UNIVERSITÉ DE GENÈVE
FACULTÉ DES SCIENCES DE LA SOCIÉTÉ

L'OPERATION PAPYRUS : ANALYSE HISTORIQUE ET POLITIQUE D'UN PROCESSUS DE DECRIMINALISATION DES SANS-PAPIERS

MEMOIRE

Julien Fakhoury

Faculté des Sciences de la Société
Master en Socioéconomie

Université de Genève

Mémoire, codirigé par la Professeure Claudine Burton-Jeangros et le Professeur Jean-Michel Bonvin

Semestre de printemps, août 2018

Table des matières

1. Introduction 1

2. Revue de la littérature et cadre théorique 4

2.1. Régularisation et illégalité : définitions 5

2.1.1. La régularisation 5

2.1.2. Qu'est-ce que l'illégalité ? Représentations théoriques 7

2.1.3. Aspects définitionnels de l'illégalité et objectifs d'une régularisation 9

2.2. Logiques d'élaboration d'une intervention normalisatrice 12

2.2.1. La vulnérabilité des migrants sans-papiers : causes et conséquences 13

2.2.2. L'enjeu d'une régularisation : l'arbitrage entre vulnérabilité et performance 15

2.2.3. Synthèse sur l'enjeu d'une régularisation 18

2.2.4. Implantation d'un programme de régularisation 18

2.3. Synthèse théorique et questionnements concrets 20

2.3.1. L'illégalité : quelles conceptions en Suisse ? Comment expliquer l'émergence de la problématique de la régularisation ? 20

2.3.2. L'élaboration de l'opération Papyrus : quels pré-déterminants ? 21

2.3.3. L'opération Papyrus : un dispositif redéfinissant le travailleur sans-papiers? 22

3. Méthodologie 23

3.1. Approche de la problématique 23

3.2. Méthodes d'investigation et sources de données 24

3.2.1. Analyse documentaire : corpus 25

3.2.2. Entretiens semi-directifs 26

3.2.2.1 Participants 26

3.2.2.2 Constitution de la grille d'entretien 27

4. L'illégalité de séjour en Suisse : évolution du cadre légal relatif à l'immigration 29

4.1. Les origines de l'illégalité de séjour en Suisse: la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers 29

4.2. Le processus de construction du travailleur « indésirable » 30

4.2.1. L'après-guerre (1945-1963) : une immigration libéralisée 30

4.2.2. Le tournant des années 1960-1970 : les premières restrictions au séjour 32

4.2.2.1 Les restrictions qualitatives 32

4.2.2.2 Les restrictions quantitatives 35

4.2.3. De 1991 à aujourd'hui : une sélection des migrants sur la base de la proximité culturelle 37

4.3. L' « irrégularisation »: résumé des points importants 40

5. L'émergence des Sans-papiers et des réflexions fédérales sur la régularisation 42

5.1. Premiers travailleurs sans-papiers : prémices d'une réflexion sur la régularisation 42

5.2. Modèles des cercles et émergence des revendications pro-régularisation 45

5.2.1. L'accueil réservé par la société civile aux systèmes des cercles 45

5.2.2. Facteurs d'émergence et stratégie discursive du mouvement pro-régularisation 48

5.3. Les différentes conceptualisations de la régularisation collective 50

5.3.1. L'amnistie 51

5.3.2. La régularisation humanitaire 52

5.3.3. La régularisation de travail 53

5.4. Les raisons de l'échec de la régularisation collective au niveau fédéral 54

5.4.1. Arguments contre la régularisation collective : une criminalisation du comportement des Sans-papiers 54

5.4.2. Pistes explicatives du refus d'une régularisation collective 56

5.5. La régularisation pour cas personnel de gravité : le point de départ de l'opération Papyrus **59**
5.5.1. Un examen au cas par cas 60
5.5.2. Une interprétation restrictive des critères de régularisation 62
5.6. Conclusion intermédiaire **63**

6. Le processus « Papyrus » : les déterminants de l'opération **66**
6.1. Posture associative et syndicale face à la politique d'immigration sélective **66**
6.1.1. La contradiction entre les mandats associatifs et les normes fédérales 66
6.1.2. Le système de procurations : un outil de remise en question des pratiques cantonales « hypocrites » 69
6.1.3. La réactualisation de la régularisation collective de travail 71
6.2. Facteurs explicatifs de la réactivation de la demande d'une régularisation collective **76**
6.3. L'échec des premières discussions entre Genève et Berne **79**
6.4. La reprise des pourparlers sur la régularisation collective **83**
6.4.1. La rigidification de la stratégie de blocage des renvois 83
6.4.2. Le déroulement des négociations 86
6.4.2.1 L'obligation de confidentialité 86
6.4.2.2 L'incertitude autour de l'aboutissement des négociations 89
6.5. Récapitulatif du processus « Papyrus » **89**

7. La Forme de l'opération Papyrus **92**
7.1. Introduction aux principes de l'opération Papyrus **92**
7.2. Les critères de régularisation Papyrus **94**
7.2.1. L'intégration 94
7.2.1.1 La durée de séjour et la situation familiale 94
7.2.1.2 La langue 98
7.2.2. L'indépendance financière et le travail 100
7.2.3. Le respect de l'ordre juridique Suisse 103
7.3. Conclusion sur les conditions de régularisation **104**

8. Conclusion générale **107**

9. Annexe : grille d'entretien **110**

10. Bibliographie **118**

1. Introduction

Devons-nous restreindre ou libéraliser l'immigration économique ? En Suisse, cette question suscite constamment le débat depuis la fin de la Première Guerre Mondiale (Petry 2013 : 111 ; Piguet 2013). Le peuple a apporté plusieurs réponses, parfois ambiguës, voire contradictoires à cette question. Il n'en reste pas moins qu'il s'est généralement prononcé en faveur d'une libéralisation limitée de l'immigration, ce qui suggère l'introduction de restrictions à la venue et au séjour des étrangers. Ainsi, depuis 1991, les étrangers non qualifiés originaires d'un pays hors de l'Union Européenne (ci-après : UE) ou hors de l'Association Européenne de libre-échange (ci-après : AELE) ne peuvent généralement plus venir travailler en Suisse. Plus récemment, la majorité des votants suisses a même manifesté la volonté de contrôler à nouveau l'accès au marché du travail des citoyens de l'UE et des pays membres de l'AELE. Lors du référendum du 9 février 2014, les Suisses ont effectivement préconisé une réintroduction des quotas globaux d'immigration, « fixés en fonction des intérêts économiques globaux de la Suisse » (Chancellerie Fédérale 2018).

Cependant, les restrictions à l'immigration n'ont jamais empêché, dans les faits, l'immigration illégale en direction de la Suisse. En d'autres termes, malgré la mise en place par le Conseil Fédéral, depuis 1960, de plusieurs politiques d'immigration choisie, l'établissement de migrants économiques dépourvus de titre de séjour valide n'a jamais cessé. Ces derniers, que nous ne devons pas confondre avec les requérants d'asile déboutés résidant sur sol suisse, sont communément appelés les Sans-papiers (Longchamp *et al*. 2005 : 8 ; SIT 2004 : 7 ; entretien n°3 ; entretien n°6 ; entretien n°7). Vivant et travaillant dans l'illégalité, les Sans-papiers, pourtant soutenus depuis les années 1990-2000 par diverses associations et syndicats, ont toujours été considérés comme des délinquants au regard du droit fédéral. En conséquence, ils se sont constamment exposés à des sanctions et au risque d'être expulsés du territoire helvétique par les cantons.

Dans un tel contexte historique, politique et juridique, l'opération genevoise Papyrus, dévoilée le 21 février 2017 par le conseiller d'Etat Pierre Maudet, semble aller à contre-courant. En effet, l'opération Papyrus constitue le premier programme de régularisation de Sans-papiers institué en Suisse. Plus précisément, cette opération, qui a officiellement débuté le jour de sa présentation et qui s'achèvera au 31 décembre 2018, propose de normaliser des Sans-papiers vivant à Genève sur la base de cinq critères: la durée de séjour,

l'intégration, la situation financière, la situation professionnelle et, enfin, le respect de l'ordre juridique suisse (République et canton de Genève 2017a).

Le déploiement de l'opération Papyrus est d'autant plus surprenant qu'il a nécessité l'accord préalable du Conseil Fédéral. Or, ce dernier s'est toujours montré réticent à décriminaliser les Sans-papiers. Avant l'opération Papyrus, l'Exécutif fédéral s'est ainsi opposé à plusieurs reprises à l'institution d'un programme fédéral ou cantonal de régularisation. À Genève, ces multiples oppositions n'ont toutefois pas empêché les associations et les syndicats de continuer à « interpell[er] les autorités sur la problématique [des Sans-papiers] et [à] demander qu'une solution soit trouvée à la présence sur le territoire de milliers de travailleuses et de travailleurs sans-papiers » (CSP, Collectif de Soutien aux Sans-papiers de Genève, SIT, CCSI 2017). L'opération Papyrus semble donc, à certains égards, être le fruit des revendications ininterrompues des associations genevoises de défense des Sans-papiers.

Dans ce travail, nous nous proposons d'analyser de manière approfondie les processus politiques et sociaux ayant mené à la formalisation de l'opération Papyrus. En adoptant une approche centrée sur les acteurs (Mahnig 2005a : 20), *id est* en nous attardant sur les interactions historiques entre les institutions d'Etat et les mouvements pro-régularisation, nous nous demanderons pourquoi, et à quelles conditions, les administrations genevoises et fédérales ont finalement décidé de se montrer « charitables » (Apap, De Bruycker, Schmitter 2001 : 269) envers les Sans-papiers. Nous chercherons aussi à déterminer dans quelle mesure ces processus ont remis en question la représentation du Sans-papiers comme un hors-la-loi sanctionnable.

Dans un premier temps, nous commencerons par introduire, sous un angle théorique, la régularisation et ses implications politiques et sociales. En partant des différentes représentations de l'illégalité de séjour, nous discuterons les raisons susceptibles d'amener l'Etat à régulariser et, ainsi, à décriminaliser certains Sans-papiers. Nous porterons aussi notre attention sur les enjeux sociopolitiques liés aux conditions de cette décriminalisation. Sur la base de notre discussion théorique, que nous lierons à notre approche centrée sur les acteurs, nous affinerons alors nos questionnements et présenterons notre approche méthodologique.

En second lieu, nous aborderons à la lumière des notions théoriques la question de la

régularisation telle qu'elle a été historiquement débattue, au niveau national, par les acteurs publics et associatifs. Présenter les débats nationaux autour de la normalisation s'avère nécessaire : l'élaboration de l'opération Papyrus a indirectement commencé lors de ces débats. Cette deuxième étape analytique nous permettra alors de saisir les différentes représentations du Sans-papiers ainsi que les enjeux de la régularisation tels qu'ils se sont articulés en Suisse, puis d'expliquer pourquoi aucune normalisation n'a été instituée à l'échelon fédéral.

Nous terminerons notre analyse du processus ayant mené à l'opération Papyrus en nous recentrant, bien évidemment, sur Genève. Au regard du contexte national et des facteurs d'échec des revendications pro-régularisation à l'échelon fédéral, nous identifierons les raisons qui ont amené les acteurs politiques genevois, notamment la société civile, à pérenniser et à mener à bien la lutte pour la décriminalisation des Sans-papiers.

Enfin, nous analyserons les critères de régularisation prévus par l'opération Papyrus et leur pourquoi. Sur la base de cette dernière analyse, nous verrons dans quelle mesure le dispositif genevois décriminalise les Sans-papiers et redéfinit l'illégalité.

2. Revue de la littérature et cadre théorique

De manière générale, plusieurs stratégies alternatives visant à réguler l'immigration irrégulière (en termes de stock) sont à disposition des Etats (Sunderhaus 2007 : 69). Ils peuvent ainsi :

1) être indifférents à la présence de personnes étrangères résidant illégalement sur leur territoire ;
2) officieusement tolérer la présence de personnes étrangères résidant illégalement sur leur territoire ;
3) réprimer et expulser les personnes étrangères résidant illégalement sur leur territoire ;
4) régulariser, sous certaines conditions, les personnes étrangères résidant illégalement sur leur territoire (*ibid.*).

Dans cette partie, il conviendra de présenter l'alternative aux sanctions offerte par la régularisation (Baldwin-Edwards, Kraler 2009 : 29). À la lumière du concept de l'illégalité de séjour, nous présenterons les motifs théoriques qui peuvent pousser un Etat à envisager la normalisation de Sans-papiers. Nous discuterons aussi les enjeux sociopolitiques liés à la détermination de critères de régularisation et à l'implantation d'un dispositif régularisateur.

Notons qu'en théorie, l'Etat se présente comme une entité monolithique à qui il revient de trancher sur le fond et la forme d'une politique de régularisation. Or, comme nous l'avons suggéré dans notre introduction, l'Etat ne constitue pas, à l'interne, une entité homogène. Au contraire, l'Etat est un agrégat d'acteurs politiques tant publics que privés. Par exemple, la société civile, dont les priorités et les perceptions de la réalité diffèrent souvent de celles des institutions publiques, participe souvent à la formulation de préférences quant aux politiques régulatrices de l'immigration illégale. À cet égard, Levinson (2005) remarque que l'élaboration et la mise en oeuvre d'une régularisation font souvent suite à un long débat public, au cours duquel les préférences des acteurs pro-normalisation de la société civile auraient été, en tout ou en partie, entendues (Levinson 2005 ; voir aussi Baldwin-Edwards, Kraler 2009 : 24) :

« In various countries, immigrant advocacy coalitions composed of migrant organisations, NGOs, religious organisations and trade unions have emerged through public debate on regularisation programmes which have in some cases decisively influenced the policy debate on regularisations, as well as the design and implementation of relevant programmes. » (Baldwin-Edwards, Kraler 2009 : 24)

L'opération Papyrus ne déroge pas au constat de Levinson : *in fine*, le fond et la forme du dispositif genevois ont été considérablement influencés par les multiples interactions entre la Confédération, le canton, et la société civile. En fait, les enjeux de la régularisation tels qu'ils se sont présentés en Suisse et à Genève se sont toujours manifestés à travers les dialogues entre ces différents acteurs. C'est pourquoi, à la fin de la présentation des concepts, nous contextualiserons notre théorie. Autrement dit, nous prendrons en compte la pluralité des acteurs ayant participé au « processus Papyrus ». Nous mettrons en lien les concepts théoriques et les constats qui en découlent avec notre cas d'étude, afin, d'une part, de préciser les questionnements auxquels nous répondrons et, d'autre part, d'expliciter notre démarche analytique.

2.1. Régularisation et illégalité : définitions

2.1.1. La régularisation

La régularisation des personnes en situation irrégulière est définie par Baldwin-Edwards et Kraler (Baldwin-Edwards, Kraler 2009 : 7 ; Kraler 2009 : 9) comme « toute procédure étatique octroyant un statut légal à des non-nationaux, qui résident illégalement dans leur Etat de résidence, ou violent les lois relatives à l'immigration de ce dit Etat » [nous traduisons] [1]. L'octroi d'un permis de séjour peut découler d'un « mécanisme » de régularisation, c'est-à-dire d'une procédure ouverte aux individus en tout temps et prévue par le cadre légal relatif à la migration (Kraler 2009 : 15 ; Kraler, Reichel *et al.* 2014 : 15-16 ; Apap, De Bruycker, Schmitter 2000 : 271). Un statut légal peut aussi être obtenu par le biais d'un « programme » de régularisation, défini comme « une procédure exceptionnelle et provisoire de régularisation » (Kraler 2009 : 15), fondée sur un acte législatif ou

[1] Version originale : « […] *any state procedure by which non-nationals who are illegally residing, or who are otherwise in breach of national immigration rules, in their current country of residence are granted a legal status* ».

administratif *ad hoc* (Kraler 2009 : 15 ; Kraler, Reichel *et al.* 2014 : 15-16 ; Apap, De Bruycker, Schmitter 2000 : 271).

Les termes « toute procédure étatique » contenus dans la définition ci-dessus impliquent qu'une régularisation peut être le fruit d'une politique dont un des objectifs explicites est d'octroyer, à certaines conditions, un statut légal aux étrangers « illégaux » (Kraler 2009 : 11). Nous parlons alors d'une régularisation formelle (*ibid.*) La régularisation peut également découler d'une politique dont l'esprit ne consiste pas à octroyer un statut légal aux Sans-papiers, mais qui, dans les faits, est quelques fois détournée à cette fin. Dans un tel cas, la normalisation est dite informelle (*ibid.*).

De prime abord, cette dernière distinction, qui repose sur l'objectif et la raison d'être d'une politique publique régularisatrice, ne paraît pas essentielle en ce qui concerne l'analyse d'une normalisation. Effectivement, une régularisation aboutit dans tous les cas à l'octroi d'un statut légal (*ibid.*). En outre, depuis les années 1970-1980, les régularisations dites informelles se font, officiellement, de plus en plus rares (*ibid.*). Pourtant, au-delà de son aspect strictement catégorisant, cette typologie nous introduit de manière plus générale à la nécessité d'identifier les principaux objectifs qui se trouvent en amont d'une politique régularisatrice.

Cette identification s'avère parfois délicate. Les buts d'une régularisation sont souvent multiples et ne sont pas toujours explicités pour des raisons politiques, ni identifiables sur la base du seul discours des autorités :

> « […] not all procedures that have a regularising effect are explicitly intended as regularisation measures […] Adding to this, not all measures which effectively give illegally staying non-nationals a legal status (however liminal) and which are explicitely intended as corrective instruments addressing irregularity are considered regularisation measures by states. » (Kraler 2009 : 9)

Les différentes représentations théoriques de l'illégalité ainsi que les concepts relatifs à la conditionnalité d'accès à une régularisation peuvent toutefois nous aider à appréhender ces objectifs.

