

RÉSISTANCE
ANTECEDENTS, ORIGINE ET RAISON D'ETRE DU
FORUM ASILE-MIGRATIONS

Documents d'analyse et de réflexion

Janvier 2008

rue Maurice Liétart, 31/4 – B- 1150 Bruxelles



Asbl soutenue par le Service Education permanente de la Communauté française



Centre AVEC, rue Maurice Liétart, 31/4 – B – 1150 Bruxelles

Tél. : +32/(0)2/738.08.28 – <http://www.centreavec.be>

Résistance

Antécédents, origine et raison d'être du *Forum Asile-Migrations*

Le Forum Asile-Migrations (FAM) a vu le jour à l'automne 2002. Le but de cette note est de montrer dans quel contexte il est né et à quel besoin il voulait répondre, de l'inscrire en quelque sorte dans la lignée d'un combat déjà long de la société civile pour une plus juste gestion politique de l'asile et de l'accueil des étrangers en difficulté. Une première partie rappellera à très grands traits l'évolution du problème de l'asile et les combats citoyens qu'il a suscités depuis la création du Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (1987) jusqu'à la constitution du *Mouvement National pour la régularisation des Sans papiers et des Réfugiés* en juin 1998. Une deuxième partie s'attardera sur l'action de ce mouvement, la prise de conscience causée par la fin tragique de Semira Adamu et l'opération de régularisation décidée par le gouvernement « arc-en-ciel » (1998-2000). Une troisième partie décrira le blocage de la situation à partir de 2001 et les circonstances qui ont rendu nécessaire la création du FAM. En conclusion, on esquissera une réflexion sur l'actualité du FAM et la définition de sa mission.

Les aléas de la politique d'asile en Belgique et la résistance citoyenne

La Belgique a ratifié la Convention de Genève de 1951 par une loi en date du 26 juin 1953. Cette loi confiait la compétence de reconnaître la qualité de réfugié au Ministre des Affaires Étrangères. Elle autorisait celui-ci à déléguer cette compétence à « l'autorité internationale investie par les Nations Unies de la mission de protéger les réfugiés », c'est-à-dire au Haut Commissariat pour les Réfugiés (H.C.R.) Ce fut chose faite par l'Arrêté Royal du 22 février 1954. Ce système de délégation des pouvoirs, propre à la Belgique, devait entrer en vigueur le 21 avril 1954 et le demeurer jusqu'au 1er février 1988.

Pendant longtemps ce système a fonctionné sans problème. Les demandes d'asile concernaient, soit des personnes isolées qui réussissaient à passer le rideau de fer et étaient en général accueillies à bras ouverts, soit les victimes de crises violentes et ponctuelles bien identifiées, dans des pays communistes (Hongrie, Vietnam...) ou dans des dictatures (Grèce, Chili...), qui suscitaient la solidarité internationale.

En Belgique, cette arrivée de demandeurs d'asile ne représentait qu'une part infime du flux d'immigrés. Après la seconde guerre mondiale, le pays a connu une forte immigration de main-d'œuvre, en provenance d'abord d'Italie, puis d'Espagne et de Grèce, enfin de Turquie et du Maroc (conventions signées en 1966). Une politique favorable aux familles a encouragé l'implantation stable d'une nombreuse population d'origine étrangère. En 1974, en raison de la récession économique, l'immigration de main-d'œuvre a été arrêtée et cette mesure, bien qu'elle n'ait fait l'objet ni d'une loi, ni même d'un arrêté royal, est encore en vigueur. Paradoxalement, c'est seulement le 15 décembre 1980, six ans après l'arrêt de l'immigration que fut enfin votée la loi « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », qui permettait de sortir d'un flou juridique qui laissait trop de champ à l'arbitraire de l'administration. Le chapitre 2 de cette loi (art. 48 à 57), consacré aux réfugiés, entérinait la pratique en cours.

Avec l'arrêt de l'immigration économique, deux voies d'accès demeuraient ouvertes : le regroupement familial et l'asile. Parmi les immigrés les plus récents, Turcs et Marocains surtout, il y avait encore beaucoup d'hommes seuls qui ont fait venir leurs familles dans les années qui ont suivi. L'arrêt de l'immigration de travail a été effectif pendant environ 10 ans.

