augmenter depuis quelques années: effet des guerres et de leurs cortèges de détresse en Europe centrale ou en Afrique pour ne pas parler des atteintes graves aux droits humains venant d'Etats totalitaires ou des réseaux de la prostitution comme des diverses formes d'exploitation de la pauvreté. Tant l'opposition à une grande partie de ces demandes, caractéristique de la politique menée par le précédent Gouvernement à l'égard des demandeurs d'asile (500 personnes devaient être refoulées par mois) que l'attitude de l'administration de l'Office des Etrangers⁵ ont sans nul doute également contribué à une situation de clandestinité qui faisait estimer le nombre de «sans papiers» en Belgique à environ 200 000 personnes⁶. Une situation qui ne pouvait manquer d'interpeller les organismes sociaux préoccupés à la fois des atteintes aux droits de l'homme qu'elle constitue en elle-même comme des difficultés quotidiennes qu'elle génère⁷.

2. LE DÉVELOPPEMENT

DU MOUVEMENT EN FAVEUR DES RÉGULARISATIONS,

LE MNRSPR (MOUVEMENT NATIONAL POUR LA RÉGULARISATION DES SANS PAPIERS ET DES RÉFUGIÉS)

Constitué en Juin 1998, avant la mort de Semira Adamu, le MNRSPR est passé entre juillet et septembre de 48 à 100 organisations adhérentes⁸. Des l'origine, il s'était fait le porteur de revendications sur les critères à développer pour une régularisation des «sans papiers». Il s'agit d'un mouvement pluraliste et national dont le travail est centré sur les solutions à apporter à la question des «sans papiers» et celle des réfugiés non protégés par la Convention de Genève. Il a construit sa réflexion sur la régularisation autour de quatre axes (cfr infra) et entend devenir un interlocuteur du monde politique en la matière.

Progressivement, des points de vue de plus en plus divergents apparaîtront à l'intérieur même du mouvement et la constitution des collectifs contre les expulsions feront émerger des exigences beaucoup plus radicales. Il importe de souligner que ce type de lutte est antérieure à la création du MNRSPR. Il faut se référer notamment, d'une part, au *Collectif de résistance aux Centres pour étrangers* (CRAPCE) qui regroupe dans la région liégeoise des associations de défense des droits de l'homme et d'autre part, au *Collectif contre les expulsions* à Bruxelles⁹. L'un et l'autre militent contre les



Centres fermés pour étrangers sans papiers et les expulsions menées dans les aéroports. Le CRAPCE avait lancé la manifestation nationale de mars 1998 contre le Centre fermé de Vottem (alors en construction); l'une des premières actions du Collectif contre les expulsions remonte à juin 1998 en faveur d'un jeune somalien mineur d'âge. Leur action acquit sa visibilité après la mort de Sèmira Adamu.

Les occupations d'églises soutenues par le MNRSPR deviennent aussi l'occasion d'interrogations sur les risques qu'elles font courir aux «sans papiers».

On assiste à de nouvelles occupations d'églises à partir d'octobre 1998 ainsi qu'à des grèves de la faim, mouvements largement soutenus par le MNRSPR. A Charleroi, début décembre, l'installation de 20 personnes «sans papiers» est l'occasion d'une conférence de presse (soutien aux propositions du MNRSPR, soutien à une réforme législative) mais aussi d'une invitation du Comité de vigilance des demandeurs d'asile de Charleroi qui soutient le mouvement aux «demandeurs d'asile et clandestins qui le souhaitent à venir rejoindre les premiers installés».

3. LES PRISES DE POSITIONS DU MNRSPR QUANT À LA RÉGULARISATION: «LES QUATRE AXES»¹⁰

La politique gouvernementale était ainsi caractérisée, en juillet 1999, par le MNRSPR qui venait de se créer :

- pas question de régularisation linéaire;
- pas question de divulguer les critères de régularisation quand il y en a;
- pas question de prendre en compte le séjour illégal dans l'appréciation du bien-fondé des demandes;
- pas question d'examiner les demandes introduites en Belgique par un illégal;
- pas question de statut de protection complémentaire.

Par contre:

- tout pouvoir à l'administration dans son appréciation discrétionnaire.

C'est face à cette situation que se constitue le «Mouvement pour la régularisation des 'sans papiers' et des réfugiés» afin de proposer une démarche constructive en quatre axes¹¹ :

- «Le 1^{er} axe prévoit une mesure ponctuelle de régularisation linéaire pour les étrangers se trouvant en Belgique depuis au moins 5 ans par rapport à une date pivot (10 ans pour les étudiants). Il y a intervention d'une Commission ad hoc et possibilité de recours en cas de contestation. Il s'agit ici d'un *droit à la régularisation*¹². C'est une mesure linéaire non personnalisée.
- «Le 2^{ème} axe part du principe qu'il n'est pas acceptable qu'une procédure organisée par l'Etat belge, prévoyant un séjour provisoire, dure finalement plus de trois ans. Au-delà d'une telle durée, qu'il s'agisse d'une procédure d'asile, de regroupement familial, de prorogations d'ordres de quitter le territoire, il doit y avoir également un *droit à la régularisation*¹³. Ceci vaut tant pour les procédures encore en cours



que pour celles qui sont achevées, pour autant qu'elles aient duré au moins trois ans.

