



Ils vivent ici, ils travaillent ici, ils restent ici !

Retour sur les régularisations, 10 et 20 ans après
(Sous la coordination de Tiffany Lesceux)

Table des matières

1 – Introduction – Ils vivent ici, ils travaillent ici, ils restent ici.....	3
Amélie RODRIGUEZ , responsable nationale Migrants CSC	
PARTIE 1 – Retour sur les régularisations	
2 – La campagne de régularisation 1999-2000.....	6
Mikael FRANSEN , Ciré	
3 – Analyse du mouvement qui a mené aux instructions de juillet 2009	12
Tiffany LESCEUX , permanente CIEP	
4 – 2009, une régularisation en demi-teinte	18
Mikael FRANSEN , Ciré	
PARTIE 2 – Le travail, une porte d’entrée pour la régularisation ?	
5 – Rencontrer les défis du marché de l’emploi en régularisant les travailleurs sans-papiers	24
Paul PALSTERMAN , secrétaire régional bruxellois CSC-ACV	
6 – Vers un accès facilité au permis unique pour les sans-papiers	30
Amélie RODRIGUEZ , responsable nationale Migrants CSC	
7 – Régularisation par le travail, une fausse bonne idée ?.....	32
Collectif liégeois de soutien aux sans-papiers	
8 – Conclusion	36
Véronique ORUBA , secrétaire politique MOC	
9 – Bibliographie.....	38

1 Introduction

Par **Amélie RODRIGUEZ** – responsable nationale Migrants CSC

Suite à la décision de la Belgique de fermer ses frontières en 1974 à l'immigration économique, une première opération de régularisation des étranger.ère.s en situation irrégulière fut organisée. Depuis, c'est la Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étranger.ère.s qui est d'application, et notamment l'article 9bis qui concerne les demandes d'autorisation de séjour introduites en Belgique pour des motifs exceptionnels. Cet article prévoit qu'en cas de circonstances exceptionnelles justifiant que la demande de séjour ne soit pas faite depuis l'étranger, une personne sans-papiers puisse introduire une demande de régularisation en Belgique. Deux campagnes de régularisation ont eu lieu en 1999 et 2009 sur base de cet article de loi. Deux fortes mobilisations de citoyens et citoyennes, de personnes sans-papiers, de membres de la société civile, etc. ont permis de régulariser une partie des personnes sans-papiers sur notre territoire.

Depuis 2009, le contexte a pourtant bien changé en Belgique. Cette dernière décennie a été marquée par un durcissement des politiques d'asile et de migration. Les raisons de cette fermeté trouvent leur origine, notamment dans la crise financière de 2008 et l'austérité qui s'en est suivie, et le retentissement de plus en plus assourdissant des discours populistes et d'extrême droite en Flandre. Ce contexte alimente le repli sur soi de notre société qui entend désigner l'étranger.ère comme la source de nos maux

Et pourtant, aujourd'hui, cet.te étranger.ère fait fonctionner notre société. Ce sont environ 160.000 hommes, femmes et enfants qui vivent ici, travaillent, consomment, vont à l'école, illégalement, sur le territoire de la Belgique.

L'irrégularité de leur situation engendre trop de cas dramatiques, trop d'abus et beaucoup trop de répression. Nous pouvons citer en exemple l'arrestation de personnes sans-papiers à Bruxelles en février 2018 dans un centre culturel, et l'enfermement de deux d'entre eux au centre fermé 127bis.

C'est pourquoi la question de la régularisation des personnes sans-papiers sur la base de critères clairs et permanents, encadrée par une commission indépendante, doit être à l'agenda politique. C'est aussi la raison pour laquelle la CSC et le Groupe Migrations du MOC travaillent conjointement au quotidien sur cet objectif.

Le 19 novembre 2019, une demi-journée d'étude était consacrée aux régularisations de 1999 et 2009, 10 et 20 ans après. Nous voulions connaître et comprendre les régularisations du passé, pour servir l'avenir. Il s'agissait à la fois d'analyser les mobilisations, pour identifier comment elles ont abouti, souvent après de longues années de combat, à la mise en place de procédures de régularisation, mais aussi d'évaluer le déroulement, les critères et les impacts de ces campagnes.

Le cahier du CIEP « Ils vivent ici, ils travaillent ici, ils restent ici ! » reprend le contenu des interventions de cette demi-journée d'étude. La première partie du cahier est consa-

crée aux régularisations passées. Le premier article, écrit par Mikael Franssens, collaborateur au service politique du CIRÉ, traite de la campagne de régularisation de 1999 en présentant les critères retenus à l'époque. Rédigé par Tifany Iesceux, collaboratrice au CIEP, le second analyse les dynamiques à l'œuvre ayant mené à la régularisation de 2009. Ensuite, vient une retranscription de l'intervention de Mikael lors de la journée d'étude, qui présente la campagne de 2009 et en dresse une analyse critique. Le témoignage de Naïma, qui a vécu la procédure en question, illustre parfaitement l'article. La question de la régularisation par le travail a aussi retenu toute notre attention, c'est pourquoi la deuxième partie du cahier y est consacrée. Il s'agissait d'un critère établi en 2009, qui s'est montré très inefficace. Le sujet a fait l'objet de nombreux débats à l'occasion de la journée d'étude. Paul Palsterman, Secrétaire régional

bruxellois CSC-ACV, s'y est particulièrement investi et à cette occasion, il contribue au présent cahier en signant un article intitulé « Rencontrer les défis du marché de l'emploi en régularisant les travailleurs sans-papiers ». Je compléterai l'article avec une réflexion sur l'accès facilité au permis de travail pour les sans-papiers. Enfin, le Collectif liégeois de soutien aux sans-papiers nous offre un témoignage des expériences alternatives imaginées en leur sein, dans l'article « Régularisation par le travail : une fausse bonne idée ? ».

Ce cahier a pour objectif d'informer et de sensibiliser, de tirer les leçons du passé et de nourrir les futures mobilisations et stratégies. Chacun.e pourra certainement se le réapproprier, échanger et débattre autour des propositions ou des analyses des auteur.e.s. Il a vocation à vivre au sein du mouvement et à servir de point de départ à toute réflexion.



2 La campagne de régularisation de 1999-2000

Mikael FRANSENS – collaborateur au service politique du CIRÉ

Dès la fin des années 1980, le gouvernement belge est confronté à la question de la régularisation du séjour et en particulier de celui des personnes dont les instances d'asile prennent un temps déraisonnable - souvent plusieurs années - à traiter la demande de protection.

La question revient régulièrement sur la table au cours des années 1990. Les personnes en séjour irrégulier se retrouvent souvent dans un entre-deux. Leur séjour n'est pas régularisé car la régularisation est un sujet sensible. Mais ces personnes ne sont pas non plus éloignées du territoire belge parce que des motifs humanitaires s'opposent à leur éloignement et parce qu'elles constituent une main d'œuvre flexible et bon marché.

Mouvement national pour la régularisation des sans-papiers et réfugiés

La volonté des autorités de déclarer illégal le séjour de personnes étrangères et d'expulser celles-ci se heurte parfois à l'opposition citoyenne, surtout quand ces personnes ont tissé des liens sociaux. Des comités de défense se créent. Diverses personnes, y compris au sein de la police et de la gendarmerie, alertent les médias. Des manifestations de solidarité, des pétitions et autres se font jour autour du cas de telle personne ou de telle famille. En 1997, ce mouvement s'amplifie, en raison entre autres

des pratiques mises en œuvre pour arrêter les personnes en séjour irrégulier (par exemple, des arrestations menées dans les écoles ou très tôt le matin)¹. En décembre 1997, l'asbl Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers (CIRÉ) lance officiellement le débat, en organisant une rencontre sur le thème « *Sans-papiers à la recherche de solutions constructives : la régularisation* ». Le CIRÉ invite les partis politiques et les parlementaires à venir entendre des présentations d'opérations de régularisation qui ont cours en Espagne et en Italie. Le CIRÉ estime que la Belgique n'échappera pas au débat et devra procéder à la régularisation du séjour de plusieurs catégories de personnes.

Le Mouvement national pour la régularisation des sans-papiers et réfugiés (MNRSPR, créé en septembre 1998 à l'initiative du CIRÉ et regroupant près de trente organisations à ses débuts) fait une proposition de régularisation ponctuelle, selon laquelle accèderait au séjour légal toute personne qui prouve que, à une date donnée (à déterminer par arrêté royal), elle a séjourné au moins cinq ans en Belgique. Le MNRSPR émet aussi trois propositions de modification de la loi du 15 décembre 1980 selon lesquelles :

- une personne accèderait au séjour légal lorsque l'État prend trois ans ou plus à répondre à sa demande de séjour,
- toute personne pourrait interjeter appel devant une commission indépendante en cas de décision négative en matière de régularisation et

1. *Le Soir*, 1^{er} février 1997.

- un statut de protection complémentaire serait instauré pour les personnes ne satisfaisant pas stricto sensu aux critères de la Convention de Genève (Convention internationale relative au statut des réfugiés) mais viennent de pays en crise grave²³.

Le décès de Semira Adamu, déclencheur pour des initiatives politiques

Le 22 septembre 1998, à l'aéroport de Zaventem, une jeune demandeuse d'asile nigérienne déboutée, Semira Adamu, meurt étouffée par le coussin que des gendarmes lui maintiennent sur le visage lors de son expulsion du territoire. Suite à cet événement, le ministre de l'Intérieur du gouvernement Dehaene II (CVP/PS/SP/PSC), Louis Tobback (SP), démissionne. Le 3 octobre 1998, le nouveau ministre de l'Intérieur, Luc Van den Bossche (SP), annonce une circulaire définissant notamment certains critères permanents de régularisation⁴. On assiste aux premières occupations d'églises par les sans-papiers, appuyées par des grèves de la faim. Des conférences, des manifestations de solidarité et autres actions se multiplient à travers tout le pays en faveur tant d'une campagne de régularisation que de critères plus clairs. Le secrétaire d'État à la Coopération au développement, Reginald Moreels (CVP), leur apporte son soutien. Il se fait sèchement rappeler à l'ordre par le gouvernement⁵.

Parallèlement, diverses initiatives parlementaires sont prises, incluant des modifications à la loi de 1980 et notamment, des mesures de régularisation sur base de critères. C'est, par exemple, le cas des sénatrices et sénateurs José Daras, Pierre Jonckheer et Martine Dardenne

(Écolo), Éddy Boutmans et Vera Dua (Agalev) le 8 octobre 1998, ou celui, le 10 novembre 1998, de la sénatrice Joëlle Milquet (PSC). Ces initiatives resteront toutefois lettre morte et tomberont en caducité du fait de la dissolution des Chambres en 1999.

L'Église prend également position en faveur de la régularisation des sans-papiers⁶. Par ailleurs, certaines universités en accueillent. C'est notamment le cas de l'Université d'Anvers qui, pour cette raison, fait l'objet d'une plainte de la part du Vlaams Blok (VB)⁷. La Vrije Universiteit Brussel et la Katholieke Universiteit Leuven ouvrent également leurs locaux à des sans-papiers à partir de janvier 1999⁸. En mars 1999, l'Université catholique de Louvain, l'Université libre de Bruxelles et l'Université de Liège suivent la dynamique⁹.

Le 22 novembre 1998, au cours d'un débat télévisé à la RTBF, l'ensemble des partis francophones s'accordent sur la nécessité d'effectuer une opération de régularisation.

Une circulaire décevante

Le 15 décembre 1998, le ministre de l'Intérieur L. Van den Bossche adopte une circulaire relative à la régularisation du séjour. Au sein du MNRSPR, la circulaire provoque la déception. Elle comporte en effet plusieurs différences notables avec la proposition du mouvement. La circulaire provoque donc des dissensions au sein du MNRSPR. Certains de ses membres considèrent qu'il convient de « tester » le ministre, c'est-à-dire d'introduire des demandes de régularisation afin que la mesure soit mise en pratique et, de cette manière, voir si elle facilite l'accès au séjour. D'autres argumentent qu'il s'agit d'un piège visant à diviser le MNRSPR et les sans-papiers¹⁰. L'idée étant ici qu'en faisant une concession, le Gouvernement divise le mouvement entre celles et ceux qui s'en satisfont et les autres. Le 6 jan-

2 Sénat, *Évaluation de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Deuxième rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives*, DOC 1-768/4, 27 avril 1999, annexe 1.

3 Sur ce point, la proposition du Mouvement ressemble assez fort à ce qui sera plus tard la protection subsidiaire introduit en droit européen par la directive 2004/83/CE du 29 avril 2004

4 *Ibidem*, Annexe 3.

5 *Le Soir*, 10 janvier 2000.

6 *Le Soir*, 14 novembre 1998

7 *Le Soir*, *ibid*

8 *Le Soir*, janvier 1999.

9 *Le Soir*, 2 mars 1999 et 6 mars 1999.

10 *Le Soir*, 9 février 1999.

vier 1999, des sans-papiers décident de « tester » la nouvelle circulaire en rentrant des demandes de régularisation. Des émissaires des sans-papiers veulent apporter l'ensemble des dossiers au ministre de l'Intérieur, qui envoie des gendarmes pour barrer l'accès à son cabinet¹¹. Interpellé à la Chambre des représentants sur son manque d'ouverture à l'égard des sans-papiers, le ministre de l'Intérieur rétorque : « *Je ne vois pas pourquoi je dois parler à ces gens. Si je rencontre des illégaux, je dois le signaler aux gendarmes* »¹².

La loi du 22 décembre 1999

Les élections législatives du 13 juin 1999 portent au pouvoir le gouvernement Verhofstadt I^{er} (VLD/PS/Fédération PRL FDF MCC/SP/Écolo/Agalev). Concernant la question des personnes en séjour irrégulier, la déclaration de gouvernement indique : « *Qu'un organe autonome indépendant disposant d'un personnel suffisant devra, dans le cadre d'une procédure qui respecte les droits de la défense, se prononcer, dans les meilleurs délais, au cas par cas, sur une régularisation éventuelle, en se basant sur des critères stricts définis préalablement par arrêté royal* »¹³.

Le 24 septembre 1999, le Conseil des ministres parvient à un accord, « *après des négociations longues et très difficiles, l'aile flamande de la majorité demeurant extrêmement réticente à l'idée d'une opération de régularisation ponctuelle* »¹⁴. La *Note d'orientation relative à une politique globale en matière d'immigration* qu'Antoine Duquesne, Ministre de l'Intérieur, fait adopter annonce différentes mesures, dont une régularisation de personnes en séjour irrégulier dans l'année et sous certaines conditions, après examen des dossiers par un organe indépendant appliquant des critères strictement définis. Par arrêté royal du 6 octobre 1999, le ministre de l'Intérieur fixe les modalités et le calendrier de la régularisation. Toutefois, cet arrêté est suspendu par le Conseil d'État, saisi en extrême urgence par des parlementaires du VB.

Le gouvernement doit revoir sa copie et passer par la voie législative, de sorte que l'opération est ajournée¹⁵.