La gestion de l'asile continuait sans problème. C'est au milieu des années 80 que la situation a changé. En 1981, notre pays avait enregistré 2.400 demandes d'asile dont 81,5 % furent reconnues ; dès 1985, les demandes s'élevaient à 5.300 et le taux d'acceptation était tombé à 38 %. L'accroissement du nombre des demandes s'accompagnait d'une diversification des pays d'origine et d'une moindre évidence des causes d'exil. On peut dire que chaque crise du Tiers Monde envoyait vers l'Europe son contingent de candidats réfugiés. Dès 1989, la tendance fut encore accentuée avec l'effondrement du monde communiste et l'embrasement de l'ex-Yougoslavie¹. L'État dut faire face à cette situation par des mesures d'urgence ; le système d'accueil en usage jusqu'alors fut débordé, les C.P.A.S., notamment dans la région bruxelloise, se déclaraient incapables d'assurer la subsistance des candidats réfugiés et se plaignaient des retards des remboursements de l'État. Le 13 novembre 1986 est inauguré à Bruxelles le Centre d'hébergement du Petit Château qui sera vite surpeuplé et Mme Miet Smet, secrétaire d'État à l'émancipation sociale, ébauche un « plan de répartition » des candidats réfugiés entre les communes du Royaume. C'est dans ce contexte que l'ancien système qui confiait au représentant du HCR à Bruxelles la reconnaissance du statut de réfugié fut abandonné² et que furent créées les instances nationales appropriées, à savoir le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (C.G.R.A.) et la Commission permanente de Recours des Réfugiés. La nouvelle loi fut votée le 14 juillet 1987. Le système mis en place prévoyait un examen préliminaire par l'Office de Étrangers, examen qui pouvait déjà écarter une demande comme « manifestement non fondée » et portait donc en fait sur le fond de la question. Le C.G.R.A. entra en fonction en février 1988, la Commission de recours ne fut mise en place que plusieurs mois plus tard. La procédure mise en place était longue et compliquée. Comme en outre le gouvernement avait grossièrement sous-estimé les moyens nécessaires à cette nouvelle administration, en moins d'un an, les arriérés furent considérables. L'administration et les gouvernements n'ont pas cessé depuis lors de tenter d'améliorer la situation : pas moins de trois lois nouvelles ont vu le jour en moins de dix ans : la loi Wathélet en 1991, la loi Tobback³ en 1993, la loi Vande Lanotte en 1996. Chaque modification prétend simplifier la procédure mais vise aussi à la rendre plus stricte. Les lenteurs de procédure et le climat de méfiance qui y règne trop souvent sont sans doute les causes principales de l'augmentation du nombre des illégaux ou sans papiers : beaucoup de ceux-ci sont des demandeurs d'asile déboutés après une longue procédure⁴.

Depuis l'automne 1986, période où se produisit le premier flux sensible de demandeurs d'asile, marquée notamment par l'ouverture du Petit Château, les organismes

¹ C'est en 1993 que le nombre des demandes d'asile atteignit une première pointe : 26500, avec seulement 689 demandes reconnues.

² L'État répondait ainsi à la fois au souhait du HCR d'être déchargé de cette responsabilité, peu compatible avec sa mission de protection des réfugiés et à celui des avocats et des associations de défense des réfugiés qui regrettaient l'absence de toute possibilité de recours contre les décisions du HCR.

³ Une des modifications de cette nouvelle loi fut de faire passer la matière de l'asile de la compétence du ministre de la Justice à celle du ministre de l'Intérieur.

⁴ Sur l'évolution de la législation et des procédures, voir notre article : J.M.FAUX, *Le droit d'asile dans la législation belge sur les étrangers*, dans « Que reste-t-il du droit d'asile ? » Dossier de la revue *Travailler le social*, n° 32-33, 2002, pp.18-42.

spécialisés, les services sociaux, les associations n'ont cessé de se mobiliser pour le respect du droit d'asile et un accueil humain des candidats réfugiés. Le 15 novembre 1986, le *Forum Droit d'Asile*, « association momentanée de réfugiés et de personnes et organisations impliquées dans leur accueil », organise une journée de réflexion et de sensibilisation, dont le communiqué final formule, d'une part, l'inquiétude des participants concernant les garanties d'indépendance des organes prévus (le futur C.G.R.A.) et, d'autre part, leur préoccupation sur les conditions d'accueil par les C.P.A.S. Ces deux thèmes et ces deux combats vont marquer les années suivantes. Les coordinations et plateformes se succèdent : en 1987, le *Comité de l'appel pour le droit d'asile* ; à partir de 1989, le *Comité Réfugiés 89-92*, (avec le mot d'ordre : « On a tous besoin de vivre quelque part ») ; à partir de 1992, des comités de vigilance se créent dans les différentes villes et régions du pays, avec un organe de liaison, la *Plateforme de vigilance* ; en 1995 enfin, la *plateforme pour le retrait de la loi Vande Lanotte*. À chaque projet de modification de la loi, comme à chaque changement dans la gestion de l'accueil répondent des réactions des services et associations concernés qui mobilisent plus ou moins largement l'opinion publique.