2.1.2. Qu'est-ce que l'illégalité ? Représentations théoriques

Selon la définition de Baldwin-Edwards et Kraler, la seule condition universelle de régularisation réside dans « l'illégalité » d'un séjour. Dès lors que, par principe, seules les personnes étrangères séjournant illégalement dans un pays donné sont susceptibles d'être normalisées (Garcés-Mascareñas 2010 : 81), définir l'illégalité s'avère indispensable.

L'illégalité est un concept vaste, puisque se trouve en situation irrégulière tout immigré ne se conformant pas, en tout ou en partie, à ce que De Genova (2004 : 163) appelle les « attributs qualitatifs » de la loi. Ces attributs font référence aux nombreuses règles indiquant « qui peut immigrer, comment, d'un point de vue procédural, immigrer, et comment se comporter en tant qu'immigré sur le territoire d'accueil » [nous traduisons] (De Genova 2004 : 163 ; voir aussi Kraler 2009 : 9-10)[2]. La largesse conceptuelle de l'illégalité peut alors être abordée par une première approche théorique relative au lien entre migration, loi et irrégularité. Selon cette approche, la clandestinité découlerait de l'incapacité du droit positif et des pratiques administratives à mettre en place les politiques d'immigration choisie (Garcés-Mascareñas 2010 : 78-79). En d'autres termes, l'illégalité d'une venue et d'un séjour constituerait un indicateur de la complexité des structures socioéconomiques sous-jacentes au phénomène migratoire (*ibid.*). L'Etat-Nation n'arriverait ainsi pas, par le biais de sa politique migratoire et son droit des étrangers, à appréhender en entièreté cette complexité (*ibid.)*.

En outre, l'illégalité n'est ni transhistorique (De Genova 2004 : 167), ni universelle. En effet, son contenu se transforme au fur et à mesure des révisions législatives entreprises par chaque Etat souverain (Kraler, Reichel *et al.* 2014 : 16 ; Kraler 2009 : 9 ; De Genova 2002 et 2004 ; Garcés-Mascareñas 2010). Ces transformations constituent alors la base de réflexion d'un second courant théorique, plus récent, selon lequel l'illégalité relèverait davantage d'une construction politique et volontaire propre à chaque Etat que d'un simple revers de la loi (Chavez 2007 : 192 ; Garcés-Mascareñas 2010 : 79) :

> « L'idée que l'immigration irrégulière est produite par la loi est difficile à saisir pour quiconque l'associe à un étranger franchissant les frontières sans y être autorisé. Pourtant, une

[2] Version originale : « […] *who* would be allowed to migrate, with *what* characteristics, *how* they did so, as well as how they conducted themselves once they had already entered the country.»

> personne ayant traversé les frontières légalement, séjournant légalement et travaillant légalement peut tomber dans l'irrégularité lorsque la loi change ou lorsque les circonstances personnelles changent. » (Caplan et Dumitru 2017 : 267).

Concrètement, cette deuxième optique rappelle que les Etats demeurent relativement libres d'ajuster à la baisse, lorsqu'ils le jugent nécessaire, leurs quotas d'immigration et de réviser leurs normes juridiques afin de rendre plus strict leurs « attributs qualitatifs » de la loi (De Genova 2004 : 163). Sur la base de ce rappel, la loi et la procédure législative sont parfois perçues comme des instruments d' « irrégularisation » à disposition des Etats (Caplan, Dumitru 2017 : 267). L' « irrégularisation » est définie comme un processus normatif aboutissant, à un moment donné, à la mise hors-la-loi de de certains migrants (McDonald 2009 : 66 ; Caplan, Dumitru 2017 : 267 ; voir aussi Coutin 1993 et De Genova 2002). Notamment, selon certains auteurs comme Chavez (2007 : 192) ou Coutin (2005 : 195), les Etats recourrent à l'« irrégularisation » lorsqu'ils tentent de satisfaire la demande interne de main d'œuvre étrangère tout en garantissant aux citoyens, à tout le moins dans le droit, un minimum de protection vis-à-vis de l'importation du capital travail :

> « What marks the illegal is the receiving state's unwillingness to recognize the conditions that create a demand for labour, most notably falling fertility rates, aging populations, and values that imbue certain jobs as "immigrant jobs". As a result, a legal fiction emerges. This fiction recognizes that "X" number of migrant labourers will be attracted to most of the industrialized nations, but also recognizes that politicians will respond to their constituents' fears of immigration by allowing far fewer legal immigrants/workers to enter legally than are contained in the actual flow (Coutin, 2005). The surplus could have been allowed to enter legally, but instead the "illegal" entrant is constructed. The total flow, the "X" number of in-migrants, continues albeit under these constructed categories of legal and illegal migration. » (Chavez 2007 : 192)

D'autres auteurs, comme Wim van Oorschot (2005 : 2-3), suggèrent que la conservation de l'aspect solidaire de l'Etat-social et la volonté étatique de limiter les dépenses sociales sont aussi des arguments susceptibles d'être invoqués pour « irrégulariser » une catégorie de migrants:

> « Basically, there are two types of argument why immigration would pose a threat to the sustainability of European welfare states, one is economic, the other sociological in nature.

> Economic arguments warn against the social expenditure costs related to immigration, which might undermine the fiscal viability of the welfare system in the long run […] Sociological arguments for a problematic relation between immigration and welfare sustainability vary, but have in common that immigration would undermine the societal legitimacy base for a comprehensive and solidaristic welfare state. A central argument is that immigration implies ethnic, linguistic, and/or racial diversity, which would break down the homogeneous identity and broad sense of solidarity that laid the ground for national, encompassing welfare arrangements. »

Enfin, pour certains théoriciens marxistes, l' « irrégularisation » constituerait un outil politique permettant aux Etats capitalistes de criminaliser les travailleurs étrangers et de bénéficier ainsi d'un réservoir de main d'œuvre exploitable et peu coûteuse (Garcés-Mascareñas 2010 : 79).

2.1.3. Aspects définitionnels de l'illégalité et objectifs d'une régularisation

À l'issue de cette discussion théorique préliminaire sur les différentes conceptions de l'illégalité, deux constats fondamentaux dans le cadre de notre analyse s'imposent. Le premier réside dans le fait que l'illégalité, qu'elle soit perçue comme une conséquence directe de l'inadéquation des lois ou comme une catégorie subtilement construite par celles-ci, ne constitue en aucun cas une qualité intrinsèque à certains migrants (Chavez 2007 : 192). L'illégalité relève d'un ensemble de statuts complexes et modulables d'ordre administratif, relatifs au séjour des étrangers, propres à un territoire donné, produits par la loi et « expérimentés » plus ou moins temporairement par des immigrés (Chavez 2007 : 192 ; De Genova 2002 : 422). À cet égard, Nicholas De Genova n'hésite pas à utiliser le terme « illegalities » (2004 : 178) pour montrer que le concept est susceptible d'englober une multitude de situations particulières selon les moments et les contextes, comme l'exemplifie aussi, de manière très générale, le tableau de Kraler (2009 : 12) ci-dessous :

Table 1: Types of Illegality

Entry	Residence (nominal)	Legal Status of Employment	Nature of Employment	Documented?	Examples
Illegal	(illegal)	-	-	-	Undocumented migrants transiting a country without real residence
Illegal	Illegal	Illegal	None	No	Illegal immigrants not working; family members reunified without authorisation and not working (includes children)
Illegal	Illegal	Illegal	Informal	No	Illegal immigrants who are working
Illegal	Illegal	Illegal	Formal	Semi-documented (tax authorities, social security bodies)	Illegal immigrants illegally employed, but paying taxes and social security contributions (in countries where legal employment status and nature of employment is/was not systematically cross-checked)
Illegal	Legal	Illegal	Informal	documented	e.g. Asylum seekers without access to work who work informally, post hoc regularisation without access to work
Illegal	Semi-legal	Legal/illegal	Formal/ informal	documented	e.g. persons in respect to whom removal order has been formally suspended (e.g. tolerated status)
Illegal	Legal	Legal	Formal/infor mal	documented	Formally regularized persons; persons who have a claim to legal status due to changed circumstances (e.g. marriage with a citizen, ius soli acquisition of citizenship by an off-spring)
Legal	Legal	Illegal	Informal	Semi –documented (if visa obligation)	Tourists working without permission
Legal	Legal	Illegal	Informal	Documented	Legal immigrants without the right to work (e.g. students in some countries, family members in others)
Legal	Illegal	Illegal	Informal	Semi-documented (if visa obligation)/ undocumented	Visa overstayers, citizens of new EU MS without access to work who overstay the 3 months period
Legal	Illegal	legal	Formal/ informal	Semi-documented	Overstayer in permit free self-employment (e.g. business persons, artists, etc.)
Legal	Illegal	Illegal	Formal	Semi-documented	Persons whose residence/ work permit has expired but who continue to be formally employed
-	Illegal	Illegal	Informal	Semi-documented/ undocumented	Children of illegal immigrants born in country of residence; children of legal immigrants born in country of residence with expired/ without legal status

Adapted from Baldwin-Edwards & Kraler 2009, Table 2

Tableau 1. Source: Kraler 2009: 12.

En conséquence, la complexité de l'illégalité implique l'existence de régularisations à géométrie variable. En effet, il revient à chaque Etat, s'il décide de mettre en place une politique de régularisation, de préciser à la lumière de ses lois et des potentielles « irrégularisations » ayant eu lieu auparavant quelles sont les « catégories » d'étrangers en situation irrégulière qu'il souhaite rendre régularisables (voir De Genova 2002 : 429):

> « Most of the types of illegal stay as described in table 1 and/or illegal employment can be considered suitable to regularisation. In actual practice, regularisations often target one or several specific types of « irregular migrants » as identified [above]. » (Kraler 2009 : 13)

Une régularisation a donc un pouvoir catégorisant qui redessine les contours de l'illégalité. Cette capacité définitionnelle, qui constitue l'objet de notre seconde constatation, peut alors être abordée de manière différenciée selon les deux conceptions théoriques de l'illégalité.

En ce qui concerne la problématique de la régularisation, les deux approches de l'illégalité se rejoignent. Effectivement, « chaque "légalisation" présente un caractère épisodique et

strictement partial qui n'élimine jamais le champ de l'illégalité » [nous traduisons] (De Genova 2002 : 429)[3]. Or, les logiques, les buts et, dès lors, le pouvoir catégorisant d'une régularisation pourraient différer selon qu'on aborde l'illégalité sous un angle conséquentialiste ou constructiviste. Dans le cas où l'illégalité serait davantage perçue comme un indicateur d'échec d'une stratégie migratoire (Levinson 2005 : 5), les autorités compétentes pourraient envisager de mettre en place une politique de régularisation peu conditionnée, large d'accès et englobante, de sorte à « corriger » le plus efficacement possible certaines lacunes légales ou administratives (Garcés-Mascareñas 2010 ; Kraler, Baldwin-Edwards 2009 : 29). Nous assisterions en conséquence à une révision considérable et à une déconstruction poussée du concept de l'illégalité.

En revanche, à supposer que la clandestinité soit davantage le fruit d'un effort administratif de catégorisation des migrants, l'Etat n'aurait pas réellement intérêt à instituer une régularisation « correctrice » et décriminalisante vis-à-vis des immigrés sciemment « irrégularisés ». Toutefois, l'Etat pourrait décider d'instituer, en fonction de la conjoncture économique ou d'enjeux politiques et sociaux particuliers, une régularisation sélective (Baldwin-Edwards, Kraler 2009 : 29). Cette dernière, qui revêtirait plutôt la forme d'un ajustement marginal de la politique migratoire (*ibid.*), reconceptualiserait alors plus finement l'illégalité. Notons que dans le cas où l'illégalité serait construite, la régularisation pourrait aussi constituer, de façon paradoxale, une mesure de cristallisation de l'illégalité, si ce n'est d' « irrégularisation » (McDonald 2009). Par hypothèse, une normalisation sélective pourrait être particulièrement exclusive vis-à-vis de certains migrants sans-papiers : les critères d'éligibilité à la légalisation consolideraient alors le statut d'indésirable des Sans-papiers.

Dans tous les cas, les deux conceptions théoriques de l'illégalité légitiment le choix d'une approche historique consistant à appréhender toute régularisation comme l'aboutissement d'une réflexion politique. Sur la base de ces conceptions, nous concluons qu'une normalisation implique soit la reconnaissance préalable d'un décalage entre le droit, les pratiques et la réalité migratoire, soit l'existence d'un intérêt économique ou social particulier. Or, tant la découverte d'une incapacité politique à réguler l'immigration que la manifestation d'un intérêt spécifique résultent d'un processus réflexif plus ou moins long, au cours duquel de nombreux acteurs politiques interviennent. En d'autres termes, elles

[3] Version originale : « […] every "legalization" has an inherently episodic and strictly partial character that never eliminates the field of "illegality" [...] »

nécessitent de l'Etat qu'il prenne, de sa propre initiative ou sous la pression de la société civile, du recul par rapport au droit des migrations et aux catégories créées par les « irrégularisations ». L'identification des raisons ayant déterminé les autorités à décréter une régularisation s'avère alors centrale dans le cadre de notre recherche.

Une fois que l'Etat, animé par un intérêt quelconque, envisage l'institution d'une régularisation, la question des critères d'accès à la politique publique émerge. Le processus théorique d'élaboration des critères de normalisation nous permet de savoir dans quelle mesure et selon quelles valeurs l'Etat envisage de sélectionner les migrants sans statut légal et de déconstruire l'illégalité. La problématique des critères de régularisation se situe donc dans la continuité de notre discussion sur l'objectif correctif ou catégorisant d'un dispositif normalisateur. C'est pourquoi, dans notre prochaine sous-section, nous nous proposons d'approfondir cette thématique.

2.2. Logiques d'élaboration d'une intervention normalisatrice

L'étude de Sunderhaus (2007 : 70) montre que les politiques de régularisation reprennent souvent les mêmes critères d'éligibilité : « Frequent eligibility requirements are the length of residence, proof of work and social welfare contributions, administrative fees, clean criminal record, and to a lesser degree age and citizenship. » Néanmoins, la substance ainsi que le degré de précision de chacune de ces conditions communes peuvent grandement varier d'une politique de régularisation à l'autre. Par exemple, en ce qui concerne la condition relative à l'emploi, un Etat peut très bien décider, au regard de ses politiques migratoires, sociales et économiques, de ne normaliser que les migrants travaillant dans un secteur particulier (Chauvin, Garcés-Mascareñas, Kraler 2013a). Un autre Etat accordera peut-être moins d'importance au secteur dans lequel le migrant sans-papiers travaille (*ibid.*). Par ailleurs, les durées requises de résidence pour qu'un migrant en situation irrégulière puisse accéder à la régularisation sont, elles aussi, parfois très différentes d'une politique à l'autre.

L'analyse théorique de l'élaboration des critères de normalisation est alors utile à la compréhension des logiques sur lesquelles un programme de régularisation peut être bâti. Tout d'abord, elle permet d'appréhender en amont le profil des migrants irréguliers susceptibles d'être visés par la régularisation, puis de distinguer parmi ceux-ci les individus

pouvant aspirer à la légalité de ceux dont la présence demeurera illégitime (De Genova 2002 : 429). En outre, une telle analyse dévoile l'ensemble des motifs susceptibles de justifier, à tout le moins dans le discours politique, une sélection des Sans-papiers. Surtout, les enjeux relatifs à l'élaboration des conditions de régularisation nous introduisent aux tensions qui peuvent exister entre ces motifs, notamment entre deux d'entre eux qu'il convient de discuter: la vulnérabilité (cf. Spini, Bernardi et Oris 2017) et la performance.

2.2.1. La vulnérabilité des migrants sans-papiers : causes et conséquences

Toute politique de régularisation a pour objectif plus ou moins avoué de rendre moins vulnérables, tout au moins sur quelques aspects, certains migrants irréguliers (Apap, De Bruycker, Schmitter 2000 : 268). La vulnérabilité est alors définie comme suit :

> « […] vulnerability is a lack of resources in one or more life domains, which given a specific context, places individuals or groups at a major risk of experiencing (1) negative consequences related to sources of stress, (2) the inability to cope effectively with stressors, and (3) the inability to recover from the stressor or to take advantage of opportunities before a given deadline. » (Spini, Bernardi et Oris 2017 : 2).

Notamment, la forme la plus courante de vulnérabilité qui pèse sur les migrants clandestins et que les politiques de régularisation adressent invariablement est celle qu'on pourrait qualifier d'institutionnelle. La vulnérabilité institutionnelle découle de ce que De Genova (2004 : 161) appelle l'expérience de l'expulsabilité. Cette expérience rappelle que les illégalités (*supra* Tableau 1), lorsqu'elles sont effectivement vécues et ne relèvent plus simplement de normes générales et abstraites, peuvent généralement être sanctionnées par la loi (De Genova 2004 ; Kraler 2009). Effectivement, l'expérience de l'expulsabilité est définie comme « la possibilité d'être expulsé du territoire de l'Etat-nation » [nous traduisons] (De Genova 2004 : 161)[4]. Plus précisément, l'expulsabilité consiste en une intégration psychologique chez les résidents sans-papiers des mesures d'exclusion que peut décréter l'Etat, sous réserve de respecter les droits de l'Homme et autres législations (Kraler 2009 : 12), à leur encontre (De Genova 2004 ; Chavez 2007). Si de telles sanctions n'existent pas, ne sont jamais appliquées ou sont suspendues, *id est* si le migrant en situation

[4] Version originale : « […] the possibility of deportation, which is to say, the possibility of being removed from the space of the […] nation-state.»

irrégulière n'est pas expulsable, il devient *de facto* toléré (Kraler 2009 : 12). En revanche, ce n'est pas tant l'application automatique de ces mesures, mais davantage la possibilité avérée que s'octroie l'Etat de les appliquer qui crée l'expulsabilité (De Genova 2004 : 161 ; Garcés-Mascareñas 2010 : 79). Cette dernière se traduit alors chez le migrant menacé de renvoi en une « peur d'être expulsé ».