Le projet préparé par A. Duquesne est finalement voté à la Chambre le 25 novembre 1999 après des débats houleux, puis au Sénat le 16 décembre. Il devient la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation du séjour de certaines catégories d'étrangers. s séjournant sur le territoire du royaume¹⁶.

La procédure de régularisation et ses critères

Le texte prévoit la mise en œuvre d'une régularisation des sans-papiers limitée dans le temps et fondée sur des critères clairs. Endéans les trois semaines qui suivent l'entrée en vigueur de la loi (soit entre le 10 et le 31 janvier 2000), les demandes doivent être introduites auprès de l'administration des communes de résidence.

Elles sont traitées par une Commission de régularisation dont la composition et le fonctionnement sont définis par un arrêté royal du 5 janvier 2000. La commission est composée de huit chambres (onze par la suite) comprenant chacune un (ancien) membre de la magistrature (qui la préside), un membre du barreau et une personne du secteur associatif. Les chambres sont assistées par un secrétariat chargé de soumettre dans les critères, éliminer ceux qui n'y satisfont à l'évidence pas et soumettre à la commission ceux à l'égard desquels un doute subsiste. Cette commission remet ses avis au ministre de l'Intérieur qui est chargé de prendre les décisions finales. L'indépendance de la commission n'est pas absolue. Ses membres sont désignés par le ministre sur la base de listes. Le ministre met à disposition le personnel du secrétariat et le Gouvernement désigne qui l'administre. Concrètement, ce personnel vient essentiellement de l'Office des étrangers et est détaché à cet effet. L'Office des étrangers a également accès aux données traitées par la commission (en vertu de l'arrêté royal du 17 janvier 2000).

11 *Le Soir*, 10 janvier 2000.

12 *Le Soir*, 10 février 1999 et document parlementaire 49KC0740

13 Chambre des représentants, *Déclaration du gouvernement fédéral*, 14 juillet 1999.

14 *Le Soir*, 10 janvier 2000.

15 M. Deweerdt, « Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1999 », *Res Publica*, tome 42, 2000, pp. 204-206.

16 *Moniteur Belge*, 10 janvier 2000.

Par ailleurs, A. Duquesne annonce une réforme de la procédure d'asile, pour éviter la réapparition d'un arriéré dans le traitement des demandes à venir.

La loi du 22 décembre 1999 définit également des critères de régularisation. Pour pouvoir introduire une demande, il faut tout d'abord fournir la preuve d'un séjour en Belgique au 1^{er} octobre 1999. Ensuite, il faut répondre à au moins l'un des quatre critères consistant à :

- avoir demandé l'asile sans avoir reçu de décision exécutoire dans un délai de quatre ans (ce délai étant ramené à trois ans pour les familles dont les enfants mineurs sont en âge d'aller à l'école et séjournaient en Belgique au 1^{er} octobre 1999),
- ne pas pouvoir, pour des raisons indépendantes de sa volonté, retourner ni dans le pays où l'on a séjourné habituellement avant l'arrivée en Belgique, ni dans le pays dont on a la nationalité,
- être gravement malade ou
- pouvoir faire valoir des circonstances humanitaires et avoir développé des attaches sociales durables dans le pays.

Les personnes régularisées se voient octroyer un titre de séjour à durée illimitée.

Duquesne assortit cette campagne de régulation d'une opération de contrôle des frontières - dérogeant en cela à l'accord de Schengen du 14 juin 1985 et s'attirant la colère des autorités néerlandaises en raison des problèmes de circulation créés à la frontière entre les deux pays. « *Il faut* », explique le ministre, « *éviter un appel d'air de personnes de l'étranger, manipulées par des trafiquants leur faisant miroiter une régularisation qu'il leur serait impossible d'obtenir* »¹⁷.

Le CIRÉ et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CÉCLR) mobilisent les services sociaux et les mutuelles. En Communauté française, 225 permanences sociales sont mises en place afin d'aider les sans-papiers à introduire leur demande de régularisation. Quelque 60.000 personnes font ainsi leur demande à la Commission de régularisation, dont environ 42.000 personnes seront régularisées.

¹⁷ Chambre des représentants, document CRA 50 COM 081.

Dissensions et problèmes de mise en œuvre

La mise en œuvre de la campagne de régularisation est le théâtre de problèmes qui seront également de mise dix ans plus tard, lors de la campagne de régularisation de 2009.

Certaines autorités communales font obstacle à la régularisation, que ce soit par mauvaise compréhension de la loi et de leur rôle dans ce cadre, par manque de moyens et de personnel, ou par réelle opposition politique¹⁸.

Quelques avocates et avocats malhonnêtes se font payer près de 40 000 francs pour des prestations en principe gratuites (par le biais de l'aide juridique)¹⁹.

Diverses personnes reçoivent l'ordre de quitter le territoire alors qu'elles entrent dans les critères de régularisation, voire ont introduit une demande non encore traitée.

Une partie du MNRSPR et des sans-papiers se méfie d'une telle campagne de régularisation, y voyant, d'une part, une manière pour les autorités de repérer les personnes à expulser et, d'autre part, un facteur d'aggravation de la clandestinité des personnes concernées²⁰. Enfin, les délais de réponse sont anormalement longs²¹. Les éléments susceptibles d'expliquer la lenteur du processus de régularisation de 2000 sont multiples et notamment :

1. Le caractère nouveau du mécanisme et les inévitables maladies de jeunesse que cela entraîne ;
2. L'inexpérience du personnel (les agents ont en moyenne 25 ans, et n'ont pour la plupart pas d'expérience en droit des étrangers ni de formation universitaire) et l'instabilité de son

¹⁸ *Le Soir* 12 Janvier 2000.

¹⁹ *Le Soir*, 19 janvier 2000.

²⁰ Cette détérioration passe par exemple par l'expulsion du logement, les propriétaires qui ne sont pas en ordre avec la loi craignant les contrôles. Dans le cadre de la régularisation sur la base du travail, qui sera l'un des critères de régularisation de la campagne de 2009, on constatera également, de la part des entreprises, une série d'abus faisant en sorte qu'il ne sera pas rare que les personnes se trouvent dans une situation détériorée par rapport à la clandestinité, l'entreprise profitant du fait que l'accès au séjour de la personne dépend d'elle.

²¹ Ce point sert d'argument à l'Office des étrangers pour rejeter de l'idée de soumettre les demandes de régularisation à une commission d'avis (voir par exemple, le *Rapport annuel de 2008*).

- statut (des menaces semblent peser sur la pérennité des emplois au sein du secrétariat) ;
3. Les dissensions qui existent notamment entre le premier président de la Commission de régularisation, Christian Coppens, d'obédience PS, favorable à la régularisation, et l'administrateur du secrétariat, Frank Franceus (SP), hostile à cette opération²²;
 4. La perte de parties de dossiers, voire de dossiers entiers ;
 5. La libération tardive des budgets de fonctionnement ;
 6. La non-désignation, par le ministre, du médecin chargé de donner son avis sur les dossiers de régularisation invoquant la raison médicale ;
 7. Le temps d'attente parfois fort long entre le traitement des dossiers par le secrétariat ou la Commission et la signature du ministre.

Mi-juin 2000, excédé par la lenteur de la procédure de régularisation, le MNRSPR décide de camper tous les jours devant les locaux de la Commission. « *Nous n'avons pas à comprendre les difficultés des fonctionnaires de la Commission quand on voit dans quelle situation se retrouvent des milliers de sans-papiers* », explique Mario Gotto pour le MNRSPR²³. Dans les premiers jours, des parlementaires Écolo, PS et PSC se joignent au mouvement.

À cette date, indique la presse, seules trois décisions positives, concernant un total de sept personnes, sont parvenues au ministre, alors que 32.000 dossiers, concernant 52.000 personnes, attendent²⁴. Le problème semble venir du secrétariat de la Commission. L'administrateur de son secrétariat, F. Franceus, se défend en invoquant notamment un manque de moyens. Mais une fois encore, c'est surtout la manière de fonctionner du secrétariat qui est mise en cause. En définissant les dossiers prioritaires seul et sans concertation avec les présidents des chambres, et en instruisant ces dossiers avec formalisme, il condamne

les chambres à attendre que leur soient transmises des demandes de régularisation²⁵.

Lors du premier jour de la manifestation organisée par le MNRSPR, le premier président de la Commission de régularisation, C. Coppens, indique que le processus devrait bientôt s'accélérer, 190 dossiers ayant été déposés aux chambres, qui siègeront bientôt à raison de quatorze audiences par semaine, et l'administrateur promettant désormais 20 dossiers par jour. Il admet toutefois que ce chiffre est inférieur à ses prévisions les plus basses. Par ailleurs, la presse calcule qu'à ce rythme, il faudra huit ans pour que la Commission arrive au bout de tous les dossiers en attente²⁶.

En septembre 2000, le Ministre A. Duquesne annonce des mesures relatives au contrôle systématique des frontières et au traitement rapide des demandes d'asile manifestement non fondées²⁷. De telles mesures, de nature restrictive, sont vues comme une sorte de contrepartie aux décisions plus généreuses, à savoir la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation et la loi du 1^{er} mars 2000 simplifiant l'accès à la nationalité (réforme que le CVP a affublée du sobriquet de « *snel-Belg-wet* »)²⁸.

À la même époque, le gouvernement arrive à un accord sur la politique d'asile et de migration²⁹. L'un de ses volets concerne l'opération de régularisation. Selon l'accord, celle-ci devra être terminée pour le 30 juin 2001 (en réalité, il n'en sera rien). Afin d'accélérer le traitement des dossiers, les chambres de la commission seront renforcées.

Bilan final

Selon le Centre pour l'égalité des chances³⁰, au 31 janvier 2000, 37 122 dossiers concernant environ 60 000 personnes avaient été introduits. Au mois de février 2003, plus de 95% de ces de-

²² *Le Soir*, 16 juin 2000.

²³ *Le Soir*, 16 juin 2000.

²⁴ *Le Soir*, 16 juin 2000. À titre de comparaison, une campagne de régularisation menée en Espagne de début mars 2000 au 31 juillet 2000 a permis de régulariser 85.526 personnes.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Le Soir*, 5 septembre 2000.

²⁸ D. de Jonghe, M. Doutrepoint, « Obtention de la nationalité et volonté d'intégration », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2152-2153, 2012, pp. 29-34.

²⁹ *Le Soir*, 10 novembre 2000 et document parlementaire CRIV 50 PLEN 081 <https://www.dekamer.be/doc/PCRI/html/50/ipo81.html>

mandes avaient fait l'objet d'une réponse et au moins 42 000 personnes avaient obtenu un titre de séjour, 9 500 un ordre de quitter le territoire et 3 979 dossiers étaient devenus sans objet. Cette expérience, malgré ses défauts et ses difficultés, a constitué ce qui, en politique publique belge, s'est rapproché le plus de la mise en œuvre d'une revendication historique encore portée actuellement demandant une politique de régularisation du séjour basée sur des critères clairs et permanents inscrits dans la loi et mise en œuvre au moyen d'une commission.

Cette revendication s'oppose à au moins deux obstacles qui contribuent à expliquer la grande difficulté de ses partisans à l'imposer politiquement. Le premier, qui est la xénophobie d'une partie de la population et du monde politique, s'oppose à toute mesure favorable aux étrangers en général et aux personnes sans-papiers en particulier. Le second, spécifique à cette revendication, est que cette dernière s'oppose à la vision dominante de la régularisation qui considère celle-ci comme une faveur octroyée de manière discrétionnaire dans des circonstances exceptionnelles. Cette vision est étroitement liée à l'idée selon laquelle on ne peut, en principe, pas récompenser l'irrégularité du séjour mais qu'une possibilité discrétionnaire doit exister d'octroyer un titre de séjour dans des circonstances non prévues par la loi. Il est pourtant possible de chercher des voies d'accès au séjour, accessibles aussi aux personnes sans papiers, qui ne contredisent pas cette vision dominante et qui, en outre, servent les intérêts de la population. Pour faire face à ce deuxième obstacle, il est utile de redéfinir l'accès des sans-papiers au séjour légal fondée sur une réforme de l'accès au séjour légal, une nouvelle politique de régularisation pour motifs humanitaires, un

réexamen de la loi de 1980 et un accompagnement personnalisé. La réforme de l'accès au séjour reposerait, d'une part, sur l'ouverture à toute personne, y compris aux sans-papiers, des procédures déjà existantes d'accès à la protection ou au séjour légal et, d'autre part, sur la création de voies spécifiques d'accès au séjour à partir du territoire même, ne relevant pas à proprement parler de la régularisation mais s'adressant à des personnes se trouvant dans des situations particulières clairement définies (impossibilité de retour, victime d'infractions criminelles, y compris violences ou exploitation au travail, etc.). La politique de régularisation pour motifs humanitaires permettrait de régulariser le séjour de personnes ne répondant pas aux critères légaux d'accès au séjour mais dont on estime qu'au vu des circonstances elles devraient néanmoins avoir accès au séjour légal. Cette politique serait mise en œuvre au moyen de dispositifs limitant le pouvoir discrétionnaire et améliorant la sécurité juridique, dispositifs qui incluent le recours à une commission d'avis et la possibilité pour le Conseil du contentieux des étrangers de réformer sur le fond les décisions de l'administration et donc y compris d'octroyer le séjour. Le réexamen de la loi de 1980 viserait à en éliminer les éléments qui, parce qu'ils rendent le séjour légal moins stable, restreignent l'accès aux procédures de séjour ou limitent les garanties juridiques, sont des facteurs de séjour irrégulier. Enfin, l'accompagnement personnalisé permettrait d'examiner de manière complète et rigoureuse les voies d'accès au séjour et, si ces voies sont manifestement épuisées ou si tel est le choix de la personne, d'envisager et de préparer une réintégration digne au pays d'origine ou dans tout autre pays où la personne disposerait d'un titre de séjour.



3 Analyse du mouvement qui a mené aux instructions de juillet 2009¹

12

Tiffany Lesceux – permanente au CIEP communautaire

Le 19 juillet 2009 symbolise une (petite) victoire pour le mouvement sans-papiers : le Secrétaire d'État à l'Asile et l'Immigration annonce la mise en place d'une procédure de régularisation pour les personnes sans-papiers. Cette déclaration marque un terme à des longues années de mobilisation autour de cette revendication, marquées par des occupations, des grèves de la faim, des manifestations, etc. Cette pression et mobilisation constante des personnes sans-papiers et de leur soutien a permis d'obtenir ces instructions pour la régularisation (même si les revendications étaient nettement plus ambitieuses), mais ce n'est pas le seul facteur. Le contexte politique belge favorable à la question de la migration et la construction d'alliances multiples avec la mise à disposition de réseaux pour relayer les revendications jusqu'au pouvoir politique, ont été des facteurs plus que déterminants.