Quels sont ces services et associations ? Il faut d'abord mentionner ce qu'on appelait jadis les « agences », services spécialisés dans l'accueil des réfugiés : la Croix Rouge, Caritas, Aide aux personnes Déplacées (A.P.D.), etc., regroupés dans un organisme de coordination, le *Comité Belge d'Aide aux Réfugiés* (C.B.A.R.). Avec l'évolution institutionnelle de la Belgique, les compétences qui concernent l'insertion des réfugiés dans la société sont communautarisées : en 1987, du côté flamand, est créé l'*OverlegCentrum Integratie Vluchtelingen* (OCIV), aujourd'hui *VluchtelingenWerk Vlaanderen* ; du côté francophone, les nouvelles missions sont confiées au CIRÉ (*Centre d'Initiation pour Réfugiés et Étrangers*⁵), une organisation d'éducation permanente qui existait depuis 1954, avec pour principale mission l'enseignement du français et autres activités de formation. Il est notoire que ces organismes qui jusqu'alors travaillaient en bonne et étroite collaboration avec les autorités publiques, dès 1986 sont sur la défensive et vont participer, plus ou moins ouvertement suivant les cas, aux mouvements de contestation des projets ou décisions gouvernementales. Au même niveau de l'aide spécialisée, se retrouvent beaucoup de services sociaux locaux qui seront parfois les chevilles ouvrières des comités de vigilance. S'engagent aussi, dès le début, les associations de défense des Droits comme la *Ligue des Droits de l'Homme* et le *Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie* (MRAX), ou encore, plus spécialisée, l'*Association pour la Défense des Droits de l'Étranger* (ADDE). Du côté chrétien, se mobilisent notamment la *Commission Justice et Paix, Vivre ensemble* et les différentes composantes du *Mouvement Ouvrier Chrétien*. Enfin des organisations et partis de gauche : *Solidarité socialiste*, *Parti du travail de Belgique*... Les syndicats, C.S.C et F.G.T.B. ne paraissent pas présents comme tels.

La « résistance » à la politique du gouvernement et la dénonciation des pratiques administratives se réfèrent aux droits humains et en appellent aux autorités morales. Une initiative caractéristique est l'organisation par le MRAX, le 18 mars 1987, d'une conférence de presse où la parole est donnée à des représentants du judaïsme, de l'islam, des églises protestantes et catholique et de la pensée laïque. Quelques années plus tard, en novembre 1995, un document des évêques de Belgique *Migrants et réfugiés parmi nous* suscitera une très vive réaction du commissaire général de l'époque, Mark Bossuyt, à cause d'une phrase où ils osaient affirmer : « Le danger de mourir de faim, pour ceux qu'on appelle les réfugiés

⁵ Depuis 1996, le sigle CIRÉ signifie *Coordination et Initiatives pour et avec Réfugiés et Étrangers*.

économiques, ne diffère pas essentiellement du danger de mort résultant de persécutions pour des motifs politiques ou religieux ».

On entrainait alors, peut-on dire, dans une nouvelle phase, et de la politique d'asile, et de la résistance. En raison des retards accumulés, le nombre des personnes en situation irrégulière est devenu considérable. Le centre de l'attention s'est peu à peu déplacé de l'accueil des demandeurs d'asile vers la protection des déboutés ou la résistance aux centres fermés, puis vers la question plus générale des illégaux. Dès 1993 a été créée à Bruxelles la structure *Steunpunt begeleiders uitgeprocedeerden* (Point d'appui aux personnes déboutées) qui deviendra en 1997 *Steunpunt Mensen zonder papieren*.

Annoncé en septembre 1995, le projet de loi Vande Lanotte soulève une opposition sans précédent : 240 organisations, bien au-delà des « spécialistes », signent la *Plateforme pour le retrait*. Une grande manifestation, le 31 mars 1996 scande le slogan : « Les étrangers ne sont pas un danger, ils sont en danger ». La Commission de l'Intérieur de la Chambre a procédé à de larges auditions, mais finalement la loi est votée le 4 avril 1996. En évoquant la loi en octobre, le Sénat fait renaître l'espoir ; la haute Assemblée finira pourtant par voter la loi un an plus tard, tout en décidant que celle-ci devra faire l'objet d'une évaluation périodique. Paradoxalement, alors que la législation se durcit, le CIRÉ organise et porte pendant un an une grande exposition interactive sur l'asile, subsidiée par certains pouvoirs publics, alors qu'elle constitue en fait une critique virulente des politiques européennes en la matière.

Les services sociaux, les associations, certains milieux politiques ont pris conscience qu'il n'y avait pas seulement un problème de gestion de l'asile mais plus largement la réalité d'un nouveau mouvement migratoire complexe et aux contours essentiellement mouvants. On commence à parler des illégaux, à envisager la nécessité d'une opération de régularisation comme il y en eut une en 1974 en Belgique, comme il en est beaucoup d'exemples alors en divers pays européens, afin d'assainir la situation. C'est dans ce contexte que se constitue en juin 1998 le *Mouvement national pour la Régularisation des Sans papiers et des Réfugiés* (M.N.R.S.P.R), dont l'intitulé même dit l'élargissement de la perspective. Mais, avant même que cette coordination ait commencé sa campagne, la naissance d'un autre groupe, le *Collectif contre les expulsions* et surtout la fin tragique de Sémira Adamu, étouffée par des gendarmes lors d'une tentative d'expulsion, le 22 septembre 1998, auront donné à leur combat une intensité nouvelle.

Le Mouvement National et la régularisation de l'an 2000.

Le M.N.R.S.P.R.se présente à la presse le 14 juillet 1998. Il rassemble à sa création 32 associations, flamandes et francophones, parmi lesquelles l'OCIV et le CIRÉ qui en sont les chevilles ouvrières ; on voit apparaître la FGTB et la CSC. Le Mouvement propose un plan en quatre points : une mesure ponctuelle de régularisation pour tout étranger qui peut attester d'un séjour de cinq ans en Belgique et des mesures structurelles : régularisation de toute personne qui est depuis trois ans en procédure, examen individualisé de la demande pour les autres et statut de protection complémentaire pour les personnes provenant de pays en crise grave. Il annonce pour le 25 septembre une nouvelle conférence de presse pour lancer une campagne de sensibilisation grand public (le symbole du masque, les parrainages, etc.)

