

Des campagnes de régularisation des sans–papiers en Belgique

Par Philippe VICARI
CFS asbl

La Belgique a connu trois opérations de régularisation massive du séjour d'étrangers demeurant sur son territoire sans autorisation légale, des campagnes à chaque fois décidées par le gouvernement en réponse à une mobilisation collective entraînée par, avec et pour les sans–papiers.

Saisir en quoi elles font date dans la durée d'un combat mêlant ruptures et constantes permet de mieux comprendre le retentissement d'une actualité qui reste en attente d'un rebondissement concluant. Mais revenir sur l'enchaînement des événements ayant rythmé cette lutte par des avancées, stagnations et replis met surtout en évidence, quelles que soient les victoires ou les défaites des sans–papiers, leur capacité d'agir.

Une lecture historique engagée non pas tant par ce qu'elle pointe les efforts déployés par les sans–papiers face aux difficultés auxquelles ils restent confrontés que pour ce qu'elle s'appuie sur ce qu'en tant que premiers concernés ils persévèrent à investir les conditions de possibilité de leur émancipation individuelle et collective.

PLAN DE L'ÉTUDE

En Belgique sans papiers	4
1974 ou l'illégalité des travailleurs	6
Du laxisme à la rigueur	6
Sortie de clandestinité	7
1999 ou la criminalisation des réfugiés	8
Frontières intérieures	9
L'expulsion de trop	10
2009 ou le choix des migrants	11
Une discrétion ministérielle	11
Inertie et voie de traverse	13
Un horizon pour la régularisation ?	14



Pour citer ce document : VICARI Philippe, « Des campagnes de régularisation des sans-papiers en Belgique », CFS asbl, 2021

URL : http://ep.cfsasbl.be/IMG/pdf/des_campagnes_de_regularisation_des_sans_papiers_en_belgique.pdf

Toutes les publications sont disponibles gratuitement sur <http://ep.cfsasbl.be> (rubrique analyses et études)

Pour contacter l'auteur : philippe.vicari@cfsasbl.be

Collectif Formation Société – pôle éducation permanente – rue de la Victoire 26 – 1060 Saint-Gilles

Avec le soutien de :



Des campagnes de régularisation des sans-papiers en Belgique

Par Philippe VICARI
CFS asbl

Notre histoire du droit de l'immigration est celle des zigzags qu'entraîne la tension entre des mouvements contraires : d'un côté les tentatives désordonnées et confuses de tenir à distance, contrôler, éloigner la majorité de ceux qui viennent de loin sans qu'on les ait appelés (...), de l'autre la vraie vie, celle des gens qui bougent et migrent à travers le monde, bien plus qu'en 1900, et continueront de le faire davantage, quelles que soient les lois qui tenteront de les en empêcher.

France Blanmailland

Une réaction plus réfléchie et qu'il faudrait attendre d'une démocratie moderne consisterait à voir dans cette ambiguïté de « l'étranger » le signe prophétique de l'injustice de notre société elle-même (...)

François Rigaux (1926–2013)

La question de la présence de personnes en situation irrégulière sur le territoire de la Belgique s'est posée dans la foulée de la création du nouvel État en 1830, se matérialisant par une législation sur les étrangers qui se précisera au fil du temps pour conditionner davantage leur pénétration et leur maintien dans le pays. Or depuis une cinquantaine d'années, cette question est devenue à ce point critique pour le gouvernement belge qu'il a déployé quantité de mesures pour s'en préserver, entraînant en réaction une mobilisation collective par, avec et pour les sans-papiers dont la ténacité conduira à trois reprises, en 1974, en 1999 et en 2009, à le convaincre d'organiser une opération de régularisation de grande ampleur.

Saisir les circonstances, les enjeux et la portée des campagnes qui ont alors été opérées exigerait d'en examiner les tenants économiques, d'en estimer la motivation politique et d'en analyser la technicité juridique, appellerait à détailler les mesures restrictives qu'elles se sont autorisées même exceptionnellement à dépasser et suppo-

serait de considérer leur singularité dans la continuité de l'histoire de l'immigration. Il ne pourra s'agir ici que d'en aborder sommairement quelques aspects, l'intérêt étant plutôt de tenter de les appréhender sinon du point de vue des premiers concernés au moins de leur côté en envisageant celles-ci en termes de lutte sociale dont l'exposé événementiel fait ressortir les développements¹.

Cette perspective, propice à exposer dans sa chronologie une tension culminant jusqu'à la transaction de campagnes de régularisation massive, amène à comprendre la progression conjoncturelle du rapport de force qu'alliaient à chaque fois accaparer les sans-papiers. Et par l'histoire dont elle propose une simple ouverture, elle plaide résolument pour une solution structurelle.

1 L'analyse de ses soutiens étant par exemple une autre approche de l'étude de cette lutte récemment explorée par Youri Lou VERTONGEN, « L'engagement altruiste dans la lutte des migrants » dans Jean FANIEL, Corinne GOBIN et David PATERNOTTE, *Se mobiliser en Belgique. Raisons, cadres et formes de la contestation sociale contemporaine*, Louvain-la-Neuve, Academia – L'Harmattan, 2020, pp. 43–61.

En Belgique sans papiers

La généralisation du terme « sans-papiers » aux trois campagnes de régularisation en entrée d'un texte à dimension historique pourrait paraître anachronique si son usage n'était à plus d'un titre opérant.

Offrant l'avantage d'un ancrage dans l'actualité d'une mobilisation qui en 2021 s'est une fois de plus signalée par sa vivacité malgré une déplorable impasse, il permet en retour de replacer celle-ci dans le temps long d'une lutte marquée par des avancées, des stagnations et des replis. Ce dialogue entre présent et passé somme toute classique dans la discipline historique et qui est susceptible de varier, de s'enrichir ou de s'appauvrir à mesure de leur distance, se trouve renforcé sur le plan linguistique par la manière dont le vocabulaire utilisé dans les discours médiatiques contribue à façonner la réalité sociale qu'il désigne et à en influencer la perception².

Les mots ont évidemment leur importance et en fonction de certaines spécificités qui se recouvrent ou non partiellement, il existe des façons distinctes de désigner une personne dont l'existence voire seulement l'ascendance est marquée par la venue dans un pays autre que le sien. Sans revenir sur la différenciation au niveau sociologique de vocables tels qu'étranger, allochtone, immigré, expatrié, demandeur d'asile, réfugié, migrant, illégal ou encore clandestin³, il n'est pas vain de souligner combien leur acception courante peut être nuancée selon qu'ils relèvent d'une appréhension populaire ou d'une définition juridique, et combien leur portée sera autrement significative selon qu'ils émanent d'un militant associatif, d'un chercheur en sciences humaines ou d'un mandataire public.

Le dénomination « sans-papiers » qui s'est imposée à la toute fin du 20^{ème} siècle a la particularité

de dépasser ce qu'elle signale de prime abord, à savoir l'absence de documents officiels autorisant le séjour sur le territoire. Émergeant dans le cadre d'une occupation d'église qui en 1996 à Paris dénonçait cette absence pour réclamer une régularisation, elle est alors revendiquée par les principaux intéressés de cette action pour pointer les exclusions et la précarité découlant du fait de demeurer en dehors de toute catégorie administrative et manifester leur volonté de ne pas devoir vivre dans une clandestinité les mettant dans une position délictuelle ; présumant de la sorte une normalisation, le recours à cette dénomination avait pour opportunité de neutraliser le clivage induit par leur extranéité vis-à-vis des autres habitants pour ainsi les intégrer dans la communauté nationale⁴.

