

CONTEXTE EUROPEEN

Caractéristiques de la régularisation luxembourgeoise

Enfin une régularisation au Luxembourg. Tiendra-t-elle ses promesses? Quels sont les problèmes et comment ont-ils été abordés dans d'autres pays européens?



Dans les locaux de la cellule de régularisation. Le guichet de toutes les espérances ... et de toutes les déceptions.

(Photos: Christian Mosar)

François Biltgen vante la régularisation luxembourgeoise comme une des plus généreuses d'Europe. Mais selon quelle échelle cela se mesure-t-il? Faut-il considérer les critères d'admission? le taux d'acceptation des demandes? la situation réelle des sans-papiers? Nous nous contenterons de caractériser point par point les choix luxembourgeois et de mettre en évidence leurs forces et leurs faiblesses.

"Le choix d'une procédure administrative présente l'avantage d'être rapide et de permettre beaucoup de flexibilité dans le cadre des critères définis", a expliqué le ministre du Travail, François Biltgen. Par exemple, une approche plus juridique rendrait compliquée l'acceptation de dossiers mal remplis mais remplissant les conditions par ailleurs. Si la régularisation luxembourgeoise ressemble par de nombreux aspects à celles des pays d'Europe du Sud (voir plus loin), le choix du gouvernement de ne pas se fonder sur une loi s'en démarque.

Procédure administrative

Dans l'étude comparative "Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union européenne", il est signalé qu'aux Pays-Bas et en Belgique, les nombreux re-

cours et le débat public autour de procédures administratives peu réglementées ont conduit les gouvernements à définir des critères clairs, respectivement à passer par une loi. Ainsi en Belgique, "le demandeur pourra tenter de contester avec quel-

ques chances de succès une décision négative qui serait prise alors que son cas rentrait manifestement dans les hypothèses de régularisation envisagées par les circulaires, si les motifs de refus avancés par l'administration n'apparaissent pas fondés ou encore

une décision négative qui ne rencontrerait pas les motifs spécifiques qu'il avance et qui devrait amener l'administration à s'écarter de la circulaire." (p. 60) A l'inverse, dans un sens négatif pour les candidat-e-s à la régularisation, en Grande-Bretagne, "les pos-

sibilités de recours pouvant être introduits à l'encontre d'une décision de refus se trouvent limitées par le fait que les normes en matière de régularisation ne sont pas intégrées aux 'immigration rules' et ne prennent que la forme de circulaires administratives." (ibid.)

François Biltgen ne nie pas qu'au niveau des recours, la procédure administrative est moins favorable, vu qu'elle ne permet qu'un recours en annulation. A l'ASTI, on craint que des refus pourraient ne pas se fonder sur le non-respect des critères mais sur la loi sur les étrangers. Ainsi un recours en annulation n'aurait aucune chance de passer, puisque le refus serait juridiquement inattaquable.

L'étude comparative citée distingue entre des régularisations individuelles et collectives: "Une opération est dite individuelle lorsque les critères d'évaluation laissent à l'autorité compétente une marge d'appréciation plus ou moins large, voire même un pouvoir discrétionnaire dans le cas des procédures inorganisées. Il s'agit en général de procédures qui mettent l'accent sur la protection des personnes concernées. Une régularisation est dite collective lorsque les critères d'évaluation sont objectifs et peuvent éventuellement amener à la reconnaissance d'un véritable droit à la régularisation dans le chef des demandeurs." (p.29)

En Belgique, le choix d'une procédure individuelle est à l'origine des principaux déboires - après un an et demi, seul un tiers des dossiers a pu être clôturé. La procédure luxembourgeoise est plutôt collective. Cependant, sa base légale est floue - s'agit-il

Ingrats!?

(RK) - Voilà qu'on leur donne leur régularisation, et ils ne sont toujours pas contents. C'est un peu l'attitude du gouvernement envers les ONG qui continuent de critiquer les mesures du gouvernement. En matière de protection de l'environnement, un discours semblable est souvent tenu. Comme si les militant-e-s écologistes respectivement des Droits Humains et de soutien aux étrangers n'étaient que des lobbies défendant leurs intérêts. En vérité, ils et elles défendent un bien public, aussi bien sur un plan moral que sur un plan utilitaire.