Mais, tandis que cette vaste concertation se met laborieusement en place, des militants de base se sont engagés dans une action plus directe en s'en prenant à l'aspect le plus odieux de la politique d'asile, les expulsions forcées. Depuis le 20 avril, des membres du *Collectif contre les Expulsions d'Étrangers* se rendent régulièrement à l'aéroport de Zaventem, lorsqu'ils apprennent que des étrangers vont être rapatriés contre leur gré ; ils parlent avec les passagers et les pilotes, sachant que si des passagers s'opposent à cet embarquement, l'avion ne décollera pas. En juillet, une manifestation organisée par le même groupe au 127 bis⁶ de Steenokkerzeel entraîne l'évasion d'une vingtaine de personnes. Le Collectif soutient notamment Semira Adamu, une jeune femme nigériane, qui a fui son pays pour ne pas être mariée de force à un homme de 65 ans ; en juin, il a fait échouer une première tentative de rapatriement. Le 22 septembre, lors d'une nouvelle tentative, les gendarmes réduisent la résistance de la jeune femme par la technique du coussin ; étouffée, elle doit être transférée à l'hôpital où elle décède quelques heures plus tard.

L'émotion est vive. Le ministre de l'Intérieur, Johan Vande Lanotte démissionne ; il est remplacé par un autre socialiste flamand. Luc Van den Bossche. Celui-ci essaie de faire face : il crée une commission pour étudier les conditions d'expulsion ; il fait part des critères qu'il entend suivre pour d'éventuelles régularisations par application de l'article 9, al.3⁷. Mais il maintient le cap de la politique de ses prédécesseurs, notamment en ce qui concerne les centres fermés. Celui de Vottem est créé fin 1998 et un Arrêté Royal du 4 mai officialise le régime des centres. C'est dans ce contexte que la campagne du M.N.R.S.P.R démarre et se poursuit. En octobre 1998, des sans papiers occupent des églises à Bruxelles (Béguinage), Liège, Anvers, Verviers et Mons. Certains d'entre eux entreprennent des grèves de la faim. Plusieurs actions de sensibilisation et manifestations vont ponctuer les mois suivants. Mais le mouvement de résistance est traversé par une tension : le M.N.R.S.P.R. et surtout les grandes organisations qui l'animent sont contestés par le *Collectif contre les expulsions* et d'autres associations radicales qui revendiquent des papiers pour tous, la suppression des centres fermés, la fin des expulsions. C'est le slogan « Frontières ouvertes ». La tension se fait sentir aussi à l'intérieur d'associations comme la Ligue des Droits de l'Homme ou le MRAX. C'est une donnée qui s'avèrera permanente dans la suite et qu'on ne peut sans doute pas éliminer dans une société démocratique ; nous y reviendrons.

Après quatre ans d'une législature qui a été marquée par le dysfonctionnement des institutions dans l'affaire Dutroux et se termine avec la crise de la dioxine, les élections du 13 juin 1999 donnent naissance à un gouvernement de composition inédite, « l'arc-en-ciel ». Au sein de celui-ci, les écologistes (Écolo et Groen) qui s'étaient fort engagés notamment contre les centres fermés, soutenus surtout par le Parti Socialiste, vont faire adopter ce qui jusque là avait été rejeté systématiquement, le principe d'une opération de régularisation. La déclaration gouvernementale promet, en matière d'asile, d'unir humanité et fermeté. Pourtant le nouveau ministre de l'Intérieur, Antoine Duquenne (Mouvement Réformateur), souffle d'abord le froid en organisant une opération d'expulsion de Roms slovaques qui vaudra à la Belgique une condamnation de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Il provoque aussi la panique de l'administration en annonçant une refonte complète des

⁶ Le Centre 127 bis est un centre fermé créé en 1994I dans les environs de Bruxelles (le 127 est à l'aéroport).

⁷ Cet alinéa de la loi de 1980 prévoyait la possibilité pour le ministre d'accorder le séjour en Belgique en dehors des procédures ordinaires, « lors de circonstances exceptionnelles ». Beaucoup de discussions ont tourné autour de l'interprétation de ces « circonstances exceptionnelles » qui paraissait laisser trop de place à l'arbitraire. Lors de la dernière révision de la loi (15 novembre 2006), cet alinéa a été abrogé et remplacé par des articles 9 bis et 9ter qui introduisent un certain nombre de critères limitant et balisant les pouvoirs du ministre.

institutions et des procédures (réforme qui n'aboutira, partiellement, qu'en juin 2006). Mais, après quelques péripéties, il met tout de même en route l'opération de régularisation.

