



**HAL**  
open science

## La circulaire, piège pour les sans-papiers ou pour la démocratie ?

Robin Foot

► **To cite this version:**

Robin Foot. La circulaire, piège pour les sans-papiers ou pour la démocratie?. 1999, pp.131-154.  
halshs-00439599

**HAL Id: halshs-00439599**

**<https://shs.hal.science/halshs-00439599v1>**

Submitted on 8 Dec 2009

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

---

### La circulaire, piège pour les sans-papiers ou pour la démocratie ?

Fin 1997, le gouvernement semble prêt à signer l’Accord Multilatéral sur les Investissements (Ami)<sup>1</sup>. Le représentant du Ministère de l’Economie et des Finances déclare le 17 septembre à l’Ocde\* que si “*le texte de l’Ami n’a pas encore sa forme finale (...) les éléments principaux pour son application sont maintenant en place*”<sup>2</sup>. Cet accord est en négociation “clandestine” et a la prétention de normaliser les politiques nationales, de les subordonner au jugement d’instances commerciales internationales<sup>3</sup>. Cela n’empêche pas Dominique Strauss-Kahn de dire des contrevérités à l’Assemblée Nationale, le 4 février 1998 : “(L’Ami) n’est pas un accord de réglementation, mais de non discrimination. Les signataires s’engagent à ne pas traiter différemment les investissements nationaux et étrangers sur leur sol. Cela n’aura donc aucune influence sur notre législation, sur le droit du travail, sur le secteur public”. A l’évidence, les atteintes du texte à la démocratie ne suscitent pas un grand intérêt de la part de nos ministres. Ceux-ci approuvent, apparemment sans sourciller, les communiqués qui se limitent “à la répétition annuelle des mêmes généralités”<sup>4</sup> et qui leur sont soumis par les négociateurs de l’Ocde. La mobilisation du milieu syndical et associatif autour de la “*coordination contre l’Ami*”<sup>\*</sup> permet la suspension des négociations dès avril ; la France s’en retire en octobre 1998.

Si c’est avec indifférence que nos gouvernants se subordonnent aux intérêts des investisseurs et dotent l’argent de droits et de liberté considérables, ils sont à l’opposé attentifs à l’application restreinte de l’article 13 de la *Déclaration universelle des droits de l’homme* qui énonce que “1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l’intérieur d’un état. 2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays”. La procédure de régularisation enclenchée avec la circulaire du 24 juin 1997 incarne cette volonté. Là aussi, comme pour l’Ami, le souci de l’état de droit n’a pas été au centre des préoccupations du gouvernement. Au contraire le droit a été instrumenté pour que les sans-papiers soient piégés dans un dispositif destiné à faire un chiffre symbolique de la position de “juste milieu”. Cela s’est traduit par l’application de quotas, politique par définition contradictoire avec le respect des droits individuels. Ainsi ont été mis en gage, sous forme de dossiers dans des préfectures, 50% des sans-papiers qui ont fait une demande de régularisation. Livrant à l’administration les dossiers de ceux qui ont fait confiance en sa parole, le gouvernement donne une preuve à la droite de la réalité de son changement d’orientation politique en matière de “*maîtrise des flux migratoire*”. A ce premier gage, il en ajoute un second, le reniement de la promesse inscrite dans le programme du PS

---

1 Pour un exposé synthétique sur cet accord, cf. *Lumière sur l’A.M.I. Le test de Dracula*, Observatoire de la Mondialisation, L’esprit Frappeur, 1998.

2 *Proceedings of the special session on the multilateral agreement on investment held in Paris on 17 september 1997*. Document OCDE/GD(97)187.

3 Cf. *Rapport sur l’accord multilatéral sur l’investissement. Rapport intérimaire*, Catherine Lalumière (députée européenne) et Jean-Pierre Landau (Inspecteur Général des Finances), septembre 1998. Ce rapport a été commandité par le gouvernement au moment de la décision de suspendre les négociations en avril 1998 et a permis de justifier le retrait des négociations de la France en octobre 1998.

4 Op.cit.

“*Changeons d'avenir. Nos engagements pour la France*” et reprise par Lionel Jospin, en personne, lors de son meeting au Zénith : l'abrogation des lois Pasqua-Debré.

Si le reniement d'une promesse électorale ne surprend malheureusement plus personne, le sacrifice des droits civiques pour signifier un pacte politicien est à la fois ignoble pour les personnes et dangereux pour la démocratie. Aucun démocrate ne peut accepter une telle procédure qui enrôle le droit et l'administration dans une manoeuvre politicienne. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la position de Charles Pasqua - on ne peut pas le taxer d'angélisme - quand il prône la régularisation de tous ceux qui en ont fait la demande<sup>5</sup>. Pour lui, il ne s'agit pas tant d'une prise de position sur le droit des étrangers que sur le respect de l'état de droit et en particulier sur la légitimité de l'action publique. Il faut aussi en finir avec une réglementation des droits à circuler et à vivre en France assise sur une logique datant de l'époque coloniale.