Ce dernier point n'est sans doute pas évident dans le domaine des Droits Humains. Citons ce qu'écrit Philippe de Bruycker sur l'intérêt que peuvent trouver les institutions étatiques à procéder à des régularisations: "L'Etat lui-même y gagne en tant que garant d'un ordre social organisé, ce qui explique que les régularisations transcendent le clivage politique gauche-droite, des partisans d'un Etat fort et organisé pouvant se résoudre à organiser ce genre d'opération, à condition de pouvoir réaffirmer en même temps leur détermination dans la lutte contre toute nouvelle immigration illégale. La régularisation constitue en effet pour les pouvoirs publics une manière de remettre de l'ordre dans la population étrangère se trouvant sur son territoire. On prendra pour exemple le rapport grec selon lequel la régularisation de 1996, présentée d'ailleurs comme une obligation à char-

ge des intéressés plutôt que comme une possibilité, est apparue comme la seule alternative face au développement de l'immigration illégale et ses conséquences en termes de criminalité, corruption et xénophobie, dès lors que la politique de renvoi des clandestins avait échoué. Les avantages pour l'État ne sont pas négligeables: les étrangers régularisés seront dénombrés, alors que la présence des clandestins est par définition un phénomène impossible à quantifier; les risques de déviance de personnes à qui l'État offre la chance de s'intégrer à la cité s'en trouvent réduits: ces personnes se trouveront moins à la merci de criminels profitant de leur situation précaire pour mieux les exploiter de diverses manières et pourront également, si l'on a bien voulu tirer sur le plan du droit de travailler les conséquences qui devraient nécessairement découler de la régularisation de leur statut administratif, quitter le monde du travail clandestin et donc s'acquitter de leurs impôts et cotisations de sécurité sociale dans le cadre d'un emploi déclaré."

Que notre gouvernement admette que le fait de régulariser est d'abord une mesure dictée par le bon sens, avant d'être une preuve de son infinie magnanimité. Surtout si, comme Luc Frieden ne cesse de l'annoncer, le gouvernement entend profiter de cette "B. A." pour justifier l'expulsion des victimes d'une politique d'asile ultrarestrictive.

vraiment d'un droit? - et la marge d'appréciation se révélera peut-être plus large que les critères ne le laissent entrevoir, aux dépens des demandeurs sans doute.

Séjour et entrée

La durée de résidence exigé est relativement courte: trois ans, respectivement un an et demi pour celles et ceux qui ont un travail. Cela est typique pour une régularisation couplée à une intégration par le travail, par opposition à des régularisations inconditionnelles fondées sur la durée du séjour, comme en France et au Royaume-Uni. On peut considérer que cela respecte les droits humains de ceux et celles ayant pu développer des attaches au Luxembourg. Mais cela ne résout pas la question du sort des autres personnes, notamment celles arrivées après le 1er juillet 1998 et n'ayant pas de travail et toutes celles arrivées après le 1er janvier 2000.

La manière dont on est entré-e sur le territoire peut être un critère important. Ainsi l'Allemagne ne régularise en général que les demandeurs/ses d'asile. Si la procédure luxembourgeoise est également ouverte aux sans-papiers, certaines exclusions appellent des remarques. Ainsi les artistes de cabaret sont exclues d'office, alors qu'en Belgique, une clause spécifique existe pour des personnes victimes de la traite des êtres humains. De même les personnes entrées comme étudiant-e-s ont souvent été incluses dans les procédures d'intégration par le travail - il est vrai qu'elles ont été pénalisées mais pas exclues en France et en Belgique.

Alors que les délais dans lesquels les dossiers peuvent être introduits sont souvent courts. Mais le Luxembourg exige un passeport en cours de validité plutôt que, comme par exemple en Belgique, une pièce d'identité quelconque. Un délai de deux mois pour, le cas échéant, renouveler un passeport, est excessivement court. Erny Dornseiffer, responsable en chef de la cellule de régularisation, admet qu'il y aura un problème, mais: "... rien n'a été prévu pour l'instant - il faudra voir le 13 juillet comment traiter les personnes dont le passeport n'est toujours pas arrivé." Signalons que l'Italie a mis en place un système de "réservation" de dossiers en attendant de pouvoir présenter les documents exigés.