Mise à l'agenda de la régularisation et pression constante au travers d'un répertoire d'actions spécifiques

Le premier facteur évident de réussite de cette mobilisation se situe dans le travail de mise à l'agenda politique et médiatique de la question des personnes sans-papiers, avec une pression constante sur les partis politiques. Ce travail a été mené par le mouvement sans-papiers, enten-

du ici comme l'ensemble des associations défendant la cause des migrant.e.s ou sans-papiers et des collectifs de personnes sans-papiers. Grâce au travail de sensibilisation auprès de la population, à l'expertise acquise (dont la production de notes), aux nombreuses manifestations et mobilisations, aux occupations, grèves de la faim et montées sur les grues, aux histoires dramatiques relayées par les médias, ... la cause des sans-papiers et la thématique liée au statut des étranger.e.s dans notre pays ont été constamment à l'agenda médiatique, politique et publique. Les occupations des années 2006 puis 2008 et 2009 ont forcé les partis politiques, pas toujours désireux de le faire, à prendre position sur la question.

Ce travail de fond² effectué de 2003 à 2008 par l'ensemble du mouvement mobilisait deux stratégies différentes : la mobilisation, les actions et la sensibilisation du public d'une part, et d'autre part, un lobbying constant auprès des partis politiques. Ainsi, des associations, telles que le Ciré, Vluchtelingwerk, le FAM mais aussi le CRER ou le CRACPÉ se sont longuement mobilisées, tout comme les personnes sans-papiers. Le travail de l'UDEP (Union de défense des sans-papiers), de 2004 à 2006 fut à ce titre exemplaire, multipliant les actions, les revendications et les alliances au sein de la société civile.

Un premier grand mouvement de mobilisation est né en 2006, avec des occupations ouvertes et soutenues par les habitant.e.s, notamment au travers des assemblées de voisin.e.s.

1. Cet article est le résumé d'un mémoire de fin d'année défendu en 2011 par Tiffany Lesceux à l'Université Libre de Bruxelles.

2. Fred MAWET (Directrice du Ciré), *Entretien*, 24 février 2011.

L'UDEP, en tant que représentant des sans-papiers, a même été reçu en Commission de la Chambre, ce qui souligne l'intérêt de certains partis politiques pour la question et donc une certaine réussite du lobbying politique effectué, même si d'autres facteurs rentrent en ligne de compte. Si elle n'a pas abouti à des victoires concrètes, Patrick Dewael (alors ministre de l'Intérieur) ne cédant sur rien, cette mobilisation a néanmoins porté la problématique sur la sphère publique, et de nombreux partis politiques ont promis d'en faire une priorité après les élections fédérales de juin 2007.

Une deuxième grosse mobilisation a démarré à partir de mars 2008, une fois l'accord gouvernemental négocié, avec un chapitre sur la politique migratoire et la régularisation de personnes sans-papiers. En effet, même si l'accord était un signe très positif, celui-ci devait être sanctionné par une vraie politique publique. Le mouvement des sans-papiers n'a eu de cesse de réclamer la mise en œuvre de cet accord, en maintenant une pression constante sur les partis politiques grâce notamment à un mouvement qui prenait de l'ampleur. De nombreuses manifestations ont réuni des centaines, parfois des milliers de personnes, notamment des étudiant.e.s, qui se sont fortement mobilisées et ont manifesté au côté des sans-papiers. Par ailleurs, les sans-papiers ont mené des actions spécifiques, très spectaculaires, symboliques, empruntant souvent au registre humanitaire³. Ce registre d'actions est utilisé principalement par les sans-papiers à cause de la marginalité du mouvement et de ses faibles moyens d'action, étant donné leur statut précaire. Ainsi, ce registre est le seul capable de réunir à la fois l'adhésion des « *organisations religieuses et des médias, mais aussi d'avoir un degré de tolérance de la part des autorités* »⁴. Dans ce registre d'actions, se trouvent les occupations de lieux symboliques (telles que les églises, les universités, des bâtiments publics) et les grèves de la faim. Ces dernières actions ont connu un véritable boom à partir de 2007, quand la plupart des occupations se sont terminées en grève de la

faim. Présentées comme du chantage ou des actions individuelles, les grèves de la faim font partie d'un répertoire d'action spécifique, qui se radicalise selon les situations. Comme pourrait l'être une grève temporaire de travailleur.euse.s qui se transformerait en une grève illimitée jusqu'à l'obtention des revendications. L'objectif des grèves de la faim est de dénoncer une injustice et de demander la reconnaissance d'un statut, en maîtrisant la souffrance infligée⁵. Un autre exemple est celui des actions menées par des sans-papiers sur des grues à Bruxelles. Ceux-ci restaient parfois durant plusieurs jours en haut des grues, pour dénoncer leur situation. Pour une cause comme celle des sans-papiers, où les moyens traditionnels d'action présentent beaucoup de dangers par rapport à leur situation (manifeste avec la peur de se faire arrêter, faire une grève au travail sous peine de se faire licencier, ...), les actions choisies ont joué sur un autre registre que celui du revendicatif pur, à savoir principalement celui du compassionnel. Le problème de l'utilisation de ce registre est qu'il limite la protestation et les revendications. Elles ne peuvent évoluer au-delà du discours humanitaire, emprisonnées par celui-ci. De plus, les soutiens acquis grâce à ce genre d'actes limitent aussi l'action car bien souvent, ils n'ont pas d'influence politique directe, ils ne se situent pas dans un contexte politique partisan. De même, les médias abordent ces actions de façon humanitaire et compassionnelle, et donc forcément non politisée, privilégiant des images dénonçant la souffrance des sans-papiers.

Les médias ont également joué un rôle lors de cette phase de constante pression, en éditant de nombreux articles consacrés aux occupations, aux manifestations ou aux conditions de vie des sans-papiers.

Le contexte politique favorable

Pour analyser la réussite du mouvement, il est nécessaire de se pencher sur plusieurs éléments de contexte. Tout d'abord, le contexte

3. Johanna SIMEANT, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de la Sciences Po, 1998, p.403.

4. *Ibid.*, p.405.

5. Johanna SIMEANT, *La grève de la faim*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2009, p.30.

électoral avec, en 2007, des élections fédérales qui ont permis de nouveaux jeux d'alliances, plus favorables à la cause des personnes sans-papiers. Le gouvernement Letermé I a été mis en place le 18 mars 2008, avec un chapitre sur la politique migratoire dans l'accord de gouvernement⁶ (même si certaines zones d'ombre laissaient entrevoir la nécessité de négocier en cours de législature). L'accord de gouvernement était une base « légale » forte, ce qui offrait une légitimité au mouvement, et de nouvelles marges de manœuvre : des plaintes ont même été déposées contre le gouvernement par des sans-papiers, soutenus par des avocat.e.s et les ordres communautaires des avocat.e.s⁷ ; les médiateurs fédéraux⁸ du pays ont remis des recommandations à la Ministre Annemie Turtelboom, dénonçant l'insécurité juridique dans laquelle se trouvaient les sans-papiers ; plusieurs député.e.s ont interpellé la Ministre au Parlement, etc. Sans cet accord politique du 18 mars 2008, la mobilisation aurait pu connaître le même dénouement qu'en 2006. C'était aussi un symbole fort car les revendications des sans-papiers et de leurs soutiens ont acquis une grande légitimité : celles-ci n'étaient plus jugées extrêmes ni radicales, et portaient des critères clairs et la fin du pouvoir discrétionnaire de l'Office des Étrangers. Des règles sur lesquelles les personnes pourraient se baser et qui seraient respectées objectivement et de manière neutre.

Par ailleurs, le contexte socio-économique a également eu de l'importance. En effet, l'opinion publique était plus sensible à la cause des sans-papiers. Les discours radicalisants⁹ que connaît actuellement la Belgique à travers la NVA n'existaient pas encore. Le Vlaams Belang émettait des discours extrémistes, mais il n'était que peu écouté, avec une faible réussite électorale. Beaucoup

de citoyen.ne.s et de membres de la société civile s'étaient impliqué.e.s au côté des sans-papiers. L'opinion publique de manière générale était plutôt ouverte à une solution pour les sans-papiers.

L'importance de ce contexte politique s'illustre aussi dans les freins que peuvent représenter les négociations post-électorales. Ainsi, la crise politique que connaît la Belgique de juin 2007 à mars 2008 a rendu l'État incapable de mettre en place des politiques publiques effectives. Toute cette période a donc été marquée par l'immobilisme du mouvement des sans-papiers.

Réseaux et alliances

Le troisième facteur renvoie à la théorie de la mobilisation des ressources¹⁰ et à la question de savoir « comment se déclenche, se développe, réussit ou échoue la mobilisation »¹¹. On pense alors les mouvements sociaux en termes de « construction de rapports de force et de sens »¹², on essaye de comprendre grâce à quels facteurs ils ont pu se mobiliser. Aussi de nombreux.se.s auteur.e.s se sont interrogé.e.s sur la structure d'un mouvement social et ses ressources, en termes d'accessibilité aux groupes de pouvoir. Ce qui va pousser les différents protagonistes à développer des relais, des contacts et des alliances avec d'autres personnes qui pourront alors transmettre leurs revendications à des niveaux de pouvoir auquel le mouvement n'a pas accès.

Le mouvement des sans-papiers avait besoin d'autres appuis afin de porter son message au-delà de sa sphère habituelle. Il fallait rajouter à l'action de nouvelles alliances, du neuf, pour obtenir d'autres voies d'accès au pouvoir et multiplier les réseaux, afin de regrouper autour de leur cause des personnes influentes qui pourront porter leurs revendications au-delà de ce qui était déjà fait. Cette stratégie s'est imposée de soi car le mouvement des sans-papiers était faiblement structuré et représenté, ayant peu de contacts officiels au sein du monde politique. Il était obligé

6. Alice GARROT (Directrice adjointe de la cellule stratégique « migration et asile » du cabinet du Secrétaire d'État à la Politique de Migration et d'Asile), *Entretien*, 31 mars 2011.

7. Ordre des Barreaux francophones et germanophone de Belgique, « Conférence de presse », 12 mars 2009 (en ligne) www.avocat.be/gallery/documents/communiques/12-03-2009-invitation-conference-de-presse-16-03-2009.pdf consulté le 7 août 2011.

8. Coralie HUBLAU et Anne THEISEN (Collaboratrices au Ciré), *Entretien*, 10 février 2011.

9. Zoé GENOT (Députée fédérale Ecolo), *Entretien*, 18 février 2011.

10. *Ibid.*, pp.49-60.

11. *Ibid.*, p.50.

12. Erik NEVEU, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2005, p.50.

de compter sur d'autres appuis et d'autres relais. Le mouvement des sans-papiers reposait sur une base associative forte mais qui manquait d'accès aux sphères décisionnelles. Certes, le FAM tout comme le Ciré ont des contacts privilégiés en politique, mais cela n'était pas suffisant pour acquérir une réelle influence.

1. Les syndicats

Il y a tout d'abord eu une alliance avec les syndicats, à savoir la FGTB et la CSC. Ceux-ci se sont impliqués ces dernières années au sein de ce mouvement, mais la question des sans-papiers reste une question délicate¹³ pour les syndicats, à la fois sur le fond mais aussi sur la stratégie à adopter. Néanmoins, les syndicats se sont montrés actifs lors des mobilisations à la fois de 2006 et de 2009. Même s'ils ont souvent été des acteurs de second plan, car n'étant que rarement à la base de la mobilisation, ils ont mis leurs moyens à disposition du mouvement, particulièrement en ce qui concerne les aides logistiques et financières. La Secrétaire générale de la FGTB, Anne Demelenne, et le Président du MOC, Thierry Jacques, ont par ailleurs fait partie de la délégation qui a rencontré le Premier Ministre le 18 mars 2009, afin de le sensibiliser à la cause. Lors de nombreuses manifestations, les structures de la FTBG et de la CSC ont émis des positions clairement en faveur des sans-papiers. L'alliance des syndicats avec le mouvement a joué un rôle symbolique fort. En effet, ce sont de grosses structures, institutionnellement reconnues, qui ont pris position en faveur des sans-papiers. Voir les présidents de ces deux institutions se déplacer auprès du Premier Ministre pour plaider la cause des sans-papiers est plutôt exceptionnel, et donc chargé symboliquement. De plus, c'est toute une frange de la population, syndiquée ou proches de ces organisations, qui a été conscientisée au problème.

Par ailleurs, certain.e.s syndicalistes se sont personnellement¹⁴ investi.e.s dans la cause des

sans-papiers. Il.elle.s ont mis à profit leurs expériences de négociateur.ice.s syndicaux.ales et ont fait jouer leurs réseaux, particulièrement en ce qui concerne les occupations et les grèves de la faim, allant négocier avec l'Office des Étrangers et la Ministre Turtelboom afin de trouver une solution à la problématique. Même si cet apport n'est pas à négliger, il n'a pas été structuré et organisé. L'ouverture des réseaux s'est faite de manière plus personnelle qu'institutionnelle.

2. Les universités

Les recteurs et les professeur.e.s ont, à leur tour, marqué une alliance déterminante avec le mouvement des sans-papiers. En effet, bien qu'impliqués plus tardivement au sein du mouvement, il.elle.s ont joué un rôle décisif en activant leurs réseaux¹⁵.

D'une part, les professeur.e.s, dont certain.e.s impliqué.e.s au sein du comité universitaire de soutien aux sans-papiers, ont très vite compris l'intérêt d'élargir le mouvement au-delà de la seule ULB et d'inclure l'ensemble des universités du pays. À cette fin, des contacts se sont établis avec les autres professeur.e.s et autorités académiques, notamment au travers du comité universitaire. Ce qui a permis, avec les étudiant.e.s, d'élargir les occupations à la KUL et à l'UCL, et ensuite, lors de la grève de la faim de l'ULB et de la VUB, aux FUSL et aux FUNDP. Leur objectif initial était d'impliquer plus fortement les universités flamandes, afin que celles-ci soient des relais vers le monde politique flamand, le plus hostile à l'application de l'accord gouvernemental.

D'autre part, les recteurs se sont aussi alliés aux sans-papiers. Premièrement, tout comme les professeur.e.s, en favorisant l'extension des occupations aux autres universités, même si la logique de gestion primait : l'ULB ne pouvait accueillir les personnes sans-papiers désireuses de ne pas faire la grève de la faim. À cet effet, le Conseil des recteurs des universités francophones de Belgique (CREF)¹⁶ s'est réuni afin de décider de partager les occupant.e.s refusant de faire la grève de la faim entre les autres univer-

13. Joseph BURNOTTE (Syndicaliste FGTB, membre du CEPAG) et Khalid GAA (Syndicaliste FGTB Brabant Wallon), *Entretien*, 9 février 2001.