Cette expression de « sans-papiers » s'est ensuite rapidement répandue en Belgique : elle a été l'objet d'une appropriation par les premiers concernés et leurs soutiens et a suscité en écho un renouveau du regard porté à leur lutte⁵. Pour approximative et imprécise ou englobante et fédératrice qu'elle puisse sembler puisqu'elle rassemble une multitude de situations⁶, cette qualification socialement identifiée au départ de la visibilité qu'elle appelle de ses vœux témoigne d'une politisation de la lutte des migrants pour leur régularisation⁷. Car par la contestation du sort qui leur est dévolu dans une démocratie dont elle questionne les marges pour en appeler à une transformation sociale, cette lutte est sans conteste en elle-même génératrice de citoyenneté⁸. Or une telle capacité

2 Une relation dialectique déclinée à travers les contributions réunies dans Laura CALABRESE et Marie VENIARD (éd.), *Penser les mots, dire la migration*, Louvain-la-Neuve, Academia – L'Harmattan, 2018.

3 Voir le rappel qu'en fournissent Jean-Michel LAFLEUR et Abdeslam MARFOUK, *Pourquoi l'immigration ? 21 questions que se posent les Belges sur les migrations internationales au XXI^e siècle*, Louvain-la-Neuve, Academia – L'Harmattan, 2017, pp. 19–24

4 Sur l'apparition de cette catégorisation, voir Salih AKIN, « De clandestins à sans-papiers : émergence d'une dénomination intégrative » dans Laura CALABRESE et Marie VENIARD (éd.), *op. cit.*, pp. 189–197.

5 Ainsi que l'attestent par exemple des ouvrages comme Antoine PICKELS (éd.), *À la lumière des sans-papiers, Bruxelles, Complexe*, 2001 ou Ilke ADAM, Nadia BEN MOHAMMED, Bonaventure KAGNÉ, Marco MARTINIELLO et Andrea REA, *Histoires sans-papiers*, Bruxelles, Vista, 2002.

6 Sur l'invention sociohistorique du concept dans le contexte belge, voir Bonaventure KAGNÉ, « Sans-papiers en Belgique. Éléments d'analyse d'une catégorie sociale à facettes multiples », dans Antoine PICKELS (éd.), *op. cit.*, pp. 41–59.

7 Pour une brève généalogie des termes employés pour qualifier les migrants en situation irrégulière en Belgique, voir Youri LOUVERTONGEN, « De quoi "sans-papiers" est-il le nom ? », *La Revue Nouvelle*, n° 6–7, juin–juillet 2014, pp. 48–52.

8 Pour une esquisse de la lutte des sans-papiers comme ouverture de l'espace public, voir Martin DELEIXHE, « Citoyens sans-papiers », *La Revue Nouvelle*, *ibid.*, pp. 38–41.

d'action collective, malgré la puissance qu'elle acquiert depuis un quart de siècle sous l'emblème des sans-papiers, trouve des expressions plus anciennes. Et les moyens pour l'empêcher, des racines qui le sont davantage encore.

Car c'est en effet pour se prémunir de toute activité politique de la part des étrangers que la Belgique s'est très tôt dotée d'une loi sur les étrangers... ou plutôt sur leur expulsion ! Malgré l'hospitalité dont l'État belge s'est constitutionnellement prévalu en 1831⁹, le législateur n'a eu de cesse depuis lors de définir des exceptions à ce principe solennel¹⁰. Au-delà du souci initial de préserver la sécurité des frontières du pays, la loi de 1835 traduit la volonté d'assurer la tranquillité publique en laissant à la seule appréciation des gouvernants le soin d'évaluer la dangerosité des étrangers et le cas échéant de les expulser ; votée dans un contexte d'instabilité cette disposition qui avait été pensée comme provisoire sera renouvelée tous les trois ans jusqu'à ce qu'elle devienne permanente par la loi de 1897. Affirmation de la souveraineté de l'État, cette loi n'en consacre pas moins l'arbitraire auquel l'exécutif peut prétendre vis-à-vis des résidents étrangers alors même que par d'autres lois de cette époque se définissaient juridiquement les contours de la nationalité et les possibilités de naturalisation¹¹.

L'instrument central de cette protectrice suspicion à l'endroit des étrangers est la Sûreté publique, haute instance sous tutelle du ministre de la Justice dont la mission est de veiller au maintien de l'ordre et qui dès 1839 est chargée de contrôler les étrangers présents sur le territoire en établissant un dossier individuel sur base de leur inscription aux registres communaux ou, à défaut,

d'un contrôle de police ou d'un autre contact avec un service administratif ou une institution hospitalière¹². Valable pour tous les habitants, l'obligation d'inscription aux registres communaux à chaque changement de domicile à partir de 1846 constitue un moyen secondaire qui permet de démêler le flou entourant l'origine des résidents par l'indication de leur lieu de naissance mais il faudra attendre 1921 pour que la possession de papiers par l'établissement des cartes d'identité mentionnant la nationalité de leur titulaire soit instituée par le ministre de l'Intérieur qui instaure aussi le registre spécial pour l'inscription des étrangers tandis que la Police des Étrangers devient à cette époque une direction à part entière au sein de la Sûreté et est bientôt chargée de délivrer les autorisations de séjours. En attendant, malgré l'asile offert à de nombreux exilés politiques faisant à la Belgique une réputation de terre d'accueil, les expulsions y sont courantes¹³. Celles-ci ne sont d'ailleurs pas uniquement liées à un activisme idéologique qui transgresse donc la loi sur les étrangers mais atteignent aussi, en vertu d'autres lois, l'indigence et le vagabondage¹⁴.

La mise en place de ces dispositifs de surveillance des éléments étrangers est consolidé dans un même temps par l'amorce d'une politique d'immigration. Passée à la fin du 19^{ème} siècle de pays majoritairement marqué par l'émigration à terre d'immigration essentiellement, la Belgique connaît après la Première Guerre mondiale une importante croissance de population étrangère. Cette dernière a été d'une part stimulée par l'appel de main-d'œuvre lancé dans certains secteurs de production qui au cours des années 1920 peinaient à recruter des travailleurs et, avec la crise économique qui s'installe au début des années 1930, elle pro-

9 L'article 128 (actuellement l'article 191) de la Constitution stipulait et stipule encore : « Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi. »

10 Comme en donne un aperçu France BLANMAILLAND, « Le droit des étrangers : une évolution en zigzag », *Agenda interculturel*, n° 337, octobre 2017, pp. 6–9.

11 Les ambiguïtés de cette attitude pragmatique sont développées par Patrick HULLEBROECK et François SANT'ANGELO, « La politique générale d'immigration et la législation sur les étrangers » dans Anne MORELLI (dir.), *Histoire des étrangers et de l'immigration en Belgique de la préhistoire à nos jours*, Bruxelles, 2^{ème} édition, Couleur livres, 2004, pp. 123–144.

12 Sur l'immense documentation réunies à ces fins de contrôle, voir Frank CAESTECKER, Filip STRUBBE et Pierre-Alain TALLIER, *Les dossiers individuels des étrangers produits par la Sûreté publique (Police des Étrangers)*, Bruxelles, Archives Générales du Royaume, 2009, pp. 3–7.

13 Voir à ce propos Anne MORELLI, « Belgique, terre d'accueil ? Rejet et accueil des exilés politiques en Belgique de 1830 à nos jours », *Publications de l'École française de Rome*, n° 146, 1991, pp. 117–128.