Avec Act Up-Paris, le Cedetim\*, la Fasti\*, le Gisti\* et le syndicat de la magistrature, nous disions dans une “*Lettre ouverte à Lionel Jospin sur la politique des flux migratoires*”, en date du 10 juillet 1997 : “*Il ne faut pas craindre que l'organisation d'un débat national favorise les réflexes xénophobes et conforte l'assise de l'extrême droite. C'est le silence, le non dit, l'obscurité qui ont entraîné un grand nombre de Français à l'inquiétude et à la peur*”.

Nous réaffirmons qu'il n'est pas trop tard pour lancer ce débat, pour réfléchir à une véritable politique d'ouverture aux hommes et pas seulement à l'argent et aux marchandises. Nous affirmons par contre qu'il est urgent de le faire si l'on ne veut pas que se creuse un fossé irrémédiable entre l'économie mondialisée de notre démocratie et un droit du *monde* en France réduit à une gestion policière des frontières.

Cette dichotomie structure notre culture politique ; elle oppose une approche libérale de la circulation des capitaux avec l'ouverture des frontières à celle protectionniste de la circulation des personnes par leur fermeture. Un seul exemple permet de percevoir l'état de clivage dans lequel nous sommes plongés suivant que l'on s'intéresse à la France économique ou à la France politique : essayez d'imaginer Lionel Jospin nommant Jean-Pierre Chevènement à l'économie et aux finances tandis que Dominique Strauss-Kahn irait à l'intérieur ! L'impossibilité d'une telle permutation ne signale pas une simple différence de compétence entre ces deux ministres mais bien l'incohérence d'une France inscrite dans le libéralisme mondial pour son économie, mais avec une politique de la nation inspirée de l'ère coloniale.

Lutter contre ce découplage de *l'économie de nos droits*, cette schizophrénie du politique, suppose de poursuivre conjointement la lutte pour l'abrogation de l'ordonnance du 2 novembre 1945, la suppression de la double-peine, l'extension au monde politique du droit de vote des étrangers déjà acquis dans le monde du travail,

---

5 Le Monde du 17 juillet 1998 , “*on ne peut en sortir qu'en régularisant la totalité des personnes qui en ont fait la demande, sauf ceux qui ont commis un autre délit. Lorsque ces étrangers se sont rendus dans les préfectures, ils s'en sont remis à la bonne foi des autorités françaises. Ils ont cru, peut-être à tort, qu'ils allaient tous être régularisés. Et aujourd'hui on les rejette pour des raisons sans doute justifiées au regard des critères retenus, mais qui vont installer chez eux une très grande amertume. Mais la régularisation à grande échelle, c'est le gouvernement actuel qui l'a décidée ! Dès lors qu'il est entré dans ce schéma, je ne vois pas comment il peut en sortir autrement que comme je viens de le dire. En 1998, je ne suis plus ministre de l'intérieur ; nous sommes avec un gouvernement qui a entamé une procédure, qui a donc appelé les irréguliers à se faire connaître, qui en a régularisés plus de la moitié. La question est simple : ces gens partiront-ils ? Evidemment non.*”

avec la lutte contre la subordination de la société civile aux firmes transnationales et à la marchandise sans frontières que ce soit dans la Cité ou dans la Fabrique. La lutte pour la liberté de circuler et de vivre dans le monde, et donc aussi en France, est inséparable d'une lutte contre l'autonomie du marché de la société politique ; elle est nécessaire si l'on ne veut pas que l'ordre des hommes soit enrôlé dans le seul ordre de l'argent et de ses porte-parole.

L'analyse de la mécanique de la circulaire, *du piège à sans-papiers*, sur la base de notre expérience au jour le jour de la procédure de régularisation, se veut une contribution à cette lutte nécessaire.

### *L'espoir d'une régularisation loyale*

Quand la circulaire de régularisation est publiée au *Journal Officiel* le 24 juin 1997, elle apparaît pour nombre de sans-papiers comme un aboutissement de la lutte engagée par quelques centaines d'entre eux, le 18 mars 1996, avec l'occupation de l'église Saint-Ambroise. Aboutissement logique et naturelle pour ceux qui, par leur action contre les lois Pasqua-Debré et à la suite des mouvements de grève de décembre 1995, ont contribué à déstabiliser le gouvernement Juppé.