- «Le 3^{ème} axe vise tous les étrangers qui ne tombent pas dans les conditions spécifiques prévues par les autres axes. Ceux-ci doivent avoir droit à l'examen de leur demande de régularisation en améliorant les conditions et les garanties d'un tel examen. Les garanties suivantes doivent être prévues à cet effet :
 - recevabilité de toute demande de régularisation, même celle qui est introduite par un étranger en situation illégale de séjour (=droit à l'examen de la demande);
 - examen de la demande de régularisation par une Commission d'avis (la Commission consultative des étrangers du ministère de l'Intérieur), déjà prévue par la loi, pour donner des avis au ministre sur les décisions concernant les étrangers; obligation de motivation du ministre ou de son délégué s'il s'écarte de l'avis de la Commission;
 - délai de rigueur pour rendre les décisions.
- «Le 4^{ème} axe enfin prévoit le statut de protection complémentaire à la Convention de Genève (le statut b) pour les personnes fuyant leur pays par crainte d'une persécution sans être suffisamment protégée par cette même Convention de Genève sur les réfugiés. Il s'agit ici de prévoir un *droit à une protection complémentaire*¹⁴. Si le statut complémentaire se prolonge au delà de trois ans, il y a un droit à la régularisation conformément au 2^{ème} axe.

«Ces quatre axes doivent par ailleurs impérativement être complétés par le droit de toute personne à vivre conformément à la dignité humaine. Cela implique de prévoir (...) le droit de toute personne au logement et à l'alimentation, en plus de l'aide médicale urgente».

4. EMERGENCE DES MOUVEMENTS RADICAUX DE SOUTIEN AUX «SANS PAPIERS» ET DU DÉBAT SUR LES REVENDICATIONS EN MATIÈRE DE RÉGULARISATIONS¹⁵

L'occupation de l'église St-François de Sales à Liège est l'occasion de s'interroger sur les risques de ségrégation entre «sans papiers» et, notamment, de voir le Gouvernement ou l'administration y trouver une occasion de légitimer la politique répressive à l'encontre des exclus de la régularisation. Dès lors et afin d'éviter une telle catégorisation, des groupes se prononcent en faveur d'«une régularisation générale des 'sans papiers' et des étrangers en situation précaire». C'est également l'occasion de prendre position par rapport aux propositions du MNRPSR.

- Quant aux axes 1 et 2 (qui concernent le droit à la régularisation), on relève qu'il n'existe «aucune garantie d'examen sérieux, de même qu'aucun recours effectif contre une décision négative». Les preuves exigées sont difficiles à fournir et pourront aisément être contestées par «une Commission ad hoc qui a un lien fonctionnel avec l'Office des étrangers».
- Quant à l'axe 3, qui concerne le droit à l'examen individualisé de la demande de régularisation, il constitue une avancée sérieuse par



rapport au droit actuel, mais malheureusement l'instance décisionnelle reste l'Office des étrangers.

- Quant à l'axe 4 qui vise le droit au statut de protection complémentaire il est limité aux seules raisons de fuite en cas de guerres civiles, alors que le statut B est «largement ouvert à toutes sortes d'autres raisons (catastrophes écologiques, persécutions en tant que groupes, violations généralisées des droits de l'homme, etc.)»

En outre, dans la logique des mouvements plus radicaux (dans la mouvance du «Collectif contre les expulsions»), est préconisé que «le droit au séjour entraîne automatiquement le droit au travail et à l'aide sociale». Si le Mouvement national plaide pour le «réalisme», est-il constaté, le Gouvernement n'est pas prêt pour autant à reconnaître ses revendications. Dès lors, il apparaît que devraient être formulées des revendications non discriminantes pour les «sans papiers». Le Mouvement national préfère un cahier de revendications à caractère «global offensif» plutôt que défensif. Au lieu d'affirmer qu'il n'existe «pas de personnes illégales», les mouvements radicaux veulent dénoncer les lois inhumaines en vigueur en Belgique comme dans l'Europe (-forteresse) et se prononcer «pour une revendication de régularisation générale, collective, inconditionnelle et non limitée dans le temps». La légitimité d'une telle revendication ne peut apparaître, est-il affirmé, lorsqu'en résultant «la question des réfugiés et des étrangers dans son cadre planétaire».