14 Voir à ce propos Nicolas COUPAIN, « Un aspect du maintien de l'ordre en Belgique : l'expulsion des étrangers (1830–1914) » dans Aude MUSIN, Xavier ROUSSEAU et Frédéric VESENTINI (dir.), *Violence, conciliation et répression. Recherches sur l'histoire du crime, de l'Antiquité au XX^e siècle*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2008, pp. 221–239.

voque l'intervention de l'État sous forme d'une réglementation limitant l'emploi des étrangers, notamment par l'instauration en 1936 d'un permis de travail. Mais elle a d'autre part été amplifiée par la montée du fascisme et de l'antisémitisme faisant affluer les réfugiés européens durant ces années et génère en 1939 une loi qui dans un esprit anti-communiste et xénophobe pénalise le séjour illégal¹⁵. Des mesures qui resteront peu ou prou inchangées dans les décennies suivant la Seconde Guerre mondiale.

Du simple fait de leur extranéité, des populations vivant en Belgique ont donc toujours eu à souffrir de la menace d'une expulsion. Une insécurité permanente pour les personnes qui s'y trouvent sans papiers et qui souhaiteraient juste ne plus voir leur existence automatiquement disqualifiée dans une société construite sur l'exigence d'effectivité des droits et des libertés¹⁶.

De ces quelques considérations rapides et générales situant la lecture qui est ici proposée de l'histoire des campagnes de régularisation des sans-papiers en Belgique, découle une tentative de caractériser chacune d'entre elles en tant que corollaire de la turpitude d'une politique à l'égard des étrangers menée à son paroxysme par les pouvoirs publics. Les aborder exclusivement dans les termes où elles se sont posées à leurs époques respectives serait des plus relevant si l'orientation de cette reconstitution n'offrait l'avantage d'en pénétrer, tout moments charnières qu'elles soient, la dilution dans une lutte inachevée. Le déroulé temporel dont elles ressortent met de cette manière en exergue le rôle délibéré de l'État dans l'organisation de l'illégalité des travailleurs immigrés pour celle de 1974, de la criminalisation des candidats réfugiés pour celle de 1999 et du choix subjectif des migrants à admettre pour celle de 2009.

1974 ou l'illégalité des travailleurs

La première campagne de régularisation s'est imposée conjointement à l'arrêt officiel de l'immi-

gration de travail. Décidées par le gouvernement le 1^{er} août 1974 dans un élan protectionniste après une période de laisser-faire, les deux dispositions résultent de la récession économique et du chômage qui s'aggravaient depuis 1966 et sont l'aboutissement d'une série de mesures visant à freiner l'occupation des travailleurs étrangers.

Du laxisme à la rigueur

Après une période de forte croissance qui dans l'après-guerre avait poussé la Belgique à aller chercher dans d'autres pays une main-d'œuvre d'appoint pour ses charbonnages principalement, le ralentissement de son activité industrielle incitait désormais le ministère de l'Emploi et du Travail à réduire l'octroi de permis de travail et surtout à revenir au respect rigoureux de l'arrêté royal du 31 mars 1936 rendant obligatoire l'autorisation préalablement accordée par le ministère du Travail à l'employeur et au travailleur qui doit pour sa part également obtenir de la Police des Étrangers un permis de séjour. Les besoins du marché du travail avaient été tels que cet arrêté était en effet appliqué avec le plus grand laxisme au point qu'en marge des conventions conclues, après l'Italie en 1946, avec l'Espagne en 1956, la Grèce en 1957 ainsi que le Maroc et la Turquie en 1964 puis, et malgré la dépression, avec l'Algérie et la Yougoslavie en 1970 encore, pour organiser l'immigration par contingents, l'État encourageait implicitement depuis 1962, et cela à la demande expresse du patronat, une immigration spontanée¹⁷ : arrivés clandestinement sur le territoire ou simplement comme touristes, et selon le pays de provenance en étant même exemptés de visa, les étrangers pouvaient voir leur situation administrative aisément régularisée une fois embauchés. Cette souplesse n'avait en rien empêché le refoulement aux frontières ou l'expulsion d'une quantité importante

15 Patrick HULLEBROECK et François SANT' ANGELO, *ibidem*.

16 Ce n'est pas autre chose que réclamait il y a un demi-siècle François RIGAUX, « La nécessaire modernisation du droit des étrangers », *Annales de droit de Louvain*, t. XXX, 1970-4, pp. 291-300.

17 Le recours temporaire aux travailleurs étrangers en période de haute conjoncture a en son temps déjà été questionné par des intellectuels engagés à leurs côtés : Albert MARTENS, *Les immigrés : flux et reflux d'une main-d'œuvre d'appoint. La politique belge de l'immigration de 1945 à 1970*, Louvain, Presses universitaires de Louvain – Éditions Vie Ouvrière, 1976 (traduction de l'édition originale parue en néerlandais en 1973) ainsi que Bruno DUCOLI et Silvana PANCIERA, « Immigration et marché du travail en Belgique : fonctions structurelles et fluctuations quantitatives de l'immigration en Belgique – Période 1945-1975 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 709-710, janvier 1976.

d'entre eux¹⁸ et en dépit de ce retour à la sévérité des contrôles le 1^{er} février 1967, nombreux seront encore ceux qui, en quête de meilleures conditions d'existence et sans connaissance d'ailleurs de ce changement soudain de politique, continueront à tenter leur chance en dehors du cadre légal, et ce avec l'assentiment de chefs d'entreprise, y compris dans le secteur public, désireux de continuer à sélectionner eux-mêmes leurs travailleurs à moindre frais.

Tandis que de nouvelles règles restrictives étaient édictées, le mécontentement s'installait. En 1967, la suppression de la Commission d'appel en matière de main-d'œuvre étrangère jusque-là compétente pour les recours se rapportant aux permis de travail avait déjà suscité la désapprobation du Conseil Consultatif de l'Immigration (CCI), institué deux ans plus tôt pour remplacer en élargissant sa composition la Commission tripartite de la main-d'œuvre étrangère, et dont les représentants syndicaux ressentaient en outre amèrement l'absence de sollicitation. Mais lorsqu'en 1969 le ministre de l'Emploi et du Travail voulut réinstaurer la possibilité d'expulser les travailleurs immigrés — de même que leur famille — au chômage peu après l'expiration de leur permis de travail, la grogne monta au CCI qui, cette fois consulté, s'y opposa fermement et une campagne de presse orchestrée par la Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) et la Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC) auprès de l'opinion publique mena au retrait de ce projet. Toutefois, la multiplication des entraves telles, par exemple, la suppression en 1969 de l'octroi automatique du permis de travail aux enfants des immigrés en règle ou celle en 1970 du renouvellement automatique du permis de travail pour la même fonction chez un même employeur, contribuait à exclure une foule d'étrangers présents en Belgique de l'emploi officiel et à grossir les rangs des travailleurs illégaux¹⁹. En 1970 tou-

jours, les restrictions qui atteignaient d'ailleurs aussi les étudiants, entraînant dans les milieux universitaires un mouvement spontané de sensibilisation sur la condition de tous les étrangers structuré autour d'un jeûne, avaient engagé la formation d'un Comité Action Solidarité Étrangers réclamant une révision de la loi de 1952 sur la police des étrangers ainsi que de l'arrêté royal de 1965 relatif aux conditions d'entrée, de séjour et d'établissement des étrangers mais formulant aussi des propositions pour l'élaboration d'un véritable statut pour les étrangers²⁰. Relayé en front commun par les syndicats, cette supplique devait bien aboutir à la mise en place d'une commission chargée d'examiner une telle réforme mais qui évita de mettre à l'examen la question des clandestins jusqu'à ce que la CSC n'en arrache la promesse au ministre de l'Emploi en 1973. Or si l'établissement stable de la population immigrée depuis un moment favorisé par les autorités avait poussé au développement en son sein de structures associatives, le rejet de travailleurs dans la clandestinité allait bientôt provoquer par leur fait une épreuve de force sans précédent.