Dans la dynamique de la victoire de la gauche plurielle, tout concoure pour que cette circulaire suscite l'espoir immense de pouvoir enfin sortir de la condition de clandestin. Beaucoup d'entre eux considèrent que la mesure de régularisation sera loyale tant sur la forme que dans son esprit. Les critiques et réserves ne pèseront pas lourd face à cette espoir. Dès le 9 juillet, nous disions dans un communiqué signé collectivement par des associations<sup>6</sup> et des syndicats<sup>7</sup> que "*par les critères restrictifs qu'elle contient, la circulaire du 24 juin 1997, sélective et complexe, ne peut que multiplier les obstacles à la régularisation de nombreux sans-papier, qui auront les pires difficultés à remplir les conditions imposées... Ce "réexamen de la situation de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière" risque de condamner une majorité de sans-papiers à demeurer dans la clandestinité. Qu'advient-il des laissés pour compte ?*". A posteriori ces remarques se sont avérées complètement fondées.

Pourtant, malgré la critique de la circulaire, nous nous sommes de fait intégrés à son dispositif. Nos permanences ont rapidement été débordés par l'afflux des demandes. Devant cette situation, il nous a semblé préférable d'accompagner les sans-papiers dans leur démarche et de les aider face à l'administration et aux difficultés.

Pour cela il nous a fallu rapidement nous réorganiser car évidemment nous n'avions pas prévu la dissolution de l'assemblée et a fortiori la victoire de la gauche en inaugurant le parrainage républicain de sans-papiers. Nous avons donc ouvert de nouvelles permanences avec l'aide des marraines et des parrains qui, à partir d'un engagement individuel, s'intégreront dans une démarche collective. Au fil du temps des sans-papiers viendront renforcer les équipes. Nous nous sommes formés sur le tas tant en droit des étrangers qu'en droit administratif, avec nos moyens c'est-à-dire essentiellement la solidarité et la fraternité entre les militants associatifs, syndicaux, juristes et citoyens, avec ou sans-papier.

C'est à partir de cette expérience que nous voulons contribuer au débat.

---

6 Act Up-Paris, Aides Ile-de-France, Cdsl, Cedetim, Cimade, Droits devant!!, Emmaüs-France, Fasti, Gisti, Mrap, Service national de la Pastorale des Migrants

7 Syndicat des avocats de France, Syndicat de la magistrature

*Le déni de droit et la politique de quotas*

La gestion de la régularisation incarne la dérive dangereuse d'un gouvernement qui veut que " son " administration réalise un chiffre symbole d'une politique. Il a fallu en effet instrumenter le droit et l'administration pour que les fonctionnaires travaillent dans la perspective de faire ce chiffre de 50% de régularisés - 50% de refusés. Il ne s'est donc pas tant agi de traiter, en fonction du droit, des individus démunis de titre de séjour mais de produire un " consensus républicain " par un chiffre de régularisés incarnant la position de juste milieu, tenue par le gouvernement, entre " une gauche laxiste et irresponsable " et une droite " xénophobe et antirépublicaine ". Pour légitimer sa politique au regard du droit, le gouvernement, Lionel Jospin n'a cessé de se revendiquer des avis pris par la *Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme* (Cncdh). Celle-ci a d'ailleurs été amené à réfuter régulièrement une telle revendication de paternité comme elle le fait encore dans son avis du 3 juillet 1998 " *relevant toutefois que la circulaire du 24 juin 1997, et l'application qui en a été faite par les Préfectures ont conduit à des résultats qui sont considérablement éloignés de ces critères (énoncés par la Cncdh) ; que là sans doute la source des difficultés persistantes qui ont engendré la déception légitime des intéressés.* "

Les résultats d'une telle stratégie nous les avons vus au quotidien et ils ont dépassé nos craintes de l'arbitraire et de la gestion politicienne : dossiers non étudiés quand il s'agissait de célibataires ou de prétendus tels, erreurs manifestes sur l'identité des personnes, refus stéréotypés en dépit des pièces fournies, non respect des procédures d'asile territorial, en particulier pour les Algériens mais aussi pour des ressortissants d'autres pays comme la Mauritanie par exemple, non prise en compte des situation réelles pour des gens vivant maritalement, pour des femmes fuyant l'oppression masculine dans leur pays, pour des jeunes ayant passé toute leur enfance en France<sup>8</sup> ...

Dans la quasi totalité des refus, seul le silence de l'administration a répondu aux recours des sans-papiers. En effet, une circulaire n'est pas une loi. Elle ne permet donc pas en règle générale de faire un recours contentieux devant un tribunal administratif. Pour ce qui est des recours, l'administration est juge et partie. De plus elle a le droit de se taire : au bout de 4 mois, le recours est " *implicitement rejeté* ". Elle peut, face aux sans-papiers, ne rien dire, ne rien faire, ne pas bouger, cela suffit pour débouter les demandeurs de tout y compris d'une justification réelle de la décision prise. Les Marocains devenus Turcs, les couples devenus célibataires, les Algériens demandant l'asile territorial et rejetés comme célibataires, tous ceux là et bien d'autres n'ont en face d'eux que la morgue et la suffisance d'une administration forte de la situation créée par le choix d'une circulaire plutôt que d'une loi pour procéder à la régularisation.