14. Jean-Marie PIERSOTTE (Syndicaliste CSC à la retraite), *Entretien*, 5 mai 2011.

15. Mateo ALALUF (Professeur à l'ULB), *Entretien*, 7 avril 2011.

16. Marcel REMON (Administrateur en charge des affaires étudiantes aux FUNDP), *Entretien*, 10 mars 2011.

sités. Les positions des recteurs ne furent pas toujours communes, certaines universités telles que l'Université de Liège refusant de prendre part au mouvement des occupations. Du côté flamand, les universités se sont elles aussi impliquées, émettant une position commune le 3 mars 2009, soutenant le mouvement et appelant à l'ouverture d'autres occupations. La KUL transforma cette volonté en acte, en ouvrant une occupation le 18 mars. Toujours suite à cette déclaration, une occupation de jour s'est également ouverte à Gand, où l'université avait mis à disposition un local afin de développer des activités de soutien. Deuxièmement, ils ont joué un rôle politique. En effet, à l'occasion de la journée de mobilisation du 19 mars 2009, Philippe Vincke, recteur de l'ULB, a représenté les recteurs au sein d'une délégation qui a rencontré le Premier Ministre Herman Van Rompuy afin de le sensibiliser à la problématique. Les recteurs ont ainsi exprimé leur souhait de voir une solution se dégager pour les sans-papiers. Toutefois, ce n'était pas uniquement par conviction qu'ils entamaient cette démarche : ils souhaitaient que les occupations dans leurs universités prennent fin, afin de libérer les bâtiments. Les recteurs ont été divisés sur le rôle à jouer par leurs universités : certains souhaitaient que l'université défende la cause des sans-papiers, tandis que d'autres estimaient que ce n'était pas le lieu pour des occupations. Mais le fait de voir les universités flamandes se joindre à leurs homologues francophones a eu un réel impact, la division linguistique étant pour une fois dépassée.

Le rôle des universités a été primordial à deux niveaux. Tout d'abord de manière symbolique : en s'alliant avec le mouvement des sans-papiers, elles lui ont donné de la légitimité, et du poids. En effet, c'est assez rare de voir les professeur.e.s mais surtout les recteurs prendre position et manifester en faveur d'une cause extérieure à l'université. Tout comme il est symbolique de voir les universités occupées par des sans-papiers. Cela donna également une ouverture vers une autre partie de l'opinion publique, au travers des étudiant.e.s, leurs familles et tout le personnel travaillant en leur sein. Deuxièmement, les universités ont été décisives grâce aux réseaux

qu'elles ont ouverts aux revendications des sans-papiers. En effet, de nombreuses personnes y sont proches des partis politiques ou écoutées par ces derniers.

3. Le monde catholique flamand

Les derniers acteurs et probablement les plus importants¹⁷ à s'être alliés avec le mouvement furent les catholiques flamands. De manière générale, l'Église belge fut impliquée au sein du mouvement. De nombreuses églises furent occupées de 2003 à 2009 et certains curés se sont personnellement investis dans la cause des sans-papiers. Mais la nouveauté en 2008 et 2009 fut la sensibilisation des catholiques flamands au combat des sans-papiers, et l'activation de leurs réseaux, notamment au sein du monde politique flamand, pour faire changer les choses. Le cadre des actions des catholiques était plus humanitaire que politique par rapport aux sans-papiers. Cette implication commença ensuite à prendre de l'ampleur et à toucher les cadres catholiques flamands, notamment du CD&V. Ainsi, la première marque de cette influence fut un appel de la présidente du CD&V au gouvernement pour une solution rapide pour les sans-papiers¹⁸, lors d'une manifestation à Anvers en décembre 2008. C'était une des premières manifestations de soutien aux sans-papiers en Flandre. Celle-ci avait alors réuni une grande partie du monde catholique flamand, rassemblant l'épiscopat et des mouvements de jeunesse catholique. On a par ailleurs vu des députés CD&V demander des résultats à la Ministre Annemie Turtelboom lors de séances parlementaires¹⁹. Le réseau catholique flamand a aussi trouvé un autre représentant en la personne du recteur de la KUL, Mark Waer, qui a ouvert une occupation, la seule en Flandre (exceptée à la VUB mais c'est un cas à part). Par ailleurs, le MOC et l'ACW étaient tous les deux impliqués au sein du

17. Alice GARROT, *Entretien*, op.cit.

18. Martine VANDEMEULEBROUCKE, « La dette d'Yves Leterme », *Le Soir*, 15 décembre 2008 (en ligne) http://archives.lesoir.be/la-dette-d-8217-yves-leterme_t-20081215-00KMMO.html/ consulté le 24 août 2020.

19. BELGA, « Van Rompuy s'investit dans le dossier des sans-papiers », *Le Soir*, 19 mars 2009 (en ligne) http://archives.lesoir.be/van-rompuy-s-investit-dans-le-dossier-des_t-20090319-00M7X9.html/ consulté le 24 août 2020.

mouvement, le président du MOC ayant rencontré le Premier Ministre Herman Van Rompuy le 18 mars 2009. Au niveau de l'ACW, ils ont accepté que leurs bâtiments, à Anvers, soient occupés pendant quelques semaines. Aussi bien le MOC qu'ACW ont tous les deux des réseaux politiques influents. Le fait qu'ils s'allient eux aussi avec le mouvement fut un symbole fort.

L'arrivée d'Herman Van Rompuy à la tête de l'État belge a été déterminante²⁰. Membre du CD&V, catholique et ami du recteur de la KUL, Herman Van Rompuy s'est personnellement impliqué dans le dossier, sans quoi celui-ci n'aurait certainement pas abouti. Dès le début de son mandat, il l'a considéré comme une de ses priorités. Le 18 mars 2009, il a reçu une importante délégation du mouvement, comprenant entre autres les recteurs, afin de discuter de la question. De plus, il s'est continuellement engagé, auprès des députés le questionnant, à trouver une solution sur ce dossier. Il a également convoqué plusieurs réunions et introduit le dossier au Kern. Mais les blocages étaient profonds. Il a fallu attendre les élections régionales de juin 2009 pour que les partis politiques, exemptés de l'enjeu électoral présent jusque-là, acceptent de négocier et de trouver un compromis. Ce fut une chance pour le mouvement sans-papiers qu'Herman Van Rompuy devienne Premier ministre à la suite d'Yves Leterme, peu sensible à la question.

Conclusion

Comme développé dans cet article, c'est une combinaison de facteurs qui a permis la réussite de 2009. Même si certains peuvent être reproduits, tels que la mise à l'agenda de la question de la régularisation, la mobilisation massive d'organisations ou la mise en place d'alliances stratégiques et variées, d'autres éléments ont énormément changé depuis 2009. L'arrivée au pouvoir du parti nationaliste flamande NVA, la baisse d'influence des partis traditionnels flamands principalement, le blocage institutionnel que connaît le pays, mais aussi le contexte socio-

politique européen autour de la question de la migration sont autant de nouveaux paramètres à prendre en ligne de compte.

Cette analyse a été abordée sur un constat, celui de la réussite du mouvement des sans-papiers au travers des instructions pour la régularisation. Ce parti pris doit être questionné. En effet, pour certaines personnes, ce n'est pas une victoire mais un échec. Pour d'autres, c'est une trop petite victoire pour un si long combat. On peut s'attarder quelques instants sur le sens à donner à cette régularisation. En effet, si l'on prend les revendications de base, qu'elles soient legalistes (des critères clairs et humains) ou plus extrêmes (régularisation de tous et toutes les sans-papiers), aucune ne se retrouve dans la procédure de régularisation. Est-ce dès lors un échec ? Difficile à dire sachant que de nombreuses personnes ont pu être régularisées suite à cette procédure. Par ailleurs, un certain nombre de citoyen.ne.s ont été sensibilisé.e.s à la cause des sans-papiers grâce à cette énorme mobilisation. En fin de compte, cela dépend du point de vue à partir duquel on se place. Dans ce travail, la question de cette réussite ou de cet échec ne s'est pas posée. L'analyse aurait donc pu être différente si l'on considère que ce mouvement a échoué.

Pour conclure, ce travail aura permis de tirer quelques enseignements par rapport au mouvement des sans-papiers. Le premier et le plus important est que le mouvement a certainement encore de longues années devant lui. En effet, la plupart de ses revendications n'ont pas abouti et même si le mouvement a connu une mobilisation formidable, celle-ci ne fut que temporaire et circonstancielle. Les membres du mouvement sans-papiers souhaitent voir aboutir une politique d'immigration alternative à celle existante, plus humaine, moins sécuritaire et gestionnaire. Elle souhaite, au-delà de cette revendication, changer l'image de l'étranger.ère au sein de la société, en prônant plus d'ouverture et de tolérance, dans une compréhension globale d'un monde qui change. Un vaste programme, qui ne rencontre évidemment pas l'unanimité.

20. Alice GARROT, *Entretien*, op. cit.



4

2009, une régularisation en demi-teinte

18

Mikael FRANSENS – (Ciré) avec la collaboration de Tiffany LESCEUX (CIEP communautaire)

Le 19 juillet 2009, le gouvernement fédéral belge adoptait une instruction relative à la régularisation du séjour pour motifs humanitaires dont la mise en œuvre allait permettre à environ 40 000 personnes d'accéder au séjour légal. Les lignes qui suivent résument la teneur de cette instruction, reviennent sur certains points positifs et les écueils de cette campagne de régularisation et en tirent le bilan.

Bref rappel des critères de régularisation

L'instruction du 19 juillet 2009¹ comportait des critères permanents et des critères temporaires. Les premiers portaient principalement sur les longues procédures d'asile (fait encore invoqué actuellement dans le cadre de certaines demandes de régularisation) et certaines situations humanitaires urgentes concernant entre autres les personnes étrangères auteures d'un enfant mineur belge ou citoyen de l'Union européenne, les familles dont les enfants sont scolarisés depuis longtemps et les personnes étrangères qui ont été autorisées au séjour étant mineures mais qui sont reparties dans leur pays.

Les critères temporaires n'étaient valables que pour des dossiers introduits entre le 15 septembre et 15 décembre 2009. Ils permettaient à des personnes sans-papiers d'obtenir un séjour

légal sur base soit d'un travail, soit d'une longue présence sur le territoire. Dans le premier cas, la personne devait prouver une présence sur le territoire depuis le 31 mars 2007, fournir un ou des contrat(s) de travail de type CDI ou d'un an minimum avec un salaire au moins égal au salaire minimum. Dans le deuxième cas, elle devait prouver un séjour ininterrompu sur le territoire de 5 ans, un séjour légal ou des tentatives crédibles² de séjour légal avant le 18 mars 2008 (date de l'accord de gouvernement). Dans les deux cas, elle devait prouver un ancrage local durable.

Ce dernier devait être prouvé, dans les deux cas de figure, par une série de preuves écrites à fournir à l'Office des Étrangers et relatives aux liens sociaux tissés en Belgique, au parcours scolaire et l'intégration des enfants, la connaissance d'une des langues nationales (ou l'inscription à des cours), une expérience professionnelle en Belgique, la possession de qualifications ou de compétences adaptées au marché de l'emploi (notamment concernant les métiers en pénurie), la perspective de pouvoir exercer une activité professionnelle et/ou la possibilité de pourvoir à ses besoins.

¹ Pour des informations plus détaillées sur les critères, nous vous conseillons de parcourir les instructions de juillet 2009, par exemple ici : https://www.brulocalis.brussels/fr/Publications/documents.html?doc_id=289&VID=250.

² Ce critère a soulevé des difficultés car certaines personnes sans papiers se sont rendues chez des avocates et avocats pour introduire une demande de séjour, mais vu leur dossier, se sont vues signifier qu'elles n'auraient aucune chance, n'entamant alors aucune procédure. Il a été convenu avec l'Office des Étrangers que si ces personnes pouvaient prouver via une attestation (remise par une avocate ou un avocat ou par ou une association) qu'elles avaient fait la démarche, cela serait jugé comme « tentative crédible ».

Points positifs

L'instruction définissait des critères clairs et permanents de régularisation du séjour. En cela, elle allait plus loin que la loi du 22 décembre 1999 qui a régi la campagne de régularisation de 2000 et qui ne définissait que des critères temporaires de régularisation.

L'instruction définissait aussi les critères temporaires liés au travail et à l'ancrage durable. Ce dernier ouvrait l'accès au séjour légal à des personnes présentes sur le territoire, bien intégrées dans la vie sociale belge mais qui ne pouvaient pas toujours démontrer un travail légal de longue durée. En cela aussi, l'instruction allait plus loin que la loi de 1999. En outre, alors que cette loi ne prévoyait qu'une période de trois semaines pour introduire les demandes, l'instruction de 2009 prévoyait une période de trois mois pour introduire les demandes invoquant l'un et/ou l'autre des critères temporaires, ce qui a notamment permis aux associations de mieux conseiller les personnes.

Enfin, un Comité de suivi a été mis en place durant toute la procédure. Celui-ci était constitué de membres de l'Office des Étrangers, du cabinet du Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, de la société civile et des barreaux. Il se voulait être un espace de concertation et d'échanges d'informations entre les différentes parties prenantes. Les membres des barreaux et de la société civile y faisaient remonter les questions et constats du terrain, ce qui permettaient au cabinet et à l'Office des étrangers d'apporter des clarifications. Ceci a notamment permis de préciser certains aspects des instructions, tels que les documents nécessaires pour prouver une tentative crédible de séjour légal, le type de contrat nécessaire pour la procédure et la prise en compte des documents prouvant l'ancrage local durable.

Écueils

Tous critères confondus

L'instruction de juillet 2009 avait, tout premièrement, comme défaut d'être ... une instruc-

tion, à savoir un ensemble de directives que le Ministre donne à son administration mais que les administré.e.s (ici, les personnes demandant la régularisation de leur séjour) ne peuvent en principe pas invoquer devant une juridiction d'appel. En outre, en tant qu'instruction, à savoir un texte émanant du pouvoir exécutif et non du pouvoir législatif, cette instruction a prêté le flanc à une plainte du Vlaams Belang auprès du Conseil d'État qui l'a annulée le 11 décembre 2009 estimant notamment que le pouvoir exécutif n'avait pas respecté le principe de séparation des pouvoirs. Le secrétaire d'État de l'époque, Melchior Wathelet jr (cdH) avait décidé d'appliquer néanmoins l'instruction dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire. Cependant, Maggie De Block (Open VLD), qui lui a succédé en décembre 2011, n'a pas adopté la même politique.

D'autres problèmes ont résulté du mode de traitement des demandes. Pour les comprendre, il importe de savoir quelles étaient les grandes étapes de la procédure. Tout d'abord, quelque soit le critère évoqué, la personne introduisait sa demande auprès de sa commune de résidence qui, a minima, effectuait une enquête de résidence avant de transférer la demande à l'Office des étrangers.

Quand la demande n'invoquait pas le critère travail, l'Office des étrangers prenait une décision octroyant ou n'octroyant pas le séjour. En cas de réponse négative, la personne pouvait introduire un recours auprès du conseil du contentieux des étrangers. En cas de réponse positive, l'Office des étrangers donnait instruction à la commune de résidence de délivrer le document de séjour.