Intégration par le travail, voilà le maître mot du discours de François Biltgen, reprenant un principe utilisé par Luc Frieden à l'égard des réfugiés de Bosnie. Les personnes sans travail demandant une régularisation devront trouver un emploi endéans six mois. En cela la procédure luxembourgeoise

se rapproche de celles d'Europe du Sud, que l'on peut caractériser comme suit: "Ces Etats pratiquent des régularisations ponctuelles sans formuler d'exigences en termes de durée de séjour des étrangers illégaux (il faut simplement être présent sur le territoire à une date fixée). Les régularisations qu'ils pratiquent mettent l'accent sur l'aspect économique en exigeant principalement des demandeurs une intégration au circuit du travail." (p.55)

Intégration par le travail

En France et en Belgique, ce sont plutôt les preuves d'intégration sociale qui ont joué un rôle. Aux Pays-Bas par contre, l'intégration par le travail a été restreinte aux salarié-e-s cotisant à la Sécurité Sociale. Comme dans les pays du Sud, le Luxembourg passe l'éponge sur le travail au noir. Cependant il n'est pas prévu de dispenser les patrons des arriérés de cotisations. "Nous ne les dénoncerons pas auprès de la Sécu, mais celle-ci aura les moyens de les repérer si elle veut", explique Erny Dornseiffer. Pas très encourageant pour les patrons ... La course aux emplois s'annonce plus serrée que prévu. L'argument du besoin de main d'oeuvre avancé par les ONG se tournerait-il contre les sans-papier?

Le fait d'inclure dans la procédure de régularisation des demandeurs/ses d'asile à

années, simultanément à la diminution sensible des taux de reconnaissance de la qualité de réfugié. Il en résulte ce qu'on a appelé la crise du droit d'asile, qui a dans certains cas amené les Etats à tirer les conséquences de leurs difficultés à gérer efficacement de telles procédures. C'est ainsi que la longueur d'une procédure d'asile est devenue un critère de régularisation, soit que la demande soit encore pendante au bout d'un certain temps, soit qu'elle ait reçu une réponse négative après un trop long délai d'attente." (p.68) Les Pays-Bas ont été les plus conséquents avec leur politique "des trois ans", qui donne un droit de séjour quand la présence se prolonge à cause de la lenteur - délibérée ou non - de l'administration.

Demandeurs d'asile

Les membres de "minorités du Kosovo" bénéficient d'une clause spéciale: Même arrivés après le 1er juillet 1998 (mais avant le 1er janvier 2000), ils peuvent être régularisés sans avoir eu un travail. Mais pourquoi n'a-t-on pas inclus d'autres minorités, celles du Monténégro ou celles arrivées plus récemment? Les unes comme les autres sont victimes de la politique d'asile ultra restrictive. Va-t-on les expulser? Et sinon, si on leur reconnaît un besoin de protection, alors pourquoi ne pas les inclure?

Du sans papiers aux faux papiers

(RK) - Le ministre de la Justice dénonce la "filière brésilienne" des faux passeports. "C'est une illégalité très grave que d'utiliser de faux papiers", dit-il. Ah, les vilains! Evidemment, Luc Frieden ne ferait jamais cela. Ces personnes sont-elles donc de dangereux/ses criminel-le-s, complices des faussaires? Pourquoi diable utiliser de faux papiers?