Jusqu'à l'été 1998 seul le silence et le mépris ont répondu à nos courriers. Plusieurs centaines de recours individualisés gracieux et hiérarchiques n'ont reçu qu'une dizaine de réponses, dont 3 positives ! Devant le silence, les refus de régularisation, les expulsions et la répression forte d'actions non-violentes, comment faire valoir un droit que la circulaire ouvre mais que l'administration sur ordre ministériel ne respecte pas ?

Ce n'est pas un hasard si à Lille ou aux Batignolles, les grèves de la faim ont commencé en juin 1998. Elles répondent simplement à la stratégie du silence. Quand

---

<sup>8</sup> Tous les collectifs ont été confrontés à cette situation. La coordination 93 en a, par exemple, publié un florilège. Celui-ci est disponible au 42 rue de la Boulangerie à Saint-Denis (tél. 01 48 20 11 33). Il est également disponible sur le site web des sans-papiers : zpajol@rosa.bok.net

tous les recours de droit sont épuisés, l'ultime recours est le corps. A Lyon aussi contre la double peine, la grève de la faim est le seul moyen d'obtenir l'ouverture d'un dialogue. Dans tous ces cas l'état n'est pas pris en otage - Jospin, Chevènement et leurs conseillers devraient conserver un minimum de pudeur - c'est le corps des sans-papiers qui est pris dans les mailles de l'arbitraire, du déni de droit et de réalité. Les grèves de la faim sont la marque que le corps reste le seul espace d'où les sans-papiers puissent se faire entendre.

D'ailleurs, dans sa lettre du 16 juillet 1998 au *Troisième collectif*, le Ministère de l'Intérieur prend acte de ce qu'il lui faut désormais sortir d'une stratégie procédurière et tortueuse. Mais il aura fallu une grève de la faim pour que ce ministère s'engage à produire des avis dont l'application soit "*générale et claire*", reconnaissant par là que jusqu'à présent tel n'avait pas été le cas. Hélas, la suite ne montrera nul changement.

La commission consultative le 2 juillet 1998, composée majoritairement de secrétaires généraux de préfecture, est placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur et ne sert que d'alibi à la publication, les 10 et 19 août, de 2 nouvelles circulaires dites d'assouplissement. Celles-ci n'ont que peu d'effets. La manière de traiter les recours par le ministère de l'intérieur en sera l'illustration flagrante. S'étant engagé à répondre à tous, il enverra une lettre type de confirmation de la décision de la préfecture, sans réexamen de dossiers. A la fin 1998, des grèves de la faim en Ile-de-France et en province reprennent pour les mêmes raisons qu'avant l'été.

Cette politique du chiffre piège évidemment les sans-papiers, mais, dans une démocratie, faire du droit un piège revient à piéger l'état de droit.

### *La mécanique du piège*

Si le fonctionnement de ce piège se constate facilement au travers des résultats, la mécanique en est, par définition, dissimulée. Au fur et à mesure du déroulement de la régularisation, il apparaît à l'évidence que les célibataires sont les principaux laissés pour compte de l'opération. En Seine-Saint Denis, par exemple, en un année, moins de 5% de sans-papiers considérés comme "*sans charge de famille en France*" ont été régularisés. Devant les questions posées par la quasi exclusion de cette catégorie, le Ministre de l'Intérieur répond benoîtement : "*A partir du moment où nous nous sommes attachés à garantir le droit de vivre en famille, il est normal que ce soient surtout les célibataires qui ne bénéficient pas de la régularisation.*". La seule chose qu'il oublie est que ce n'est nulle part indiqué. Au contraire, la circulaire précise que les *étrangers sans charge de famille en France* pourront être régularisés s'ils ont 7 ans de présence. Elle ajoute même que l'ancienneté de séjour qui "*devra être appréciée avec souplesse*" pourra "*être exceptionnellement inférieur à 7 ans*".

D'où vient cette évidence pour le ministre que les célibataires ne doivent pas être régularisés ? Tout simplement d'un discours qu'il adresse aux préfets, en présence de Lionel Jospin, le jour même de la publication. Dans celui-ci Jean-Pierre Chevènement ne pose plus de conditions de durée il exclut purement et simplement toute la catégorie, sauf exception : "*Ce réexamen pourra s'appliquer (...), à titre **exceptionnel**, (à certains étrangers sans charge de famille)*"<sup>9</sup>. Ce simple discours souligne combien des

---

9 Le texte du discours était accessible sur le site internet du gouvernement en mai 1998. En janvier 1999, il ne l'est plus. Le libre accès des citoyens à la connaissance des actes de nos gouvernants reste à l'évidence un enjeu de lutte pour étendre l'espace démocratique.

consignes orales peuvent de manière souterraine défaire ce que disent des textes publiés au *Journal Officiel*. De cette manière, après avoir été invités à se déclarer, les célibataires deviennent la réserve qui permet aux fonctionnaires de réaliser les quotas de la politique gouvernementale.