La pertinence des positions du MNRSPP est mise en question, même si on ne manque pas de reconnaître que le mouvement a effectivement lancé un véritable défi politique en voulant donner une visibilité à un problème qui n'en avait pas. En constituant une plate-forme composée d'un grand nombre d'organisations ayant des objectifs différents, le mouvement n'a pourtant pas échappé à l'ambiguïté née de la diversité même des objectifs poursuivis, les uns se limitant à «humaniser la législation en vigueur, tandis que pour d'autres, il s'agit d'un premier pas vers une régularisation pour tous». Quant à la stratégie choisie, elle comporte d'énormes risques, puisqu'elle fait sortir de la clandestinité des personnes qu'elle protégeait jusque-là. Cela alors même que se poursuivent les expulsions. N'est-ce pas purement et simplement contribuer à faire le jeu du Gouvernement?

Les propositions radicales vont s'affirmer dans le sens de la construction d'un véritable rapport de forces en soutenant les «sans papiers» en lutte, notamment «en leur offrant la possibilité de discuter avec un maximum d'interlocuteurs», et en poursuivant «des revendications réalistes et responsables: des papiers pour tous, suppression des centres fermés, fin des expulsions,...». Ce dernier point «maintenir la pression contre les expulsions» est alors l'objectif principal des *Collectifs contre les expulsions* qui voient le jour. parallèlement, les occupations d'églises (Liège, Bruxelles, Anvers, Verviers) peuvent s'interpréter comme une prise en main du mouvement par les intéressés eux-mêmes.

5. UNE POLITIQUE GOUVERNEMENTALE BLOQUÉE :
LA CIRCULAIRE VAN DEN BOSSCHE
DU 15 DÉCEMBRE 1998¹⁶

Il s'agit avec cette circulaire d'une énième interprétation de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloi-



nement des étrangers¹⁷. Elle prétend répondre aux revendications posées notamment par le MNRSPR.

- La *première partie* de la circulaire précise les règles générales à l'application de l'article 9, al.3 de la loi du 15 décembre 1980. Celui-ci concerne les demandes d'autorisation de séjour en Belgique de plus de 3 mois, autorisation qui appartient au Ministre ou à son délégué (c'est-à-dire l'Office des Étrangers). Les motifs prévus par arrêté royal ou circulaire comprennent le regroupement familial, les études, la cohabitation, l'obtention d'un permis de travail.

L'alinéa 3 traite des *motifs de long séjour* (c'est-à-dire plus de 3 mois) prévus par la loi. Il autorise l'introduction de la demande en Belgique et non plus d'un poste consulaire, mais il importe de prouver l'impossibilité de se rendre dans le pays d'origine, d'y introduire la demande et d'en attendre sur place le résultat. L'introduction de la demande en Belgique ne peut se faire qu'avec un passeport en règle. La demande transite par l'administration communale pour être soumise à l'Office des étrangers qui doit rendre sa décision dans les 90 jours. Il n'est pas prévu d'audition du demandeur. Le Conseil d'Etat ne peut intervenir qu'en cas de vice de forme. Enfin, dans le cas d'un demandeur d'asile débouté, celui-ci reste expulsable dans le cas d'une procédure en cours.

Un commentateur du texte relève la difficulté que représente pour nombre de demandeurs l'exigence d'avoir un passeport en règle; par ailleurs la procédure excluant le droit d'être entendu et le droit d'introduire un recours réel contre la décision contient en elle-même un principe d'arbitraire¹⁸.

- La *seconde partie* traite des *cas d'exception* aux règles relatives à l'article 9 de la loi. La circulaire définit quatre catégories d'exception:
 - les demandeurs d'asile, victimes d'une procédure longue et correspondant à certaines conditions (4 ans pour les familles ayant des enfants scolarisés et 5 ans pour les autres et être bien intégré [l'intégration étant apprécié à partir d'un certain nombre de critères]); la fraude est une condition d'exclusion.
 - les étrangers qui ne peuvent pas donner suite à un ordre de quitter le territoire pour des raisons exceptionnelles et indépendantes de leur volonté (sont distinguées «l'impossibilité administrative», cas de celui qui doit faire la preuve qu'il a fait toutes les démarches nécessaires sans aboutir et «l'impossibilité situationnelle», c'est-à-dire liée à une situation du pays d'origine tel qu'il ne peut y retourner). L'ordre de quitter le territoire est reporté de 6 mois; il peut être éventuellement prolongé pendant 3 ans sous certaines conditions; après 3 ans, on peut envisager une durée de séjour indéterminée.
 - les personnes gravement malades. C'est la cellule régularisations de l'Office des étrangers qui prend seule les décisions.
 - les personnes pouvant se réclamer de raisons humanitaires. Cette quatrième raison est très difficile à remplir (preuve des circonstances exceptionnelles, autorisation de séjour conditionnelle (volonté de travailler)).