Il avait d'abord voulu l'organiser par simple arrêté royal, mais le Conseil d'État estime qu'une pareille opération implique une modification de la loi. C'est donc une loi, votée le 22 décembre 1999, qui l'organise. Quatre catégories de personnes pourront bénéficier de la régularisation : les demandeurs d'asile qui n'ont pas reçu de décision exécutoire dans un délai de quatre ans (trois s'ils ont des enfants en âge d'école) ; les personnes qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, ne peuvent retourner dans leur pays ; celles qui sont gravement malades ; enfin les personnes qui peuvent faire valoir des circonstances humanitaires et ont développé des attaches sociales dans le pays. Ces critères recourent en partie ceux que défendait le M.N.R.S.P.R. mais restent en retrait par rapport à ceux-ci en abandonnant notamment l'idée d'une régularisation possible à titre ponctuel pour toute personne vivant dans le pays depuis cinq ans, quel que soit son statut. L'opération démarre le 10 janvier 2000, il faut bien le dire, dans un certain scepticisme : les critères semblent limitatifs, difficiles à établir, la décision finale dépend toujours du ministre... Certains services sociaux déconseillent même à des illégaux de se manifester de peur que cela ne se retourne contre eux... Pourtant entre le 10 janvier et le début février quelque 32.000 dossiers sont déposés, concernant plus de 50.000 personnes. L'opération met du temps à s'organiser : les chambres de la Commission (un magistrat, un avocat, un représentant d'une organisation) n'ont été vraiment opératoires qu'en juillet 2000 ; l'opération qui était censée durer un an en a pris plus du double. Mais globalement elle a été positive. Sous l'influence notamment de représentants d'organisations compétents et motivés et de plusieurs magistrats et avocats, la Commission a élaboré une jurisprudence favorable aux demandeurs, interprétant la loi « comme une loi de régularisation et non d'exclusion », selon le mot de M.Christian Coppens, premier président des chambres. Environ 80 % des demandes ont été acceptées. Dans un moment de grâce, un traitement humain des dossiers a pu s'imposer à l'administration et se faire reconnaître du monde politique. Du point de vue des associations, c'était une victoire, la preuve qu'une politique raisonnable et généreuse n'était pas impossible. Du point de vue officiel, n'avait-on pas atteint l'objectif qui avait justifié la mesure : assainir la situation et pouvoir repartir d'un bon pas dans un traitement rapide, équitable et efficace des dossiers qui excluait à l'avenir tout encombrement ? C'était compter sans les aléas de la vie internationale et les pesanteurs de l'administration.

Aux origines du Forum Asile Migrations.

Pendant que se poursuit laborieusement l'opération de régularisation (elle ne s'achèvera que début 2003), la vie continue. L'année 1999 avait connu un premier pic dans le nombre des demandes d'asile : 35.778. 75 % d'entre elles proviennent de l'Europe centrale et orientale, 37,2 de l'ex-Yougoslavie (nous sommes en pleine crise du Kosovo). En 2000, il y en aura 42.691. Le projet de réforme profonde de la procédure, annoncé par le ministre Duquenne dès l'automne 1999, est l'objet de critique de la part des associations et de discussion au sein même du gouvernement. Mais deux circonstances vont changer la donne. Le gouvernement inscrit dans la loi-programme de 2000 la décision, qui entrera en vigueur début janvier 2001, de ne plus donner l'aide sociale en espèces aux demandeurs d'asile en procédure de recevabilité mais de les héberger dans des centres ouverts. En même temps, un nouveau Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides entrera en fonction, M. Pascal Smets qui avait jusque là au cabinet de l'Intérieur (et dès avant l'arrivée du ministre Duquenne) la supervision de ce qui concernait l'asile. Celui-ci, en bonne entente, semble-t-il,

avec l'Office des Étrangers, entreprend de donner à la procédure un rythme beaucoup plus rapide. Il applique le principe « Last In First Out » (dont on a fait l'acronyme LIFO) : les dernières demandes (introduites après le 1^{er} janvier 2001) sont traitées en priorité et rapidement afin de donner un signal aux éventuels demandeurs. Est-ce l'effet de ces mesures : le nombre des demandeurs d'asile diminue fortement : alors que, pour les six derniers mois de 2000, on avait enregistré 26.726 demandes, on n'en compte plus que 12.673 au premier semestre de 2001 (il y en aura 25.459 pour l'année entière). Dans les premiers jours de 2002, le ministre fait état de cette diminution ; ainsi que du rapatriement de 15.000 déboutés dans l'année écoulée, et, « devant des évolutions si encourageantes », informe que le gouvernement ne croit plus nécessaire de mettre en œuvre la réforme projetée. Mais on ne dit rien des personnes dont les dossiers avaient été déposés avant le 1^{er} janvier 2001 et étaient encore pendents à cette date : soit 47.500 dossiers de l'aveu même du Commissaire général⁸. Ainsi, pendant que l'opération de régularisation qui était censée assainir la situation, arrive péniblement à son terme, on a laissé sans vergogne s'accumuler à nouveau les arriérés avec toutes les conséquences pénibles que cela entraîne.