Quand la demande invoquait le critère travail, l'Office des étrangers prenait soit une décision négative pouvant faire l'objet d'un recours auprès du Conseil du contentieux des étrangers soit une décision positive conditionnelle. Dans ce cas, la personne avait trois mois pour introduire, par le biais de son employeur.euse, une demande de permis de travail auprès de la région compétente. Celle-ci prenait une décision négative pouvant faire l'objet d'un recours auprès du ministre régional de l'économie et du travail ou prenait une décision positive.

Dans ce dernier cas, cette décision positive de la région était transmise à l'Office des étrangers qui donnait alors instruction à la commune de délivrer le titre de séjour.

En début de procédure, on a constaté, au niveau des communes, des problèmes tant dus à un manque de moyens et de personnel qu'à une opposition politique à la régularisation se manifestant par diverses manières de retarder la procédure. Les communes d'Anvers et Malines, par exemple, avaient décidé de transmettre les demandes en une fois à l'Office des étrangers, rallongeant le temps d'attente de plusieurs mois. D'autres fois, l'enquête de résidence était abusive, avec par exemple l'exigence de la production d'un bail écrit pour prouver sa résidence (alors que ce n'est pas obligatoire) ou le respect des normes urbanistiques (ce qui n'est pas de la responsabilité des locataires), etc. Il y a également eu des soucis de transfert ou, plus grave, de perte de dossiers, de lenteur dans la transmission des décisions de l'Office des Étrangers, etc.

Que ce soit au niveau des communes ou de l'Office des Étrangers, il n'y a pas eu de traitement prioritaire des régularisations par le travail alors que l'embauche d'une personne doit en principe être un processus rapide. Ensuite, l'Office des Étrangers n'a pas toujours respecté les dérogations, prévues dans certaines circonstances, à l'obligation de prouver son identité. On pense par exemple aux Tibétains dont on exigeait qu'ils demandent aux autorités chinoises un document d'identité ou aux Kosovars qui possédaient uniquement un document des affaires étrangères du Kosovo expliquant pourquoi ils ne pouvaient fournir de pièce d'identité. En outre, un accusé de réception protégeait normalement la personne pendant le traitement de sa demande. Mais ces accusés de réception n'ont pas toujours été fournis et, sans preuve, des personnes ont été mises en détention en centre fermé, heureusement libérées grâce à l'interpellation des visiteuses et visiteurs en centres fermés. Enfin, l'ensemble de la procédure se déroulait, comme c'est encore le cas actuellement, de

manière purement écrite sans recourir à l'avis d'une commission ni entendre la personne³.

Enfin, le cabinet et l'Office des étrangers ont parfois tardé à spécifier des aspects cruciaux de la procédure, en général après avoir été interpellés dans le cadre du comité de suivi. Ces questions portaient notamment sur le contrat de travail (et notamment sur la date à y faire figurer) et sur les preuves de l'ancrage durable.

Critère travail⁴

Comme indiqué plus haut, la procédure de régularisation par le travail était longue et complexe. Le délai entre l'introduction de la demande et la première réponse de l'Office des Étrangers s'échelonnait entre 3 et 33 mois, la majorité d'entre eux ayant cependant attendu plus de 18 mois. Le traitement des demandes de permis de travail introduites à la Région pouvait durer jusque dix mois. Ces durées variaient énormément en fonction des Régions, qui ont appliqué des règles différentes. En Région wallonne, les décisions étaient souvent rapides et positives car la politique était de prendre une décision positive pour assurer une embauche rapide et, seulement ensuite, de contrôler l'entreprise et, éventuellement, de retirer le permis. Les Régions bruxelloise et flamande avaient opté pour le contrôle préalable à délivrance du permis, ce qui ralentit le traitement des demandes car les services de l'inspection n'avaient pas de personnel supplémentaire pour traiter ces demandes. Sans compter, comme déjà expliqué plus haut, que les dossiers de régularisation portant sur le critère « travail » n'étaient pas prioritaires. Des éléments de procédure ont également mis du temps à être clarifiés, tels que la date de début de contrat à indiquer sur le contrat de tra-

3 Pour une évaluation globale de cette campagne de régularisation, voir Forum Asile et Migration, « La régularisation fonctionne si les règles du jeu sont claires : note d'évaluation », juillet 2011. <https://www.cire.be/wp-content/uploads/2012/04/note-evaluation-regul-juillet2011.pdf>. La liste complète des problèmes liés à la procédure peut être consultée sur le site du CIRE : www.cire.be/evaluation-de-la-regularisation-par-le-travail/

4 Pour une évaluation plus spécifiquement centrée sur la régularisation par le travail, voir CIRE, « Évaluation de la régularisation par le travail », décembre 2012, <https://www.cire.be/publication/evaluation-de-la-regularisation-par-le-travail/>

vail. La question des recours augmentait aussi la longueur de la procédure, même si l'Office des Étrangers n'en tenait pas toujours compte. Or, il n'était pas rare que le Ministre accorde des permis de travail sur base d'un recours.

Deuxièmement, les parties prenantes (entreprises, syndicats et autres) ont été très peu consultées au préalable et peu d'informations ont été données aux entreprises qui se sont retrouvées face à une procédure complexe, longue, incertaine et floue, notamment sur certains aspects du contrat de travail. De plus, la procédure « en deux temps » suscitait de l'espoir pour souvent le décevoir ensuite.

En conséquence, les entreprises fiables se sont souvent vite démotivées et ont abandonné la procédure. Elles n'étaient pas préparées à une attente de deux ou trois années : beaucoup évoquent une perte de temps et une perte de santé dans une procédure qui impose son calendrier et qui était « casse-tête ». De plus, l'entreprise courait le risque supplémentaire de se voir contrôler par la Région, ce qui en a découragé certaines car il leur était interdit d'employer la personne avant notification de la réponse positive à la demande. Pour d'autres entreprises, les exigences du contrat ne cadraient pas avec leurs objectifs de flexibiliser le travail. Exception à cette règle, le secteur des titres-services, qui a permis principalement à des femmes d'obtenir une régularisation, et les personnes qui ont bénéficié d'un réseau de connaissances pouvant leur octroyer un emploi. Les entreprises qui joué le jeu de la régularisation par le travail suivaient souvent une logique mélangeant, selon des proportions variables, l'exploitation (tirant parti de la vulnérabilité de la personne) et la solidarité (espérant utiliser le mécanisme pour aider une ou un proche sans papiers)⁵. Parmi les abus, on compte la vente de contrats de travail à des prix tournant autour de 4 000 à 7 000 euros, l'exigence du remboursement des cotisations de sécurité sociale, de travail non déclaré, voire gratuit ou du remboursement d'une partie du salaire versé. Ces abus ont été rendus pos-

⁵ Voir le témoignage de Naïma El Harmoussi, victime de ces mauvais employeurs.

sibles parce que la procédure, en liant le titre de séjour à la relation de travail, accentuait fortement la dépendance de la personne à l'égard de l'entreprise et parce que cette personne dépendait de l'entreprise à plusieurs moments cruciaux de la procédure et notamment lors de l'introduction de la demande de régularisation et, ensuite, lors de l'introduction de la demande de permis de travail. Enfin, certaines entreprises ont accepté de faire des contrats alors qu'elles n'en avaient pas toujours les moyens ou le besoin véritable. Ainsi, certaines demandes de régularisation ont échoué du fait de faillites, d'arriérés de cotisations à l'ONSS, etc. De manière générale, les personnes ont bien souvent « perdu » leur employeuse ou employeur initiaux et ont dû en changer.

En raison de ces nombreux problèmes de procédure et de la précarité du séjour accordé sur base de la régularisation par le travail, nombreuses sont aujourd'hui les personnes qui ont pu obtenir un titre de séjour sur base du travail et qui sont retombées dans une situation d'irrégularité. Ces personnes se sentent aujourd'hui, pour la plupart, au mieux « revenues à la case départ », au pire abusées par les autorités belges et les employeur.euse.s.

Bilan général

L'instruction du 19 juillet 2009 et sa mise en œuvre ont eu, au moins, trois points positifs, à savoir la définition de critères permanents d'accès au séjour, la définition d'une procédure de régularisation par le travail, la mise en œuvre d'un comité de suivi et la rédaction de vade-mecum détaillés expliquant les critères et la procédure. Toutefois, l'annulation de cette instruction par le Conseil d'État a montré que ce n'est pas par voie d'instruction que cette question doit être réglée mais par une modification de la loi. C'est donc dans la loi, mais pas nécessairement dans son article 9bis relatif à la régularisation pour motifs humanitaires, que ces critères permanents doivent être définis.

La prise en compte du travail comme motif de régularisation du séjour était une première

en Belgique. Cependant, la procédure établie était longue et compliquée. Il serait plus intéressant que les sans-papiers aient accès aux procédures de demande de permis de travail, procédures qui n'ont rien à voir avec la régularisation humanitaire, jusqu'ici réservées aux étrangers ne résidant pas en Belgique. On notera que les organes de concertation sociale flamand, wallon et bruxellois ont, tous les trois, émis des avis allant dans ce sens.

Enfin, le comité de suivi a été clairement ce qu'on peut appeler une bonne pratique en ce qu'il a permis un dialogue entre politique, administration et acteurs de terrains et la clarification de nombreux points cruciaux. Il s'agit d'une pratique à reprendre et à mieux ancrer de sorte qu'elle ne dépende pas de la bonne ou de la mauvaise volonté du Secrétaire d'État du moment.

Cependant, les écueils et lacunes évoquées dans les lignes qui précèdent sont, avant tout, le résultat d'une absence d'accord politique clair

sur la question de la régularisation du séjour. L'instruction de juillet 2009 et sa mise en œuvre sont le résultat pour le moins mitigé d'un compromis entre partisans de la régularisation et opposants farouches à celle-ci, au sein même du gouvernement. Ce désaccord persiste à l'heure actuel. Il s'agit donc de formuler une proposition politique qui puisse être acceptée par une partie au moins de celles et ceux qui, aujourd'hui, s'opposent à une politique de régularisation du séjour dépassant la seule faveur octroyée dans des circonstances exceptionnelles. Limiter la question au seul champ de la régularisation risque d'être, à cet égard, une impasse. Il s'agit donc, sans oublier bien sûr la question spécifique de la régularisation, d'élargir la discussion et la réflexion à la question, plus vaste, de l'accès au séjour légal des personnes se trouvant en Belgique en séjour irrégulier ou précaire. Une piste, parmi d'autres, à explorer pour y arriver consiste à lire les textes et écouter les discours des opposants et opposants à la régularisation, pas

TÉMOIGNAGE DE NAIMA EL HARMOUSSI

Agée de 45 ans, Naima est arrivée en Belgique en septembre 2008 et vient de Fès au Maroc. Au Maroc, elle travaillait comme représentante commerciale dans le secteur bureautique ainsi que dans les banques. Mais elle a décidé de venir en Belgique pour améliorer ses conditions de vie : avoir un travail fixe (elle enchaînait les petits contrats précaires) et mieux rémunéré (elle gagnait 150 euros par mois). Arrivée en Belgique, où son frère réside légalement, elle a travaillé principalement dans le secteur du nettoyage dans des hôtels ou des cafés. Son travail exigeait beaucoup de flexibilité, avec des horaires et des temps de travail variables, et un salaire peu élevé (6 euros/heure).

Quand les instructions sont sorties en mars 2009, elle a voulu saisir sa chance et utiliser le critère « travail » pour être, enfin, régularisée. Cela n'a malheureusement pas fonctionné car, comme beaucoup d'autres personnes, elle est tombée sur un employeur mal intentionné. Une personne lui avait promis un contrat comme vendeuse à temps plein à durée indéterminée (exigence des instructions pour rentrer dans le critère « travail »).

Fort de cette promesse d'embauche, elle est allée voir un avocat pour entamer la procédure. Après sept mois d'attente, la mauvaise surprise arrive : le permis de travail lui est refusé car l'employeur pressenti était connu de la Région et ne payait pas ses taxes, en plus d'employer des personnes illégalement. Son avocat a introduit un recours, mais malgré cela elle a reçu un ordre de quitter le territoire. Elle n'a jamais reçu la réponse du recours.

D'autres personnes ont connu d'autres difficultés : des CDI qui s'arrêtent après un an, alors qu'il faut au moins 5 ans de contrat pour avoir un séjour de longue durée. Mais aussi des personnes qui payaient elles-mêmes leurs cotisations patronales, afin de garder leur contrat de travail ! Pour Naima, il est clair que la dépendance vis-à-vis d'une patronne pour être régularisée est la porte ouverte à de nombreux abus. « *Actuellement, c'est de l'esclavage patronal, cela engendre des classes sociales différentes. Il faudrait plutôt parler de secteur d'emploi/de compétences, plutôt que d'être lié à un contrat de travail !* » nous dit-elle.

seulement pour critiquer et contre argumenter, mais aussi, et sans doute avant tout, pour y déceler les ouvertures possibles et pour mieux comprendre les craintes et les objections afin d'en tenir compte là où c'est possible sans nuire à la définition d'un accès au séjour plus large pour les personnes se trouvant déjà en Belgique ni (paraître) souscrire à une vision xénophobe des migrations. Une autre piste consiste à tenir compte de ce que certaines et certains, qui

tiennent souvent depuis longtemps un discours ferme en matière de migration et en particulier à propos des sans-papiers, craignent que toute ouverture significative de leur part sur la question soit perçue comme un reniement ou une capitulation et, dès lors, affecte leur image. Ceci est important dans la mesure où, s'il s'agit d'arriver à un accord avec certaines forces politiques, il ne peut s'agir d'exiger d'elles qu'elles acceptent de perdre la face.



5 Rencontrer les défis du marché de l'emploi en régularisant les travailleurs sans-papiers

Paul PALSTERMAN – secrétaire régional bruxellois CSC-ACV

On évalue à 150.000 les « travailleur.euse.s sans-papiers » qui résident et travaillent en Belgique, dont 100.000 à Bruxelles. Rien que pour Bruxelles, c'est l'équivalent d'une vingtième commune bruxelloise - une commune grosse comme Molenbeek.

L'irrégularité de leur situation de séjour et de travail s'accompagne le plus souvent d'autres irrégularités - au niveau de la déclaration à la sécurité sociale et aux impôts, de l'application des barèmes salariaux et d'autres normes de travail. Contrairement à ce que l'on croit parfois, il ne s'agit pas d'une conséquence juridique : la législation sociale et fiscale s'applique indépendamment de la régularité du séjour et du travail¹. On découvre parfois avec surprise que certain.e.s travailleur.euse.s sans-papiers ont bel et bien cotisé à la sécurité sociale et payé leurs impôts. Mais lorsque ce n'est pas le cas, faire valoir ses droits, démarche déjà compliquée pour un.e travailleur.euse ordinaire, se heurte pour un.e travailleur.euse sans-papiers à une montagne de difficultés au niveau de la preuve

et de la procédure. En plus des conséquences pour les personnes elles-mêmes, un estompelement aussi massif de la norme a des effets négatifs sur l'ensemble du marché du travail et de l'économie. Dans certains secteurs, il est devenu pratiquement impossible de trouver un emploi où les normes sociales sont correctement respectées. Le président du Tribunal de l'Entreprise francophone de Bruxelles dénonçait récemment le travail frauduleux comme un des risques principaux pour la survie des entreprises honnêtes². Les services d'inspection sociale, notamment en sous-effectif (spécialement à Bruxelles) sont débordés. Il en va de même de l'Auditorat du travail. Le travail des étranger.ère.s sans-papiers n'est pas la seule origine de ce phénomène, mais en est tout de même une cause importante.