Dès lors, afin de minimiser leurs risques de sanctions et d'éviter l'expulsion, les migrants sans-papiers mettent en place, selon Chauvin et Garcés-Mascareñas (2014 : 425), des stratégies de « camouflage ». Ces dernières illustrent leur vulnérabilité vis-à-vis des institutions étatiques. Effectivement, ces stratégies ont pour but de rendre les immigrés clandestins « invisibles » aux yeux des autorités : « *Camouflage* adequately points to a situation of invisibility within visibility. To a certain extent, the myth of invisibility is even a condition of camouflage : if the "illegal" is believed to be invisible, then anyone who is visible is perceived as legal. » (*ibid*.) En termes plus concrets, ces stratégies, qui consistent en un processus visible – mais partiellement reconnu par l'Etat - d'intégration aux sociétés d'acceuil (à travers le marché classique ou noir du travail, l'apprentissage de la langue, le tissu associatif local, etc.) (*ibid*.), exemplifient paradoxalement la volonté des migrants sans-papiers à limiter, voire à éviter les interactions avec les institutions publiques (*ibid.).*

Une politique de régularisation, parce qu'elle offre à certains migrants sans-papiers la possibilité d'acquérir un statut légal (Apap, De Bruycker, Schmitter 2000 : 268), de mettre un terme à leurs stratégies de « camouflage » et de « sortir du placard » (Chauvin, Garcés-Mascareñas 2014 : 425), est alors porteuse d'un effet « dévulnérabilisant » (Garcés-Mascareñas 2010 : 84-85). En effet, la régularisation détourne partiellement l'illégalité de l'expérience de l'expulsabilité, puisque par définition, la normalisation met en avant l'aspect « régularisable » de certaines illégalités (*ibid*.). Ce faisant, la normalisation dévoile une certaine volonté de l'Etat, celle d'endosser pleinement son rôle de garant des droits vis-à-vis des migrants « régularisables » et d'adresser, par le biais de son système institutionnel et de ses organes, certaines facettes de leur vulnérabilité (voir définition de Spini, Bernardi et Oris 2017).

2.2.2. L'enjeu d'une régularisation : l'arbitrage entre vulnérabilité et performance

La vulnérabilité institutionnelle et le « camouflage » à travers laquelle elle se matérialise nous introduisent alors aux délicats calculs sociaux et politiques susceptibles de fonder une intervention régularisatrice et de redéfinir l'illégalité. D'après Chauvin et Garcés-Mascareñas (2014 : 425), plus un migrant sans statut légal s'intègre de fait dans son pays de résidence, moins il risque l'expulsion. En conséquence, un dispositif de régularisation qui mettrait principalement l'accent sur les résidents sans-papiers les plus vulnérables s'apparenterait, dans une certaine mesure, à une intervention protectrice, peu discriminante et à vocation universelle. Effectivement, l'accès au dispositif serait relativement peu conditionné, de sorte à permettre aux individus les moins bien « camouflés » (Chauvin, Garcés-Mascareñas 2014 : 426), c'est-à-dire aux Sans-papiers dont l'intégration est limitée, de bénéficier de la politique publique. En théorie, cette dernière s'apparenterait ainsi à une mesure politique plutôt correctrice et ferait écho, de prime abord, à la première théorie de l'illégalité : tout migrant qui aurait *de facto* échappé au contrôle migratoire et séjournerait illégalement sur un territoire ne serait plus vraiment expulsable, mais plutôt régularisable (Apap, De Bruycker, Schmitter 2000 : 269).

De l'autre côté, un dispositif de régularisation pourrait, pour des raisons politiques, ne normaliser que la situation des migrants sans statut légal « bien camouflés » (Chauvin, Garcés-Mascareñas 2014 : 426). Dans un tel cas, la régularisation se présenterait davantage comme une récompense conditionnée à l'apport de preuves quant à certains aspects de l'intégration et de la situation socioéconomique des requérants. Cette forme de sélection/exclusion, basée sur une « labellisation » de certaines stratégies de « camouflage », est discutée par Chauvin et Garcés-Mascareñas (2012 : 247) à travers leur concept de l' « économie morale de l' illégalité ». Définie comme la cristallisation politique des représentations sociales de la « légalité » et de l' « illégalité » (*ibid.*), l' « économie morale de l'illégalité » fait référence aux conduites socialement préconisées, attendues par certains acteurs de la régularisation et formalisées dans les critères de normalisation que doivent adopter les Sans-papiers afin que leur séjour soit perçu comme « moins illégal » (Chauvin, Garcés-Mascareñas 2012 ; Chauvin, Garcés-Mascareñas 2014 ; Chauvin, Garcés-Mascareñas, Kraler 2013a ; Chauvin, Garcés-Mascareñas, Kraler 2013b). En d'autres termes, l' « économie morale de l'illégalité » accorde plus de poids à la « légitimité » qu'à la

« légalité » du séjour irrégulier (Chauvin, Garcés-Mascareñas 2012 ; Chauvin, Garcés-Mascareñas 2014 ; Chauvin, Garcés-Mascareñas, Kraler 2013a ; Chauvin, Garcés-Mascareñas, Kraler 2013b). Les migrants sans-papiers, s'ils ont respecté ce qui leur est demandé, pourraient être vus au-delà de leur statut légal comme des « citoyens en devenir »[5] (Chauvin, Garcés-Mascareñas 2012 : 247) plutôt que comme des délinquants sanctionnables (*ibid*.).

Notre discussion théorique autour du « camouflage » met ainsi en exergue la difficulté à concilier au sein de la même politique de régularisation vulnérabilité et performance, bien que ces deux derniers concepts ne soient pas, compte tenu de l'effet dévulnérabilisant de toute régularisation, entièrement exclusifs. Notamment, cette conciliation se révélerait particulièrement problématique lorsque les conditions d'accès à une régularisation seraient trop imprégnées de l' « économie morale de l'illégalité ». Dans un tel cas, elles pourraient exclure du dispositif de régularisation les migrants sans-papiers les plus vulnérables, comme le montrent Chauvin, Garcés-Mascareñas et Kraler lors de leur analyse du critère de régularisation relatif à l'emploi (2013a : 119). Selon ces auteurs, l'exigence d'un emploi peut être présenté comme un critère d'intégration des migrants, comme la preuve d'une performance économique récompensable ou comme un impératif dicté par une politique d'immigration choisie (*ibid.*). Or, dans tous les cas :

> « By chiefly relying on a "civic-performance" frame, the criterion of employment challenges the dominant framing of the beneficiaries of regularization as vulnerable individuals to be judged according to the urgency of their needs and the severity of the dangers they face if returned (see Fassin, 2002). » (*ibid*.)

Les dilemmes de cette association conceptuelle dans le cadre d'une politique de régularisation peuvent tout aussi bien être exemplifiés et résumés à travers la conception du « mérite » de Wim van Oorschot (2000 ; 2005 ; 2008). D'ailleurs, le concept de van Oorschot se révèle particulièrement utile dans le cadre de notre étude : le « mérite » nous permet d'articuler conjointement, synthétiquement et de manière plus opérationnelle vulnérabilité et « économie morale de l'illégalité ». Selon van Oorschot, la vulnérabilité constitue une valeur méritoire *per se*, puisque ses travaux sur l'accès aux prestations

[5] Version originale : « […] civic minors expected to deserve present and future membership through good moral, economic and bureaucratic performance […] ».

publiques montrent que les Européens, y compris les Suisses, conceptualisent le besoin comme une composante du « mérite » (van Oorschot 2000 ; 2005 ; 2008). Ainsi, plus une personne nécessiterait de l'aide publique, plus elle serait méritante (van Oorschot 2000 : 36 ; 2005 : 7). En conséquence, si seul le besoin était pris en compte dans le cadre d'une politique de régularisation, nous pourrions nous attendre, à l'instar de ce que nous avons précédemment avancé, à ce que les migrants clandestins les moins bien « camouflés » soient au centre du dispositif public.

Cependant, aux yeux des Européens, ce critère du besoin doit être pondéré par quatre autres éléments constitutifs du « mérite » (van Oorschot 2008). Ces derniers font alors écho, dans le cadre d'une politique de régularisation, à l' « économie morale de l'illégalité ». Effectivement, ces constituants touchent à la responsabilité, à l'identité, à l'attitude et à la contribution sociétale des potentiels bénéficiaires d'un dispositif public (van Oorschot 2000 : 36 ; 2005 : 7):

> « A first criterion is 'control over neediness', that is, people who are seen as being personally responsible for their neediness are seen as less deserving (if at all) […] Third, there is 'identity': needy people who are more closer to 'us' are seen as more deserving. A fourth criterion is 'attitude': more deserving are those needy people who are likeable, grateful, compliant and conforming to our standards. And finally, there is the criterion of 'reciprocity': more deserving are those needy people who have contributed to our group before (who have 'earned' our support), or who may be expected to be able to contribute in future. » (van Oorschot 2005 : 7)[6]

Par conséquent, si un ou plusieurs de ces critères s'avérai(en)t prépondérant(s) dans les conditions de régularisation, nous aurions plutôt à faire à une normalisation prononcée sur la base d'une performance socioéconomique et d'un « camouflage » réussi. L'objectif de la régularisation consisterait donc davantage en une sélection des profils performants qu'en une prise en charge des migrants sans-papiers les plus nécessiteux.

[6] Comme nous le verrons, ces composantes du « mérite » peuvent aussi constituer des arguments pro-« irrégularisation » ou anti-régularisation. Ceci est d'autant plus vrai dans le cadre de notre problématique sur les travailleurs sans-papiers. Par exemple, en Suisse, ces derniers sont souvent tenus pour responsables de leur illégalité (Efionayi-Mäder, Schönenberger, Steiner 2010 : 21). Cette responsabilité a constitué un argument phare des opposants à la régularisation.

2.2.3. Synthèse sur l'enjeu d'une régularisation

En résumé, tant l' « économie morale de l'illégalité » que le « mérite » attirent notre attention sur la question de l'équilibre, lors de l'élaboration de toute politique de régularisation, entre vulnérabilité et performance citoyenne. Leurs logiques conceptuelles, articulées autour du concept du « camouflage », sous-entendent effectivement que le politique et la société peuvent attendre de tout migrant sans-papiers, aussi vulnérable soit-il, qu'il se conforme à certaines normes comportementales s'il souhaite légitimer ses besoins auprès de l'Etat. Ce faisant, l' « économie morale de l'illégalité » et le « mérite » nous renseignent sur les sélections auxquelles peut procéder une politique publique de normalisation.

Toutefois, recourir au concept de van Oorschot et non pas à l' « économie morale de l'illégalité » *stricto sensu* nous permet d'aborder de manière plus ciblée, par le biais des sous-dimensions du « mérite », la thématique relative à cette sélection. En d'autres termes, les sous-dimensions du « mérite » facilitent le questionnement des critères de régularisation : le concept de van Oorschot permet de déterminer précisément quelle(s) sous-dimension(s) du « mérite » pourraient activement participer au processus de sélection et, *in fine*, à la redéfinition de l'illégalité. C'est la raison pour laquelle nous privilégierons la mobilisation du « mérite » dans notre étude de la régularisation en Suisse et de l'opération Papyrus.

2.2.4. Implantation d'un programme de régularisation

Enfin, déterminer l'équilibre réel entre vulnérabilité et performance nécessite de nous intéresser non pas uniquement à l'élaboration des dispositions d'une politique de régularisation, mais aussi à la méthode prévue d'implantation et d'application de celles-ci. Effectivement, il peut exister des décalages entre la teneur de la politique et l'application qui en est faite (Bonvin 2016 : 29-30 ; Lipsky 2010), notamment dans le cas où l'Etat préconiserait une « méthode » de régularisation dite individuelle : « A process is said to be individual when the evaluation criteria leave a fairly large margin for discretion in the hands of the appropriate authority […]. » (Apap, De Bruycker, Schmitter 2000 : 267) Dans un tel cas, les conditions de régularisation se révèleraient tout particulièrement sujettes à l'interprétation. De ce fait, elles ne contraigneraient que peu les agents d'exécution dans l'interprétation des textes ou dans l'appréciation des pièces contenues dans les dossiers des

requérants. Les agents disposeraient donc de la possibilité d'évaluer de manière plus subjective et au cas par cas le « mérite » des candidats (*ibid.*).

En pratique, cette marge discrétionnaire pourrait alors renforcer ou diluer le caractère sélectif de la normalisation. Par exemple, certains critères relatifs à quelconque(s) sous-dimension(s) du « mérite » (van Oorschot 2000, 2005, 2008) pourraient être interprétés de manière particulièrement restrictive, de sorte à marquer leur importance, alors que d'autres exigences, relatives à d'autres sous-dimensions, seraient examinées de manière plus laxiste. Certaines conditions que les candidats à une régularisation devraient formellement et impérativement remplir selon les textes pourraient même, dans les faits, être écartées si les requérants, à défaut de remplir l'ensemble des critères considérés, seraient en règle avec toutes les autres exigences requises.

En revanche, dans l'hypothèse où l'Etat choisirait une « méthode » de normalisation dite collective, l'application concrète des critères contenus dans les textes ne devrait pas bouleverser la balance des exigences. En effet, comme l'expliquent Apap, De Bruycker et Schmitter (2000 : 267) : « A regularisation is said to be collective when the evaluation critera are objective and may possibly lead to the recognition of a true right to regularisation on the part of the applicants. » Une telle méthode de normalisation s'apparente donc à une forme de limitation *ex ante* de la marge d'appréciation dont sont dotés les agents lorsqu'ils vérifient les critères de régularisation. Ainsi, le choix d'une méthode collective de régularisation obligerait les autorités compétentes à demeurer fidèles aux textes, quelles que soient les exigences pour être régularisé. Surtout, en établissant des critères de régularisation publics, clairs, exhaustifs et laissant peu de marge interprétative aux fonctionnaires chargés de leur examination, l'Etat, s'il envisage de respecter scrupuleusement l'objectivité des conditions établies, manifesterait la volonté d'assumer systématiquement un rôle de garant des droits des requérants à la régularisation (Apap, De Bruycker, Schmitter 2000 : 268). Nous ne pouvons pas en dire autant avec une méthode de régularisation individuelle.

2.3. Synthèse théorique et questionnements concrets

2.3.1. L'illégalité : quelles conceptions en Suisse ? Comment expliquer l'émergence de la problématique de la régularisation ?

À la suite de notre présentation des concepts et des enjeux liés à la régularisation, il convient de mettre en lien les notions développées ci-dessus avec, d'une part, notre approche centrée sur les acteurs et, d'autre part, avec les particularités de notre cas d'étude. Tout d'abord, l'ensemble de notre discussion théorique sur l'illégalité nous invite à aborder la problématique de la régularisation sous un angle historique. Comme nous l'avons montré à partir du concept de l'illégalité et des différentes approches théoriques qui s'y rattachent, l'implantation d'une régularisation est le fruit d'un processus de réflexion politique. Ce processus démarre à la suite d'un constat d'une inadéquation entre le cadre légal et la problématique migratoire ou à la suite de l'émergence d'un intérêt particulier nécessitant, aux yeux d'un ou plusieurs acteurs politiques, une intervention étatique. Dans tous les cas, chaque programme de régularisation a pour objectif initial de réformer, dans une certaine mesure, le système migratoire antérieur.

Ainsi, aux fins de notre analyse de l'opération Papyrus, nous commencerons par retracer l'évolution du cadre migratoire Suisse afin de présenter les mécanismes de régulation de l'immigration et d'esquisser les contours juridiques de l'illégalité. Comme nous le verrons, ces mécanismes et ces contours sont les mêmes dans tous les cantons : depuis le début du XXème siècle, il revient à la Confédération de légiférer sur les questions migratoires et aux cantons d'exécuter la législation fédérale sur les étrangers. Commenter, au niveau suisse, les changements de la politique migratoire et les différentes étapes de la construction du travailleur « illégal » s'avère donc, dans un premier temps, nécessaire. Puis, nous nous détacherons du caractère abstrait des politiques migratoires et tenterons d'identifier concrètement les conséquences de ces politiques sur l'émergence des Sans-papiers. Surtout, comme le suggèrent Levinson (2005) et Laubenthal (2007), nous analyserons l'accueil réservé par la société civile aux politiques migratoires. Nous mettrons alors en évidence les principales critiques émises par les associations et les syndicats, notamment genevois, à l'encontre du système d'immigration. Nous verrons que ces critiques, qui agissent comme le déclencheur du processus « Papyrus », font grandement écho à la conception constructiviste des origines de l'illégalité. Enfin, sur la base de cette mise en exergue, nous soulignerons les

facteurs ayant favorisé l'émergence des revendications pro-régularisation, en Suisse et à Genève.

2.3.2. L'élaboration de l'opération Papyrus : quels pré-déterminants ?

En second lieu, notons que la détermination de conditions de régularisation s'inscrit elle aussi dans le temps. Dans notre présentation théorique, nous avons fait le choix de discuter l'élaboration d'une politique de normalisation sous l'angle des dilemmes sociopolitiques inhérents aux critères d'éligibilité. Or, dans les faits, trancher ces dilemmes, qui impliquent une multitude d'acteurs politiques et sociétaux, peut s'avérer être une longue entreprise. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne notre cas d'étude sur l'opération Papyrus. En fait, l'élaboration des critères de régularisation du dispositif genevois a indirectement débuté au niveau fédéral à la fin des années 1990-2000. Effectivement, à la suite de la constitution des différents mouvements pro-régularisation, plusieurs conseillers nationaux proches de ces mouvements ont déposé des motions au sujet d'une régularisation collective des travailleurs sans-papiers. Les normalisations collectives, plus ou moins conditionnées, proposées dans ces motions dévoilaient toutes des conceptions du « mérite » différentes. Néanmoins, toutes ces conceptions et, par extension, tous les projets fédéraux de régularisation ont été jugés par le Conseil Fédéral comme inadéquats au vu des objectifs de la politique d'immigration sélective. Les arguments du Conseil Fédéral et les contraintes exercées par la réalité d'un système migratoire sélectif ont alors servi de repères normatifs aux négociateurs lors des cinq années de tractations autour des critères de Papyrus.