C'est devant cette situation de blocage que plusieurs des protagonistes de l'ancien M.N.R.S.P.R. vont prendre l'initiative de susciter une nouvelle concertation pour réclamer une politique de l'asile plus efficace, plus juste et plus humaine. Le *Forum Asile Migrations* (FAM) se constitue à l'automne 2002 : à partir de novembre, plusieurs groupes de travail élaborent un ensemble de propositions qui représentent « une véritable alternative à la politique du gouvernement ». Cinq chapitres abordent successivement les causes des migrations, les migrations (différents statuts), l'asile, la non-discrimination et tout ce qui concerne l'accès au territoire et l'éloignement (centres fermés, éloignements forcés, double peine...). Le champ est large. La participation aussi : autour de quelque vingt organisations qui portent l'initiative, il y aura bientôt jusqu'à 120 adhésions, organisations grandes et petites, des deux communautés linguistiques⁹. Aux manettes, les deux « spécialistes » : l'OCIV, (qui deviendra bientôt Vluchtelingenwerk Vlaanderen) du côté flamand, le CIRÉ du côté francophone. Je ne vais pas ici reprendre l'histoire du FAM depuis sa naissance¹⁰. J'en évoquerai seulement quelques traits caractéristiques.

Malgré l'étendue du champ couvert par le programme, l'attention et l'action du FAM vont vite se concentrer sur la régularisation des sans papiers¹¹. À cela bien des raisons : outre la situation de départ (les fameux arriérés dus au choix politique du C.G.R.A.), il y eut la participation active des principaux intéressés, personnes elles-mêmes déboutées ou se trouvant en longue procédure. Dans le bureau du FAM, dès le début, on trouve un représentant de *L'ambassade universelle*, ce groupe de sans papiers qui occupent l'ambassade désaffectée de Somalie et en ont fait un lieu de résistance. En 2004 naît *l'Union de Défense des Sans Papiers* (UDEP), qui va s'organiser dans plusieurs villes et sera la cheville ouvrière de la grande vague d'occupations d'églises et autres lieux publics qui se développe entre mars et juin 2006. Le FAM met au point une revendication bien précise en la matière : inscription dans la loi de critères de régularisation et institution d'une commission permanente et il se tiendra fermement à cette position. Il maintient la pression sur le monde politique par des

⁸ Non sans cynisme, Pascal Smet déclarait : « Nous nous occuperons plus tard de ce problème. Le grand défi c'est de réussir à gérer les nouvelles arrivées » (d'après *Migration News Sheet*, février 2001, p.10).

⁹ Déjà engagé dans les coordinations précédentes, le Centre AVEC participe à la création du FAM. Il en assure dès le début le secrétariat pour la partie francophone et, depuis novembre 2006, le secrétariat bilingue.

¹⁰ On pourra consulter le site du FAM : www.f-a-m.be

¹¹ Signalons toutefois l'attention du FAM au problème des centres fermés qui fit l'objet d'une campagne de sensibilisation en 2006.

actions significatives comme la visite de St Nicolas et du Père Noël aux bureaux des partis en 2004, les files d'attente en 2005 (qui conduisent à un engagement du ministre de l'Intérieur de régulariser discrètement les personnes en longue procédure) et tout un ensemble d'actions en 2006 (qui malheureusement ne parviendront pas à faire inclure dans la nouvelle législation sur l'asile des précisions sur la régularisation). Pour que le problème reste présent à l'opinion publique, le FAM organise encore en 2007 la campagne de sensibilisation « Qui peut rester ? » et une grande manifestation le 17 juin. Entretemps il y a eu des séances d'information pour les membres et surtout la vigilance du bureau et le lobbying politique dont celui-ci assume la charge – d'ailleurs parfois peu distincte de l'action des grandes organisations membres.

Actualité et raison d'être du FAM. Quelques réflexions.

Il nous a paru utile de faire ce rapide parcours historique et de remonter jusqu'au surgissement du problème des demandeurs d'asile en 1986 et à la création du C.G.R.A. pour situer la naissance du FAM et faire ainsi mieux percevoir son sens et sa raison d'être. Au cours de ces 22 ans, on perçoit une assez profonde évolution de la problématique et en même temps une grande continuité dans la résistance démocratique à une politique et à une pratique administrative qui ont trop remplacé le souci de la protection par celui du contrôle.

Quand, à l'automne 1986, commence à se poser un problème des demandes d'asile, le premier souci est celui des conditions d'accueil. Ce sont les « agences », les services sociaux qui ont la main. Très vite, avec le retrait du H.C.R. et le projet de loi créant le C.G.R.A., l'attention va se fixer davantage sur la législation et la mise en marche des procédures. Les associations de Défense des Droits de l'Homme comme la Ligue, le MRAX ou l'ADDE sont en première ligne. Elles le resteront dans les années suivantes, alors que la complication de la loi et les retards administratifs provoquent un arriéré chronique et que trois ministres successifs tentent d'y remédier par des changements législatifs. De plus en plus on parle de « déboutés ». Enfin, dans les dernières années du siècle, un nouveau terme s'impose, élargissant la problématique : les sans papiers. Le problème des demandeurs d'asile s'inscrit dans une problématique plus large : celle des nouvelles migrations. À l'occasion de la régularisation de 2000, à côté des demandeurs d'asile déboutés, de nombreux autres illégaux sortent de l'ombre, et on les verra affluer plus tard dans les églises occupées.