L'opinion publique pourrait en conclure que, dans ces conditions, il n'y a qu'à renforcer les contrôles, et renvoyer chez eux ceux et celles qui n'ont pas de titre à se trouver chez nous. Ce n'est cependant pas si simple. On peut bien sûr promulguer toutes les lois et tous les règlements qu'on veut, il faut quand même se demander quels moyens on est prêt à utiliser pour les faire appliquer. Il faut débusquer les intéressé.e.s là où il.elle.s se trouvent, à des endroits qui constituent généralement leur domicile, ou en rue, où il.elle.s se confondent avec des personnes de même origine, séjournant légalement, qui considéreront comme stigmatisants et humiliants les contrôles ciblés sur leur groupe. Il

1. Les principales exceptions à ce principe sont le droit aux allocations de chômage et, depuis la régionalisation, le droit aux allocations familiales. La réglementation du chômage impose que le.la travailleur.euse étranger.ère ou apatride doit, pour être admis.e au bénéfice des allocations de chômage « satisfaire à la législation relative aux étrangers et à celle relative à l'occupation de la main-d'œuvre étrangère (...). Le travail effectué en Belgique n'est pris en considération que s'il l'a été conformément à la législation relative à l'occupation de la main-d'œuvre étrangère » (articles 43 et 69 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991). Les réglementations sur les allocations familiales prévoient que l'enfant bénéficiaire doit être domicilié dans la région, autrement dit y être inscrit aux registres de la population.

2. *La Libre Belgique*, 14 avril 2020.

faut punir leurs complices, en distinguant - ce qui est moins facile qu'on ne pourrait le croire - les trafiquant.e.s d'êtres humains et les aides bénévoles. Il faut les expulser, généralement contre leur gré, vers des pays qui ne sont pas nécessairement désireux de les accueillir. Tout cela nécessite un appareil policier, des intrusions dans la vie privée, et aussi de la violence pure, bref un coût financier et moral considérable. On doit se demander si ce coût est bien justifié par le résultat qu'on en attend. La réponse est que ce résultat, plus que probablement, sera nocif sur le plan économique et social.

Un marché du travail paradoxal

La réglementation sur l'occupation des travailleur.euse.s étranger.ère.s pose comme principe que l'on n'accorde une autorisation d'occupation³ « *que s'il n'est pas possible de trouver parmi les travailleurs appartenant au marché de l'emploi un travailleur apte à occuper de façon satisfaisante et dans un délai raisonnable, même au moyen d'une formation professionnelle adéquate, l'emploi envisagé* »⁴.

On vit depuis plusieurs années en Belgique la situation paradoxale que plusieurs centaines de milliers de travailleur.euse.s sont enregistré.e.s comme demandeur.euse.s d'emploi⁵, alors que des métiers sont classés « en pénurie », c'est-à-dire que les employeur.euse.s ne trouvent pas le

personnel dont ils et elles ont besoin. En région bruxelloise, les métiers en pénurie concernent, comme on peut s'y attendre, des métiers très qualifiés comme ingénieur.e ou informaticien.ne, mais aussi la quasi-totalité des métiers de la santé, des soins aux personnes, de l'Horeca et de la construction.

Comment s'explique ce paradoxe ?

Une partie de l'explication se trouve sans doute du côté des employeur.euse.s. Certain.e.s sont réticent.e.s à recruter certaines catégories de travailleur.euse.s, par exemple en fonction de critères ethniques, ou imposent des exigences exagérées eu égard aux exigences normales du poste. Mais ce n'est tout de même pas ce facteur qui peut expliquer que des employeur.euse.s préfèrent recourir à une immigration nouvelle (de ressortissants de pays extérieurs à l'Union européenne) plutôt que d'engager des chômeur.euse.s. Une autre explication est que les statistiques du chômage, que ce soient les statistiques des allocations payées, tenues par l'ONEm, ou les statistiques des demandeur.euse.s d'emploi, tenues par les organismes régionaux, ne sont pas représentatives du profil professionnel réel des chômeur.euse.s. Elles sont basées essentiellement sur les déclarations de la personne, appuyées éventuellement sur des diplômes et des certificats, pas sur une vérification concrète de ses aptitudes, ni même de ses projets réels. C'est ainsi que des métiers comme maçon.ne ou puéricultrice.eur sont reconnu.e.s comme « en pénurie » (les employeur.euse.s trouvent difficilement le personnel dont ils ont besoin), alors que de nombreux.euses chômeur.euse.s sont enregistré.e.s sous cette qualification.

Un relatif consensus autour de la question

La solution du problème des sans-papiers n'est pas de les expulser, mais de rendre leur occupation en Belgique légale. Au niveau bruxellois, il existe un quasi consensus entre interlocuteurs

3. L'autorisation d'occupation est l'autorisation donnée à un.e employeur.euse d'occuper un.e travailleur.euse étranger.ère ; le travailleur.euse engagé.e dans ce cadre a un permis de travail limité à cet emploi. C'est le cadre ordinaire pour l'immigration par le travail.

4. Arrêté royal du 9 juin 1999, article 8 ; Arrêté wallon du 16 mai 2019, art. 2 § 1er. Il existe diverses exceptions à ce principe.

5. Selon les derniers chiffres de l'ONEm (avril 2020), il y a en moyenne annuelle un peu moins de 330 000 chômeur.euse.s complet.ète.s indemnisé.e.s, inscrit.e.s comme demandeur.euse.s d'emploi. Ce chiffre ne correspond pas à l'intégralité des personnes inscrites dans les organismes régionaux de l'emploi, qui comprennent aussi des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale ou de l'aide sociale, des chômeur.euse.s privé.e.s d'allocations suite à certaines sanctions, des jeunes en « stage d'insertion », des inscrit.e.s « libres » dont l'inscription ne conditionne pas l'octroi d'une allocation sociale, etc... Les inscriptions dans les organismes régionaux ne reflètent pas non plus l'intégralité de la situation de chômage, notamment certaines situations d'exclusion où les personnes « sortent des radars » des statistiques et de la protection sociale.

sociaux sur ce principe. Ce consensus s'est traduit par plusieurs avis explicites du Conseil économique et social⁶, et aussi par le fait qu'Actiris, le service bruxellois de l'emploi, a accepté, sur avis unanime de son comité de gestion, le principe d'inscrire des travailleur.euse.s sans-papiers comme demandeur.euse.s d'emploi. Évidemment cet avis restera lettre morte tant que les intéressé.e.s n'auront pas l'autorisation de travailler, ou à tout le moins n'auront pas la perspective de pouvoir le faire à l'issue, par exemple, d'un parcours de formation.

Cela veut-il dire que les employeur.euse.s et les syndicats bruxellois partagent entièrement les mêmes philosophies ? Les employeur.euse.s invoqueront volontiers la « responsabilité sociale des entreprises », mais ne cachent pas que leur position est essentiellement utilitariste : ils sont intéressés par la régularisation des travailleur.euse.s dont ils et elles ont besoin, en particulier pour les métiers dits « en pénurie ». De même, en tant que mouvement ouvrier, le point de départ de notre revendication est le « dumping social » qu'impose le travail illégal. En plaidant pour la régularisation des sans-papiers et de leur travail, nous visons aussi la régularisation du marché de l'emploi. Mais ces préoccupations ne sont pas contradictoires avec la volonté de protéger les personnes concernées, en tant que travailleur.euse.s et en tant qu'êtres humains.

Nous soutenons aussi une régularisation sur la base de critères objectifs et transparents pour des motifs sociaux et humanitaires. Cela dit, même le consensus minimal entre interlocuteur.rice.s sociaux.ales, basé sur les métiers en pénurie, peut servir de base à une politique de régularisation qui aurait du sens.

Régularisation par le travail : oui, mais comment ?

Les Régions sont compétentes en Belgique pour l'octroi des permis de travail, l'État fédéral l'est pour autoriser le séjour. Une « régularisation

par le travail » suppose donc un accord entre les Régions et l'État fédéral. Nous disons « les » Régions, car si elles sont autonomes pour l'octroi des permis de travail, un permis accordé dans une Région permet de travailler dans les trois autres⁷. La Région bruxelloise pourrait paraître comme la principale demanderesse, et serait bien placée pour mettre la question à l'agenda, mais si elle jouait totalement cavalier seul, cela poserait divers problèmes.

Conformément aux Directives européennes, le séjour des ressortissant.e.s non européen.ne.s en vue d'une immigration par le travail⁸ fait désormais l'objet d'un permis (document) unique, qui constate deux décisions, l'une sur le séjour prise par l'État fédéral, l'autre sur le travail prise par la région.

Pour obtenir le séjour sur la base d'une autorisation de travail, il faut soit avoir demandé le séjour et le travail depuis l'étranger, soit se trouver déjà de façon légale en Belgique⁹. La problématique des sans-papiers concerne des personnes qui sont entrées en Belgique sans y avoir été autorisées, ou des personnes qui sont restées en Belgique après avoir perdu leur droit au séjour, par exemple des demandeur.euse.s d'asile dont la demande a été rejetée, ou tout simplement des travailleur.euse.s admis.es dans le cadre d'un emploi déterminé, qui a pris fin.

Pour régulariser ces personnes, il faut donc une dérogation aux conditions de la loi sur le séjour. Une telle dérogation serait sans doute juridiquement possible sans modifier la loi proprement dite. Celle-ci prévoit la possibilité d'accorder le séjour pour des motifs exceptionnels¹⁰. Cette expression générale s'applique à une grande variété de situations individuelles, appréciées discrétionnairement. La loi déclare cependant irrecevables les demandes basées

6. Avis d'initiative 2016-045 du 16.6.2016, régulièrement répété, entre autres l'Avis 2017-070 du 13.10.17 et 2020-11 du 23.4.20

7. C'est ce que prévoit l'Accord de coopération du 2 février 2018.

8. Les bénéficiaires de la liberté européenne de circulation (ressortissant.e.s des pays membre de l'UE, de Suisse, d'Islande, de Norvège et du Liechtenstein) ont un droit subjectif à séjourner dans les divers États membres pour travailler.

9. Loi du 15 décembre 1980, titre II, art. 61/25 - 1 à 7 et Accord de coopération du 2 février 2018 ; des dispositions spéciales concernent les travailleur.euse.s hautement qualifié.e.s (« carte bleue » européenne) et les travailleur.euse.s saisonnier.ère.s.

10. Loi du 15 décembre 1980, article 9bis.

LES MOTIFS DE SÉJOUR EN BELGIQUE

Sans entrer dans les détails, on peut rappeler selon quels critères le séjour peut être accordé en Belgique. Un droit au séjour est accordé aux réfugié.e.s selon la définition des Conventions internationales en la matière, c'est-à-dire des personnes qui craignent avec raison d'être persécutées dans leur pays¹. De la procédure pour être admis en cette qualité, on dira que celle qui existe en Belgique offre une garantie raisonnable que la décision corresponde au dossier. Quant à la question de savoir si le dossier coïncide à la réalité... c'est un problème qui se pose dans toutes les procédures administratives ou judiciaires, aussi honnêtes et perfectionnées soient-elles. Beaucoup dépend des preuves dont dispose le demandeur.euse et de sa capacité à expliquer clairement les choses.

On dira aussi qu'en vertu de règles européennes, l'asile est censé être accordé par le pays européen « de premier accueil »². Cette règle fait peser une grosse pression sur les pays du sud de l'Europe, frontaliers des zones de provenance des réfugié.e.s, que les demandeur.euse.s d'asile eux-mêmes ne considèrent d'ailleurs pas comme leur pays de destination. C'est aussi l'origine de certain.e.s « sans-papiers », qui sont fondamentalement des réfugié.e.s, mais auquel.le.s la Belgique n'est pas obligée de donner l'asile en fonction des règles en vigueur. Pour ceux.celles qui ne sont pas réfugié.e.s au sens strict, la loi permet d'octroyer le séjour au titre de « statut de protection subsidiaire » à des personnes à l'égard desquelles « il y a de sérieux motifs de croire que, si elles étaient renvoyées dans leur pays d'origine, elles encourraient un risque réel de subir les atteintes graves » telles que peine de mort, torture ou menaces graves liées à une situation de conflit armé³. Le séjour est encore accordé aux personnes qui « souffrent d'une ma-

ladie telle qu'elle entraîne un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine ou dans le pays où il séjourne »⁴. Il existe un droit au regroupement familial⁵, cependant limité au conjoint ou « partenaire enregistré », aux enfants de moins de 18 ans (ou handicapés) et aux parents d'un « mineur non accompagné », et subordonné à diverses conditions, notamment de disposer d'un logement suffisant, d'une assurance maladie, de moyens de subsistance suffisants pour ne pas dépendre des CPAS. Ici aussi, diverses circonstances familiales se situent en dehors de ce cadre.

Comme le souligne l'action des sans-papiers de la CSC, des directives européennes prévoient un droit au séjour dans le cadre de la protection de certaines victimes d'infractions. Tel est le cas, à certaines conditions, des victimes de la traite d'êtres humains ou des personnes qui ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine, et qui coopèrent avec les autorités compétentes⁶. « Selon des modalités comparables », « les États membres définissent, dans le cadre de leur droit national, les conditions dans lesquelles ils peuvent délivrer, cas par cas, des titres de séjour d'une durée limitée, en fonction de la longueur des procédures nationales correspondantes, aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier qui ont été occupés par des employeurs, si l'infraction s'accompagne de conditions de travail particulièrement abusives », ou « a trait à l'emploi illégal d'un mineur »⁷.

4. Loi du 15 décembre 1980, article 9ter.

5. Loi du 15 décembre 1980, article 10.

6. Directive 2004/81 du 29 avril 2004.

7. Directive 2009/52 du 18 juin 2009 (normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeur.euse.s de ressortissant.e.s de pays tiers en séjour irrégulier), dite « Directive Sanctions ».

1. Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, art. 1^{er}.