Au fil de notre développement, nous porterons donc notre attention sur les différentes motions qui ont animé les débats politiques sur la régularisation. Notamment, en thématisant les sous-dimensions du « mérite » selon van Oorschot, nous analyserons le contenu des motions et les propositions de régularisation. Nous mettrons ainsi en lumière les valeurs méritoires que les motions relatives à la normalisation proposaient de « récompenser ». Les positions du Conseil Fédéral, réfractaire aux projets des différentes motions, seront aussi explicitées, commentées et mises en lien avec, d'une part, les sous-dimensions du mérite et, d'autre part, les différentes théories de l'illégalité. L'ensemble de cette démarche nous permettra de dévoiler les repères normatifs du mouvement genevois pro-régularisation.

2.3.3. L'opération Papyrus : un dispositif redéfinissant le travailleur sans-papiers?

Notre dernière partie se situe dans la continuité de notre analyse du contexte national. Il s'agira d'identifier, dans un premier temps, les potentiels facteurs explicatifs de la mise en place de l'opération Papyrus. En d'autres termes, nous éclaircirons, à la lumière des aspects historiques, politiques et sociaux mis précédemment en évidence, les arguments et les stratégies employés par les acteurs genevois pro-régularisation pour pérenniser la lutte pro-régularisation, puis pour convaincre Genève et la Confédération d'entrer en matière sur une décriminalisation des Sans-papiers. Il convient ici de préciser que le but de cette démarche n'est pas d'identifier une corrélation. Nous souhaitons simplement souligner des différences stratégiques, discursives ou conceptionnelles entre le mouvement pro-régularisation genevois et le mouvement pro-normalisation national.

Dans un second temps, nous tenterons d'évaluer dans quelle mesure les critères d'éligibilité à l'opération Papyrus redéfinissent l'illégalité. Nous tenterons de déterminer si les conditions de régularisation prévues par l'opération Papyrus dévoilent tout de même une rupture avec, d'une part, les normes et les principes sélectifs du cadre migratoire suisse et, d'autre part, les représentations étatiques du Sans-papiers comme un hors-la-loi.

3. Méthodologie

3.1. Approche de la problématique

Afin de répondre à nos différents questionnements, nous avons privilégié une approche qualitative et pluridisciplinaire. Cette approche se justifie par le souci de reconstituer et de comprendre dans sa globalité le processus politique et social ayant mené à la formalisation de l'opération Papyrus. Nous empruntons alors divers outils méthodologiques, que nous appliquons sur nos deux principales sources de données: notre corpus de documents institutionnels et les réponses aux entretiens semi-directifs menés avec des représentants associatifs et des hauts fonctionnaires genevois (*infra* 3.2.).

Tout d'abord, nos analyses et nos réflexions sont présentées dans un ordre chronologique, dans le but de pouvoir replacer les arguments des acteurs de la régularisation ainsi que leurs représentations de l'illégalité ou du « mérite » dans leur contexte. Cette chronologie apparaît comme centrale: *in fine*, nous documentons dans ce travail l'évolution des prises de position institutionnelles à l'égard des travailleurs sans-papiers. Par essence, cette documentation, dont un des objectifs est d'identifier les facteurs ayant amené les autorités à décriminaliser certains Sans-papiers, sous-entend l'adoption d'outils analytiques propres à l'histoire :

> « […] quand on a besoin de connaître une évolution, il faut pouvoir comparer avec les faits présents qu'on observe des faits passés qu'on ne peut plus observer ; on est forcé alors de recourir à la méthode indirecte, qui seule permet d'atteindre les faits passés […] **Ainsi la méthode d'étude indirecte par les documents, la méthode historique, est la seule qu'on puisse employer dans deux cas : quand on veut atteindre soit des évolutions, soit des ensembles concrets.** » [nous soulignons] (Seignobos 1901)[7]

En second lieu, nos analyses recourrent au droit. Comme nous l'avons suggéré en théorie, la problématique de la régularisation est intrinsèquement liée à l'illégalité, donc aux règles de droit et à leur évolution. En outre, à Genève, la problématique de la normalisation a été pensée en opposition aux opportunités restreintes de régularisation offertes par le droit. Ainsi, nous mobilisons le droit durant notre présentation du processus helvétique

[7] La page de la citation, qui se trouve dans l'introduction de l'ouvrage de Seignobos, n'est pas indiquée ici : dans le cadre de ce travail, nous avons utilisé la version informatisée de l'ouvrage.

d' « irrégularisation », puis lors du commentaire des possibilités de régularisation antérieures à Papyrus.

Enfin, nous employons des outils issus de l'analyse de contenu, plus précisément de l'analyse catégorielle. Ces outils s'avèrent notamment utiles, par exemple, à l'examen thématique des différentes conceptualisations du « mérite » ou de l'illégalité ainsi qu'à la classification des différents facteurs explicatifs de la mise en place de l'opération Papyrus. Rappelons que dans le cadre de ce travail, l'emploi de ces outils a une fonction uniquement heuristique (Bardin 1977 : 33) : nous utilisons les techniques de l'analyse catégorielle dans le but d' « enrichi[r] le tâtonnement exploratoire [et] [d'] accroît[re] la propension à la découverte » (*ibid.*). Notre recherche n'a pas pour ambition, exception faite des causes historiques et légales, d'inférer sur les sources sociales des représentations de l'illégalité. Notre analyse n'a pas non plus pour pour ambition de tisser des liens de cause à effet entre les facteurs avancés par nos intervenants et l'implantation concrète du dispositif genevois.

3.2. Méthodes d'investigation et sources de données

Au niveau académique, la question de la régularisation des travailleurs sans-papiers en Suisse est une thématique relativement peu étudiée. Certes, en ce qui concerne la doctrine juridique, nous retrouvons quelques études. Par exemple, Vallier (2016) a récemment procédé à une analyse des critères d'éligiblité à la régularisation pour cas d'extrême gravité, prévue par les art. 30 al.1 let. b de la Loi sur les étrangers (ci-après : LEtr) *cum* art. 31 de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (ci-après : OASA). Dans la même veine, Della Torre (2017) a dernièrement examiné l'étendue du pouvoir discrétionnaire octroyé aux fonctionnaires dans l'appréciation des critères de régularisation prévus par l'art. 31 OASA.

En revanche, la littérature spécialisée ne fait mention que de manière éparse à l'histoire de l'immigration clandestine en Suisse. En outre, la thématique de la régularisation n'a pas réellement été analysée sous un angle historique. À l'échelon de la Suisse, l'opération Papyrus constitue, comme nous le verrons, la première expérience visant à instituer un programme de régularisation un tant soit peu collectif. Auparavant, problématiser la question de la régularisation sous un angle historique et social ne présentait ainsi qu'un intérêt limité. À ce jour, l'étude de Laubenthal (2007) représente l'unique essai visant à

replacer, dans une perspective historique, les déterminants de la constitution du mouvement pro-régularisation en Suisse. Notre approche méthodologique étant relativement similaire à celle de Laubenthal (2007), son approche a servi de point de départ à la constitution de notre corpus et à la construction de nos grilles d'entretien (*infra* 3.2.2.2).

3.2.1. Analyse documentaire : corpus

Laubenthal (2007) identifie trois facteurs explicatifs des revendications pro-régularisation. Selon elle, ces revendications se construisent en opposition à un durcissement soudain des « attributs qualitatifs » de la loi, *id est* à une « irrégularisation » (2007 : 105-106). En outre, pour que ces revendications se pérennisent, elles doivent bénéficier du soutien d'une partie de la société civile et politique. D'une part, ces sociétés sont essentielles dans l'optique d'appuyer politiquement les demandes de régularisation (*ibid.* : 105). D'autre part, elles permettent d'organiser le mouvement pro-régularisation et d'élaborer des stratégies politiques (*ibid.*). Enfin, Laubenthal attire notre attention sur le discours du mouvement pro-régularisation (*ibid.* : 106). Afin de légitimer auprès de l'Etat la mise en place d'une régularisation, le mouvement doit être capable de générer un discours laissant transparaître, notamment, des similitudes socioéconomiques ou culturelles entre les populations autochtones et migrantes (Laubenthal 2007 : 106 ; voir aussi Baldwin-Edwards, Kraler 2009 : 24).

Comme l'approche méthodologique de Laubenthal le suggère (2007 : 106), notre analyse documentaire porte alors sur une multitude de sources primaires. Parmi ces dernières se trouvent des législations relatives au droit des étrangers, notamment la Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (ci-après : LSEE) et la loi qui lui succède, la LEtr. Les ordonnances du Conseil Fédéral adoptées en vertu de ces lois fédérales font aussi partie intégrante de notre corpus juridique. Enfin, certaines jurisprudences du Tribunal Fédéral afférantes à ces lois et ordonnances ont aussi été intégrées à notre corpus aux fins, précisons-le, d'analyses spécifiques.

Par ailleurs, nous avons procédé à une sélection de documents politiques, aussi bien fédéraux que cantonaux. Des messages du Conseil Fédéral au sujet des orientations données à la politique migratoire, diverses motions fédérales et cantonales relatives à la régularisation ainsi que des rapports officiels sur les Sans-papiers ont ainsi été analysés. La

sélection de ces documents politiques ne procède pas d'un choix arbitraire de notre part. La consultation de ces sources nous a été suggérée d'une part par la systématique des documents politiques, d'autre part par les acteurs de terrain interrogés dans le cadre de ce travail. Dans tous les cas, cette sélection inclut un échantillon de documents représentatifs des conceptions politiques de l'illégalité et des arguments pour ou contre la régularisation. En conséquence, ces documents nous apparaissent indispensables à la compréhension de notre problématique.

Finalement, notre corpus comprend des publications associatives et syndicales, librement accessibles sur internet. Plusieurs prises de position au sujet du lien entre la politique migratoire helvétique et les Sans-papiers, émanant notamment du SIT, du CCSI ou du Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers, seront alors commentées au cours du travail.

3.2.2. Entretiens semi-directifs

3.2.2.1 Participants

En parallèle de notre analyse documentaire, nous avons mené entre février et mai 2018 six entretiens semi-directifs avec des représentants associatifs et syndicaux genevois. En ce qui concerne le tissu associatif *stricto sensu*, nous avons rencontré un juriste du Centre Social Protestant (ci-après : CSP ; entretien n°2), une responsable de l'Entraide Protestante Suisse (ci-après : EPER ; entretien n°3), une représentante du Centre de Contact Suisse-Immigrés (ci-après : CCSI ; entretien n°4) et, enfin, un juriste de CARITAS (entretien n°5). Au niveau syndical, nous avons pu interroger une syndicaliste d'UNIA-Genève (entretien n°1) et un syndicaliste du Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (ci-après : SIT ; entretien n°7). Chaque entretien a duré approximativement une heure et a été intégralement retranscrit. Nous avons aussi pu discuter 45 minutes, lors d'un entretien libre, avec un haut fonctionnaire de l'Office cantonal de la population et des migrations (ci-après : OCPM ; entretien n°6). Au cours de ce dernier entretien, de nombreux aspects historiques et politiques relatifs à l'opération Papyrus ont été abordés. En revanche, nous n'avons pas eu l'opportunité de rencontrer un représentant direct du Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers ou du Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : SEM). L'impossibilité de mener des entretiens avec ces représentants constitue incontestablement une perte d'informations pertinentes pour notre travail.

Les associations et les syndicats que nos intervenants représentent sont actifs depuis plusieurs années dans la défense des droits des Sans-papiers. Ainsi, dans les années 1970-1980, le CSP, le CCSI, CARITAS et le SIT luttaient déjà pour le droit à la scolarisation des « enfants du placard »[8] (entretien n°2 ; entretien n°4 ; entretien n°5 ; entretien n°7). En outre, les six associations et syndicats ont toujours soutenu la cause des travailleurs sans-papiers et participé au mouvement genevois pro-régularisation (entretien n°1 ; entretien n°2 ; entretien n°3 ; entretien n°4 ; entretien n°5 ; entretien n°7). Ils sont d'ailleurs tous membres du Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers. Enfin, toutes ces organisations jouent un rôle prépondérant dans la mise en place effective de l'opération Papyrus, en aidant les travailleurs sans-papiers éligibles à Papyrus à constituer leurs dossiers de régularisation.

En ce qui concerne les représentants eux-mêmes, le juriste du CSP, la représentante du CCSI et le syndicaliste du SIT ont pris part aux négociations autour de l'opération Papyrus. Quant à la représentante de l'EPER, au juriste de CARITAS et à la syndicaliste d'UNIA, ils disposent à l'instar des négociateurs d'une grande expérience de terrain : ils constituent personnellement des dossiers de régularisation et participent au groupe de suivi technique de l'opération.

3.2.2.2 Constitution de la grille d'entretien

L'utilisation de l'entretien comme méthode d'investigation s'est avérée nécessaire à l'analyse du processus genevois ayant abouti à la mise en place de l'opération Papyrus. En effet, ce processus est peu documenté. En outre, les informations récoltées par le biais de notre grille d'entretien nous ont permis d'identifier les particularités organisationelles, stratégiques, discursives et culturelles du mouvement pro-régularisation genevois. Ces dernières, mises en lien avec les événements nationaux, nous ont permis de dégager le sens des actions du mouvement et de fournir des explications à la mise en place de Papyrus.

Notre grille d'entretien, qui se trouve en annexe de ce travail, a été constituée en deux parties. La première partie visait à identifier les facteurs (sociaux, politiques, légaux, normatifs…) qui ont amené les acteurs institutionnels genevois, privés et publics, à se saisir de la problématique relative aux migrants sans permis de séjour. Par ailleurs, cette première partie avait pour objectif d'éclairer les stratégies associatives et syndicales employées dans

[8] Appellation donnée aux enfants sans statut légal des travailleurs saisonniers. Comme nous le verrons plus loin, le statut de saisonnier ne donnait pas droit au regroupement familial.

le but de sensibiliser les institutions aux enjeux socioéconomiques liés au statut des Sans-papiers. Enfin, nous voulions aussi récolter des informations sur la teneur et les particularités du discours du mouvement pro-régularisation genevois (Laubenthal 2007).

La deuxième partie de l'entretien portait principalement sur les critères de régularisation établis dans le cadre de l'opération Papyrus. Cette partie de l'entretien avait notamment pour ambition de déterminer le pourquoi des critères de normalisation. Nous souhaitions aussi discuter les avantages et les inconvénients de la conditionnalité d'accès à l'opération Papyrus.

Notre cadre théorique et notre méthodologie ayant été présentés, il convient désormais d'aborder notre cas d'étude et de mettre en lien celui-ci avec les concepts théoriques introduits précédemment.

4. L'illégalité de séjour en Suisse : évolution du cadre légal relatif à l'immigration

Comme nous l'avons suggéré lors de notre présentation théorique, une politique de régularisation ne peut être comprise qu'au regard du processus historique d' « irrégularisation » qui la précède. Dès lors que la compétence législative en matière d'immigration revient depuis 1925 à la Confédération (Petry 2013 : 111), nous retracerons dans cette partie les principales évolutions du cadre légal fédéral relatif au séjour des personnes étrangères, de 1945 à nos jours. Nous mettrons en exergue les grandes transformations qu'a subi la conception de l'irrégularité de séjour ainsi que les motifs et considérations qui ont amené la Confédération à dessiner les contours actuels du travailleur migrant « indésirable ».

4.1. Les origines de l'illégalité de séjour en Suisse: la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers

Les origines juridiques des travailleurs sans-papiers se trouvent dans la LSEE. Cette loi-cadre a été adoptée le 26 mars 1931 sur la base de l'article constitutionnel 69ter, qui conférait exclusivement à la Confédération depuis 1925 le « droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers » (art. 69ter, al. 1 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874; Petry 2013 : 111). La LSEE demandait expréssement au Conseil Fédéral de mettre en place une politique d'immigration restrictive que les cantons et, subsidiairement, l'administration fédérale auraient la responsabilité d'appliquer (Chambovey 1995 : 359 ; Petry 2013 : 11 ; art. 15 al. 1 *cum* al. 2 LSEE). Cette loi imposait notamment au Gouvernement fédéral de tenir compte, lors de l'élaboration de cette politique, certes des intérêts « économiques et moraux » de la Suisse, mais aussi du « degré de surpopulation étrangère » auquel le pays était soumis (art. 16 al. 1 LSEE ; Chambovey 1995 : 359 ; Petry 2013 : 11).

Ce terme de « surpopulation étrangère », plus connu dans son appellation allemande « *die Überfremdung* », faisait alors référence à l'inquiétude chez une frange de la population suisse de voir l'identité, la culture et l'économie helvétiques être altérées par la présence des

migrants (Petry 2013 : 111 ; Bolzman 2002 : 67 ; CCSI 2011 : 7 ; Piguet 2013 : 24). Cette peur de se retrouver dans une situation « dans laquelle une société devient « étrangère » à ses propres membres à cause de l'immigration » [nous traduisons] (Mahnig, Wimmer 1999: 7-8)[9] avait été héritée de la politique de libre-circulation des personnes mise en place par la Confédération entre 1850 et 1914 (Petry 2013 : 110 ; Piguet 2013 : 13). La Suisse avait alors vu sa population étrangère augmenter de 3% à 15% de la population totale (Petry 2013 : 110 ; Piguet 2013 : 13). Cette crainte de la surprésence étrangère avait en outre été renforcée lors de la Première Guerre Mondiale (Petry 2013 : 111). Effectivement, malgré la conscription de nombreux étrangers qui durent quitter le pays, un certain nombre de « déserteurs », d' « internés » de « propagandistes », d'« espions » ou même d' « opportunistes économiques » cherchèrent à séjourner en Suisse (Conseil Fédéral 1924 : 513-514 ; voir aussi Petry 2013 : 111). Ces derniers amenèrent alors le Conseil Fédéral, pour la première fois en 1917 et sur la base des pleins pouvoirs, à « fixer les conditions de l'entrée en Suisse et du séjour » (Conseil Fédéral 1924 : 514).