Sortie de clandestinité

Suite à la répression à Molenbeek en février 1974 d'une manifestation protestant contre les arrestations d'illégaux et revendiquant pour tous les travailleurs clandestins la sécurité de séjour et l'octroi d'un permis de travail dans l'ensemble des secteurs d'activité, un petit collectif, le Groupe-ment de Travailleurs Marocains (GTM), se montre bien déterminé à poursuivre le combat. Dans un appel adressé le 22 mars aux immigrés comme à la population et au gouvernement belges, ses membres invoquent leurs « droits d'homme et d'ouvrier » pour dénoncer : « Nous qui connaissons tous les jours les rafles policières dans nos quartiers, les expulsions, le travail clandestin sans sécurité, sans aucun droit, nous disons que cela doit cesser. (...) Ici, en Belgique, des milliers de nos frères se trouvent dans des conditions difficiles, sans papiers, sans aucun droit en tant que tra-

18 Un examen minutieux des mécanismes de tri de cette immigration touristique est proposé par Mazyar KHOIJINIAN, « La Police des Étrangers face à l'immigration de travail dans la Belgique des *Golden Sixties* : gouvernementalité sécuritaire et gestion différentielle du séjour illégal (1962–1967) », *Cahiers bruxellois*, t. XLVIII, 2016/1, pp. 237–299.

19 L'ensemble des mesures prises ou simplement envisagées dans le cadre de la reconfiguration d'une politique de main-d'œuvre en une politique de l'emploi est passé en revue par Mazyar KHOIJINIAN, « Du travailleur au clandestin. La politique de l'emploi et l'immigration de travail dans la

Belgique de la fin des Trente Glorieuses (1965–1974) », *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, n° 97–2, 2019, pp. 537–550.

20 Dénoncée par une série d'acteurs, la multiplication de ces restrictions a mené à un affrontement relaté dans Claude MERTENS et Serge DE WAERSEGER, *Le temps des étrangers*, Bruxelles, Complexe, 1971, pp. 89–131.

vailleurs immigrés (...). Nous ne pouvons plus nous taire sur une pareille situation, nous ne pouvons plus accepter l'esclavage. »²¹ Ils entament alors une grève de la faim dans l'église Saints-Jean-et-Nicolas à Schaerbeek, une action inspirée du Mouvement des Travailleurs Arabes qui en France avait connu quelque succès mais qui en Belgique se termine le 1^{er} avril avec leur arrestation par la gendarmerie et leur expulsion vers leur pays d'origine. Le Comité de soutien qui s'était constitué autour du Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie (MRAX) et de certains experts du CCI pour négocier avec le ministre de l'Emploi et du Travail alors en affaires courantes, ne peut que condamner, impuissant, la violence de ce refoulement. Les syndicats et les associations membres du Comité de Liaison des Organisations des Travailleurs Immigrés (CLOTI) qui n'étaient pas favorables à cette action des clandestins n'en dénoncent pas moins le dénouement. Tous réclament la mise en place d'un véritable débat qui apporte des solutions au problème des travailleurs migrants²². Le retentissement de l'affaire ajouté à cette pression contraint le gouvernement issu des élections de mars 1974 à convoquer en juin le CCI pour mettre en place un groupe de travail spécial réunissant organismes patronaux et syndicaux, Administration de l'Emploi et Police des Étrangers qui après d'âpres négociations aboutit à une série de propositions. C'est à partir de ces dernières que le 1^{er} août, en Comité ministériel de coordination économique et sociale, parallèlement à la fermeture des frontières et outre des contrôles plus stricts dans les entreprises, est accordée une reconnaissance légale à des étrangers demeurant clandestinement sur le territoire.

Conduite par le ministre de l'Emploi et du Travail et gérée par l'Office National de l'Emploi (ONEM), la campagne de régularisation comprend deux phases. La première consiste à présenter à la date limite du 19 août 1974 un dossier attestant que le candidat se trouve dans le pays avant le 1^{er} avril 1974 et y séjourne depuis. La seconde autorise ensuite l'introduction d'une demande de permis de

travail signée par un employeur ; devant initialement s'étendre jusqu'au 31 octobre, elle est prorogée au 31 janvier 1975 sous la pression des structures syndicales et du CLOTI qui parviennent également à s'imposer pour l'accompagnement des démarches à effectuer par les clandestins²³. Avec par exemple pour relais de la FGTB l'Association des Portugais Émigrés en Belgique, l'Union des Travailleurs Marocains et l'Union des travailleurs de Turquie en Belgique, les syndicats parviennent non seulement à convaincre de nombreux clandestins d'introduire une demande de régularisation mais aussi à dépasser leurs démarches individuelles en les organisant collectivement de manière à faire de leur mobilisation un levier stratégique d'assouplissement de la procédure²⁴. Sur base des trois critères cumulatifs, au 31 décembre 1974, 4.112 permis de travail sont délivrés dont 2.555 pour la province de Brabant, 969 pour les provinces flamandes et 588 pour les provinces wallonnes ; les principaux bénéficiaires en sont les Turcs (30,8%) tandis que les Marocains, Tunisiens et Algériens réunis dépassent la moitié (54,1%)²⁵. La campagne se solde en 1975 par la régularisation de 7.470 clandestins sur les 8.951 demandes d'autorisation d'occupation, 751 ayant été rejetées et 730 annulées²⁶.

1999 ou la criminalisation des réfugiés

C'est de l'impossibilité de mettre en œuvre une politique d'immigration zéro qu'a découlé la nécessité d'une seconde campagne de régularisation. Sauf que la loi votée par le parlement le 22 décembre 1999 à cet effet traduit sans doute plus

21 Extrait de la conférence de presse du 22 mars cité par Mazyar KHOOJINIAN, « Le rôle des organisations syndicales dans la régularisation des clandestins de 1974–1975 », *Les Cahiers du Fil Rouge*, n° 20, 2014, p. 38.

22 Pour le détail de ces événements, voir *ibid.*, pp. 37–42.

23 Voir sur ce point *ibid.*, pp. 43–45 et plus largement Mateo ALALUF et René DE SCHUTTER, « La régularisation des travailleurs clandestins (1974–2002) » dans Selma BELLAL, Thomas BERNIS, Fabrizio CANTELLI et Jean FANIEL (éd.), *Syndicats et société civile, des liens à (re)découvrir*, Bruxelles, Éditions Labor, 2003, pp. 94–96 ainsi que Gregory MAUZÉ et Youri Lou VERTONGEN, « 1974. Migrants et syndicats se mobilisent en Belgique », *Plein droit*, n° 115, décembre 2017, pp. 34–35.

24 Lire sur le déroulement de cette campagne le témoignage de René DE SCHUTTER, « L'opération bidaka » dans *10 ans de textes à l'intérieur du syndicat. Sélection de textes de la Régionale FGTB de Bruxelles-Hal-Vilvorde de fin 1966 à mi-1977*, Bruxelles, Contradictions, 1978, pp. 209–228.