Enfin, une Commission pour les régularisations est mise en place; elle



comprend 5 personnes dont 2 représentants de l'Office des étrangers; les dossiers lui sont soumis à l'initiative de l'Office des étrangers.

Comme le relève le CRAPCE dans son commentaire, *la circulaire ne modifie pas fondamentalement le dispositif existant jusque-là.*

« Les mesures qu'elle contient entraînent la persistance des éléments négatifs critiqués à juste titre jusqu'à ce jour :

- maintien de l'examen au cas par cas, y compris pour les demandeurs d'asile victimes d'une 'procédure' anormalement longue,
- maintien de l'arbitraire total dans l'appréciation des critères,
- maintien d'une procédure inéquitable qui bafoue les droits les plus élémentaires à être entendu, à être défendu, à pouvoir introduire un recours¹⁹».

6. LES CONSÉQUENCES DE LA CIRCULAIRE POUR LE MOUVEMENT EN FAVEUR DES RÉGULARISATIONS

Du côté du MNRSPR, on dénonce l'insuffisance des mesures figurant dans la Circulaire Vande Lanotte

Le Mouvement constate que les occupations d'église n'ont pas infléchi le Ministre de l'Intérieur qui poursuit sa «politique irresponsable». Il dénonçait :

- un risque d'arbitraire accru des autorités chargées des régularisations».
- le traitement individuel des régularisations, incapable d'apporter des «solutions satisfaisantes tant sur le plan humain que social».

Lors de l'AG du 21.01.99, les positions du MNRSPR sont réaffirmées (régularisation selon les quatre axes), de même, le Mouvement rappelle que son action se limite à la problématique des régularisations, qu'en tant que tel, il ne prend pas position sur les «questions de détention, d'expulsion, de centres fermés, et de manière générale, (sur) la politique d'immigration». Même si la délimitation du mandat apparaît comme tout à fait légitime, on peut se demander si elle constitue une position tenable. Et de fait, quelques jours après, le 26.01.99, l'arrestation en vue de leur expulsion de deux occupants d'églises de Verviers (un pakistanais et un Kurde) en vue de leur détention à Merkplas et de leur expulsion entraînent évidemment une protestation indignée du Mouvement. Mais les questions soulevées par les plus radicaux trouvent ici leur justification: l'introduction de dossiers individuels de régularisations n'est-elle pas un piège? La présence des Centres fermés ne doit-elle pas être combattue de front avec le soutien aux régularisations collectives?

Le souci d'une fiabilité politique n'entraîne-t-elle pas vers une stratégie du «plus petit commun dénominateur» pleine d'équivoque?

Évaluant par la suite l'application de la circulaire, l'un des porte-parole du MNRSPR reconnaît qu'ils ont été leurrés sur toute la ligne :

- arrestation et emprisonnement de réfugiés «régularisables»;
- introduction dans la Commission de régularisation instaurée par la circulaire de décembre de fonctionnaires de l'Office des étrangers («comment pourraient-ils faire preuve d'impartialité?»²⁰);
- aucune définition des critères de transmission des dossiers par la cellule de l'Office des étrangers à la Commission de régularisation (seule une toute petite partie des dossiers sont dirigés vers la Commission);



- incertitude totale quant à la manière dont l'Office des étrangers tient compte des avis qui lui sont transmis (on constate que l'Office des étrangers prend des décisions irrévocables d'éloignement sans consulter la Commission d'avis)²¹.

De leur côté, les porteurs de revendication des «Collectifs contre les expulsions» accentuent leurs protestations à l'égard du Mouvement national²².

En continuant de soutenir l'examen au cas par cas des demandes de régularisation, le MNRSPR apparaît aux yeux des partisans de «la régularisation pour tous» comme un semeur de divisions. L'ambiguïté de ses positions, tout comme sa revendication de paternité sur la mobilisation autour des «sans papiers» ne peuvent aller sans susciter de plus en plus de réactions de la part des plus radicaux qui observent au quotidien la malfaisance des Centres fermés et des conditions dans lesquelles s'exercent les expulsions.

C'est le cas, par exemple, de «SOS sans papiers» qui constate que les décisions et prises de position sont le fait de quelques grandes organisations. Cette association finira par annoncer son retrait du MNRSPR dans la mesure où il lui paraît faire le jeu du Gouvernement. Tout comme les Coordinations contre les expulsions, il se prononce contre le paternalisme des organisations qui prétendent jouer le rôle d'intermédiaire entre le Gouvernement et les «sans papiers»²³. Des réactions comparables viendront d'autres horizons, tel *Alternative libertaire* qui a constaté au sein des «sans papiers» occupants d'églises le développement de divisions entre régularisables et non régularisables avec leurs lamentables conséquences²⁴.