L'« *Überfremdung* » se situe donc à la source des restrictions d'accès au territoire helvétique. Depuis la fin de la Deuxième Guerre Mondiale, la crainte d'une surpopulation étrangère constitue en conséquence le déterminant de l' « irrégularisation » des travailleurs migrants. Il conviendra ainsi, tout au long de cette partie, de suivre l'évolution de la lutte des autorités fédérales contre la surpopulation étrangère, en prenant bien soin de mettre en évidence l'effet de cette évolution sur la construction juridique des Sans-papiers en Suisse.

4.2. Le processus de construction du travailleur « indésirable »

4.2.1. L'après-guerre (1945-1963) : une immigration libéralisée

La période allant de 1945 à 1963 est généralement décrite dans la littérature comme une ère au cours de laquelle la migration vers la Suisse est libéralisée (Piguet 2013 ; Cerutti 2005 ; Commission d'experts « sans-papiers » 2004). À cette époque, il est vrai que la politique d'immigration suisse ne semble pas restrictive. Effectivement, entre 1924 et 1963, l' « *Überfremdung* » ne se manifeste pas, en soi, par une crainte du séjour des étrangers,

[9] Version originale : « […] a situation in which a society has become 'foreign' to its own members because of immigration [...] »

mais par le caractère potentiellement durable de celui-ci (Mahnig, Wimmer 1999: 8 ; Piguet 2013 : 19). C'est en tout cas ce que le Conseil Fédéral suggère à cette époque :

> « L'élaboration d'une loi destinée à lutter contre l'envahissement des étrangers, serait très facile, si l'on n'avait à s'y préoccuper que de son caractère défensif. Mais la législation, réglant la présence des étrangers doit encore prendre en considération d'autres intérêts, des plus divers, ainsi ceux du commerce et de la circulation, ceux de l'hôtellerie, des institutions d'éducation, etc. […] La conciliation de ces intérêts opposés est, sinon facile à trouver, du moins possible dans une large mesure, si l'on s'y prend bien, attendu que, d'une part, le tourisme a peu d'intérêt à l'établissement des étrangers, tandis que, d'autre part, **la lutte contre la surpopulation étrangère n'exige pas qu'on tienne à distance les étrangers qui ne bénéficient que d'un séjour passager. Du point de vue de la lutte, il n'y aura donc rien à objecter à l'afflux des étrangers, à la condition seulement que ceux-ci ne songent pas à s'établir** […]. » [nous soulignons] (Conseil Fédéral 1924 : 522)

Ainsi, lorsque les entreprises suisses jugent nécessaire, dès 1948, de recourir à de la main d'œuvre étrangère pour répondre à la forte demande d'après-guerre, les autorités n'entravent pas la venue de travailleurs immigrés. Au contraire, elles favorisent même l'emploi d'étrangers (Piguet 2013 : 15 ; Conseil Fédéral 1964 : 1056). Le Gouvernement accorde alors une grande liberté « tant [aux] employeurs pour recruter à l'étranger, qu'[aux] travailleurs pour venir en Suisse à la recherche d'un emploi » (Piguet 2013 : 19). À cette fin, il n'hésite pas à conclure deux accords bilatéraux de recrutement, le premier avec l'Italie en 1948 et le second avec l'Espagne en 1961 (*ibid*. : 15 et 20). En outre, lorsque l'offre et la demande d'emploi se rencontrent, l'administration délivre facilement des permis de travail (Chambovey 1995 : 359 ; Piguet 2013 : 15-16). Notons que ces derniers sont toutefois temporaires, puisqu'au regard de la conception de la lutte contre l' « *Überfremdung* » qui règne à cette époque, l'Etat souhaite s'assurer de l'aspect réversible de la migration (Chambovey 1995 : 359). L'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers du travail (ci-après : OFIAMT) appelle donc dès 1950 les autorités cantonales, chargées de délivrer les autorisations de séjour (art.15 LSEE), à privilégier l'octroi de permis saisonniers, valides pour 9 mois, et de n'accorder le permis B, valable pour un an et renouvelable si son titulaire demeure au bénéfice d'un contrat de travail, que lorsque les circonstances l'exigent (Chambovey 1995 : 363 ; Piguet 2013 : 19 ; Commission d'experts « sans-papiers » 2004 : 24 ; Cerutti 2005 : 93-94).

En conséquence, les travailleurs étrangers ne sont pas « irrégularisés » dans l'immédiat d'après-guerre. En revanche, certains principes visant à catégoriser les migrants existent tout de même et nous amènent à nuancer un tant soit peu la libéralisation de l'immigration. Comme le précise le Conseil Fédéral (1924 : 522), la politique libérale d'admission et de séjour n'est de mise que pour les étrangers désireux de travailler temporairement en Suisse. C'est d'ailleurs pourquoi, conformément à l'hypothèse du Gouvernement selon laquelle les besoins en main d'œuvre étrangère sont déterminés par une conjoncture momentanément favorable (Conseil Fédéral 1964 : 1038), l'immigration familiale est volontairement limitée par le système d'autorisations saisonnières. En effet, les permis saisonniers ne prévoient aucunement le regroupement familial, à l'inverse du permis B qui octroie à son titulaire le droit de faire venir sa famille après trois renouvellements (Piguet 2013 : 24 ; Chambovey 1995 : 363).

4.2.2. Le tournant des années 1960-1970 : les premières restrictions au séjour

4.2.2.1 Les restrictions qualitatives

Le processus d' « irrégularisation » des travailleurs étrangers ne débute réellement que dans les années 1960-1970, lorsque l'Etat fédéral se voit dans l'obligation de redessiner les contours de sa lutte contre la « pénétration étrangère ». Effectivement, les outils de régulation d'une migration de court terme « à finalité exclusivement économique » (Chambovey 1995 : 359), autrement dit les permis saisonniers et B, se révèlent insuffisants pour contrôler le niveau de surpopulation étrangère. Dans les faits, la population immigrante dont le séjour est régulier et durable ne cesse d'augmenter entre 1950 et 1963, passant respectivement de 285'000 à 435'476 (Chambovey 1995 : 359-360 ; Commission d'experts « sans-papiers » 2004 : 25). Etant donné la constance de la croissance économique durant cette période, les autorisations de type B étaient en effet régulièrement renouvelées, permettant de surcroît aux familles de travailleurs étrangers de venir en Suisse (Piguet 2013 : 26 et 31). La construction de l'immigration comme un phénomène uniquement passager était en outre mise à mal en 1960 par la transformation, anecdotique mais symbolique, des permis de séjour de 6'700 travailleurs étrangers résidant en Suisse depuis 10 ans en autorisation d'établissement, comme le prévoyait le droit (Ellermann 2013 : 512 ; Chambovey 1995 : 363).

Cette réalité d'une immigration non temporaire amène l'Italie à durement interpeller la Confédération sur les conditions de séjour des ressortissants italiens vivant en Suisse, en exigeant dès 1961 la révision de l'accord de recrutement de 1948 (Piguet 2013 : 23). L'Italie estime notamment que le délai d'obtention d'une autorisation d'établissement pour les titulaires d'un permis B doit désormais être réduite et que le regroupement familial pour ces derniers doit être accordé sans temps d'attente (Piguet 2013 : 23 ; Conseil Fédéral 1964 : 1042-1045). De plus, les autorités italiennes réclament le droit pour les travailleurs saisonniers de disposer d'un permis B s'ils ont travaillé en Suisse au moins 45 mois lors des 5 dernières années (Piguet 2013 : 23 ; Conseil Fédéral 1964 : 1044). Le Conseil Fédéral, qui ne peut plus nier le séjour *de facto* durable des travailleurs italiens, accepte alors en 1964 de revoir son modèle migratoire, en envisageant ouvertement la question de l'installation des migrants et de leur famille (Piguet 2013 : 25 ; Conseil Fédéral 1964).

Deux arguments justifient aux yeux du Conseil Fédéral un tel revirement politique. Le premier est d'ordre économique, les autorités fédérales énoncant tout d'abord :

> « […] on ne pourra, pendant longtemps encore, renoncer à cette main d'œuvre [étrangère] et, le manque de travailleurs, surtout de travailleurs qualifiés, se faisant sentir toujours plus fortement dans tous les pays d'Europe, **nous devons faire en sorte que notre économie puisse conserver les étrangers qui sont occupés depuis plusieurs années chez nous**. » [nous soulignons] (Conseil Fédéral 1964 : 1056).

Le second est de type humanitaire. Le Conseil Fédéral concède qu'à l'inverse du commerce de biens et services, l'échange de main d'œuvre, parce qu'il concerne l'Homme, ne peut pas être uniquement régulé par les lois du marché. De l'avis du Conseil Fédéral, « [il] est [donc] temps d'accorder plus d'attention à l'aspect humain de la question. » (*ibid.* : 1056-1057)

Or, accorder un droit à l'établissement durable implique pour les autorités de redéfinir leur plan contre l' « *Überfremdung* ». En effet, ce plan ne peut désormais plus s'articuler légitimement autour de l'unique principe d'une limitation temporelle de l'établissement des étrangers. En conséquence, les autorités présentent leur nouvelle stratégie de contrôle de l' « *Überfremdung* » sous la forme d'une politique de séjour méritocratique vis-à-vis des travailleurs immigrés. Ainsi, bien que le Conseil Fédéral admette le bien-fondé des démarches transalpines, il ne se montre disposé à « garder » les travailleurs étrangers ainsi

qu'à accueillir leur famille que dans la mesure où ces travailleurs ont auparavant « fait leurs preuves » (*ibid*. : 1060). Le Gouvernement précise sa pensée, en dépeignant, à partir du profil de l'étranger « indésirable », son premier portrait de l'employé immigré « méritant »:

> « Un délai d'attente [pour le regroupement familial] est indispensable pour permettre aux autorités suisses de déterminer si le travailleur étranger nouveau venu **veut et peut s'adapter à nos conditions de vie et de travail. Les étrangers qui, soit du point de vue du caractère, soit professionnellement, ne donnent pas satisfaction doivent être contraints de quitter notre pays aussi vite que possible.** » [nous soulignons] (*ibid*. : 1046)

En soi, cette conception du « bon » immigré, acculturable, durablement productif et respectueux des us et coutumes locaux n'est pas fondamentalement nouvelle. En fait, l'art. 10 LSEE prévoyait déjà depuis 1949 la possibilité d' « irrégulariser », puis d'expulser tout étranger si « sa conduite, dans son ensemble, et ses actes [permettaient] de conclure qu'il ne [voulait] pas s'adapter à l'ordre établi dans le pays qui lui [offrait] l'hospitalité ou qu'il n'en [était] pas capable » (art. 10 LSEE). Par ailleurs, le directeur de l'OFIAMT, M. Kaufmann, avait déjà énoncé mot pour mot, dans une communication du 16 avril 1953, l'idée selon laquelle les cantons pouvaient retirer les autorisations de séjour à tout travailleur « qui ne [donnait] pas satisfaction du point de vue professionnel ou du caractère » (Kaufmann 1953, cité par Cerutti 2005 : 94).

Cependant, entre 1945 et 1963, ces « attributs qualitatifs » ne participaient pas encore à un processus de sélection des travailleurs étrangers. En d'autres termes, nous ne retrouvions pas, à l'époque, la logique consistant à récompenser ceux qui se seraient professionnellement et socialement intégrés et qui, implicitement, ne compromettraient plus la cohésion helvétique. Comme nous l'avons vu précédemment, le séjour des étrangers ne devait, en règle générale, pas s'éterniser. Dans un contexte de libéralisation du marché du travail, la loi et la directive de l'OFIAMT ne faisaient qu'octroyer aux autorités cantonales le pouvoir d'écarter de la société plus rapidement que prévu, et de manière réactive, certains immigrés. Mais dans tous les cas, ces derniers étaient censés, à l'instar de tout autre travailleur étranger, quitter un jour ou l'autre le territoire national. En aucun cas ces textes légaux et administratifs ne semblaient donc agir comme une incitation pour les étrangers à travailler plus durement et à respecter l'ordre public dans l'espoir d'obtenir un droit de séjour durable. D'ailleurs, les travailleurs immigrés eux-mêmes ne semblaient pas percevoir

un quelconque effet incitatif de la loi, puisqu'ils vivaient en Suisse, selon certains dires, dans « l'illusion d'un retour » (entretien n°6).

En définitive, au terme des négociations et sur la base de ce profil du « bon » travailleur étranger, le Conseil Fédéral s'engage concrètement à réduire de 36 à 18 mois le délai d'attente avant qu'un travailleur titulaire d'un permis B puisse faire venir sa famille (Piguet 2013 : 24). Il accepte par ailleurs le principe selon lequel les saisonniers peuvent, après 5 saisons consécutives, obtenir un permis B (*ibid*. : 23).

4.2.2.2 Les restrictions quantitatives

Ces acquis du nouvel accord helvético-italien sont fortement dénoncés par les nouveaux mouvements nationalistes, tels que la *Nationale Aktion gegen Überfremdung von Volk und Heimat,* avec lesquels le Conseil Fédéral doit composer dès 1961 (Ellermann 2013 : 515 ; Piguet 2013 : 24). Ces mouvements, qui s'inquiètent de la croissance de la population étrangère et revendiquent en conséquence un plafonnement de l'immigration (Ellermann 2013 : 515 ; Piguet 2013 : 24), ne voient en effet pas d'un bon œil le remplacement du modèle de *Gastarbeiter* des années 1945-1963 par une politique d'admission durable de certains travailleurs, aussi conditionnée soit cette dernière (Piguet 2013 : 13, 19 et 24). La méfiance de ces groupes vis-à-vis de ce changement de paradigme migratoire se révèle d'autant plus grande qu'avant la conclusion du nouvel accord avec l'Italie, le Conseil Fédéral semblait aller un tant soi peu dans leur sens : le Gouvernement manoeuvrait pour limiter l'immigration (Cerutti 2005 : 98 ; Piguet 2013 : 24). Ils décident alors de multiplier tout au long des années 1960-1970 les initiatives populaires visant à freiner l'immigration (Ellermann 2013 : 515-516 ; Piguet 2013 : 24-30).

Ces initiatives, bien que rejetées, rencontrent toutes un certain succès et témoignent alors d'un climat anti-immigration relativement répandu à cette époque (voir Piguet 2013 : 24-30), y compris dans les milieux syndicaux. En effet, les syndicats adoptent une position souvent protectionniste vis-à-vis des travailleurs étrangers qui concurrenceraient la main d'œuvre indigène (Laubenthal 2007 : 122 ; Mahnig 2005b : 160). D'ailleurs, la plus célèbre de ces initiatives, l'initiative Schwachzenbach de 1969, illustre bien le regain d'intérêt pour un protectionnisme économique vis-à-vis des immigrés. En effet, l'Union syndicale suisse (ci-après : USS) se montre officiellement réfractaire à la proposition Schwarzenbach

(Heintz, Hoffmann-Novotny 1971, cité par Schmitter 1981 : 331). Pourtant, dans les faits, plus de la majorité de ses membres soutiennent l'initiative (*ibid.*), qui reçoit en tout et pour tout l'aval de 46% des votants, 6 cantons et 2 demi-cantons (Piguet 2013 : 29).

Face à cette forte réapparition de la crainte de l' « *Überfremdung* » au sein du peuple, le Conseil Fédéral n'a pas d'autre choix que de rompre, dès 1962, avec sa conception libérale de l'immigration économique. Il suspend ainsi dès 1965 la possibilité qui était offerte depuis 1945 aux étrangers de venir librement chercher du travail en Suisse (*ibid.* : 25). Le Conseil Fédéral oblige désormais ces derniers à entreprendre depuis leur pays les démarches d'obtention d'un permis de séjour (*ibid.* : 25). La notion d' entrée illégale, qui engendre l'illégalité d'établissement, se cristallise alors sur la base de cette dernière décision : « [des] régularisations ne seront plus possible pour les travailleurs étrangers entrés en Suisse sans tenir compte de ces dispositions. » (*ibid.* : 26) L'Exécutif impose par ailleurs, sur la base de l'art. 16 al. 1 LSEE, des limites au niveau du nombre d'étranger par entreprise (Piguet 2013 : 22-23 et 25-26 ; Perty 2013 : 113). Ces dernières sont ensuite remplacées, dès 1970, par une politique de plafonnement global, dont l'objectif est de fixer chaque année, dans une ordonnance adoptée suite à des négociations tripartites, des quotas d'admission par canton (Piguet 2013 : 30 et 32). Enfin, le Gouvernement exige des entreprises qu'elles accordent la préférence nationale (Afonso 2006 : 107).

La décénnie 1960-1970 peut ainsi être vue comme une période complexe durant laquelle le Gouvernement fédéral est contraint, dans l'optique d'octroyer de nouveaux droits aux migrants, d' « irrégulariser » certains travailleurs. En employant ce dernier terme, l'idée n'est pas tellement de dire qu'auparavant, nous ne trouvions en Suisse aucune restriction à l'entrée et au séjour et que tout travailleur étranger quel qu'il fût était le bienvenu. Nous souhaitons plutôt mettre en évidence le renversement paradigmatique entrepris par le Conseil Fédéral, sous la pression de l'Italie et des associations nationalistes helvétiques. Alors que durant les années 1945-1960, les limites relatives à l'immigration et à l'établissement jouaient davantage le rôle de garde-fou d'un système migratoire libéralisé et régulé par la loi du marché, elles constituent dès les années 1960-1970, suite à la révision de la conception de la lutte contre l' « *Überfremdung* », un outil de profilage de l'immigré « irrégularisable ». Ce dernier se montre alors soit insuffisamment productif ou acculturé, soit négligent des nouvelles procédures d'admission.