"Vu que les rapports de force pour les personnes en situation administrative irrégulière sur les différents marchés (emploi, logement) leur sont défavorables, elles restent, de façon permanente, soumises au risque de chantage, à la délation, à l'éloignement du pays. Il existe un risque réel, pour elles, de vivre dans un climat d'angoisse et d'incertitude." C'est en ces termes qu'un document signé par cinq structures chrétiennes décrivait la situation des sans-papiers. Alors, à défaut de pouvoir obtenir de vrais papiers, ceux et celles qui ont pu, s'en sont procuré de faux. Serge Kollwelter de l'ASTI confirme: "Ce n'était pas pour pouvoir entrer clandestinement, mais pour avoir une chance d'intégration." Et cela a fonctionné: "Ils sont les mieux intégrés, évidemment, ils ont un travail, une

famille, une maison", nous dit-on au CLAE. Ce joker leur a coûté, semble-t-il, jusqu'à 100.000 LUF. Dans le cas de la "filière brésilienne", il s'agit de passeports portugais utilisés par des Brésilien-ne-s et des Cap-verdien-ne-s. Ils pouvaient alors s'intégrer parfaitement dans la communauté lusophone, en gardant même leur vraie identité, en l'occurrence leur nom.

Mais ce qui semblait une chance - être lusophone - est devenu une malédiction. D'autres sans-papiers n'ont pas utilisé de faux papiers, mais c'est bien plus par manque d'occasion que par conscience de la gravité de la chose aux yeux du ministre de la Justice. C'est une question de hasard: en France, les Brésilien-ne-s restent "clean", et les Arabes se voient proposer de faux papiers. Combattre les filières des faux papiers en se vengeant sur ceux et celles qui les utilisent, cela procède de la même logique qui voudrait combattre l'industrie de la drogue en menaçant les consommateurs de peines sévères: cette forme de dissuasion est rarement efficace et représente toujours une grande injustice.

besoin pour pouvoir quitter leur pays. Ce dernier cas ne constitue pas un problème, soutient Luc Frieden, puisque s'ils ont vraiment fui la répression, ils ont droit à l'asile et n'auront pas besoin d'être régularisés. Cette logique est

dence est variable. Dans certaines circonstances, les personnes sont quand même admises", témoigne Patrick Charlier, juriste au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Notons qu'en Grèce la réguli-

trois mois de prison. Il semblerait que notre ministère de la Justice ait déjà éliminé des personnes pour de petits vols ...

Cette régularisation sera-t-elle la dernière? Le document sur les sans-papiers signé par cinq structures chrétiennes constatait: "La présence de personnes en situation irrégulière dans un pays donné constitue un phénomène structurel." La présente régularisation donnera déjà lieu à de nombreux cas de rigueur. En nous acheminant vers 700.000 travailleurs/ses, et en l'absence d'une politique d'immigration, le Luxembourg sera sûrement amené à répéter l'exercice tous les quelques ans. L'étude comparative arrive à une moyenne de 6,6 années et remarque: "Une telle fréquence à une époque où les Etats prétendent mener une politique d'immigration restrictive, témoigne de l'importance du phénomène des régularisations et de la persistance de certains flux migratoires. (...) On peut même parler d'une véritable inflation puisque 16 des 26 régularisations recensées au total ont eu lieu au cours de la dernière décennie."

Raymond Klein



La salle d'attente. Un avenir incertain pour ceux dont le passeport est périmé.

différentes étapes de leur demande n'est pas inhabituel. Cela est causé par "l'augmentation du nombre de demandeurs et, consécutivement, de l'allongement de la durée des procédures qui peuvent parfois s'étaler sur plusieurs

Un des motifs d'exclusion les plus controversés de la procédure luxembourgeoise est l'usage de faux papiers. Il y a ceux et celles qui les ont acquis alors qu'ils étaient déjà au pays (voir ci-dessus), et ceux et celles qui en ont eu

infaillible et particulièrement hypocrite quand on connaît le faible taux de reconnaissance des demandeurs d'asile.

Il est vrai qu'en Belgique, l'usage de faux papiers constitue également un motif d'exclusion. "Mais la jurispru-

sation peut également être accordée, en même temps que des poursuites peuvent être ouvertes pour usage de faux. Dans ce même pays, l'exclusion pour trouble à l'ordre public ne concerne que des condamnations d'au moins

Les citations proviennent, sauf indication contraire, de "Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union européenne", sous la direction de Philippe de Bruycker, Ed. Bruylant, Bruxelles 2000. Voir aussi: www.ulb.ac.be/assoc/odysseus