Le *CIRE* (Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers), souvent pris à parti, parce que considéré comme meneur de jeu au sein de la plateforme, entend se défendre des accusations portées contre lui. A ce titre, son porte-parole relève comme positive la large mobilisation qui s'est refaite autour des «sans papiers». La distinction entre régularisables et non-régularisables qu'on lui prête lui paraît non fondée tout comme est légitime à ses yeux l'auto-organisation des «sans papiers», mais en même temps, il maintient la stratégie des quatre axes du MNRSPR²⁵.

Le *Collectif contre les expulsions* en convoquant à la manifestation de la journée internationale contre les expulsions le 23 janvier 1999 s'engage pour la régularisation sans condition de tous les «sans papiers». Le tract élargit l'analyse à la situation européenne de non-statut vécu par les «sans papiers» :

- pas de droit aux soins médicaux,
- pas de protection sociale du travail (exploitation des clandestins),
- pas de recours contre la répression,
- pas de possibilité d'un parcours scolaire normal.

Les auteurs du tract en appellent pour terminer à la désobéissance civile, c'est-à-dire à la solidarité avec les clandestins tout comme au soutien à la lutte contre les centres fermés où les situations de maltraitance et de manquements graves aux droits de l'homme ne cessent de se multiplier.

Le *Collectif de résistance aux centres fermés* (le CRAPCE) se situe dans des positions très proches du précédent. La volonté de se situer dans un cadre global est clairement affirmé: «Une revendication de régularisation générale n'a de cohérence que si elle s'inscrit dans un cadre global de re-



vendications en matière de politique d'immigration et d'asile...²⁶».

Dès lors, l'ambition du Collectif est de mener une politique de résistance solidairement avec d'autres mouvements dans le cadre de l'Union européenne.

Il est clair que les porteurs des revendications les plus radicales viennent de ces mouvements qui se sont constitués autour de la résistance aux expulsions et, plus tard, de la lutte contre les «centres fermés» qui hébergent les personnes et les familles destinées à être renvoyées de Belgique. La défense d'un certain nombre de leurs positions, cependant, ne va pas sans comporter quelques risques, par exemple, la notion de «citoyens du monde» ne suffit pas à légitimer une politique d'accueil des étrangers. Mais sans doute faut-il y voir une manière d'exprimer les exigences de rééquilibrage (tout relatif) de la balance Nord/Sud ou pays riches/ pays pauvres.

7. A LA CROISÉE DES CHEMINS : QUELLE VOIE EMPRUNTER FACE AU BLOCAGE GOUVERNEMENTAL?

Au printemps 1999, les interrogations se multiplient. La mobilisation a perdu de sa force face à un Gouvernement qui va être saisi par l'affaire de la Dioxine et désormais ne pensera plus qu'à sauver les meubles (si faire se peut!), avant les élections régionales et européennes toutes proches (juin 1999).

Des lors, c'est l'incertitude des problèmes irrésolus qui viennent clore cette période. Le renouvellement du personnel politique aux différents niveaux de pouvoir sera-t-il susceptible d'entraîner des changements dans la politique de régularisation? En attendant, c'est chaque jour qu'arrivent de nouveaux demandeurs d'asiles, chaque jour qu'il en est d'expulsés, chaque jour que l'arbitraire frappe des expatriés et leurs familles, les plongeant dans des situations sans issue. Le mouvement de soutien aux «sans papiers» n'est-il pas lui-même menacé de se lézarder tout comme l'est l'unité des «sans papiers» eux-mêmes? Est-on à la croisée des chemins? Il est clair que d'aucuns cherchent à apporter de nouvelles réponses aux questions posées.

Pour ou contre le maintien de l'occupation des églises? Les prises de position des «sans papiers» occupant des églises.

Reflet des divisions à l'intérieur du mouvement de soutien aux «sans papiers» ou effet non prévu d'une occupation initiée sans en avoir mesuré toutes les conséquences au préalable et tout particulièrement la ségrégation qui ne pourrait manquer de naître entre régularisables et non régularisables du fait du traitement individuel des dossiers? En tout cas, les divisions s'exacerbent entre ceux qui après la circulaire du 15/12/98, décident en janvier de mettre un terme aux occupations d'églises et ceux qui entendent la maintenir. Ces derniers sont notamment représentés par les occupants de l'Église du Béguinage à Bruxelles qui expriment clairement leur position dans le communiqué de presse du 18/02/99, soutenus en cela par le MNRSPP; ils dénoncent la «Coordination nationale des 'sans papiers' (c'est-à-dire pratiquement de ceux qui occupaient des églises) et sa «stratégie d'évacuation des églises, laissant ainsi les 'sans papiers' qui résistaient dans le désespoir»²⁷.