25 Statistiques du ministère de l'Emploi et du Travail reprises dans Marie-Louise OPDENBERG, *L'année sociale 1974*, Bruxelles, Institut de Sociologie de l'ULB, 1975, p. 285.

26 Statistiques publiées par l'ONEM et reprises dans Mazyar KHOOJINIAN, « Du travailleur au clandestin... », *op. cit.*, p. 569.

que l'échec du contrôle des frontières, le revers de la cécité des dirigeants face à l'inéluctabilité des mouvements de population et la faillite du réflexe sécuritaire prévalant à l'égard des réfugiés.

Frontières intérieures

L'arrivée d'étrangers en Belgique s'était bien sûr poursuivie au-delà de 1974, par le regroupement familial et le visa étudiant mais toujours aussi, quoique dans une moindre proportion, par l'octroi de permis de travail à une main-d'œuvre dorénavant hautement qualifiée²⁷. Du reste, l'intégration européenne avait entraîné la venue d'un nombre croissant de ressortissants de pays membres. Seulement aux impératifs économiques, y compris dans leur dimension démographique, continuant à guider la politique migratoire, s'accola progressivement un certain débordement sur le plan humanitaire. En 1980, à l'initiative du ministre de la Justice, la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers²⁸, en maturation depuis 1975 mais réclamée et en réflexion depuis 1970, avait bien tenté de clarifier la législation existante en y incluant les traités internationaux relatifs aux droits humains auxquels l'État belge était partie²⁹. Mais cette longue gestation reflétait toute la complexité d'une réforme dont les garanties légales offertes aux étrangers étaient modérées par une assise coercitive consolidée, toute son ambiguïté également puisque ouvertement destinée à combattre l'immigration clandestine, elle introduisait finalement des mécanismes de lutte similaires contre l'asile³⁰. Car de fait, avec la diminution draconienne des possibili-

tés d'immigration par le travail et simultanément, en 1967, l'ouverture de la protection de la Convention de Genève à des causes survenues après 1951, les demandes de reconnaissance en tant que réfugié étaient en nette augmentation ; et quoique la loi de 1980 fera l'objet d'incalculables modifications resserrant sans cesse ses bornes dans un but dissuasif, le phénomène n'aura nullement tendance à s'infléchir étant donné les troubles et la misère frappant aux quatre coins du monde.

Le durcissement des mesures à l'égard des candidats réfugiés générait en soi de la clandestinité³¹ dont la criminalisation suscitait une réprobation de plus en plus véhémement. En 1987, alors qu'étaient créés le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA) et la Commission Permanente de Recours des Réfugiés (CPRR), il avait été laissé au ministre de tutelle — la Justice avant le transfert en 1992 des compétences relatives à l'immigration, et donc de l'Office des Étrangers (OE) remplaçant depuis 1977 la Police des Étrangers, à l'Intérieur — le soin personnel d'apprécier le droit d'accéder au territoire, dérogeant au principe de l'accueil provisoire pourtant stipulé dans la loi de 1980 (le fameux article 9, alinéa 3 prévoyant que lors de circonstances exceptionnelles une régularisation de séjour puisse avoir lieu en Belgique) et menant dès 1988, et en dehors de tout cadre légal, à l'ouverture d'un premier centre fermé, en conséquence de quoi l'indignation avait été vive dans les associations engagées de longue date en faveur des étrangers comme la Ligue des Droits de l'Homme (LDH) ou le Centre d'Initiation pour Réfugiés et Étrangers (CIRÉ). Et si, lorsqu'en 1991 l'enfermement recevait une base juridique, la procédure était écourtée et les voies de recours étaient réduites, puis quand en 1993 les possibilités de détention sur les plans de la capacité mais aussi de la durée étaient étendues³², le tollé du

27 Une estimation quantitative de ces différents types de migration est fournie par Andrea REA et Jean-Yves CARLIER, « Les étrangers en Belgique », *Dossiers du CRISP*, n° 54, 2001, pp. 13–14.

28 Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *Moniteur belge*, 31 décembre 1980, p. 14584 ; pour une analyse détaillée de la loi, voir François RIGAUX, « Vers un nouveau statut administratif pour les étrangers », *Journal des tribunaux*, n° 5156, 7 février 1981, pp. 85–98 et n° 5157, 14 février 1981, pp. 105–113.

29 Notamment la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales de 1950 adoptée par la loi du 13 mai 1955 ainsi que la Convention de Genève de 1951 et son Protocole additionnel de 1967 respectivement adoptés par les lois du 26 juin 1953 et du 27 février 1969.

30 Comme le souligne avec insistance Sylvie SAROLEA, « Une politique d'asile ? », *Politique, revue de débats*, n° HS, 2005, pp. 11–13.

31 Cette dynamique a été explicitée par Mateo ALALUF, « Des clandestins aux sans-papiers » dans Antoine PICKELS (éd.), *op.cit.*, pp. 89–98.

32 Sur le cadre dans lequel s'insère l'emprisonnement des migrants, voir Mathieu BIETLOT, « Les centres fermés. État des savoirs ou savoirs d'État » dans Marco MARTINIELLO, Andrea REA et Felice DASSETTO (éd.), *Immigration et intégration en Belgique francophone. État des savoirs*, Louvain-la-Neuve, Academia – Bruylant, 2007, pp. 425–445.

secteur associatif allait grandissant³³, ce n'est qu'en réaction à l'intensification de la répression prévue par une énième réforme en 1996 pour conformer la Belgique à l'Accord de Schengen (suppression des contrôles aux frontières) et à la Convention de Dublin (détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile) sur le plan européen³⁴ certes mais également pour faire rempart au succès grandissant de l'extrême droite dans le pays, que les organisations de la société civile allaient véritablement se réunir pour faire bloc³⁵. Toutefois, ni la sensibilisation de l'opinion publique ni les propositions émises par la Plate-forme de Vigilance pour les Réfugiés formée depuis 1991 autour de la LDH et élargie aux Sans-Papiers en 1997 pas plus que par le Mouvement National pour la Régularisation des Sans-Papiers et des Réfugiés (MNRSPR) constitué à l'initiative de cette dernière et du CIRÉ avec des comités de sans-papiers en 1998 ne parvenaient à faire ployer l'État ; un tragique événement touchant directement une demandeuse d'asile déboutée allait, lui, y conduire précipitamment.

L'expulsion de trop

Avec l'accroissement des centres fermés et des expulsions, les actions des sans-papiers eux-mêmes prolifèrent à travers le pays à partir de fin 1997. Manifestations, occupations d'église et grèves de la faim obtiennent largement le soutien du MNRSPR qui s'attire les critiques du Collectif Contre Les Expulsions (CCLE), plus radical dans ses revendications — une régularisation collective et inconditionnelle — mais soucieux du danger que courent les sans-papiers à s'exposer de la sorte. De son côté, le CCLE s'efforce d'empêcher les expulsions notamment dans les aéroports en informant les passagers d'une expulsion se déroulant sur leur vol et en les appelant à s'y oppo-

ser, non sans un certain succès³⁶. Les détenus des centres fermés commencent d'ailleurs à opposer eux aussi une forte résistance aux tentatives d'expulsions, amenant les pratiques policières à se faire plus violentes. C'est ainsi que le 22 septembre 1998 à l'occasion de la sixième tentative de son éloignement forcé, Semira Adamu meurt étouffée dans un avion par des gendarmes usant d'un coussin pour l'empêcher de crier conformément à une directive interne sur l'exécution des rapatriements³⁷. L'émoi et la colère se répandent dans les associations, se propagent à travers la presse et gagnent jusqu'au monde politique. Le ministre de l'Intérieur démissionne et le débat public sur la politique d'immigration devient inévitable. Après une circulaire ministérielle qui le 15 décembre 1998 apportait quelques minces assouplissements à l'exécution de la loi de 1980, le nouveau gouvernement issu des élections de juin 1999 ne peut éviter de régulariser la situation de certaines catégories de personnes en séjour illégal au travers de la loi du 22 décembre³⁸.