Au-delà de ce discours, des consignes diffusées par le Ministre de l'Intérieur durcissent encore les critères. Dans le secret des préfectures, les conditions deviennent plus restrictives. Ainsi la "période régulière" qui était demandée sans aucune précision de durée devient dès juillet 1997 une période régulière d'au moins *six mois couverte par un seul titre de long séjour*. Il suffit de savoir que ce visa n'est quasiment jamais délivré par les préfectures, entre autres pour éviter que des étrangers ne bénéficient de droits sociaux, pour comprendre que ce seul ajout suffit à ouvrir la possibilité d'un rejet massif. D'autres critères sont également modifiés comme celui concernant "les ressources issues d'une activité régulière". Il passe du statut d'exemple, d'indices d'insertion, à celui de critère obligatoire. Comme le visa long séjour, l'exigence de fiches de paye suffit à éliminer potentiellement tout le monde. Ces critères vident quasiment de toute substance le droit à la régularisation des étrangers sans charge de famille annoncé par la circulaire ; ils mettent leur régularisation à la discrétion des préfectures qui suivent alors, avec plus ou moins de zèle, les consignes du gouvernement dans sa gestion dite "équilibrée".

Le fait que la circulaire ne produise pas de droit en pratique ne semble pas suffir. Le ministère de l'intérieur s'acharne aussi, par son truchement, à défaire par voie réglementaire le contenu d'accords bilatéraux. Cette situation est, par exemple, celle réservée aux Algériens conjoints de Français. Alors qu'en théorie l'accord bilatéral franco-algérien s'impose à l'administration pour examiner les demandes de régularisation, le ministère lui transmet en juillet une circulaire d'application de celle du 24 juin où il est indiqué : "*Les Algériens conjoints de Français depuis plus d'un an, entrés irrégulièrement sur le territoire national, auront désormais vocation à la délivrance d'un titre de séjour temporaire. En contrepartie de cette disposition favorable, vous exigerez des intéressés qu'ils remplissent les autres conditions posées par l'article 15-1 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 auxquelles ils ne sont pas habituellement assujettis par l'article 7 bis de l'accord franco-algérien, qui je vous le rappelle les exonère notamment de l'exigence d'une communauté de vie, et de la transcription du mariage à l'état-civil*<sup>10</sup>". Ce petit texte illustre parfaitement dans quel état d'esprit a été faite la régularisation. Alors qu'il n'y a que très peu de personnes concernées, le gouvernement trouve le moyen de demander aux préfectures de se servir d'une demande faite dans le cadre de la circulaire pour faire sortir ces personnes de l'accord bilatéral et les faire rentrer dans le cadre d'une loi plus restrictive, afin bien sûr de pouvoir les refuser.

On trouve d'autres bizarreries juridiques destinées à faire grossir encore cette catégorie de refusables ! Certaines lettres de refus, par exemple, sont motivées par le fait que le sans-papier n'a pas 7 ans de présence. Pourtant, 2 paragraphes plus bas, la préfecture précise que comme le conjoint est également refusé cela ne contrevient pas à l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (Cedh) portant sur la protection de la vie privée et familiale. Au début de telles contradictions semblent le fait de l'inattention des fonctionnaires. Pourtant, quand la circulaire du 10 août 1998, dite d'assouplissement, est publiée, force est de constater que l'invention de la

---

10 modalités d'application de la circulaire du 24/6/97

catégorie absurde de couple marié célibataire parce que sans enfant procède du ministère lui-même. Il le formalise dans son 5<sup>o</sup> point sur le *traitement des demandes émanant de couples en situation irrégulière*. Tout cette complication ne sert qu'à habiller d'oripeaux juridiques la capacité de l'administration à légitimer en apparence les refus de régularisation.

Lors des accompagnements de sans-papiers dans les préfectures, nous avons pu constater l'absurdité des situations ainsi créées : des fonctionnaires au guichet qui demandent des preuves de présence mois par mois, le refus de certains documents comme des témoignages de voisins, d'amis ou de parents, des enveloppes du courrier adressé mais aussi le refus ou la non demande de certains documents qui s'avèreraient plus tard la cause apparente du refus. Bref, pendant plusieurs mois sans-papiers et citoyens solidaires ont été confrontés à une machinerie administrative à la fois débordée, perdue dans ses dossiers et perpétuellement soupçonneuse. Puis ce fut le début des refus dès la fin 1997 et les recours contre ces refus. De nouveau pendant plusieurs mois, dans chaque permanence de *Droits devant !!*, nous fûmes confrontés à l'absurdité de la situation.