4.2.3. De 1991 à aujourd'hui : une sélection des migrants sur la base de la proximité culturelle

La perspective d'un établissement ainsi que la politique des quotas globaux demeurent quasiment inchangées jusqu'au début des années 1990-2000 (Mahnig 2005b : 160). Dès lors, de 1970 à 1990, l'illégalité de séjour est appréciée au cas par cas pour chaque travailleur, quelle que soit sa nationalité. Soit ce dernier ne se comporte pas comme attendu, soit il se trouve hors quota. Toutefois, l'évolution des rapports internationaux, notamment les rapprochements de la Suisse avec l'UE, les craintes que ces rapprochements suscitent et l'affirmation de certains stéréotypes associés aux migrants vont à nouveau nécessiter une redéfinition de la lutte contre l' « *Überfremdung* » (*ibid*.). Cette nouvelle définition sera à l'origine d'une nouvelle politique migratoire fondée, à l'inverse du système établi dans les années 1960-1970, sur une exclusion en principe indifférenciée et collective d'un grand nombre de travailleurs « extra-communautaires ».

Dès 1991, le nouveau cadre migratoire prend la forme d'une catégorisation des travailleurs migrants en trois « cercles ». Le « cercle intérieur » réunit les citoyens des pays membres de l'UE et de l'AELE (Conseil Fédéral 1991 : 327 ; Piguet 2013 : 58). Pour ces citoyens, l'immigration de travail doit à terme être entièrement libéralisée (Conseil Fédéral 1991 : 327 ; Piguet 2013 : 58). Le « cercle médian » se compose d'Etats qui ne sont ni membres de l'UE, ni de l'AELE (Conseil Fédéral 1991 : 327). Le recrutement de main d'œuvre dans ces pays est admis, mais demeure restreint par les quotas (*ibid*.). Enfin, tous les autres Etats qui n'appartiendraient ni au « cercle intérieur », ni au « cercle médian » sont regroupés dans un « cercle extérieur » (*ibid*.). Dans ce cercle, l'embauche n'est permise qu'à titre exceptionnel et ne concerne que les « spécialistes très qualifiés » (*ibid*.). Autrement dit, et comme l'énonce le Gouvernement, le recrutement de main d'œuvre dans les pays du « cercle extérieur » est, en principe, rendu impossible (*ibid*.). Notons en parallèle de ces principes que la politique des Trois Cercles marque la fin du statut de saisonnier, progressivement aboli à la suite de la libéralisation de l'immigration intra-européenne et de la mise en place des restrictions à l'entrée et au séjour des citoyens non communautaires (Commission d'experts « sans-papiers » 2004 : 31).

La constitution d'un « cercle intérieur » est perçue par le Conseil Fédéral (1991) comme primordiale au vu de l'évolution du contexte international des dernières années. En effet, dès

1985, l'UE souhaite instaurer le Marché Unique, auquel le Gouvernement fédéral aimerait avoir accès (Piguet 2013 : 47). Or, le Marché Unique implique la mise en place de la libre-circulation des personnes entre tous les pays qui y sont intégrés (Mahnig 2005b : 174 ; Piguet 2013 : 47). C'est du reste à cette fin que l'UE établit l'espace Schengen supprimant les frontières internes de l'UE moyennant un renforcement des frontières extérieures de l'UE (Mahnig 2005b : 174 ; Piguet 2013 : 47). Aux yeux des autorités, il paraît donc logique que la Suisse, qui « doit pouvoir garder sa place, reconnue par les autres Etats, au sein de l'Europe » (Conseil Fédéral 1991 : 327) et qui n'envisage pas l'isolement au cœur de l'Europe (Mahnig 2005b : 174 ; Piguet 2013 : 47), enlève les barrières à l'immigration pour tout travailleur d'un des pays membres de l'UE ou de l'AELE.

La distinction entre le « cercle intérieur » et les autres cercles est elle aussi jugée comme nécessaire par le Conseil Fédéral. Le Gouvernement doit demeurer fidèle à l'esprit de l'art. 16 al. 1 LSEE et à la dimension « quantitative » (CCSI 2011 : 7) de la lutte contre l' « *Überfremdung* ». Ainsi, alors que la libre-circulation entre les Etats membres de l'UE et de l'AELE sauvegarde, selon les autorités fédérales, les « avantages [de la Suisse] en tant que place économique » (Conseil Fédéral 1991 : 327), les restrictions à l'immigration imposées aux autres pays répondent aux exigences de maîtrise de la « surpopulation étrangère » (Conseil Fédéral 1991). Les limitations permettent de surcroît de tempérer les craintes des milieux conservateurs vis-à-vis d'une immigration intra-européenne incontrôlable (Piguet 2013 : 48).

En revanche, la différenciation entre les pays inclus dans le « cercle médian » et ceux englobés dans le « cercle extérieur » se justifie aux yeux du Conseil Fédéral non pas tant par des raisons économiques ou par des considérations de droit interne, mais surtout par des motifs d'ordre culturel (Conseil Fédéral 1991 ; Piguet 2013 : 58-59). En effet, parmi les 4 critères cumulatifs qu'un Etat doit remplir pour accéder au « cercle médian » (Conseil Fédéral 1991 : 328-329), le second, qui stipule que cet Etat doit être imprégné d'une culture marquée par l'idéal européen et témoigner d'un niveau de vie similaire à celui de la Suisse, s'avère prépondérant [10] (Piguet 2013 : 58-59).

[10] À titre indicatif, les autres critères sont la reconnaissance et le respect des droits de l'homme (1er critère), l'entretien de bonnes relations commerciales avec la Suisse (3ème critère) et la solide tradition d'échange de main d'œuvre avec la Confédération (4ème critère) (Conseil Fédéral 1991 : 328-329).

Cette condition de « proximité culturelle » atteste non seulement d'une évolution de la stratégie fédérale contre l' « *Überfremdung* », mais aussi d'un changement de perception vis-à-vis du travailleur indésirable. De fait, l'Exécutif passe d'une approche centrée sur des quotas non discriminants ainsi que sur un contrôle des caractéristiques et du statut du travailleur lui-même (a-t-il un travail, respecte-t-il l'ordre juridique suisse, etc.) à une vision plus essentialiste de l'immigré actif. Le travailleur étranger est désormais catégorisé sur le seul fondement de son appartenance nationale, censée déterminer en amont ses possibilités d'intégration, sa productivité ainsi que son potentiel d'influence sur son environnement direct. Seules des qualifications très spécifiques pourraient permettre à l'immigré de reléguer au second plan les « attributs culturels » qu'il aurait hérité de son pays. En d'autres termes, l'immigré « indésirable », s'il souhaite apparaître comme « désirable », doit compenser le coût sociétal de sa « distance culturelle » (Mahnig 2005b : 180) par une spécialisation professionnelle remarquable.

À l'instar de ce que nous avions vu avec la conception du « bon » immigré dans les années 1960-1970, les « stéréotypes ethno-culturels » (Piguet 2013 : 59) entretenus dès le début des années 1990-2000 par la presse populiste et certains partis politiques relèvent à nouveau d'une construction normative vieille de quelques années (Piguet 2013 ; Cerutti 2005 ; Mahnig 2005b). À cet égard, Cerutti (2005 : 133) mentionne dans ses travaux une directive du Département Fédéral de Justice et Police de 1962, dans laquelle les autorités exprimaient déjà certaines craintes quant au recrutement de main d'œuvre dans des pays comme le Portugal ou la Yougoslavie, « [où] les conceptions et les traditions politiques, sociales, culturelles et aussi religieuses sont fondamentalement différentes des nôtres, [ce qui] rend plus difficile [l'] adaptation [des travailleurs] à nos conditions de vie et de travail et augmente les risques de conflit avec la population indigène...». Toutefois, de telles conceptions n'avaient jamais été formellement reprises au niveau du cadre migratoire (Piguet 2013 : 59).

Le modèle des Trois Cercles va néanmoins être abandonné en 1998. Durement critiqué par la Commission Fédérale contre le Racisme (1996 ; ci-après : CFR) pour des raisons relatives à l'essentialisme, il est remplacé par le système dual actuel, au sein duquel le « cercle médian » est intégré au « cercle extérieur » (Piguet 2013 : 63). Cependant, les principes de ce système des deux cercles demeurent sensiblement similaires à ceux du modèle des Trois Cercles (*ibid.*). D'ailleurs, selon Efionayi-Mäder, Schönenberger et Steiner (2010 : 84 note

31), « le modèle des deux cercles doit être vu comme le prolongement du modèle des trois cercles défini au début des années 1990 ». Ainsi, aujourd'hui, la libre-circulation entre les pays membres de l'UE, de l'AELE et la Suisse est garantie. Par ailleurs, à teneur de la LEtr, qui a remplacé la LSEE, le recrutement de main d'œuvre dans le deuxième cercle « non-européen » demeure toujours exceptionnel : les travailleurs étrangers originaires d'un Etat du second cercle ne peuvent obtenir de permis de séjour que s'ils sont qualifiés, cadres ou spécialistes (art. 23 al. 1 LEtr). Tout travailleur étranger du « cercle extérieur » doit de plus laisser supposer, au regard de sa « capacité d'adaptation professionnelle et sociale, [de] ses connaissances linguistiques et [de] son âge » (art. 23 al. 2 LEtr), qu'il « s'intégrera durablement » (*ibid.*) en Suisse. Ce nouveau système ne bouleverse donc pas réellement l'image de l'immigré « indésirable » telle que dépeinte par le modèle des Trois Cercles.

4.3. L' « irrégularisation »: résumé des points importants

Au terme de ce chapitre, quelques constats s'imposent. Remarquons en premier lieu que l'histoire de la politique migratoire suisse exemplifie de fort belle manière le caractère construit et changeant de l'irrégularité de séjour. De prime abord, l'évolution du cadre migratoire suisse pourrait même constituer une bonne illustration de la théorie de Chavez (2007 : 192). En effet, cette évolution découle de la volonté manifeste du législateur suisse de concilier au sein de la politique migratoire les intérêts économiques et la défense de l'identité helvétique. Ainsi, à chaque fois que la Suisse a adopté une nouvelle stratégie migratoire pour assurer la pérennité de son économie, de nouvelles restrictions à l'entrée et au séjour des travailleurs immigrés, exigées par les milieux conservateurs soucieux de l' « *Überfremdung* », ont émergé. Ces dernières ont alors redessiné de manière inconditionnelle, en faisant appel à des constructions normatives antérieures, les contours du travailleur étranger « indésirable ». En érigeant rhétoriquement en « attributs qualitatifs » certaines exigences en matière de productivité et de comportement, puis en imposant des quotas d'immigration, la Suisse a tout d'abord rompu avec sa conception libérale de l'immigration. Celle-ci faisait du travail la condition nécessaire et suffisante à l'accueil d'un étranger, qui n'était toutefois le bienvenu qu'à titre temporaire. Puis, avec les modèles des cercles, le travailleur « culturellement éloigné », citoyen du « cercle extérieur », a perdu l'opportunité de « faire ses preuves » sur place (Conseil Fédéral 1964). A moins d'être très qualifié, il ne peut désormais plus prétendre à l'obtention d'un permis de séjour. D'un point de vue plus conceptuel, ces changements témoignent alors d'un passage d'un système

migratoire récompensant, à terme, la contribution et l'attitude du migrant à un modèle centré sur l'identité présumée de l'étranger.

Le second constat concerne notre problématique sur la régularisation. La question de la normalisation est apparue lorsque la Suisse a été concrètement confrontée, dès les années 1970-1980, à la présence de travailleurs sans-papiers sur son territoire. En d'autres termes, les premières discussions autour de l'institution d'une régularisation coïncident avec l'établissement, en Suisse, de certains travailleurs étrangers ne répondant pas aux « attributs qualitatifs » de la loi. Or, la présence inconditionnelle, depuis les années 1970-1980, de tels travailleurs implique que les cantons n'ont jamais « traqué » les « clandestins », ni appliqué automatiquement les mesures de renvoi à l'égard des Sans-papiers. Dès lors, l'inexécution de la loi s'est toujours située au cœur du débat entre l'administration et la société civile sur la régularisation. Plus précisément, le dialogue politique sur la normalisation s'est toujours articulé autour d'une question principale, présentée dans notre théorie: les administrations cantonales ont-elles suffisamment de moyens pour implanter une politique d'immigration choisie ? S'accomodent-elles, pour une raison ou une autre, de la présence d'étrangers sans statut légal ? Autrement dit, l'illégalité découle-t-elle d'une inadéquation chronique entre les ambitions de la politique migratoire sélective, la réalité administrative et l'immigration, ou est-elle davantage le reflet d'un statut précaire d'insécurité, volontairement construit par l'Etat et maintenu par celui-ci par le biais des sanctions ? *In fine*, ce sont les opinions de la société civile et des institutions publiques au sujet de cette question que nous nous proposons d'analyser dans la suite de ce travail.

Ces différentes opinions n'ont pas tout de suite donné lieu à un dialogue cantonal. Elles se sont d'abord confrontées à l'échelon fédéral. Elles ont notamment été à l'origine de plusieurs propositions de normalisation, pensées en opposition au cadre migratoire et laissant transparaître les arguments phares des mouvements pro-régularisation quant aux conséquences de l'illégalité. Ces propositions, toute rejetées par le Conseil Fédéral, ainsi que les discussions qui les ont entourées ont alors été déterminantes dans le succès de l'opération Papyrus. C'est pourquoi, avant de nous attarder sur Genève, il nous semble nécessaire de revenir sur les débats autour de ces propositions.

5. L'émergence des Sans-papiers et des réflexions fédérales sur la régularisation

Comme nous l'avons suggéré, l'opération Papyrus se présente comme l'aboutissement d'une longue réflexion, débutée au niveau fédéral dans les années 1970-1980, sur les causes et les effets de l'illégalité. Les débats fédéraux autour de l'illégalité, bien qu'ils n'aient jamais abouti à l'adoption d'une politique confédérale de normalisation, jettent alors les bases de la stratégie adoptée ensuite par le milieu associatif genevois. Effectivement, il semble que le mouvement genevois de défense des Sans-papiers ait su tirer des enseignements de la réticence du Conseil Fédéral à « récompenser l'illégalité ». Plus précisément, le Conseil Fédéral, en exposant les motifs qui l'amènent à refuser une redéfinition du travailleur « indésirable », semble avoir orienté la stratégie des associations genevoises pro-régularisation. C'est pourquoi, il convient de présenter le contenu des débats autour de l'illégalité et de la régularisation à l'échelon fédéral, avant d'analyser plus exhaustivement le processus cantonal menant à l'opération Papyrus.

5.1. Premiers travailleurs sans-papiers : prémices d'une réflexion sur la régularisation

Dans les faits, le travail au noir, défini ici comme l'emploi de travailleurs étrangers sans autorisation de séjour valable[11] (Morlok *et al*. 2015 : 16), apparaît à la suite du changement de paradigme migatoire entrepris par le Conseil Fédéral dans les années 1960-1970. Dans la perspective nouvelle de s'établir durablement en Suisse, les travailleurs saisonniers se mettent à enfreindre les règles relatives au regroupement familial (SIT 2002 : 4). Les femmes des saisonniers italiens, espagnols et portugais accompagnent dans la clandestinité leurs maris et trouvent des emplois dans le secteur de l'économie domestique (SIT 2002 : 4 ; Valli 2003 : 17). Par ailleurs, la politique des quotas d'immigration engendre entre 1970 et 1990 un excédent de demande de main d'œuvre étrangère par rapport au nombre de permis de séjour globalement émis (Afonso 2006 : 106-107). Les entreprises dont les besoins en main d'oeuvre n'ont pas suffisamment été pris en compte lors des négociations allocatrices

[11] Dans notre étude du cas genevois, nous distinguerons le « travail au noir » du « travail au gris ». Le « travail au noir » fait référence à l'exercice d'une activité lucrative non déclarée aux assurances sociales (1) et/ou à l'emploi d'un travailleur sans statut légal (2) (Morlok *et al.* 2015 : 16). Le « travail au gris » désigne, à Genève, la forme d'emploi particulière où un travailleur sans statut légal exerce une activité lucrative déclarée aux assurances sociales (*ibid*.).

de ces quotas se retrouvent alors en déficit de main d'œuvre « légale », et emploient en conséquence des travailleurs sans-papiers (Petry 2013 : 123 ; SIT 2002 : 4). Notons que ces derniers ne sont pas nécessairement recrutés à l'étranger, mais sont souvent des anciens saisonniers restés en Suisse au-delà de la date de validité de leur autorisation de séjour (Valli 2003 : 17).

À l'époque, les autorités et le grand public semblent déjà avoir connaissance du fait que les restrictions au regroupement familial et la distorsion au marché de l'emploi impliquent l'engagement de Sans-papiers. Pourtant, entre 1970 et 1990, le sort de ces derniers ne constitue pas encore une réelle question de société. Deux hypothèses sont notamment avancées pour expliquer cette absence de débat public autour de la question des travailleurs sans statut légal. Selon le SIT (2002 : 4), l'explication réside dans le fait que la classe politique et le peuple s'accomodent, durant ces années, de la présence d'immigrés illégaux:

> « **Les sans-papiers d'il y a trente ans, pure invention helvétique, existaient, nous côtoyaient, dans une sorte d'hypocrisie érigée en système au vu et au su de tout le monde** : des autorités fédérales comme cantonales, des patrons comme des syndicats, des partis de droite comme de gauche, de la population des villes comme celle des campagnes… » [nous soulignons] (SIT 2002 : 4)

Pour Petry (2013 : 123), c'est surtout parce que les « […] les personnes concernées [par l'illégalité] se [font] généralement discrètes, [que] leur situation […] n'aliment[e] guère les débats. »

Il n'en reste pas moins qu'une première réflexion sur la situation de travailleurs sans-papiers a tout de même lieu à la fin des années 1970-1980 (entretien n°6). Néanmoins, selon les dires du haut fonctionnaire de l'OCPM, cette réflexion n'est pas directement induite par les conséquences économiques et sociales du système migratoire, mais par les retombées du premier choc pétrolier (entretien n°6). Ces dernières mettent un terme à la conjoncture économique favorable de l'immédiat d'après-guerre (entretien n°6 ; Piguet 2013 : 36). Les entreprises de l'industrie et du bâtiment, plus grosses employeuses de main d'œuvre étrangère, sont particulièrement touchées par la crise (Piguet 2013 : 36). Dès lors, les firmes congédient en priorité, comme l'administration fédérale le demande, les travailleurs étrangers (Piguet 2013 : 36 ; Skenderovic 2007 : 162). En tout et pour tout, sur 330'000

emplois perdus, 245'000 concernent des travailleurs étrangers (Chambovey 1995 : 361). Sans emploi, ces derniers ne peuvent renouveler leur permis de séjour et nombreux sont ceux qui doivent quitter, de gré ou de force, la Suisse (Piguet 2013 : 37). On dit d'ailleurs qu'à cette époque, la Suisse « exporte son chômage » (D'Amato 2008 : 172).