La campagne au sens propre se déroule du 10 au 30 janvier 2000, période d'introduction des dossiers. Elle est menée par le ministre de l'Intérieur sur base des avis remis par une Commission exceptionnelle composée de magistrats, d'avocats et de représentants d'organisations non gouvernementales, instance indépendante que réclamaient aussi des critères clairs. Conditionnés par un séjour effectif en Belgique au 1^{er} octobre 1999, ceux-ci sont finalement au nombre de quatre et peuvent être combinés : une longue procédure d'asile (4 ans ou 3 ans en cas d'enfants scolarisés), l'impossibilité involontaire de retour au pays d'origine ou de nationalité, une maladie grave et

33 Sur la mobilisation de la société civile face aux centres fermés, voir Gérald HANOTIAUX et Carine THIBAUT, « La résistance à la politique d'enfermement et d'expulsion » dans Pierre-Arnaud PERROUTY (coord.), *La mise à l'écart de l'étranger*, Bruxelles, Labor, 2004, pp. 13–155.

34 Sur les implications de ces accords sur la politique d'immigration belge, voir Renée DEDECKER, « L'asile et la libre circulation des personnes dans l'accord de Schengen », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1393–1394, 1993/8.

35 Sur les conséquences de cette réforme, voir Anne DEVILLÉ, « La réforme de la loi relative aux étrangers », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1538, 1996/33.

36 Voir à ce propos Marie-Noël BEAUCHESNE, « La mobilisation autour des "sans papiers" et le blocage des régularisations par un gouvernement en fin de parcours (juillet 98–juin 99) », *L'année sociale*, 1999, pp. 255–268.

37 Voir à ce propos Pierre-Arnaud PERROUTY, « Un système et ses rouages : l'affaire "Semira Adamu" », *L'année sociale*, 2003, pp. 107–115.

38 Loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de certaines catégories d'étrangers sur le territoire du Royaume, *Moniteur belge*, 10 janvier 2000, p. 578 ; pour une analyse détaillée, voir Frédéric BERNARD, « La régularisation des étrangers illégaux en Belgique » dans Philippe DE BRUYCKER (dir.), *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 97–160.

enfin des raisons humanitaires associées à un ancrage durable³⁹. Au 1^{er} mars 2000, le nombre de dossiers introduits et déjà centralisés s'élève à 32.662 (ce qui concerne environ 50.000 personnes dont 23.000 mineurs d'âge), une large majorité l'ayant été durant la troisième semaine, et ont été enregistrés avant tout à Bruxelles (11.464) talonné par la Flandre (9.422) laissant la Wallonie en arrière (6.346); la plupart des demandes viennent de Congolais (17,6%) et de Marocains (12,2%) suivis de Yougoslaves (5,6%), de Turcs (4,7%), de Polonais (4,3%) et de Pakistanais (4,2%) et invoquent plusieurs critères dont l'ordre d'importance place en premier lieu les raisons humanitaires (77%) loin devant la longueur de procédure (24%) et l'impossibilité de retour (23%), et enfin la maladie grave (9%).⁴⁰ Et au 1^{er} mai 2002, contre 2.521 dossiers en attente d'une réponse, 34.533 sont clôturés parmi lesquels 5.649 refusés, 3.982 sans objet, 470 exclus et 24.403 régularisés⁴¹.

2009 ou le choix des migrants

Pallier le flou et l'arbitraire caractérisant l'octroi d'un titre de séjour a justifié qu'une troisième campagne de régularisation se mette en place sur base de l'instruction ministérielle du 19 juillet 2009. Velléité de dépasser les blocages politiques au sujet de la formalisation de critères clairs et permanents, celle-ci est contrariée dans son exécution au point de perpétuer le vice qu'elle se destinait à corriger en faveur des sans-papiers.

Une discrétion ministérielle

Le retour à une application stricte de la loi de 1980 impliquait une reprise du pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Intérieur exercé par l'entremise de l'OE. Les trois semaines de janvier 2000 n'avaient offert qu'un interlude compensant le renforcement

des dispositifs d'expulsion et la politique d'asile, en revenant à son ancienne situation, restait dans son ensemble empreinte de fermeté bien plus que d'humanité, le CGRA optant plutôt, après évaluation de ses mesures d'éloignement, pour des rapatriements collectifs dans des avions de l'armée⁴². Des plans communs de retour avaient aussi été élaborés en 2002 par l'Union européenne et ciblaient spécifiquement des populations du Moyen-Orient dans le contexte de l'après 11-Septembre, à commencer par les Afghans dont l'ordre simultané de quitter le territoire en 2003 allait rassembler à Ixelles trois cents d'entre-eux dans une médiatique occupation d'église pour mener une grève de la faim, action débouchant sur une promesse de régularisation⁴³. Car c'était sans compter que les sans-papiers continuaient à s'organiser pour prendre collectivement en charge leur lutte, appuyés cette fois, en plus des associations dont bon nombre étaient regroupées depuis 2002 dans le Forum Asile et Migrations (FAM)⁴⁴, par des collectifs de citoyens comme les Assemblées de voisins. Mais bien qu'amorcée par l'Ambassade Universelle qui avait dès 2001 réuni à Bruxelles des sans-papiers de toutes origines autour d'un projet d'entraide sociale et juridique⁴⁵, il faudra pourtant attendre 2004 et la création, suite à la Marche européenne des sans-papiers, de l'Union de Défense des Sans-Papiers (UDEP) à Liège pour que les actions disséminées se transforment en un combat concerté qui s'étende à toute la Belgique et transcende les intérêts de groupes provenant d'un même pays.

Un mouvement pour la régularisation de tous les sans papiers était en train de se former. En 2005 en riposte à la collaboration entre l'Agence fédé-

39 Voir à ce propos Benoît VAN DER MEERSCHEN, « Les régularisations selon le gouvernement arc-en-ciel », *L'année sociale*, 2000, pp. 80-93.

40 Chiffres communiqués par le ministre de l'Intérieur rapportés dans *La politique gouvernementale à l'égard de l'immigration*, Rapport du 28 mars 2000 fait au nom de la Commission de l'intérieur et des affaires administratives, DOC 2-112/1, p. 60.

41 Chiffres communiqués par le service statistique de la Commission des régularisations rapportés dans *L'immigration en Belgique. Effectifs, mouvements et marché du travail*, Rapport 2001 de la Direction générale Emploi et marché du travail, Bruxelles, SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, mai 2003, p. 24.

42 La Belgique sera d'ailleurs condamnée par la Cour européenne des Droits de l'Homme pour l'arrestation et l'éloignement en octobre 1999 de familles Rom : voir à ce propos Jean-Yves CARLIER, « La détention et l'expulsion collective des étrangers. Commentaire de l'affaire Conka », *Revue trimestrielle des Droits de l'Homme*, n° 53, 2003, pp. 198-222.

43 Voir sur cette action Tristan WIBAULT, Griet VAN MEULDER et Daniel LIEBMANN, « Été afghan à Ixelles. Chronique d'une expulsion collective entravée », *L'année sociale*, 2003, pp. 116-133.