2. Règlement no 604-2013 du 26 juin 2013, dit « Règlement Dublin III ».

3. Loi du 15 décembre 1980, art. 48/4 et suivants.

sur des éléments qui ont été ou auraient pu être invoqués dans le cadre d'une demande d'asile. Elle peut être appliquée aussi pour des circonstances exceptionnelles de nature plutôt collective. Plusieurs personnalités et plusieurs associations, dont la CSC et le MOC¹¹, ont relevé que l'épidémie de la Covid-19 que nous vivons crée une telle situation exceptionnelle. Elle rend encore plus précaire la situation de ces personnes, notamment quant à la couverture de leurs soins

de santé¹², et de surcroît la fermeture des frontières les empêche dans les faits de partir. Cette

12. Pour bénéficier de l'assurance maladie (soins de santé) en Belgique, il faut soit travailler en étant déclaré à la sécurité sociale (ou se trouver dans certaines situations assimilées), soit être inscrit dans les registres de la population, autrement dit résider légalement en Belgique. Les personnes qui ne remplissent pas ces conditions ont droit à charge des CPAS à une aide limitée à l'aide médicale urgente ; pour le reste, elles sont aidées via que via par des initiatives associatives. Une étude de 2015 du Centre d'expertise des soins de santé (KCE) montrait les lacunes de cette couverture et proposait des pistes d'amélioration. Une régularisation du séjour serait la voie la plus cohérente d'amélioration.

11. Voir lettre ouverte publiée dans *Le Soir* du 1er mai 2020.

NOTICE SUR LE CADRE JURIDIQUE

Le séjour des étrangers relève de l'État fédéral. S'applique une loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Les décisions en matière de séjour des étrangers sont prises par l'Office des Étrangers, qui fait partie du SPF Intérieur. La reconnaissance du titre de réfugié est du ressort d'un Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA). Les recours contre les décisions de ces instances sont du ressort d'une juridiction administrative spécialisée, le Conseil du contentieux des étrangers ; un recours en légalité contre les décisions de ce Conseil est ouvert auprès du Conseil d'État.

Le travail des étrangers relève des Régions (Loi spéciale du 8 août 1980, article 6§ 1^{er}, IX, 3^o et 4^o). À noter que la Communauté germanophone compte pour une région, dans le cadre des accords entre cette dernière et la Région wallonne. La Région wallonne s'est dotée d'une législation propre (Arrêté du 16 mai 2019). Les autres régions continuent à se situer dans le cadre de l'ancien Arrêté Royal fédéral du 9 juin 1999, par ailleurs abrogé. Par exception à cette compétence régionale, l'État fédéral reste compétent pour « les normes relatives au permis de travail délivré en fonction de la situation particulière de séjour des personnes concernées », par exemple les personnes admises au séjour sur une base humanitaire. Cette compétence fait l'objet d'une loi du 9 mai 2018 et d'un arrêté royal du 2 septembre 2018.

En application de Directives européennes, le séjour et le travail des étrangers venu.e.s en Belgique pour travailler font l'objet d'un permis (document) unique, qui constate deux décisions, celle de l'État fédéral sur le séjour et celle de la Région sur le travail. La collaboration entre les niveaux de pouvoirs concernés est réglée par un Accord de coopération du 2 février 2018 « portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers », et par un accord d'exécution du 6 décembre 2018. À noter qu'un permis de travail délivré par une région autorise à travailler dans les trois autres.

base juridique pourrait probablement être utilisée au-delà de la situation créée par l'épidémie. Bien entendu, si on se situe dans ce cadre, il serait injustifié de se limiter à une régularisation par le travail. Nous renvoyons à la conclusion du cahier sur les critères proposés par le Ciré, et que soutiennent le MOC et la CSC. Comme on le verra, ces critères recouvrent dans une certaine mesure des critères légaux actuels. Un premier travail pourrait partir de la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers, relative à ces critères... en invitant l'Office des Étrangers à appliquer d'office cette jurisprudence.

Aussi bien l'épidémie de la Covid-19 que la situation sur le marché de l'emploi bruxellois pourraient donc sans peine être qualifiées comme telles, si on en avait la volonté politique. Le but de cet article n'est cependant pas de prendre parti sur une question juridique (faut-il procéder dans le cadre de la loi actuelle ou faut-il modifier celle-ci ?) mais de plaider pour une solution de fond. On dira simplement ici que la difficulté n'est pas nécessairement d'obtenir une modification de la loi. Il faut surtout trou-

ver une majorité politique décidée à accorder des régularisations.

On dira surtout que cette procédure sur l'octroi des permis de travail dits « B » qui concernent un emploi déterminé auprès d'un.e employeur.euse déterminé.e. Si cet emploi prend fin, quelle qu'en soit la raison, le permis de travail devient caduc, et donc aussi le droit au séjour qui y est lié. Une partie des « travailleur.euse.s sans-papiers » sont des travailleur.euse.s qui avaient été admis.es à travailler et séjourner en Belgique, et qui sont resté.e.s à l'expiration de leur emploi. Il serait évidemment bien préférable d'accorder à ces personnes un droit stable au séjour, ce qui les dispense de permis de travail¹³ ; mais cela nécessite une décision politique, actée dans une loi.

13. Voir Arrêté royal du 2 septembre 2018. Il s'agit notamment, en vertu des articles 11 et 12, des étrangers.ère.s admis.es au séjour pour une durée illimitée (détenteur.ice.s d'un certificat d'inscription au registre des étrangers - pour une durée illimitée, ou d'une carte d'identité d'étranger (CIRE)).

Conclusion

La régularisation des sans-papiers fait partie de ces sujets sur lesquels l'opinion publique en général, et le monde politique à sa suite, sont peu réceptifs. Mais la situation actuelle pose d'autres problèmes, pour les personnes concernées, le marché du travail et pour le « vivre ensemble », surtout dans les grandes villes. En 1999 et en

2009, soit environ tous les 10 ans, des opérations de régularisation ont été menées. Il serait logique et nécessaire d'y procéder maintenant. Cet article n'a pas voulu trop insister sur le lien entre cette nécessité et l'épidémie de la Covid-19. Cela ne veut pas dire qu'il ne partage pas l'argument de ceux.celles qui font ce lien. On dira seulement que l'épidémie n'est pas le seul argument pour avancer vers une nouvelle régularisation.



6 Vers un accès facilité au permis unique pour les sans-papiers

Amélie RODRIGUEZ – responsable nationale Migrants CSC

Depuis le 3 janvier 2019, toute personne non-européenne qui souhaite séjourner et travailler plus de 90 jours en Belgique doit introduire une demande unique auprès de la Région compétente. Cette requête doit se faire depuis son pays d'origine par le biais de son employeur.euse. Des exceptions existent pour ceux, celles qui se rendent en Belgique pour y travailler moins de 90 jours, les jeunes au pair, les chercheur.euse.s avec une convention d'accueil, ...

Les 160 000 travailleur.euse.s sans-papiers qui se trouvent sur le territoire belge n'ont donc pas accès au marché du travail alors qu'ils et elles travaillent déjà, pour la plupart dans l'irrégularité. Même si la revendication première de la CSC reste une régularisation sur base de critères clairs, objectifs et permanents dans le cadre d'une commission indépendante, les besoins de terrain montrent clairement qu'un assouplissement du permis unique est nécessaire. Le contexte socio-politique fédéral très dur à l'égard des migrant.e.s et le contexte régional plus favorable à un assouplissement de l'accès au permis unique ont poussé la CSC à mettre la pression à l'égard des gouvernements régionaux wallons et bruxellois.

L'état des discussions

C'est ainsi qu'à Bruxelles, les partenaires sociaux ont entamé des discussions pour ouvrir l'accès pour les personnes sans-papiers aux métiers en pénurie. Le 16 juin 2016, le Conseil économique

et social de la région bruxelloise (CESB) a rendu un avis afin d'intégrer les travailleurs et travailleuses sans-papiers dans notre État de droit. Fin janvier 2019, le comité de gestion d'Actiris a approuvé une proposition qui permet l'accès de travailleur.euse.s sans-papiers à des formations aux métiers en pénurie dans la capitale.

En Wallonie, à l'initiative du secteur de l'intégration et dans le cadre de la crise de la Covid-19, les syndicats ont commencé en juillet 2020 des discussions avec la ministre de l'Emploi, Christie Morreale, pour assouplir l'accès au permis unique. Parmi les propositions des syndicats, trois concernent directement les personnes sans-papiers :

- autoriser la demande de permis unique aux personnes sans titre de séjour depuis le territoire de la Belgique ;
- étendre la liste des métiers en pénurie (composée uniquement de huit métiers) et appliquer une approche genrée de la question ;
- pour assurer l'adéquation entre les compétences des travailleur.euse.s et les besoins urgents des entreprises, autoriser l'inscription des sans-papiers comme demandeur.euse.s d'emploi au Forem, ce qui leur permettrait de leur ouvrir l'accès aux formations professionnelles, puis à un permis unique assoupli.

En Flandre, pour les personnes en séjour légal, des mesures ont déjà été prises. La question est plus délicate lorsqu'il s'agit de personnes en séjour précaires.

Ces avancées au niveau régional ne pourront se concrétiser qu'avec des négociations au niveau fédéral. Car si le permis de travail dépend des Régions, le permis de séjour est, lui, du ressort du Fédéral. En effet, l'arrêté royal du 9 juin 1999, qui fixe les conditions d'accès des travailleurs.euse.s étranger.ère.s au marché de l'emploi, impose qu'une demande de permis de travail soit émise depuis le pays d'origine ou qu'elle soit assortie d'un titre de séjour en Belgique.

Si des assouplissements ont lieu au niveau de l'accès au permis unique, des balises devront **être** posées pour que les personnes sans-papiers ne soient encore une fois victimes d'exploitations comme lors de la régularisation de 2009 : fausse promesse d'embauche, abus de pouvoir, extorsion, ...

Enfin, une approche genrée de la problématique est primordiale pour que les nombreuses travailleuses sans-papiers se retrouvent enfin dans un cadre de travail légal.





Régularisation par le travail : une fausse bonne idée ?

Collectif liégeois de soutien aux sans-papiers

Le critère « travail » est un des fondements historiques des mouvements migratoires du XX^e siècle, à l'époque lointaine où l'on accueillait les travailleur.euse.s étranger.ère.s par des « *Bienvenue en Belgique* ». Les circonstances ont bien changé et on accuse à présent les personnes migrantes de venir « voler le travail des Belges », même si elles participent à l'économie et créent de nouveaux emplois quand elles obtiennent un titre de séjour¹. Tant qu'elles ne l'obtiennent pas, l'Office des Étrangers les force indirectement à mener une double vie : d'un côté, la « vie officielle » qui devra démontrer l'ancrage durable pour alimenter une demande de régularisation gbis (via des formations ou un investissement associatif) ; de l'autre, la « vie réelle » dans l'économie informelle, bien souvent teintée d'abus, d'exploitation et même de traite des êtres humains. Cela les entraîne dans un rythme effréné destiné à démontrer des années durant qu'il ne coutera rien au Royaume de finalement leur accorder un droit de séjour. Ce rythme intenable permet au patronat de profiter d'une base de main-d'œuvre docile et corvéable, tirant les salaires vers le bas et permettant de maintenir un modèle économique oppressant. Cette mise en tension constante entre l'obligation pour les personnes sans-papiers de démontrer leur « valeur » aux yeux des institutions et celle de dégager un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins vitaux questionne nos luttes et l'intransigeance de notre revendica-

tion de base : « la régularisation, oui mais pas à n'importe quel prix ».

Le discours humaniste ne suffit plus à convaincre, surtout en période de récession économique. Dès lors, le pragmatisme s'invite dans les Collectifs militants : et si l'argument « travail » pouvait finalement « sauver » quelques-un.e.s de ceux et celles qui se battent et espèrent depuis tant d'années ? Et si on n'avait plus vraiment d'autres options ? On se surprend même à admirer les mesures de régularisation prises par l'Italie ou le Portugal en lien avec la crise sanitaire du coronavirus, en se demandant « et pourquoi pas en Belgique ? ». Pourtant, on sait que derrière ces titres de séjour temporaires, il s'agit avant tout de profiter des travailleur.euse.s agricoles à bas prix, et seulement pour la durée des récoltes. Après cela, ces personnes retournent à leur condition, virus ou pas virus !

Et puis on se rappelle des écueils de la régularisation par le travail en 2009. Selon le Ciré², seuls 41% des demandeur.se.s avaient obtenu un droit de séjour lié à leur contrat de travail, au bout de nombreux mois, voire d'années d'attente sans plus aucune forme de rémunération en noir puisque sous haute surveillance. De plus, ces emplois furent très peu stables, entraînant la dépendance des travailleur.se.s face à leurs patron.ne.s. Ainsi, pour leur concéder un contrat de travail ou son renouvellement, des patron.ne.s ont exigé de leurs travailleur.se.s le

1. « Préjugé 6 Les migrants viennent prendre l'emploi des Belges », Ciré, avril 2016 (en ligne) <https://www.cire.be/prejuge-6-les-migrants-viennent-prendre-l-emploi-des-belges/>

2. « Évaluation de la régularisation par le travail », Ciré, décembre 2012 (en ligne) www.cire.be/evaluation-de-la-regularisation-par-le-travail/ consulté le 27 juillet 2020.

payement des lois sociales, ou des heures supplémentaires, augmentant la fraude sociale et l'exploitation. En fait la loi de 2009 a voulu satisfaire les mouvements de sans-papiers et leurs soutiens, sans chercher à assainir le marché du travail et donc sans déplaire à la droite qui, du Fédéral aux Régions et aux Communes, a mis des bâtons dans les roues de la procédure.

Tout en tirant les leçons de cet épisode décevant, le constat saute aux yeux : les personnes sans-papiers disposent bel et bien de compétences et de qualifications multiples. Des diplômes ont été obtenus au pays et en Belgique. En outre, les Services publics de l'emploi dénombrent plus d'une centaine de métiers en pénurie, pour lesquels les employeur.euse.s recherchent des candidat.e.s depuis au moins trois ans. D'un côté ; des travailleur.euse.s compétent.e.s et disposé.e.s ; de l'autre, des emplois non-pourvus. Alors l'option revient en tête devant cette absurdité : la régularisation par le travail pourrait « stabiliser » quelques personnes ; mais au risque de laisser toutes les autres sur le pavé ! Car c'est bien là que le bât blesse : il est impossible de déterminer des critères clairs de régularisation sans exclure une partie des 150 000 sans-papiers de Belgique. De plus, nous constatons chaque jour les difficultés liées à l'attribution de titres de séjours temporaires, avec l'obligation qui devient la norme de prouver des moyens de subsistance suffisants alors même que le marché du travail continue à discriminer et disqualifier socialement les personnes d'origine étrangère.

Relever le défi de trouver des solutions alternatives

Dès lors, trouver des solutions alternatives respectueuses de l'ensemble des situations : là réside le défi qui nous attend. Une première piste explorée en front commun en Wallonie est celle de contourner les insuffisances de la loi pour obtenir davantage de droits : assouplir l'accès au permis unique en permettant d'introduire une demande depuis le territoire pour une liste

de métiers en pénurie qui devra être étendue. Si la toute-puissance fédérale fait blocage, la Région peut se mobiliser sur les champs de la relance économique et aussi d'une volonté de résistance. Car au-delà du caractère utilitariste de la manœuvre, il s'agit de faire reconnaître par la Belgique l'existence sur son territoire de personnes déjà insérées dans la société malgré l'absence de titre de séjour. Le refus de l'administration pourrait ne pas faire le poids face à la puissance de leur instinct de survie et à la solidarité populaire.