Elle ne correspond à aucune fatalité mais est l'aboutissement d'une stratégie visant à exclure les sans-papiers de l'état de droit. A sa manière lors de la constitution d'une pseudo-instance de recours, la commission consultative, le 2 juillet 1998, en définissant sa mission comme étant d'«*éclairer l'administration sur l'application des critères de la circulaire du 24 juin en tenant compte des améliorations apportées par la nouvelle loi du 11 mai 1998*», le gouvernement explicite ainsi l'écart qui s'est creusé entre la pratique de l'administration et l'application de la loi. Cette création manifeste d'une dérive : en effet, alors que dans son fonctionnement ordinaire l'administration se doit d'appliquer la loi, il faut maintenant des commissions ad hoc pour qu'elle le fasse. A force de circulaires et de consignes orales, t la constitution du droit sort de l'espace démocratique pour devenir le domaine réservé de l'administration.

#### *Instrumentation de l'administration et perversion du droit*

Cette circulaire pousse aux limites la logique de production d'un non droit par l'administration. Ainsi des sans-papiers qui rentrent dans l'ordonnance de 1945, version Debré ou Chevènement, se sont-ils vus refuser la régularisation. Ce conflit de logiques s'est manifesté jusqu'au sein du ministère de l'intérieur. Bien que la circulaire d'application de la loi Chevènement rappelle que l'administration «*saisie d'une demande de titre de séjour est tenue d'appliquer les dispositions législatives et réglementaires en vigueur à la date à laquelle elle statue, et non à la date de la demande*» (arrêt du conseil d'Etat du 9/12/91), cela n'empêche pas les fonctionnaires du ministère de confirmer tout à la fois la légitimité d'un rejet par la préfecture et d'indiquer que l'intéressé peut bénéficier des dispositions de la loi du 11 mai 1998.

Ce mépris des lois qui a imprégné toute la procédure de régularisation a également concerné le non respect de la Cedh. Dans une circulaire diffusée aux préfectures en septembre 1997, le Ministre de l'Intérieur donne des conseils pour refuser les demandes de régularisation sans que les décisions puissent être contestées devant un tribunal administratif. Dans ce document le droit à vivre normalement se réduit à un simple exercice formel. Au-delà même des droits, c'est la personne qui est niée : «*Un paragraphe sur la situation personnelle et familiale tel que suggéré dans la circulaire du 24/6/97*

*sera sans doute utile dans la plupart des cas, ne serait-ce qu'au regard des exigences de l'article 8 de la Cedh.*" La personne réelle a disparu.

*Il ne reste plus qu'une forme de droit vide de sens.*

Même formelle, l'évocation du droit tend à s'évanouir quand le gouvernement donne des consignes pour prévenir la possibilité de recours devant les tribunaux administratifs : il suffit de fonder le refus sur le non respect des conditions d'obtention d'une carte édictée dans le cadre de l'ordonnance de 1945 : "*Seuls ces textes ont une valeur juridique permettant de fonder la décision de refus de l'administration et c'est par rapport à eux que le juge administratif examinera, le cas échéant, la légalité de votre décision. (...) Vous préciserez le motif, tiré de l'ordonnance (ou de l'accord bilatéral) interdisant l'accès à un titre de séjour. Le défaut d'entrée régulière (c'est-à-dire en règle général avec un visa de long séjour ou dans le cadre de la procédure du regroupement familial) sera un motif fréquent.*". Pour boucler le piège, il suffit de multiplier les critères obligatoires et improbables dans le cadre de la circulaire. L'obligation d'avoir des fiches de paye en fait partie. Même, il suffit de répéter, dans le cadre de la circulaire, une condition légale pour faire comme si c'était au nom de la circulaire que l'on refusait la régularisation alors que c'est au nom de la loi qu'on le fait : "*Selon la ou les catégories de la circulaire dont s'est réclamé le requérant, vous indiquerez les motifs tirés de sa situation personnelle et familiale, qui ont conduit à écarter sa demande de réexamen. (...) Vous paraissez justifier d'une présence en France depuis X années, mais d'aucune période de situation régulière.*". Voilà, la boucle se referme. Il suffit de recommander aux fonctionnaires de faire *comme si* ils appliquent le droit.

Cette situation a été instituée volontairement par le choix de régulariser par le truchement d'une circulaire et non d'une loi, procédure usuelle pour l'amnistie de délits et contraventions lors d'un changement de gouvernement ou d'un grand événement. Sa logique perverse se manifeste quand l'on tente des recours contentieux devant les tribunaux administratifs. A ce moment là, les services juridiques des préfectures, sur ordre du ministère de l'intérieur, déclarent devant le juge que la circulaire n'ouvre aucun droit et qu'ainsi les préfectures ne sont pas tenues de l'appliquer. La réalité du piège se révèle alors pleinement. Les fonctionnaires ont eu pour ordre de procéder à un simulacre d'application d'un droit pour mieux voiler l'arbitraire.