44 Sur les objectifs du FAM, voir Nathalie DE WERGIFOSSE, *Donnons un visage aux sans-papiers*, CIRÉ, 2006, pp. 36-40.

45 Voir sur cette expérience Mohamed BENZAOUIA et Gérald HANOTIAUX, « L'Ambassade Universelle, des diplomates sans chauffeur », *Bruxelles en mouvements*, n° 291, novembre-décembre 2017, pp. 9-10.

rale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) fondée en 2001 et l'OE portant sur l'arrestation dans les centres ouverts des demandeurs d'asile déboutés ou en procédure de recours, plusieurs manifestations étaient organisées durant l'été par l'UDEP. À côté des mesures en matière de détention — enfants y compris⁴⁶ — et d'éloignement comme de possibilités de recours prises au niveau national, la transposition en 2006 dans le droit belge de diverses directives européennes restreignait encore un peu plus l'interprétation et l'application de la Convention de Genève⁴⁷. Décidée à peser sur cette nouvelle révision de la loi de 1980, l'UDEP lançait alors une véritable offensive : au printemps 2006, au moyen de quarante-deux occupations, principalement des églises, mobilisant à travers le pays plus de six cents sans-papiers qui dans une majorité de cas s'étaient mis en grève de la faim, elle s'efforçait de pousser sa propre proposition de loi sur la régularisation qu'elle était parvenue à faire relayer à la Chambre⁴⁸. Celle-ci stipulait cinq critères clairs et permanents : une procédure ayant dépassé trois ans, l'impossibilité de retour, la maladie ou le handicap graves, des attaches sociales durables ou des circonstances humanitaires et enfin un projet de contribution socio-économique ; elle instaurait en plus une commission indépendante dont le pouvoir de décision supprimait celui discrétionnaire du ministre de l'Intérieur⁴⁹. L'opposition de ce dernier aux revendications de l'UDEP, pourtant encouragées par une portion grandissante de la population par le biais de plusieurs manifestations nationales initiées par le monde associatif et syndical, faisant fi des po-

sitions contrastées en son sein⁵⁰, et relativement soutenues par quelques partis politiques à travers d'autres propositions de loi, devait finalement l'emporter au Parlement, sa mouture de la loi votée en juillet se contentant d'intégrer, outre la protection subsidiaire, les problèmes de santé (article 9ter sur le motif médical) mais rendant indispensable la possession d'un document d'identité tout en excluant certains éléments des circonstances exceptionnelles pour l'obtention sur le sol belge d'une autorisation de séjour (article 9bis remplaçant l'article 9 alinéa 3 sur le motif humanitaire). Par la création d'un cadre procédural plus précis, le texte du ministre de l'Intérieur apparaissait d'ailleurs aussi chercher à prémunir ses services de nouvelles suspensions de leurs décisions par le Conseil d'État pour cause d'arbitraire administratif institutionnalisé⁵¹. Or c'était justement cet aspect qui avait motivé la démarche de l'UDEP dont les porte-parole invités à s'exprimer devant le législateur justifiaient la nécessité de critères inscrits dans la loi en dénonçant : « Laisser le choix des critères de régularisation au pouvoir discrétionnaire du ministre est totalement antidémocratique. Par contre une régularisation sur base de critères clairs et permanents pour tout sans-papiers est signe de justice, de solidarité, d'humanisme et démocratie. » Et d'insister en arguant du plébiscite dont bénéficiait leur cause contre le fait que « pour tromper les très nombreux Belges, qui soutiennent les sans-papiers, le gouvernement définit oralement des critères qui n'ont pas force de loi » et en appelant le gouvernement et le parlement à choisir leurs valeurs⁵². Pour autant, il devenait incontestable que les attentes de transparence des sans-papiers — l'audition à la Chambre des deux représentants de l'UDEP concourrait encore à l'attester — étaient des plus légitimes et que, sous la pression, la classe politique ne pourrait demeurer majoritairement ac-

46 La Belgique sera également condamnée par la Cour européenne des Droits de l'Homme en 2006 pour la rétention de mineurs en centres fermés : voir à ce propos Bénédicte MASSON, « Un enfant n'est pas un étranger comme les autres », *Revue trimestrielle des Droits de l'Homme*, n° 71, 2007, pp. 823–835

47 Pour le détail précis de ces mesures, voir Julie LEJEUNE, « Expulsion des illégaux. Leurs droits dans un État de droit », *L'année sociale*, 2005, pp. 41–54 ainsi que Isabelle DOYEN, « Les lignes directrices de la réforme de la procédure d'asile », *L'année sociale*, 2006, pp. 65–75.

48 Ce mouvement de 2005–2006 est décrit par Mathieu BIETLOT, « Dix ans de lutte et montée en puissance des sans-papiers », *L'année sociale*, 2006, pp. 104–111.

49 Proposition de loi du 9 mars 2006 établissant des critères et une procédure de régularisation de certaines catégories d'étrangers résidant sur le territoire belge, et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, DOC 51 2328/001.

50 Pour une analyse comparée des positions des associations et syndicats à propos de la régularisation des sans-papiers, voir Marco MARTINIELLO et Marie-Claire FOBLETS, *Débats belges pour une politique migratoire. Mapping des acteurs*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Bruxelles, février 2008, pp. 67–70.

51 Conseil d'État, section d'administration, arrêt n° 157.452 du 10 avril 2006, G. H. B. c. l'État belge représenté par le ministre de l'Intérieur.

52 Intervention transcrite dans le Rapport du 4 juillet 2006 fait au nom de la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, DOC 51 2478/008, p. 115.

quise à l'assimilation de la régularisation à un privilège et continuer à refuser d'établir légalement les critères sur lesquels baser celle-ci.

Inertie et voie de traverse

La désillusion et l'essoufflement qui s'ensuit pour le mouvement entraîné par l'UDEP laisse réapparaître en 2007 et 2008 des actions de groupes épars de sans-papiers dont la grève de la faim, en menant le cas échéant à l'obtention de permis de séjour et de travail se laisse au bout du compte percevoir comme un facteur plus convaincant de régularisation, même si celle-ci relève d'un choix et non du droit, le ministre de l'Intérieur persistant à ne pas définir officiellement les critères sur lesquels repose généralement son appréciation personnelle même s'il les précise verbalement⁵³. Incluse dans les négociations des formations et remaniements de gouvernement qui se succèdent annuellement à partir de 2007, la question des sans-papiers connaît cependant peu à peu des avancées. La création en 2008 d'un ministère de la Politique de Migration et d'Asile reprenant les compétences de l'Intérieur n'accélère toutefois en rien la clarification par circulaire des circonstances menant à l'autorisation de séjour, à savoir la procédure d'asile déraisonnablement longue, les motifs médicaux et les circonstances humanitaires urgentes, pas plus qu'elle ne mène à l'exploration de pistes annoncées dans l'accord de gouvernement tels l'ancrage durable ou le travail. Une inertie dénoncée en mars 2009 par les associations et les syndicats ainsi que par les universités et hautes écoles qui concentrent depuis plusieurs mois de nouvelles occupations de l'UDEP assorties de grèves de la faim. Soutenus par les barreaux du pays, treize sans-papiers assignent même le gouvernement en justice pour que la circulaire promise soit adoptée, ce qui est fait quelques jours plus tard, mais au rabais⁵⁴. En juillet, le gouvernement dans sa nouvelle composition décide alors une campagne de régularisation mise en œuvre par le secrétaire d'État à la Politique de Migration et d'Asile au moyen de l'instruction du 19 dont

l'annulation en décembre par le Conseil d'État qui estime sa portée normative empiéter sur une compétence législative⁵⁵, n'empêche pas l'application discrétionnaire⁵⁶.