Au fil de cette évolution, une continuité s'affirme, c'est celle de la résistance. Dès le début – les embarras de l'accueil et les tâtonnements de la nouvelle législation – se constitue le front dont j'ai énuméré plus haut les composantes. En fonction des événements, il prend des accents variables mais il ne cesse pas de s'opposer aux mesures gouvernementales. Ce qui soude ce front, c'est essentiellement, me semble-t-il, un souci des droits humains et de la dignité des personnes. Avec des nuances différentes – plus politique, plus humanitaire, plus juridique – toutes ces organisations reprochent à la politique du gouvernement et à la pratique de l'administration d'avoir fait passer le souci de la sécurité et du contrôle des frontières avant la considération des personnes. « Les immigrés ne sont pas un danger, ils sont en danger » est un slogan caractéristique sur lequel tous peuvent s'accorder. Solidarité de classe populaire, charité chrétienne, sens civique de l'État de droit peuvent motiver un engagement au coude à coude dans cette résistance.

Toutefois il faut bien reconnaître, au sein de ce front de résistance, un clivage, lui aussi présent dès le début et qui, à certains moments, a pu conduire à des conflits : c'est

celui qui sépare les radicaux et les autres, qu'on les appelle modérés, réalistes ou légalistes : ceux qui tiennent à inscrire leur action dans la légalité démocratique, à la fois pour des raisons de principe et par réalisme. Dès le début des réactions aux mesures gouvernementales, les partis d'extrême gauche, le *Parti du Travail de Belgique-Partij van de Arbeid* (P.T.B.-PVDA) et, plus sporadiquement le *Parti Ouvrier Socialiste* (P.O.S.), ainsi que des associations qui leur sont plus ou moins liées, sont activement engagés dans les diverses concertations. Mais leurs thèses et leurs méthodes ont une audience qui déborde le cadre de leurs militants déclarés. Elles ont inspiré notamment les actions du *Collectif contre les expulsions* en 1998 et 1999 et elles sont reprises aujourd'hui par le *Collectif contre les Rafles, les expulsions et pour la Régularisation* (CRER)¹² né en 2004 à la suite d'une rafle dans le milieu des migrants illégaux d'origine latino-américaine à Bruxelles. Elles trouvent un écho aussi chez certains militants d'autres associations comme la Ligue des droits de l'Homme ou de comités locaux. Les radicaux réclament la suppression des centres fermés, la régularisation de tous les sans papiers et, plus fondamentalement, l'ouverture des frontières. Ils privilégient des actions directes comme l'opposition aux expulsions, le soutien à des grèves de la faim, les manifestations devant les centres fermés. Le levier de leur méthode est d'établir un rapport de forces qui fasse céder les autorités : il faut bien reconnaître que, dans certains cas bien particuliers (des grèves de la faim), cette méthode a payé. Mais les radicaux ne veulent pas faire de concessions, ils répugnent donc aux négociations avec les pouvoirs publics dans lesquelles ils verront volontiers un jeu de dupes ; ils reprochent aux « légalistes » comme ils disent (par exemple, en son temps, au M.N.R.S.P.R.) une compromission avec l'État lorsque ceux-ci cherchent à définir des critères de régularisation. L'arrière-pensée des radicaux semble bien être que le problème des migrations ne peut pas trouver de solution juste dans le cadre des États démocratiques actuels.

Par contre, ceux que les radicaux appellent « légalistes » et que je préfère appeler réalistes acceptent ce cadre et pensent que c'est dans ce cadre que l'on peut et qu'il faut agir. Ils adhèrent à la démocratie et reconnaissent par exemple le droit des États à contrôler leurs frontières et à assurer l'ordre public. Ou en tout cas, même s'ils estiment qu'en principe les frontières devraient être ouvertes et s'ils militent dans ce sens, ils comprennent et acceptent qu'aucun résultat ne peut être obtenu que dans le cadre de la légalité et par les moyens démocratiques. Le M.N.R.S.P.R a naguère accepté cela, il a joint aux manifestations publiques le lobbying auprès des partis et il a obtenu la régularisation de 2000. Les grandes organisations qui portent le FAM s'inscrivent pour ainsi dire institutionnellement dans cette perspective et y ont établi d'emblée la coordination. C'est pourquoi le FAM a élaboré un ensemble de propositions qui peuvent être considérées comme une politique possible. C'est pourquoi il a pris appui sur des alliés solides ayant pignon sur rue comme les grandes organisations syndicales. C'est pourquoi il a dirigé plusieurs actions vers les partis politiques et discuté avec les cabinets ministériels ; témoin ce « petit résultat » arraché au ministre de l'Intérieur en 2005 : son engagement, purement oral mais tenu, de régulariser les demandeurs d'asile en longue procédure. Il paraît évident que le FAM doit garder cette position réaliste mais il est également capital que cette volonté ne le coupe pas de la réalité douloureuse de ceux qu'il veut défendre. À cet égard, les rapports du FAM avec les différents groupes de l'UDEP, la base des sans papiers, sont extrêmement importants.