*Dans cette procédure, jamais le sans-papiers n'a pu être un sujet de droit.*

De l'arbitraire de la circulaire à l'arbitraire des préfectures, il est sans cesse le jouet du rapport établi entre chiffre de régularisés et déclarations sur la xénophobie de l'opinion, du lien fait entre l'étranger et le *F'Haine*. La situation réelle n'intéresse pas l'administration. L'opinion réputée raciste règle la conduite du gouvernement.

*Dans cette procédure, toujours le sans-papiers a été l'objet du droit*

La volonté de faire du chiffre, d'appliquer des quotas, n'a pas seulement fait de l'étranger un objet, elle a aussi détourné les fonctionnaires de leur mission. Pour pervertir le droit, il faut pervertir ses interprètes. La gestion de la procédure a supposé une instrumentation continue de l'administration afin de réaliser des objectifs politiques, quitte pour cela à tordre la légitimité. S'est-on jamais demandé combien tous ces errements coûtent aux contribuables ? Au-delà du seul coût économique,

s'est-on interrogé sur le coût humain assumé par les fonctionnaires des préfectures : devoir piéger des étrangers, devoir réaliser une mission contraire à l'esprit de la République et de ses lois ?

Comprendre cette mécanique de régularisation en trompe l'oeil nous éclaire également sur les risques que de telles pratiques font courir à tous les citoyens. Car il ne faut pas se leurrer, la production d'un droit par la seule administration hors de débats démocratiques, du fonctionnaire du guichet au ministre, ne concerne pas seulement le droit au séjour des étrangers mais l'ensemble de nos droits.

### *De sans-papier à clandestin : l'économie du non droit*

Que l'opération de régularisation soit un échec pratique et moral, plus personne ne le conteste vraiment. Parmi ceux qui ont soutenu ce gouvernement, même d'ailleurs au sein de celui-ci, des voix se font entendre pour le dire. Cette perversion de la procédure de régularisation a eu pour conséquence logique d'aggraver la situation que cette circulaire prétendait résoudre par la régularisation *sur critères d'un certain nombre d'étrangers qui n'étaient précédemment "ni régularisables, ni expulsables"*. En effet, les refusés ne sont plus clandestins puisque leurs dossiers sont dorénavant archivés dans les préfectures. Ils ne seront pas non plus expulsés car toute expulsion massive nécessite l'organisation de rafles policières, de procès en série et de convois, une militarisation de la France incompatible avec la démocratie. Avant Jospin et Chevènement, Debré et ses charters ont déjà du se rendre à cette évidence. Contrairement à ce qu'a dit Lionel Jospin, le 24 novembre sur *France Info*, ils n'ont pas "*vocation à quitter le territoire*", mais ils sont au contraire, comme il l'a dit lui-même dans le même entretien, "*chez eux*". Lionel Jospin en s'engageant à ne "*pas aller les chercher chez eux*"<sup>11</sup> vient de créer une nouvelle catégorie de résidents étrangers, celle des "*ni régularisés ni expulsés*".

Les déboutés de la circulaire resteront car contrairement à la désinformation ambiante, la plupart d'entre-eux n'ont pas un ou deux ans de présence mais bien plus. Sur 866 dossiers de déboutés, 22% ont plus de 10 ans de présence et 40% ont entre 7 et 10 ans. Près de 80% d'entre eux ont plus de 5 ans de présence. Ils tâcheront comme leur a conseillé le Premier Ministre de ne pas être contrôlés car ils ne tiennent pas à avoir "*vocation à être reconduit à la frontière dans des conditions honorables*". Cette recommandation de vivre caché pour continuer à vivre chez eux, outre ce qu'elle indique de cynisme, nous rappelle que le déni de droit auquel sont soumis les sans-papiers n'a pas pour unique fonction de réguler les flux migratoires mais aussi de contrôler le travail.

En sortant de la clandestinité, les étrangers en situation irrégulière ont actualisé notre connaissance ainsi que celle de l'administration du fonctionnement de notre société économique. L'importance accordée aux "*ressources issues d'une activité régulière*" pour refuser les célibataires montre la volonté de maintenir dans une situation d'*infra droit* une partie de la population active afin de conserver une *délocalisation intérieure* pour des activités qui ne supportent pas la déterritorialisation. En particulier a été mis en évidence le fait que certains secteurs de notre économie - confection, hôtellerie-

---

<sup>11</sup> Cet engagement verbal ne veut évidemment pas dire grand chose. La non destruction des fichiers tenus par l'administration pèse de plus de poids. Dans certaines préfectures déjà, on constate l'utilisation par la police de renseignements contenus dans ces fichiers afin de procéder à des arrestations à domicile de sans-papiers dont le seul délit est d'être sans-papier et d'avoir fait confiance en la parole du gouvernement.

restauration, bâtiment et travaux publics, maroquinerie, service à domicile, prostitution, agriculture - fonctionnent pour une part importante sur la base de travailleurs " clandestins ". Contrairement à ce qui est dit, la régularisation est la seule base réaliste pour permettre à ces secteurs de sortir du mode " informel " ou dissimulé de leur reproduction.