Ils précisent leurs positions :

«Les occupants de l'église du Béguinage dénoncent cette manière de créer un 'squat' pour des gens qui tentent de faire du commerce politique sur le dos des 'sans papiers' et considèrent qu'une réelle coordination ne se fait qu'avec les délégués désignés par les 'sans papiers' qui occupent les églises, dans le but de s'organiser au niveau national pour une régularisation de tous les 'sans papiers'.

Pour l'instant, il n'y a pas de coordination crédible en Belgique.

Les occupants du Béguinage ont achevé leur structuration interne et comptent dorénavant lancer un projet d'action intense en vue d'une régularisation massive et sans conditions des 'sans papiers'».

Enfin, à des fins de sensibilisation du monde étudiant, ils annoncent leur intention d'une occupation partielle à l'Université Libre de Bruxelles, à partir du 1er mars²⁸.

L'AG des «sans papiers» de l'église du Béguinage du 19/02/99 est l'occasion pour ceux-ci de réaffirmer leurs positions et d'interpeller le MNRSPPR en lui demandant d'adopter le programme qu'eux-mêmes proposent, à savoir :

- faire sien la revendication de régularisation de tous les «sans papiers»;
- soutenir prioritairement les occupations d'églises et de lieux publics, ce afin de ne pas envoyer un message défaitiste à l'ensemble des «sans papiers»;
- impliquer réellement les associations membres de votre coordination²⁹;
- co-organiser en mars une grande manifestation unitaire pour la régularisation de tous les «sans papiers».

Face à la question des réfugiés en situation précaire, une gestion peu cohérente, l'exemple des Kosovars.

Parmi les dizaines de milliers de victimes civiles des événements qui se déroulent en Europe centrale ou en Europe de l'Est, certaines cherchent refuge en nos contrées sans que leur situation dramatique fasse l'objet de décisions politiques autres que boiteuses, effet sans nul doute des effets d'urgence et d'une gestion au coup par coup. D'où des dysfonctionnements que relèvent les observateurs.

A titre d'exemple, les Kosovars séjournant en Belgique au printemps 1999. La gestion de leur situation est particulièrement incohérente. Pour des réfugiés également éprouvés par les conflits qui règnent dans leur pays, on trouve trois sortes de statut :

- aux 10200 Kosovars venant de Macédoine, - et ce afin de soulager ce petit pays submergé par la vague des réfugiés -, est accordé un statut spécial pour 6 mois (circulaire du 12/04/99);
- aux Kosovars déjà en procédure d'asile, le traitement de leur demande est gelé pendant trois mois;
- quant aux autres Kosovars séjournant sur le territoire, rien n'est prévu pour eux, ou plutôt, ils doivent faire appel à la qualité d'«inélégibles». Ils peuvent, en principe prétendre à une autorisation de séjour temporaire, mais dans des conditions très restrictives.

En réalité, tous les Kosovars, à l'époque, relèvent de la protection de la Convention de Genève. C'était donc à l'Etat belge d'organiser à cette fin la procédure *ad hoc*³⁰.



Par ailleurs, les expulsions se poursuivent comme le signale un communiqué de presse du MNRSPR daté du mois d'avril: «Le rapatriement de Sierra Léonais vers la Guinée et le Liberia continue, malgré les rapports alarmants d'Amnesty international sur la situation des réfugiés Sierra Léonais en Guinée. L'attitude du Gouvernement belge est aussi en flagrante contradiction avec la position du HCR des Nations Unies qui demande que «tous les demandeurs d'asile Sierra-Léonais déboutés soient autorisés à rester temporairement dans les pays où ils ont demandé l'asile»³¹.

Plus précisément, selon le MNRSPR, la situation est la suivante à la mi-avril :

- étant donné l'arriéré des demandes de régularisation (entre 6 et 15 000), au rythme actuel, il faudrait compter entre 1 et 2 ans pour le résorber, cela sans compter évidemment l'arrivée des nouvelles demandes;
- l'évaluation du nombre de «sans papiers» qui n'ont fait aucune demande par crainte d'une décision négative est très difficile; une telle situation met en évidence l'inefficacité de la politique actuelle;
- le traitement des demandes de régularisation, tel qu'il est réalisé à l'époque, ne respecte pas les délais de procédure prévus par la circulaire (90 jours: des décisions sont renvoyées à 6 mois ou plus); l'interprétation des conditions de durée dans le traitement des dossiers se fait de manière extrêmement rigide (le Ministre avait annoncé la souplesse!...); on constate que peu de demandes parviennent d'«inéluctables»; la faute en revient aux conditions à remplir par le demandeur et quand cela arrive, le demandeur est laissé dans la nature, sans information administrative sur sa situation.