Étalée du 15 septembre au 15 décembre 2009 pour l'introduction des demandes, la campagne est dirigée par le secrétaire d'État à la Politique de Migration et d'Asile et sa gestion par l'OE s'étale sur plusieurs années. Elle se fonde sur l'objectivation de trois critères : la longueur de la procédure d'asile comprenant le recours devant le Conseil d'État (quatre ans), l'ancrage local durable (cinq ans minimum avec des preuves d'intégration comme la maîtrise d'une des langues nationales et l'employabilité) et enfin le travail⁵⁷. Elle génère une nette augmentation des demandes humanitaires qui passent de 17.657 en 2009 à 30.289 en 2010 avant de retomber à 8.096 en 2011⁵⁸, une ventilation mensuelle pour 2010 montrant qu'environ la moitié des demandes sont enregistrées à l'OE dans les trois premiers mois, le temps pour les communes qui les ont recueillies de les lui transmettre⁵⁹. Parallèlement, le nombre de dossiers recevant une réponse positive ces années-là connaît une évolution similaire⁶⁰ : 15.426 dossiers (14.302 humanitaires et 1.123 médicaux) concernant 24.199 personnes aboutissent à une régularisation en 2010 contre 7.194 dossiers (6.278 humanitaires et 466 médicaux) concernant 14.830

53 Voir à ce propos François CORBIAU, « Histoire non-exhaustive de la "régul" », *Migrations Magazine*, n° 1, décembre 2009, pp. 26–29.

54 Voir à ce propos Jean-Marie FAUX, « Les sans-papiers en Belgique. État de la question », *Pensée plurielle*, n° 21, 2009, pp. 145–149.

55 Conseil d'État, section d'administration, arrêt n° 198.769 du 9 décembre 2009, Filip De Man, Jurgen Ceder et Gerolf Annemans c. l'État belge représenté par le Premier ministre, le ministre responsable de la Politique de Migration et d'Asile et le secrétaire d'État à la Politique de Migration et d'Asile.

56 Sur les modalités d'application de cette instruction, voir Eric SOMERS, « L'évaluation des demandes de régularisation (art. 9bis de la loi sur le séjour) selon les critères de l'instruction du 19 juillet 2009 après la jurisprudence du Conseil d'État : rien ne va plus ? » *Revue du Droit des Étrangers*, n° 175, 2013/3, pp. 593–608.

57 Pour un examen de ces critères, voir Alexis DESWAEF, « Sans-papiers, avec critères ! », *Migrations Magazine*, *op. cit.*, pp. 6–9 et pour une analyse plus globale de l'instruction du 19 juillet 2009, voir le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel Migration 2009*, Bruxelles, mai 2010, pp. 78–87.

58 Chiffres établis par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel Migration 2011*, Bruxelles, juin 2012, p. 119.

59 Comme le souligne le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel Migration 2010*, Bruxelles, avril 2011, p. 85.

60 Chiffres établis par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel Migration 2011*, *op. cit.*, p. 120.

personnes en 2009 et 7.002 dossiers (6.138 humanitaires et 364 médicaux) concernant 9.509 personnes en 2011 ; et si sur l'ensemble des régularisations humanitaires de ces trois années peu portent sur le travail (8%) ou sur la longue procédure (10,7%), une quantité importante se base sur l'ancrage durable (45%).

Un horizon pour la régularisation ?

À défaut de présenter la vision des sans-papiers sur les opérations de régularisation massive qui ont été décidées par le gouvernement belge en 1974, 1999 et 2009, et au risque d'une synthèse qui manque sans doute de nuance et est forcément lacunaire, le déroulé chronologique proposé ici permet néanmoins de faire ressortir quelques traits saillants de la conflictualité entourant la question des sans-papiers et cela au bénéfice des principaux intéressés.

Ces trois campagnes ont en commun, malgré des spécificités conjoncturelles, de n'avoir sciemment offert qu'une réponse momentanée et partielle au séjour irrégulier, quelles qu'aient été la crainte d'un hypothétique appel d'air ou l'illusion d'une remise des compteurs à zéro les animant. S'il convient de ne pas leur dénier tout mérite puisqu'elles ont tout de même permis à certaines personnes d'obtenir un statut administratif, et quand bien même elles peuvent apparaître comme une victoire sur leurs détracteurs, la ponctualité de leur mise en place par rapport à un problème qui s'inscrit à l'inverse dans la durée contient l'annonce évidente de leurs limites. Pensées à chaque fois comme devant être uniques, ces campagnes répètent de fait des séquences relativement similaires qui peuvent au demeurant apparaître chroniques : elles s'inscrivent dans des contextes de crise liée à une application rigide de la loi, elles sont réalisées sur base de critères établis en guise de correctifs aux insuffisances de la loi et se concluent par des résultats qui perpétuent des lacunes de la loi. Elles traduisent en définitive une certaine réticence à admettre la réalité des sans-papiers et, résultant de décisions politiques étant parvenues à surmonter temporairement une impasse juridique, elles résonnent comme autant d'occasions manquées de faire progresser la loi dans un sens plus englobant.

Soucieux de voir leur existence officiellement reconnue par un titre de séjour, les sans-papiers sont tout comme les autorités attachés au respect de la loi ; un légalisme, pour prégnant qu'il soit, qui plaide contre l'intangibilité du droit positif et pour son objectivation évolutive. Leur combat pour la régularisation est bien celui-là auquel les trois campagnes en dépit de leurs limites ont en quelque sorte donné passagèrement gain de cause. La relative accalmie de leur mobilisation au lendemain de chacune de ces campagnes ne doit en aucun cas oblitérer le fait qu'au-delà de l'intense visibilité dont ils ont joui jusqu'à entraîner l'adoption d'aménagements exceptionnels, la crise était, et reste, pour les sans-papiers, quotidienne. Le marasme qui caractérise dans son ensemble la politique migratoire de la Belgique toujours substantielle à une loi de 1980 qui ne compte pas moins de 112 versions archivées et 288 arrêtés d'exécutions en août 2021 ne laisse qu'entrevoir une lutte sociale dont l'ancienneté n'a d'égale que l'actualité. Les sans-papiers ont toujours été les protagonistes actifs d'une solution à leur situation, individuellement certes étant donné leur intérêt primordial mais aussi collectivement par la conscience qu'ils ont acquise de la communauté qui les reliait. L'attente légitime de pouvoir séjourner légalement dans un pays où ils construisent leur vie, forcément déçue par les réticences étatiques à admettre leur contribution, ne fût-ce qu'économique, ne pouvait qu'immanquablement rejaillir sur l'expression de leurs revendications.

La raison humanitaire dont se prévaut un État démocratique tel la Belgique ne semblant pas suffire à convaincre de la nécessité d'une nouvelle campagne de régularisation, ne serait-ce pas dès lors par une régulation de la migration basée sur des critères clairs et permanents inscrits dans la loi que la question des sans-papiers pourrait trouver une réelle issue ? La réponse est assurément affirmative au vu du plaidoyer des multiples collectifs de sans-papiers qui se sont structurés depuis une dizaine d'années et dont certains allaient progressivement mettre en commun leur pugnacité au sein de la Coordination des Sans-Papiers de Belgique.

■