La régularisation des sans-papiers serait alors le vecteur de la régularisation des conditions de travail. Conserver des zones de non-droit, c'est créer au contraire les conditions pour que des salariés ne puissent contester leurs conditions de travail. Dans les rhétoriques gouvernementales, le lien fait entre " clandestins " et travail clandestin<sup>12</sup> s'il leur permet de se draper dans un discours apparemment républicain sur la protection des travailleurs et la contribution de chacun à la solidarité nationale, dissimule la volonté de fait de conserver une logique clandestine. Le processus de régularisation amorcé avec la circulaire de juin 1997 illustre les impasses auxquelles conduit une politique qui prétend traiter du droit des étrangers en ignorant l'économie de notre société. D'avoir fait du célibataire étranger le bouc émissaire réactive notre mémoire historique de l'étranger convoqué pour notre seul profit.

### *La place du monde dans la France*

Depuis plus de deux ans dans nos permanences nous avons accueilli des femmes et des hommes qui participaient de l'histoire de notre monde en train de se faire. Histoire moins regardée que celle des sommets internationaux, histoire vue d'en bas. C'est dans ces rencontres que nous puisons notre conviction : la lutte pour l'égalité des droits, loin d'être utopique, est le pendant nécessaire de la lutte contre les privilèges qu'ont les capitaux de circuler et de s'installer sans frontières.

Dans l'économie mondialisée, l'image de l'immigré comme extérieur à notre monde ne tient plus. L'étranger est dorénavant cet être symétrique à partir duquel l'un et l'autre s'entredéfinissent par la manière dont ils parviennent à s'accorder sur leurs limites communes, sur les formes et la consistance de leurs frontières. Ces dernières sont irréductibles à n'être que celles qui bornent la géographie d'un territoire. L'immigré n'est pas à l'extérieur. Il est l'étranger de l'intérieur qui nous rappelle justement que les frontières ne sont pas que géographiques mais aussi politiques (qui vote pour quels types d'élections, qui peut être élu), économiques (libre-échange et formes de protectionnisme) et culturelles (que mange-t-on, comment se marie-t-on). L'étranger focalise toutes ces frontières et les donne à voir. Qu'une crise survienne dans l'espace d'une Cité et alors cette propriétés de l'autre de porter toutes les frontières font de lui un bouc émissaire idéal. Celui qu'il suffirait d'expulser pour que la Cité retrouve sa quiétude et son bonheur.

Il est toujours utile de rappeler que ce mouvement incarne une fiction dangereuse et qu'à expulser l'autre c'est souvent soi qui se perd et la crise qui s'aggrave. La France n'échappe pas à cette dynamique où le contrôle aux frontières et la maîtrise de

---

12 Cette insistance à lier travail dissimulé et sans-papiers est pour le moins suspect de la part du gouvernement car il ne représente qu'environ 10% du travail " noir ". Ce rabattement de la masse du travail dissimulé aux organismes de la protection sociale ou au fisc sur la seule catégorie des travailleurs sans-papier passe donc sous silence les 90% restants qui sont le fait de travailleurs intégrés du fonctionnaire à l'artisan en passant par le chauffeur routier.

## La circulaire, piège pour les sans-papier ou pour la démocratie

l'immigration ont été considérés comme des clés essentiels pour dénouer la crise. Principalement centrée sur une justification économique, la politique de l'immigration suivie depuis vingt ans a échoué à résoudre la question du chômage. Pour ce qui est de notre identité, il n'est pas sur qu'impuissant à régler le problème du chômage, l'étranger ne soit pas plus parvenu à nous réconcilier avec nous même. Le vote *F'haine* manifesterait cette spirale vicieuse où à désigner l'immigré comme une voie de sortie de crise, on stigmatise l'étranger tout restant impuissant à "sortir" de la crise. Sans rapport de causalité immédiat entre la restructuration de l'économie et les immigrés, leur expulsion n'expulse évidemment pas la crise.

Par contre dans l'imaginaire, le lien étant fait, cela signifiait que les mesures prises ne sont pas assez énergiques. Alors chaque loi répressive entraîne une autre. Chaque loi fait sortir un peu plus la question du séjour de l'étranger du droit de notre pays et des conventions internationales auxquelles il adhère pour l'inscrire dans l'arbitraire du réglementaire et de l'administration. Il est urgent de sortir de cette logique.

Robin Foot