Le MNRSPR propose notamment :

- une régularisation automatique des étrangers se trouvant depuis 5 ans sur le territoire, ou depuis 3 ans dans une procédure organisée en Belgique (asile/regroupement familial);
- la mise en place «d'un statut complémentaire à la convention de Genève» et ceci quoiqu'il en soit des autres partenaires de la CE;
- la mise en place «d'une véritable Commission d'avis indépendante, légale dans sa création et dans son mode de fonctionnement»³².

L'émergence de la question des «régularisations» à la fin du Gouvernement Dehaene, telle que nous venons de l'évoquer, met en évidence la complexité des enjeux et la difficulté de définir des stratégies cohérentes. On peut retenir quelques-uns de ces enjeux :

- l'ambiguïté de «l'humanitaire», apparemment, le plus grand commun dénominateur, est incapable de fournir des raisons politiques d'agir et de réagir; il ne constitue nullement un point de convergence des responsables du gouvernement ou de son administration, pas plus qu'il n'est suffisant pour engager de par lui-même la définition de positions communes;
- du fait de cette ambiguïté, les «sans papiers» risquent bien de devenir des otages des courants politiques qui interagissent au moment même où des événements, telle la mort de Sémira Adamu et les réactions suscitées avaient pu faire croire à une unanimité quant à la nécessité d'affronter le problème de la régularisation;
- la pertinence des propositions touchant la régularisation souhaitée

- se pose, dès lors qu'elle amène un certain nombre de «sans papiers» à sortir de la clandestinité alors que du coté du Gouvernement, aucune disposition réellement fiable n'est prise;
- si d'un coté, - et c'est l'aspect positif - on voit émerger un mouvement favorable en faveur des régularisations et se constituer des «Collectifs de 'sans papiers'», d'un autre, - et c'est l'aspect négatif -, on constate que l'ambiguïté des motivations portées par le souci humanitaire comme le manque de cohérence du mouvement qui en résulte, se répercutent parmi les «sans papiers» eux-mêmes (divisions, tensions aisément compréhensibles entre «régularisables» et «non-régularisables»);
 - le pourrissement de la situation pourrait être considérée comme une forme de non-décision du Gouvernement avant les élections de juin 1999; cependant, la circulaire de décembre 1998 a certainement contribué à renforcer l'impression que rien n'était à attendre du Gouvernement pour la recherche de solutions véritables, tandis que se prolongeaient de manière dangereuse pour les «sans papiers» les occupations d'église. Impression nettement confirmée par la poursuite des expulsions dans le même temps.

NOTES

1. Extrait d'un dossier à paraître, publié par le MRAX (Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie), rue de la Poste 37, 1210 Bruxelles.
2. Cfr. KAGNÉ, B., «'Sans papiers' en Belgique, figure sociale à géométrie variable», *Libre Belgique*, 09/08/99.
3. Cfr. JOWA, E., «Contre une médecine à plusieurs vitesses», *Le Matin*, 16/08/99.
4. Cfr. J.L. « Situation des enfants de migrants 'sans papiers' dans les écoles bruxelloises », *Journal du Foyer*, avril 1999, no 4, se référant à une étude réalisée sous la direction de J. Leman, K.U. Leuven, et qui devait être publiée dans la série «Cultuur en Migratie», automne 1999, Bruxelles (1020).
5. VAN DROOGHENBRECK, F., «Office des étrangers: un pouvoir discrétionnaire», *Nouvelle Tribune*, no 10, mars 1996, pp. 19-20.
6. KAGNÉ, B., *loc. cit.*
7. Cfr. sur le contexte politique, BORTOLINI, M., «Chronologie 1996, Politiques d'immigration», *L'Année sociale*, 1996; pp. 311-318, *L'Année sociale*, 1997, p. 359; *L'Année sociale*, 1998, p. 267-296.
8. Le MNRSPR est une coordination nationale à laquelle adhèrent des organisations impliquées à divers titres dans la problématique de l'immigration, de la politique à l'égard des étrangers et des droits de l'homme; le MRAX en fait partie, tout comme le CIRE (Coordination et Initiatives pour réfugiés et étrangers) qui assure le secrétariat du Mouvement. On y rencontre aussi bien des représentants du Mouvement ouvrier chrétien (MOC) que de la Ligue des Familles, de la *Liga voor de Mensenrechten*, ou des membres de Centres sociaux ayant une pratique de l'accueil des étrangers, etc.. Il publie un «Bulletin de Liaison» qui notamment annonce les actions proposées dans les diverses régions du pays.