Les nouvelles migrations sont un phénomène mondial. Leur réalité a commencé à s'imposer à nous avec l'affluence inédite de demandeurs d'asile en 1986. Elles sont l'effet et l'indice des désordres économiques et politiques (et sans doute aussi, à l'avenir,

¹² Le CRER est aujourd'hui devenu la CRER : *Coordination pour la Régularisation et la Libre Circulation*

environnementaux) de notre planète. Elles sont aussi une des formes de l'espérance des peuples, du combat des gens pour une vie meilleure¹³. Elles posent aux États une série de problèmes qui ne sont pas faciles à résoudre. L'Union européenne ne parvient pas, par exemple, à s'accorder sur une politique commune face au drame des Africains qui périssent en essayant, nouveaux « boat people », de franchir ses frontières méridionales. Notre pays en particulier n'a pas réussi à définir et à mener en la matière une politique claire, juste et humaine¹⁴. En témoigne la résistance continue que nous avons évoquée dans cette analyse et qui n'a cessé de réunir, dans des compositions variables au fil du temps, les agences spécialisées d'accueil, les services sociaux, les associations de défense des droits humains, des autorités morales, un large pan de la société civile au-delà des clivages des partis. C'est le paradoxe mais aussi l'honneur de notre démocratie qu'une telle résistance ait été possible, indépendamment même des résultats partiels qu'elle a pu engranger, des dérives qu'elle a pu empêcher.

Le FAM apparaît aujourd'hui comme l'expression privilégiée de ce front de résistance, le nœud de sa cohésion. Il a l'immense avantage de réunir des associations des deux communautés du pays, autour des deux grandes organisations spécialisées, le CIRÉ et le Vluchtelingenwerk Vlaanderen ; de mettre ensemble des associations de toutes sortes, petites et grandes, locales ou nationales, d'enracinements sociaux et d'appartenances philosophiques les plus divers, sans oublier celles qui regroupent les sans papiers eux-mêmes.

Entre toutes ces composantes, les préoccupations, les priorités, les disponibilités sont diverses et pas toujours faciles à concilier. Mais le Forum représente un potentiel qu'on ne peut laisser se diluer. Il ne doit pas pour autant être tout le temps sur la brèche. Il est sain que les différentes actions de sensibilisation soient conduites selon les occasions et selon leurs priorités par telle ou telle de ses composantes. Il est normal et bon que des nuances importantes existent entre les positions et les méthodes des associations membres, sur une échelle progressive entre un pôle plus radical et un pôle plus inséré. Il me semble que le FAM devrait être une sorte de point d'appui, de base arrière sûre et continue pour la résistance citoyenne aux dérives sécuritaires et aux dysfonctionnements de la politique d'asile des pouvoirs publics. Il peut apporter son appui, en quelque sorte son label, à beaucoup d'initiatives prises par d'autres. Il lui incombera de prendre comme tel l'initiative en quelques circonstances : pour réagir à une mesure ou à un événement inadmissible, pour profiter d'une occasion politique favorable, pour relancer et remobiliser un engagement qui se lasse. C'est la responsabilité du bureau du FAM, interpellé éventuellement par telle ou telle association ou personne, de bien discerner le moment.

Pour terminer, j'aimerais appliquer au FAM ce qu'écrivait Henri Goldman à propos du CIRÉ lorsqu'en 2004 celui-ci célébrait son 50^e anniversaire : « Bien campé à l'intersection de l'utopie et du réalisme, le FAM est aujourd'hui plus indispensable que jamais »¹⁵.

Jean Marie Faux
Centre Avec

¹³ Voir notre analyse *Espérance des peuples et mission de l'Église*, sur le site www.centreavec.be

¹⁴ Voir notre article *La Belgique peut-elle avoir une politique d'immigration ?* dans *Évangile et Justice*, n° 72, mars 2005, pp. 4-8.

¹⁵ Henri GOLDMAN, *Une certaine conception de l'être humain*. Hors-série de *Politique*, janvier 2005, p.5.

Liste des sigles

A.D.D.E : Association pour le Droit des Étrangers
A.P.D. : Aide aux Personnes Déplacées
C.B.A.R. : Comité Belge d'Aide aux Réfugiés
C.G.R.A. : Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides
C.I.R.É : Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et les Étrangers
C.P.A.S. : Centre Public d'Action Sociale
C.R.E.R. : Coordination pour la Régularisation et la Libre Circulation
C.S.C. : Confédération des Syndicats Chrétiens
F.A.M : Forum Asile Migrations
F.G.T.B. : Fédération Générale du Travail de Belgique
H.C.R. : Haut Commissariat pour les Réfugiés
M.N.R.S.P.R. : Mouvement National pour la Régularisation des Sans Papiers et des Réfugiés
M.R.A.X. : Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie
O.C.I.V. : OverlegCentrum Integratie Vluchtelingen
P.O.S. : Parti Ouvrier Socialiste
P.T.B. : Parti du Travail de Belgique
U.D.E.P. : Union de Défense des Sans Papiers

Sites.

FAM : www.f-a-m.be

CIRÉ : www.cire.irisnet.be

VluchtelingenWerk Vlaanderen : www.vluchtelingenwerk.be