La seconde piste expérimentée à Liège est celle de l'économie sociale et solidaire comme vectrice d'inclusion des travailleur.euse.s avec ou sans-papiers. Le pari est d'imaginer des systèmes coopératifs comme perspectives émancipatrices, dans lesquels les personnes exclues du marché du travail classique pourraient s'épanouir. Quelques projets réunissant des personnes avec et sans papiers sont déjà lancés : le Collectif Atemos confectionne des créations textiles vendues au profit des occupations de sans-papiers et qui contribuent à financer la SÉCU solidaire de la Voix des Sans-Papiers ; des milliers de masques faciaux ont d'ailleurs été réalisés durant le confinement. L'atelier « cuisine du monde » d'Atemos propose ses services de catering pour des événements liégeois. Le projet Univerbal forme des interprètes en milieu social qui interviennent ensuite dans les hôpitaux, les ASBL, les CPAS. Quant à Sirius-Hub, il s'agit de former des personnes très éloignées de l'emploi aux métiers du développement web. Lutter contre la disqualification sociale, l'ethnostratification du marché du travail et plus largement contre le mur de l'intersectionnalité grâce à la force des intelligences multiples. C'est d'ailleurs également le sens du projet Union Migrant Net porté par la Confédération Européenne des Syndicats (CES) et l'AMIE. Mais l'idée est aussi de valoriser l'implication des individus dans un tel système coopératif en s'inspirant par exemple de l'amendement « Emmaüs » soumis au Parlement français qui proposait de régulariser les personnes sans-papiers sur la base d'une activité durable dans un projet d'économie sociale. Ce serait une autre forme de régularisation par

le travail, dans un cadre démocratique et participatif plus respectueux de chacun.e. Un cadre à créer et à impulser, dans lequel les acteurs et actrices sociaux.ales ont un rôle crucial et fondamental à jouer.

Pour faire bouger les lignes législatives, nos Collectifs doivent prendre en considération l'ubérisation de la société et travailler la transversalité des luttes afin d'accéder au respect des droits fondamentaux de toutes les personnes, avec ou sans-papiers. Lutter collectivement pour obtenir enfin des statuts de séjour stables, démontrer l'urgence - accélérée par la crise sanitaire - du développement de modèles

économiques alternatifs. La régularisation par le travail peut constituer une option, si elle est portée collectivement sur une base de revendications claires, non limitées dans le temps, et conjointement à une volonté politique forte et assumée. Aux Collectifs de l'impulser. Aux partis de l'imposer ! Cependant, au-delà de ce cadre il faut continuer d'affirmer l'urgence d'une régularisation de plein droit basée sur des critères respectueux des différentes situations, qui procure à tous et toutes une protection sociale et facilite l'entrée régulière sur un marché du travail assaini.



8

Conclusion

Véronique ORUBA – secrétaire nationale MOC

Les bilans des régularisations précédentes ont démontré qu'elles étaient à la fois nécessaires mais aussi insatisfaisantes. En effet, même si elles ont permis de répondre à un besoin pour des dizaines de milliers de personnes sans-papiers, en leur offrant un séjour légal, elles se sont toujours inscrites dans des logiques ponctuelles, des one shot ... Ce qui nous pousse, à nouveau, à dresser les mêmes constats 10 ans plus tard : il y a encore plus de 160 000 personnes en séjours irréguliers sur notre territoire. Pourtant, les revendications d'une solution structurelle, permanente et claire sont martelées depuis 1999. Mais elles achoppent toujours face aux politiques néolibérales des gouvernements successifs. Il y a une volonté explicite de ne pas mettre en place une réelle politique migratoire au niveau belge mais aussi au niveau européen et mondial. La signature du Pacte migratoire en est un bel exemple. Elle a mis en évidence que c'est bien d'un choix de société dont il s'agit entre ouverture et fermeture. D'un côté, ceux et celles qui voient dans ce pacte les avancées en termes de justice et de droits, de liberté de circulation et les avantages de l'apport des migrants et de l'autre, ceux et celles qui poussent aux exclusions, aux discours populistes qui passent par le rejet de l'autre, les peurs et la haine.

Notre choix, comme Mouvement Ouvrier, est celui d'une société ouverte qui met au cœur de ses politiques l'égalité, la dignité et la solidarité. Sur ces valeurs, nous n'acceptons aucun compromis. Derrière les statistiques, il y a des

vies humaines, des femmes, des hommes, des enfants qui vivent sur notre territoire sans séjour légal. Ils et elles contribuent à l'enrichissement de notre pays alors qu'ils et elles vivent dans des conditions d'esclavagisme, sans identité et sans droits. Les luttes pour le combat des sans-papiers sont inscrites dans notre ADN, et nous devons nous battre avec eux et elles, pour mettre fin au système d'exploitation, d'exclusion et de non-droit. Pour mettre fin à ces injustices, le Mouvement Ouvrier s'engage à continuer, avec les sans-papiers, à dénoncer les conditions de vie inhumaines pour remettre la dignité des exclu.e.s au centre des choix politiques. Il n'est plus permis que des vies soient soumises à l'arbitraire d'une administration, d'un.e ministre qui ne respectent pas les conventions internationales qui protègent les femmes, les enfants, les familles. Le bilan des régularisations de 1999 et 2009 nous montre l'importance d'instaurer de critères clairs et permanents dans la loi ainsi que la mise en place d'une commission indépendante. Cette dernière sera à même d'offrir un espace de défense de leurs droits par les personnes sans-papiers, sans mainmise totale d'une administration. Et des critères clairs, rédigés en collaboration avec les représentant.e.s des personnes sans-papiers, pour répondre aux réalités que vivent ces personnes. Comme nous avons aussi pu le voir lors de la régularisation de 2009, un cadre est également nécessaire concernant le critère travail, c'est pourquoi nous demandons : des mesures

pour lutter contre l'exploitation des travailleur.euse.s migrant.e.s avec ou sans-papiers et la mise en concurrence de l'ensemble des travailleur.euse.s et des sanctions effectives pour les patron.ne.s qui font du dumping social et pratiquent la fraude sociale à travers cette exploitation.

L'articulation des luttes est un enjeu majeur pour réussir ce combat. Il faut l'intensifier au sein de nos organisations car il s'agit bien d'une question sociale et politique à porter à tous les niveaux aussi bien du côté francophone que du côté néerlandophone. Les comités de personnes sans-papiers sont de plus en plus organisés, ils sont aujourd'hui des acteurs et des actrices incontournables de la lutte. Les syndicats doivent aussi mettre leur force au service de la lutte, c'est ce qu'a fait la CSC, notamment en mettant en avant le fait que les personnes sans-papiers sont des travailleurs et travailleuses à défendre pour le bien de tous et toutes. Pour obtenir des victoires, il s'avère aussi nécessaire de mobiliser d'autres pans de la société, comme ce qui

fut le cas en 1999 et 2009 : monde universitaire, personnalités, médias, patron.ne.s, etc. Ce n'est qu'en créant une forte adhésion et en utilisant des leviers puissants de mobilisation que le mouvement pourra se faire entendre des décideur.euse.s.

Cette demi-journée d'étude nous aura fourni un éclairage sur les évaluations des régularisations précédentes, nécessaire, pour ne pas commettre les certaines erreurs du passé. Il est important, dans une démarche d'éducation permanente, d'outiller nos militant.e.s, nos permanent.e.s, nos responsables aux enjeux de ce combat qui va s'amplifier sur le terrain dans les mois et années à venir. Il devient urgent et nécessaire que le gouvernement fédéral en prenne la mesure et réponde à la demande formulée par tout un pan de la société, notamment en l'inscrivant dans la déclaration gouvernementale. À nous de mettre la pression et de se battre avec les sans-papiers. C'est un enjeu démocratique, une question d'humanité, d'égalité et de solidarité !



Ouvrages

- Khader BICHARA, *Penser l'immigration et l'intégration autrement : une initiative belge inter-universitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- Marie GODIN et Andréa REA, *La situation sociale et économique des personnes ayant bénéficié de la procédure de régularisation en 2000 (loi de 1999)*, Recherche financée par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, CECLR Publisher, Septembre 2008.
- Jean-Michel LAFLEUR et Abdeslam MARFOUK, *Pourquoi l'Immigration?*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2017 (collection Carrefours) (en ligne) https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/215503/1/Livre_Lafleur&Marfouk.pdf consulté le 27/07/2020
- Tiffany LESCEUX, *Politiques de régularisation et mouvement sans-papiers : Analyse du processus d'élaboration des instructions de juillet 2009*, Bruxelles, mémoire défendu à l'ULB, 2011.
- Anne MORELLI, *Histoire des étrangers et de l'immigration en Belgique de la préhistoire à nos jours*, Bruxelles, Couleur Livres, 2004.
- Marco MARTINIELLO, *Immigration et intégration en Belgique francophone : État des savoirs*, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2007, pp. 103-140.
- Johanna SIMEANT, *La grève de la faim*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2009.

Articles

- « Régularisation, où en est-on ? », Ciré, novembre 2014 (en ligne) www.cire.be/regularisation-ou-en-est-on/ consulté le 27 juillet 2020.
- « Évaluation de la régularisation par le travail », Ciré, décembre 2012 (en ligne) www.cire.be/evaluation-de-la-regularisation-par-le-travail/ consulté le 27 juillet 2020.
- « La régularisation fonctionne si les règles du jeu sont claires. Note d'évaluation », Forum Asile et Migrations, juillet 2011 (en ligne) www.cire.be/la-note-d-evaluation-de-la-regularisation-par-le-forum-asile-et-migrations-juillet-2011/ consulté le 27 juillet 2020.
- « Texte de l'UDEP lu en Commission de l'Intérieur de La Chambre », dans Ciré, *Donnons un visage aux sans-papiers*, Bruxelles, 2006, pp. 63-70.
- Hafida BACHIR, « Femmes sans papiers : la régularisation devient une urgence ! », *Politique*, 24 mai 2019 (en ligne) <https://www.revuepolitique.be/femmes-sans-papiers-la-regularisation-devient-une-urgence/> consulté le 24 août 2020.
- Mathieu BIETLOT, « Dix ans de luttes et montée en puissances des sans-papiers », *Année Sociale*, n°41, 2006.
- Eric BUYSENS, « Travail et migration : manquements politiques et défis syndicaux », *Politique*, Hors-série, 7 septembre 2010 (en ligne) <https://www.revuepolitique.be/travail-et-migration-manquements-politiques-et-defis-syndicaux/> consulté le 27 juillet 2020.
- Collectif soutiens/migrants Croix-Rousse-Colleège sans frontières Maurice Scève, « Pour une régularisation des migrants sur le sol français et européen », *Libération*, 4 avril 2020 (en

- ligne) www.liberation.fr/debats/2020/04/10/pour-une-regularisation-des-migrants-sur-le-sol-francais-et-europeen_1784479 consulté le 27 juillet 2020.
- François CORBLAU, « 1999-2009. Brève histoire de la 'régul' », *Migrations Magazine*, n°1, hiver 2009-2010, pp. 22-28.
- Laurence DELPERDANGE, « Inaccessible équation ? », *Contrastes*, mai-juin 2020 (en ligne) <http://www.equipespopulaires.be/wp-content/uploads/2020/07/c5-20-p14a16.pdf> consulté le 24 août 2020.
- Alexis DESWAEF, « Sans papiers, avec critères », *Migrations Magazine*, n°1, hiver 2009-2010, pp. 6-9.
- Jean-Marie FAUX, « Asile: aux origines de la question des sans-papiers », *Démocratie*, 1er septembre 2008 (en ligne) http://revue-democratie.be/index.php?option=com_content&view=article&id=596:asile-aux-origines-de-la-question-des-sans-papiers&catid=19&Itemid=147 consulté le 24 août 2020.
- Mikael FRANSSSENS, « La politique française de régularisation du séjour sur base du travail », *Ciré*, février 2020 (en ligne) www.cire.be/la-politique-francaise-de-regularisation-du-sejour-sur-base-du-travail/ consulté le 27 juillet 2020.
- Henry GOLDMAN, « Blanchir le séjour par le travail », *Migrations/Magazine*, n°1, hiver 2009-2010.
- Coralie HUBLAU, « Union Européenne, 1996-2008. Des régularisations qui ne disent pas leur nom », *Migrations Magazine*, n°1, hiver 2009-2010, pp. 34-38.
- Elodie JIMENEZ, « INTERVIEW de Eva Jiménez Lamas et Magali Verdier : Travailleuses domestiques sans-papiers, la lutte au grand jour », *Démocratie*, 3 mars 2020 (en ligne) http://revue-democratie.be/index.php?option=com_content&view=article&id=1387:interview-de-eva-jimenez-lamas-et-magali-verdier-travailleuses-domestiques-sans-papiers-la-lutte-au-grand-jour&catid=19&Itemid=147 consulté le 24 août 2020.
- Estelle KRZESLO, « Les droits des travailleurs sans papiers : dilemme syndical », *Agenda Interculturel*, n° 290-291, février-mars 2011, pp. 34-38.
- Jean-François MACOURS et Ana RODRIGUEZ, « La « régul » contre le travail au noir », *Migrations/Magazine*, n°1, hiver 2009-2010.
- Grégory MAUZÉ et Youri LOU VERTONGEN « Les sans-papiers de la CSC, une tentative concrète de convergence des luttes », *Démocratie*, juin 2016 (en ligne) http://revue-democratie.be/index.php?option=com_content&view=article&id=1191:les-sans-papiers-de-la-csc-une-tentative-concrete-de-convergence-des-luttes&catid=61&Itemid=201 consulté le 24 août 2020.
- Grégory MAUZÉ, « Immigration : le défi des syndicats », *Politique*, n° 94, mars-avril 2016 (en ligne) <https://www.revuepolitique.be/le-defi-des-syndicats/> consulté le 24 août 2020.
- Youri Lou VERTONGEN, « Continuités et récurrences au sein de la lutte des sans-papiers en Belgique », *Cahier CIEP Pluralité de mobilisations et convergence des luttes*, n°22, février 2017 (en ligne) www.ciep.be/images/publications/CahierCIEP/Cah.CIEP22.pdf consulté le 24 août 2020.

Sites internet

- Coordination et Initiative pour les Réfugiés et Étrangers (Ciré) : www.cire.be
- Plate-forme mineur en exil : www.mineursenexil.be
- Myria : www.myria.be/fr
- La migration en chiffres : Eurostat : <http://ec.europa.eu/eurostat>
- Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA) : www.cgra.be/fr/chiffres
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) : www.unhcr.org/fr
- OCDE : www.oecd.org/fr
- PICUM : les migrants en Europe et la Covid 19 <https://picum.org/covid-19migrantsineurope/>

Avec le soutien



de Mouvement Social, scrl

Éditeur responsable : Mario BUCCI, chaussée de Haecht, 579 - 1030 Bruxelles. DCI