9. Le mouvement impliquait à ses origines un certain nombre de jeunes, certains Étudiants, qui avaient organisé le squatt d'un logement inoccupé à Bruxelles (à la Porte de Hal); ceux-ci étaient engagés dans divers projets sociaux, artistiques, politiques, dont le «Collectif contre les expulsions».
10. Cfr. conférence de presse du Mouvement national pour la régularisation des «sans papiers» et les réfugiés en vue de la discussion et du vote par le Sénat du rapport de la Commission de l'Intérieur sur les lois du droit des étrangers, 14/07/98.
11. Cfr. le document réalisé par le MNTSPR, en octobre 1998 sous le titre *Le mouvement national pour la régularisation des 'sans papiers'*.
12. Souligné dans le texte.
13. Souligné dans le texte.
14. Souligné dans le texte.
15. Anonyme, *Contribution au débat sur les revendications en matière de régularisations générales, inconditionnelles, collectives et non-limitées dans le temps, des «sans papiers» et étrangers en situation précaire*, 14/11/98.
16. Pour la présentation de la circulaire, cfr. CRAPCE: *Pour un débat sur la problématique des «sans papiers»*, Soumagne, s.d. pp. 15-22.
17. Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises (1984, 1987, 1991, 1993, 1996). La loi des 10-15 1996 ou «loi Vande Lanotte» procédait à l'application par la Belgique du dispositif des accords de Schengen.
18. Cfr. CRAPCE, *loc. cit.*
19. *Ibid.*, p. 21. Par ailleurs, les mêmes observent que pour une procédure d'asile, le demandeur peut faire élection de domicile chez un avocat. Ici, dans le cas de régularisation exceptionnelle, le demandeur est obligé d'indiquer une résidence réelle. Autant dire que cette obligation permettra le fichage des demandeurs et les vouera à la répression (enfermement, expulsion). Au nombre des mesures discriminatoires, celles qui frappent les personnes sans passeport ou sans visa, puisque cette absence de papier devient une cause d'enfermement pendant la procédure de recevabilité.
20. Lors de l'AG du MNRSPR du 9/03/99, il est décidé de revendiquer une cellule de régularisation indépendante de l'Office des étrangers. «Vu les résultats présentés par le Ministre de l'Intérieur au Sénat, on a l'impression que l'Office des étrangers se sert de la Commission de régularisation pour appuyer sa politique» (PV de l'AG). Dans ce procès-verbal figurent maints exemples de l'arbitraire avec lequel est interprétée la circulaire du 15 décembre 1998.
21. *Ibid.*, Dans son communiqué de presse du 16/04/99, le Mouvement national protestera contre la parodie que constitue cette Commission des régularisations. «Le Mouvement national prévoit pour toute demande de régularisation l'examen par une véritable commission d'avis indépendante, légale dans sa création et dans son mode de fonctionnement, respectueuse des plus élémentaires principes de droit administratif». Il ne s'agit alors, pour le Mouvement national, que d'un simulacre de droit: 40 dossiers «humanitaires» y sont traités en une après-midi.
22. Cfr. VANDEMEULEBROUCKE, M., Il y a des divergences sérieuses sur la stratégie mais aussi sur l'objectif des actions. des perspectives sombres pour le mouvement des «sans papiers», *Le Soir*, 9/02/99.
23. SOS «sans papiers», 12/01/99
24. *Alternative libertaire*, e-mail adressé au Mrax, 12/01/99.
25. Cfr. GOTTO, M., *Le Matin*, 14/01/99.
26. CRAPCE: *Pour un débat dur la problématique des «sans papiers»*, s.d.. Le CRAPCE entend construire un mouvement national contre les centres fermés et les expul-



sions, considérés comme «de la répression pure et simple». Il s'oppose donc aux rapatriements forcés. Il estime qu'il est impossible «d'humaniser les centres fermés et les rapatriements forcés. Ils sont inévitablement violents et font naître la violence».

27. Comité de coordination des «sans papiers» qui occupent l'église du Béguinage de Bruxelles, communiqué de presse, 18/02/99.
28. Signalons que, parmi d'autres, Mylène Nys, qui, en tant que chercheuse, préparait à l'ULB, une thèse sur «le droit des étrangers à vivre en famille», en fut une actrice active. Un accident de montagne survenu en août 1999 l'a désormais soustrait à ses amis et collègues comme à ceux en faveur de qui elle militait.
29. Il est précisé: «Votre mouvement qui prétend regrouper 105 organisations, ne devrait-il pas représenter une force politique considérable? Nous nous étonnons de son apparente faiblesse. N'y a-t-il pas des problèmes organisationnels?»
30. MNRSPR, *Kosovo et «sans papiers»*: éviter de fabriquer de nouveaux «sans papiers», communiqué de presse, 16/04/99.
31. MNRSPR, *Régularisation, rien n'a changé*, communiqué de presse, 19/02/99.
32. MNRSPR, Communiqué de presse, 16/04/99.