Cependant, certains immigrés désormais sans statut légal s'opposent au renvoi et décident de rester en Suisse (entretien n°6 ; voir aussi Della Torre 2017 : 14). Ils amènent les autorités fédérales et cantonales à réfléchir, à l'interne, sur une possible régularisation de ces ex-travailleurs étrangers (entretien n°6).

La raison pour laquelle l'administration mène une telle réflexion résiderait dans les propos que le Conseil Fédéral avait tenus quelques années plus tôt, lorsqu'il ouvrit la voie au séjour durable pour les travailleurs étrangers (*ibid*.). Comme nous l'avons vu, le Gouvernement avait affirmé que la politique d'entrée et de séjour devait non seulement tenir compte des intérêts économiques de la Suisse, mais aussi se montrer désormais plus humaine (Conseil Fédéral 1964). Or, à cette époque, la question des étrangers ayant perdu leur statut légal à la suite du choc pétrolier constitue déjà un problème humanitaire. En effet, les administrations se préoccupent tant du sort de travailleurs étrangers « devenus géniteurs » en Suisse (entretien n°6) que de celui d'étrangers venus en toute légalité au pays dans la perspective de s'y établir durablement (Efionayi-Mäder, Schönenberger, Steiner 2010 : 18). En outre, la situation des travailleurs désormais sans-papiers présente certaines similitudes avec celle des employés italiens des années 1960-1970. En effet, il s'agit aussi pour les administrations de déterminer s'il est envisageable de renvoyer des étrangers sans statut légal non seulement présents sur le territoire national, mais aussi acculturés, tant sur le plan social que professionnel (entretien n°6). En d'autres termes, la problématique consiste à cette période à juger si la perte d'un emploi pour des causes indépendantes du travailleur lui-même peut justifier une expulsion.

La réflexion des administrations n'aboutira pas à une prise de mesures concrètes. Il faudra alors attendre la formalisation du modèle des Trois Cercles pour voir les questionnements autour de la régularisation des travailleurs sans-papiers ressurgir et aboutir à la formulation de propositions concrètes. Néanmoins, la période allant de 1970 à 1990 nous permet d'introduire les différentes représentations des causes de l'illégalité, représentations qui animeront par la suite les débats autour de la régularisation.

D'un côté, le SIT perçoit le séjour illégal de travailleurs étrangers comme un produit, connu et accepté par les autorités et la société civile, de la politique migratoire helvétique (SIT 2002 : 4). Cette vision, que le SIT réaffirmera à la suite de la mise en place des systèmes à cercles, nous oriente explicitement vers l'approche constructiviste de l'illégalité. De l'autre côté, l'épisode du choc pétrolier relaté par le fonctionnaire de l'OCPM met plutôt en exergue la difficulté éprouvée par les autorités, en cas de choc inattendu, à gérer au travers de son appareillage juridique l'aspect humain de l'immigration de travail. Le fonctionnaire de l'Etat offre ainsi une explication plus conséquentialiste à l'illégalité de séjour. L'explication conséquentialiste retient particulièrement notre attention. Elle nous amène à penser que le Gouvernement serait davantage enclin à mettre en place une régularisation dans les cas où il perdrait de manière fortuite la maîtrise de sa politique migratoire. A la lumière de notre théorie et de notre survol du cadre migratoire helvétique, cette hypothèse paraît logique, puisque le système migratoire est volontairement sélectif et exclusif. Elle sera d'ailleurs confirmée par la suite.

5.2. Modèles des cercles et émergence des revendications pro-régularisation

5.2.1. L'accueil réservé par la société civile aux systèmes des cercles

La politique des Trois Cercles se présente comme le point de départ des mouvements pro-régularisation en Suisse (Laubenthal 2007 : 119-120). Dès lors, l'introduction de cette politique a permis aux discussions sur les causes de l'illégalité de séjour et sur la normalisation d'être approfondies lors de débats publics.

Dans les faits, les conséquences de l'introduction des cercles sont doubles. D'un côté, le modèle des cercles prévoit à terme une régularisation automatique pour tout citoyen d'un pays membre de l'UE ou de l'AELE au bénéfice d'un contrat de travail (Conseil Fédéral 1991). Les quotas vis-à-vis des pays membres de l'UE et de l'AELE devront donc être abolis, bien que le Conseil Fédéral se réserve le droit de les réintroduire en cas d'afflux massifs de travailleurs en provenance de ces pays (Conseil Fédéral 1991 : 421). Le travailleur européen disposera ainsi, en principe, d'une autorisation de séjour. En ce qui concerne le visage des travailleurs sans-papiers, la formalisation du « cercle intérieur » constitue, selon le juriste du CSP, une réelle rupture avec le système migratoire précédent :

> « Ça [L'ouverture avec l'UE] c'est une révolution totalement silencieuse […] Moi, quand je donnais des cours en droit des étrangers, je disais : « vous vous rendez compte, je me suis battu pour des permis pour les italiens durant les années 1990-2000 » […] Et en une nuit, on passe à un régime où tout le monde pouvait avoir un permis… C'est juste inimaginable, c'est une révolution kopernicienne… » (entretien n°2)

De l'autre côté, le système des cercles « irrégularise » soudainement et sciemment certains travailleurs employés légalement jusqu'alors (entretien n°4). Tel est le cas, par exemple, de 50'000 saisonniers yougoslaves (Piguet 2013 : 60 ; entretien n°4), dont le pays est relégué dans le « cercle extérieur » quand bien même il constituait, entre 1985 et 1991, le principal pays de recrutement de main d'œuvre peu qualifiée de la Suisse (Chambovey 1995 ; Piguet 2013 : 42-43 ; Commission fédérale contre le racisme 1996 : 5). Piguet décrit alors l' « irrégularisation » auquel les travailleurs saisonniers du « cercle extérieur » doivent faire face (2013 : 60) :

> « En 1994, […] la possibilité de renouvellement d'une autorisation saisonnière et de transformer le permis saisonnier en permis annuel – accordé à tous les saisonniers en 1976 – est retirée aux ressortissants des pays du deuxième et troisième cercles de recrutement. Malgré des mesures transitoires, de nombreux saisonniers d'ex-Yougoslavie n'ayant pas pu achever le nombre de saisons requises pour l'obtention d'un permis annuel, ne pourront réaliser, parfois à quelques semaines de travail près, leurs projets d'établissement en Suisse. »

Avant même d'être analysée par la CFR, l' « irrégularisation » engendrée par les trois cercles est immédiatement critiquée, aussi bien par certains milieux patronaux que par des organisations de défense des droits des migrants (Laubenthal 2007 : 121). Les patrons des secteurs de la construction et de l'hôtellerie, dont certains employés ne pourront être reconduits, craignent de ne pas pouvoir recruter suffisamment de main d'œuvre étrangère peu qualifiée dans les pays de l'UE et de l'AELE (Piguet 2013 : 61 ; entretien n°2). La CFR fait d'ailleurs état de cette crainte dans son rapport (1996 : 5) et relève que l' « irrégularisation » pourrait « encourager le travail au noir et les séjours illégaux ». Quant aux associations qui défendent les étrangers, ils fustigent non seulement le caractère discriminatoire du système migratoire (Piguet 2013 : 61 ; voir par exemple CCSI 2004a et SIT 2000 : 8), mais ils partagent eux aussi les inquiétudes des secteurs susmentionnés et de la CFR. Le CCSI, à l'instar de ce qu'il dira plus tard au sujet des modèles des deux cercles, relève par exemple que les trois cercles créent un véritable « réservoir de Sans-papiers »

(CCSI 2004b) précaires dans les secteurs dont la demande de travailleurs peu qualifiés ne peut être assouvie dans le bassin européen (CCSI 2004b ; entretien n°4 ; voir aussi Laubenthal 2007 : 124).

Les syndicats adoptent une attitude plus ambiguë vis-à-vis de l' « irrégularisation ». Par exemple, l'USS est, dès 1990, séduite par certains principes de la libre-circulation tels que la libéralisation du regroupement familial ou le libre changement de place de travail (Union Syndicale Suisse 1990 : 74). L'USS demeure toutefois convaincue qu'un plafonnement global de l'immigration, y compris vis-à-vis des pays membres de l'UE ou de l'AELE, est somme toute nécessaire pour protéger le marché de l'emploi (*ibid.*). C'est pourquoi, l'association faitière des syndicats suisses ne semble *a priori* pas s'opposer au renforcement des restrictions à l'immigration provenant des pays de l'Europe de l'est ou du reste du monde. Du reste, lorsque les négociations sur la libre-circulation ont lieu et que l'USS développe ses recommandations, cette dernière déclare:

> « Notre point de départ [à nos recommandations sur la libre-circulation] est aussi que l'actuelle politique restrictive en matière d'autorisation pour les travailleurs ne venant pas de « régions traditionnelles de recrutement » restera en place. Sont donc en particulier exclus la Turquie et les pays non-européens. Quant aux pays de l'Est, les réformes actuellement en cours doivent être soutenues par d'autres moyens que le recrutement de main-d'œuvre. » (*ibid.*: 75-76)

En revanche, d'autres syndicats affichent une position bien plus réfractaire à la politique des cercles (Laubenthal 2007 : 122-123). Tel est le cas, à Genève, du SIT, qui critique si durement l' « irrégularisation » de principe fondée sur l'origine nationale qu'il en viendrait presque à regretter le cadre migratoire méritocratique des années 1970-1990 (SIT 2000 : 8 ; SIT 2002 : 4-5). Ce dernier était pourtant durement attaqué par le syndicat genevois (SIT 2002 : 4-5) pour son « inhumanité » vis-à-vis des travailleurs saisonniers, qui, rappelons-le, devaient « faire leurs preuves » (Conseil Fédéral 1964 : 1060) pendant au moins 4 années avant d'aspirer à l'obtention d'un permis B. En outre, le SIT (2002 : 5) sous-entend à nouveau que l'Etat fermerait les yeux sur la présence des nombreux Sans-papiers, qui, de par leur statut, vivraient dans la précarité. À cet égard, un des représentants du SIT nous explique qu'à l'époque, le syndicat se rend déjà compte « qu'avec l'entrée de la libre-circulation, de la politique restrictive des cercles… on se met à [retrouver] un bon nombre de

collègues et de personnes sans statut légal, notamment dans l'économie domestique, la restauration, l'hôtellerie et l'agriculture » (entretien n°7). Or, selon le syndicat, l'Etat s'accomode de cette présence de travailleurs sans-papiers, employés dans les secteurs de l'économie faiblement réglementés et peu attractifs pour les citoyens du « cercle intérieur » (SIT 2002 : 5).

Considérant l'ensemble des motifs exposés ci-dessus, une frange non négligeable du tissu associatif, syndical et économique commence à exiger un assouplissement, voire même une révision, des modèles à cercles. La régularisation des travailleurs yougoslaves n'ayant pas quitté la Suisse suite à leur « irrégularisation » apparaît alors comme un des outils de remise en question de la politique migratoire helvétique (Laubenthal 2007 : 124). Ainsi, certaines associations telles que le CSP et le CCSI accompagnent dès 2001 les démarches des ex-saisonniers yougoslaves (*ibid.* : 121-122). Ces derniers décident malgré la perte de leur statut légal d'occuper pendant des semaines des églises à Fribourg, à la Chaux-de-Fonds, à Bâle et à Berne dans le but d'obtenir des permis de séjour (*ibid.*). Puis, sont créés des Collectifs cantonaux de soutien aux Sans-papiers, en 2001, ainsi que la Plateforme nationale pour les Sans-papiers, en 2002, associations faitières de défense des Sans-papiers (Plateforme nationale pour les Sans-papiers 2018). Ces dernières politisent alors la lutte des Sans-papiers pour la légalisation et revendiquent la régularisation collective pour tous les travailleurs qui résideraient en Suisse sans statut légal (Petry 2013 : 124 ; Laubenthal 2007 : 120-124 ; Plateforme nationale pour les Sans-papiers 2018).

5.2.2. Facteurs d'émergence et stratégie discursive du mouvement pro-régularisation

Il est intéressant de remarquer que les hypothèses avancées par le SIT (2002) et Petry (2013) pour expliquer l'absence de débat, dans les années 1970-1990, sur la question des travailleurs sans-papiers trouvent une résonance dans le contexte politique des années 1990-2000. D'une part, les discussions autour du sort des travailleurs sans-papiers semblent avoir lieu car l'introduction des cercles, considérés comme injustes à l'égard des travailleurs yougoslaves, discriminatoires vis-à-vis des citoyens du « cercle extérieur » et inadéquats d'un point de vue socioéconomique, amène une partie du tissu associatif et syndical à soutenir publiquement la cause des étrangers sans statut légal (Laubenthal 2007 : 120-124). D'autre part, les mobilisations des travailleurs eux-mêmes, notamment des ex-saisonniers

yougoslaves qui « sortent du placard », paraîssent avoir été tout aussi déterminantes dans la politisation de la problématique des travailleurs sans statut légal.

Constatons en outre, comme l'a aussi remarqué avant nous Laubenthal (2007 : 124), que les constituants du mouvement pro-régularisation paraissent majoritairement tenants de l'approche constructiviste de l'illégalité. En effet, le vocabulaire mobilisé dans leur analyse du cadre migratoire est révélateur : les politiques des cercles, « créateurs » d'un « réservoir de Sans-papiers » (CCSI 2004b), sont une « invention de Berne » (SIT 2002 : 5). Surtout, lors de nos entretiens, les représentants du milieu associatif et syndical ont systématiquement qualifié le système migratoire d' « hypocrite ». Cette hypocrisie résiderait dans l'attitude des autorités. Conscientes des besoins de l'économie, celles-ci ne feraient pas de la « chasse aux Sans-papiers » une priorité policière:

> « La question des Sans-papiers, et pas qu'à Genève, elle est complètement hypocrite. Les Sans-papiers sont des personnes qui travaillent, qui ont des familles, des enfants qui vont à l'école… Ces personnes, à priori, elles vont rester là. Elles vont rester là, notamment parce que le marché du travail a besoin de ces personnes […] On a besoin de ces personnes, elles travaillent pour notre économie et si demain, les 15'000 Sans-papiers de Genève, on devait les renvoyer… Il y aurait de sérieux soucis dans un certain nombre de secteurs économiques. » (entretien n°1)

> « Si j'en crois les études du SEM, il y a plus de 20'000 Sans-papiers à Zurich, 26'000 ils disent je crois, le double de Genève. Ça paraît assez logique en même temps, vous n'allez pas me dire que la *Goldküste* zurichoise n'a pas de domestique…Mais à Zurich, les autorités disent : « nous, on n'a pas de Sans-papiers ». » (entretien n°2)

Toutefois, les autorités continueraient, conformément au droit, d'expulser les travailleurs sans-papiers « décamouflés » et de criminaliser les Sans-papiers. L'hypocrisie étatique profiterait alors aux employeurs : compte tenu du maintien de l' « expulsabilité », ces derniers pourraient plus aisément profiter de la vulnérabilité des Sans-papiers pour les engager en deça des minima légaux (SIT 2002 : 5)[12] (*infra* 6.1.1.). À cet égard, le Manifeste des Sans-papiers, que le Collectif fribourgeois de soutien aux Sans-papiers adopte en mai

[12] Nous développons cette idée plus loin, dans le cas des particularités du mouvement syndical genevois. Notons simplement ici que l'expulsabilité qui pèse sur le Sans-papiers amène ce dernier à relèguer au second plan la défense de ses droits économiques et sociaux, pour des raisons liées à l'insécurité de son séjour et à sa situation souvent précaire.

2001, est très explicite. Le Manifeste met en exergue les effets socioéconomiques de cette construction « hypocrite » et « injuste » de l'illégalité (Collectif fribourgeois de soutien aux Sans-papiers 2001). Citons en quelques passages:

> « La plupart d'entre nous sommes entrés en Suisse légalement. Nous n'avons pas choisi la clandestinité. **Elle nous a été imposée par les lois. Nous ne sommes pas responsables de cette situation et refusons l'hypocrisie des autorités qui vise à nous culpabiliser. Nous ne sommes pas des criminels mais des hommes et des femmes qui travaillent dur et assument toutes sortes de travaux que la plupart d'entre vous refuseraient de faire** dans des domaines tels que l'agriculture, la restauration, l'hôtellerie ou encore le bâtiment et travaux publics. **Nous subissons des conditions de travail souvent inimaginables** pour un Suisse: salaires misérables, horaires interminables, protection sociale inexistante, logements insalubres sont notre pain quotidien […] **Etre des Sans-Papiers fait de nous des sans-droits dont profite la démocratie suisse** […] **Tous victimes des mêmes lois injustes**, nous revendiquons un droit à la migration. » [nous soulignons]

La régularisation collective, que le mouvement prône entre 1997 et 2001 auprès des autorités fédérales et qu'il convient de définir concrètement, a alors comme principal objectif de mettre un terme à l' « hypocrisie du système des cercles », *id est* de déconstruire autant que possible l' « irrégularisation ». Pour ce faire, le mouvement pro-régularisation va mettre en avant trois arguments phares du Manifeste, tournés sous l'angle de caractéristiques méritoires.

5.3. Les différentes conceptualisations de la régularisation collective

Entre 1997 et 2001, les conceptions de la régularisation collective sont multiples, car les coalitions de soutien aux Sans-papiers sont, comme nous l'avons vu, larges et complexes. Ces dernières hébergent des associations citoyennes et syndicales tant alémaniques que romandes, dont les objectifs et les intérêts divergent (entretien n°4). Trois modèles de régularisation collective souhaitant rompre avec le sentiment d'hypocrisie susmentionné peuvent néanmoins être identifiés.

5.3.1. L'amnistie

Le premier modèle, principalement soutenu par le milieu associatif alémanique, consiste en une amnistie des travailleurs sans-papiers (entretien n°4). L'idée générale d'une telle amnisite est, selon une représentante genevoise du CCSI, de « prendre toutes les personnes sans statut légal sur le territoire à un moment donné et de les régulariser en une fois » (*ibid.*). Comme suggéré dans notre théorie, cette forme de régularisation collective s'apparente à une intervention universelle et non discriminante. Surtout, l'amnistie postule que toute « irrégularisation » est créatrice de précarité et de besoins qui doivent *in fine* être pris en charge par l'Etat ; un migrant en situation irrégulière, nécessairement vulnérable, ne doit plus être considéré comme « clandestin ».

L'amnistie trouve à deux reprises de l'écho au sein du Conseil National. Tout d'abord, Angeline Fankhauser dépose en décembre 1997 une motion cosignée par 111 parlementaires de droite comme de gauche intitulée « Amnistie pour les « sans-papiers » » (Fankhauser 1997). Dans cette motion, convertie ensuite en postulat, Angeline Fankhauser prie le Conseil Fédéral de déterminer des critères afin de « décréter une amnistie en faveur des personnes ayant résidé en Suisse pendant un temps déterminé sans autorisation de séjour en règle » (*ibid.*). Concrètement, Angeline Fankhauser propose une variante plus conditionnée de l'amnistie. Le principe de protection inhérent à cette dernière demeure toutefois présent. En effet, Angeline Fankhauser justifie sa proposition de normalisation par la nécessité de défendre la dignité des immigrés sans statut légal, souvent victimes d'abus sur le marché noir du travail et incapables, à cause de leur statut, de défendre convenablement leurs droits (*ibid.*).

Puis, en 2001, Josef Zisyadis dépose sa motion « Régularisation de tous les travailleurs clandestins de Suisse » (Zisyadis 2001). Cosignée par 16 parlementaires, la motion de Josef Zisyadis rencontre moins de succès que la motion dite « Fankhauser » et est rejetée par le Conseil National (*ibid.*). Toutefois, la proposition de régularisation contenue dans la motion de Josef Zisyadis se veut plus fidèle à l'esprit de l'amnistie. Effectivement, Josef Zisyadis appelle le Conseil Fédéral à instituer une programme unique de régularisation visant à octroyer un permis de séjour à l'ensemble des Sans-papiers de Suisse, quels qu'ils soient (*ibid.*). Une telle institution est notamment essentielle aux yeux de son initiateur pour

permettre l'intégration professionnelle et sociale des travailleurs sans statut légal dont l'économie a besoin (*ibid.*).

5.3.2. La régularisation humanitaire

La deuxième conception de la régularisation collective aborde la question du séjour illégal de travailleurs étrangers sous l'angle humanitaire (entretien n°4). Cette conception s'apparente à celle envisagée par les autorités à la suite du choc pétrolier. Parce que ces travailleurs ont désormais « leurs racines en Suisse » (entretien n°4), qu'ils y sont intégrés sur le plan social et économique et qu'ils « [seraient] plus étrangers dans [leur] pays qu'en Suisse » (Collectif fribourgeois de soutien aux Sans-papiers 2001), une régularisation de leur statut s'impose d'elle-même. D'une certaine manière, ces arguments font écho à l'exigence de « proximité culturelle » inhérente à la politique des cercles. Ils soulèvent surtout la nécessité pour l'Etat de mettre fin à l'expérience de l'expusabilité des « citoyens » *de facto* intégrés. Ainsi, pour les tenants de cette régularisation, l'intégration et l'identité du travailleur agissent comme un état de fait que la construction essentialiste de l'illégalité ne peut remettre en question. Relevons que la logique derrière la régularisation humanitaire est sensiblement différente que celle sur laquelle repose l'amnistie. Alors que la normalisation humanitaire formaliserait une intégration faite en amont, l'amnistie favoriserait l'intégration. Par conséquent, la régularisation dite humanitaire est davantage méritocratique que l'amnistie.

Tout comme l'amnistie, la régularisation collective humanitaire est aussi discutée au niveau fédéral en 2001. La motion « Sans-papiers. Autorisations de séjour provisoires », déposée au Conseil National par le Groupe Socialiste, demande au Conseil Fédéral de délivrer chaque année un nombre déterminé de permis B aux Sans-papiers présents en Suisse (Groupe Socialiste 2001). Pour ce faire, le Conseil Fédéral doit alors fixer des critères d'attribution tenant particulièrement compte de la durée de séjour (1), de l'intégration sur le marché du travail (2) et des liens avec des proches vivant en Suisse (3) (*ibid.*). Dans le développement de sa proposition, le Groupe Socialiste insiste alors, à l'instar de ce que nous pouvons lire dans le Manifeste des Sans-papiers (Collectif fribourgeois de soutien aux Sans-papiers 2001), sur l'enracinement professionnel et social des travailleurs sans statut légal (Groupe Socialiste 2001). Le Groupe Socialiste n'hésite ainsi pas à intégrer rhétoriquement certains travailleurs sans-papiers aux travailleurs du « cercle intérieur », en déclarant : « Au lieu de

recruter de la main-d'oeuvre à l'étranger, on ferait bien d'engager d'abord les étrangers qui sont sur place, en s'inspirant du principe de recrutement **prioritaire de personnel indigène** appliqué en matière d'admission de main-d'oeuvre étrangère. » [nous soulignons] (*ibid*.)

5.3.3. La régularisation de travail

Enfin, le troisième modèle de régularisation collective est résumé par le slogan « un emploi = un permis » (SIT 2004 : 45). Chaque travailleur étranger, nonobstant sa nationalité, son identité ou son niveau de formation, doit pouvoir obtenir un permis s'il est employé ou trouve un travail (entretien n°4). Cette conception, que nous retrouvons tout particulièrement au sein du milieu syndical et associatif genevois, mais qui ne sera pas discutée au sein des instances parlementaires fédérales, remet davantage en question la politique des cercles que l'amnistie ou la régularisation humanitaire. En effet, en dépit de son effet correcteur, l'amnistie n'adresse pas les causes structurelles de l' illégalité de séjour (*ibid*.). En d'autres termes, elle ne déconstruit que ponctuellement l' « hypocrisie » du cadre migratoire (*ibid*.), pourtant unanimement considérée par le mouvement de défense des Sans-papiers comme responsable de la précarité des Sans-papiers. La régularisation humanitaire, bien qu'elle se rapproche davantage d'un mécanisme permanent de régularisation que l'amnistie, se présente quant à elle uniquement sous la forme d'une procédure méritocratique de régularisation *ex post*. En revanche, la régularisation collective de travail souhaite remettre au cœur de la politique migratoire la réalité du marché de l'emploi ainsi que la volonté du migrant à travailler et à contribuer à la prospérité de la Suisse. En ce sens, ce troisième modèle de la normalisation se veut plus ambitieux que l'amnistie ou la régularisation humanitaire. Il s'inspire à certains égards de la politique libérale de délivrance de permis de séjour observée dans l'immédiat d'après-guerre.

En résumé, les trois modèles de régularisation collective que nous retrouvons entre 1997 et 2001 ont tous pour ambition l'établissement de nouveaux « attributs qualitatifs » clairs et objectifs, aptes à mettre un terme plus ou moins définitif à l' « hypocrisie ». Toutefois, ces modèles diffèrent par leur approche de la problématique des travailleurs sans statut légal. Alors qu'au regard du concept du « mérite » de van Oorschot (*supra* 2.2.2.), l'amnistie redéfinirait l'illégalité en fonction de la vulnérabilité des immigrés sans-papiers, la régularisation humanitaire justifierait l'octroi d'un permis par les similitudes entre la population dont le séjour est légal et les Sans-papiers. Quant à la régularisation de travail,

elle construit un idéal de légalité sur la base de la contribution économique des travailleurs sans-papiers.

Toutes les propositions de régularisation collectives présentées ci-dessus seront néanmoins rejetées par le Conseil Fédéral (Petry 2013 : 125). En d'autres termes, aucune déconstruction collective de l' « irrégularisation » mise en place par les modèles à cercles n'aura lieu au niveau fédéral. Les arguments avancés par le Conseil Fédéral pour s'opposer à une normalisation globale semble confirmer le caractère construit de l'illégalité. Cependant, il faudra nuancer ce caractère. Dans tous les cas, les arguments permettent d'appréhender les raisons de l'échec au niveau fédéral du mouvement pro-régularisation.

5.4. Les raisons de l'échec de la régularisation collective au niveau fédéral

5.4.1. Arguments contre la régularisation collective : une criminalisation du comportement des Sans-papiers

Dans sa réponse à la motion Fankhauser, le Conseil Fédéral expose pour la première fois les principales raisons qui l'amènent à refuser le principe d'une régularisation collective. Jusqu'aujourd'hui, ces raisons demeurent inchangées. Les justifications avancées par le Conseil Fédéral sont ainsi valables pour l'amnistie, la régularisation humanitaire et la régularisation de travail, cette dernière n'ayant toutefois pas été discutée à Berne. D'ailleurs, le Gouvernement fédéral reprend pour chaque motion relative à une normalisation globale l'argumentaire présenté dans son avis sur la motion Fankhauser.

Commençons par dire que le Conseil Fédéral admet dès 2001 l'existence d'une certaine « hypocrisie » liée à l'exécution – ou plutôt à l'inexécution - de la LSEE (TSR 2001). Il n'en reste pas moins qu'il refuse d'instituer une régularisation collective à l'échelon national. Effectivement, le Gouvernement rappelle que l'application de la loi est de la responsabilité des cantons. Dans une allocution télévisée de 2001, la conseillère fédérale Ruth Metzler n'hésite ainsi pas à pointer le manque de rigueur de certains cantons dans l'application de la politique migratoire et des sanctions prévues par la LSEE (TSR 2001). La chef du Département fédéral de justice et police affirme alors: « Pas tous les cantons ont vraiment pris leurs responsabilités, parce que si les cantons avaient pris leurs responsabilités dans les

années passées, je ne crois pas qu'on [aurait] cette situation aujourd'hui avec les Sans-papiers. » (TSR 2001). Le message du Conseil Fédéral est donc clair : la problématique des Sans-papiers étant liée au laxisme de certaines autorités cantonales, rien ne justifie pour l'heure une intervention régularisatrice de l'Exécutif fédéral.

En outre, en matière d'immigration, le Conseil Fédéral se montre très légaliste. En premier lieu, le Gouvernement s'oppose au principe même d'une régularisation collective, parce qu'elle aurait pour conséquence de récompenser la venue et le séjour illégaux des travailleurs sans-papiers (Conseil Fédéral 1998). Cet argument se veut particulièrement définitif, puisque comme le relève un représentant du CSP : « […] si vous allez jusqu'au bout de cet argument là, il n'y aura jamais aucune façon de se sortir de l'illégalité ! » (entretien n°2) Cette justification met alors en exergue le caractère volontaire de la construction de l'illégalité. En effet, l'argument agit *in fine* comme une confirmation des principes migratoires du modèle des cercles. Ces principes ne sauraient être remis en question ni par l'existence effective de transgressions à la LSEE, ni par l' « hypocrisie » de certains cantons, ni par la précarité engendrée par l'absence de statut légal. La sanction de l'immigré « clandestin », même s'il est intégré, doit demeurer, conformément à la loi, la règle et la régularisation l'exception. Le maintien de l'expulsabilité du migrant est donc réaffirmée de manière ferme par le Conseil Fédéral et justifiée par de multiples références au régime juridique international :

> « En principe, l'étranger se trouvant en Suisse ne peut se prévaloir d'aucun droit à la délivrance d'une autorisation de séjour. Par conséquent, les personnes qui séjournent clandestinement en Suisse sont renvoyées. Ni le droit suisse, ni la Convention européenne des droits de l'homme, les pactes de l'ONU sur les droits de l'homme ou la législation afférente au droit international coutumier ne confèrent un droit général à une admission. Se basent sur ce principe non seulement la Suisse mais tous les autres Etats. » (Conseil Fédéral 1998)

La lutte contre la « pénétration étrangère » se situe au cœur d'un second argument légaliste du Conseil Fédéral. Les autorités affirment qu'une régularisation globale pourrait agir comme un facteur d'attraction sur de nouveaux immigrants (Conseil Fédéral 1998 ; Département fédéral de justice et police 2001). Ceux-ci pourraient en effet venir en Suisse en mépris des lois, dans l'espoir d'obtenir à terme une autorisation de séjour (Conseil Fédéral 1998 ; Département fédéral de justice et police 2001). Une normalisation collective

des Sans-papiers serait donc contraire à l'esprit sélectif de la LSEE et inciterait à la violation du droit suisse des migrations.

Le Gouvernement adresse une troisième critique légaliste aux solutions collectives. Celles-ci présenteraient un risque d'« appel d'air » (Conseil Fédéral 1998). Les travailleurs sans statut légal dont la situation serait régularisée auraient l'opportunité de changer de secteur d'activité. Ils pourraient alors être remplacés par de « nouveaux » étrangers employés au noir, si ces derniers restent disposés à fausser la concurrence en acceptant des conditions de travail difficiles (*ibid.*). Ce troisième argument suggère non seulement que la cause du travail au noir se situe du côté de l'offre de travail, mais aussi, et surtout, que ce sont les travailleurs sans-papiers qui alimentent cette offre informelle de travail. Récompenser les employés « illégaux », responsables de l'existence du travail au noir, par l'octroi d'un statut légal ne saurait donc constituer, aux yeux du Gouvernement, une juste mesure.

Enfin, le Conseil Fédéral rappelle que le droit en vigueur permet déjà aux autorités cantonales d'examiner au cas par cas des demandes de régularisation émanant d'individus ne remplissant pas les critères ordinaires d'admission en Suisse (Conseil Fédéral 1998). Sous réserve d'une approbation de l'Office Fédéral des étrangers, les cantons peuvent en effet accorder, en vertu de l'art. 13 lettre f. de l'Ordonnance limitant le nombre des étrangers de 1986 (ci-après : OLE), des permis de séjour dans des « cas personnel[s] de gravité » (voir aussi Conseil Fédéral 1998 ; *infra* 5.5.). Selon le Gouvernement, la régularisation au cas par cas s'avère davantage proportionnée aux problématiques cantonales des Sans-papiers, ce que réfute le mouvement pro-régularisation (*infra* 5.5.).

5.4.2. Pistes explicatives du refus d'une régularisation collective

De prime abord, l'argumentaire du Conseil Fédéral, qui criminalise le comportement des travailleurs sans statut légal, va dans le sens d'une illégalité construite. Pourtant, analysés à l'aûne de notre théorie, les arguments du Gouvernement sont ambigus. Certes, l'Exécutif fédéral reconnaît l' « hypocrisie » de certains cantons, sans pour autant y mettre un terme à travers l'institution d'une normalisation globale. Cette inaction va alors dans le sens de l'approche constructiviste de l'illégalité.

Or, nous pouvons douter que le Conseil Fédéral ait encouragé cette « hypocrisie ». Dit autrement, le Conseil Fédéral n'a certainement pas recommandé aux cantons, au regard des besoins de quelques secteurs de l'économie, l'inexécution des principes répressifs de la LSEE. Par ailleurs, les arguments du Conseil Fédéral nous laissent à penser que l'Exécutif fédéral n'institue pas de normalisation collective parce qu'il ne constaterait aucune perte de maîtrise, à l'échelon national, de sa politique migratoire sélective. En effet, à aucune reprise le Gouvernement ne laisse transparaître, dans son argumentaire, une telle perte de contrôle. D'ailleurs, des dires de la conseillère nationale écologiste Maya Graf (2001), le Conseil fédéral « [considérerait à l'époque] le mouvement des sans-papiers comme un problème inhérent à la Suisse romande. » Les arguments de l'Exécutif fédéral tendent même à dire que ce serait l'institution d'une régularisation collective qui engendrerait la perte de maîtrise de la politique migratoire. L'absence, aux yeux du Gouvernement, d'un décalage généralisé entre le droit, les principes répressifs de la LSEE et la réalité nationale de l'immigration relève alors d'une explication mettant en avant la théorie conséquentialiste de l'illégalité.

L'ambiguïté de l'argumentaire du Gouvernement fédéral nous amène à émettre quatre hypothèses susceptibles d'expliquer plus largement le refus de mettre en place une régularisation collective au niveau fédéral. Ces hypothèses, dérivées de notre théorie, ne sont d'ailleurs pas exclusives l'une de l'autre. Notre première hypothèse postule que c'est principalement l'absence, aux yeux du Conseil Fédéral, d'un « réservoir national de Sans-papiers » qui expliquerait la position légaliste du Gouvernement. Plus précisément, l'hypothèse suggère que le Conseil Fédéral ne dispose pas, à cette époque, du recul nécessaire pour évaluer convenablement l'ampleur du phénomène des travailleurs sans-papiers. En effet, jusqu'au milieu des années 1990-2000, peu d'études abordant la problématique des Sans-papiers en Suisse sont disponibles (Efionayi-Mäder, Schönenberger, Steiner 2010 : 21). Par ailleurs, les estimations sur le nombre de migrants sans statut légal contenues dans ces études sont peu robustes (Longchamp *et al.* 2005 : 10), bien qu'elles oscillent à l'époque, selon l'estimation la plus récente, entre 50'000 et 150'000 individus (Heiniger, Haug 1998). En l'absence d'informations fiables, le Conseil Fédéral n'aurait ainsi pas pu conclure à un « problème national de Sans-papiers ». *A fortiori*, le Gouvernement n'aurait ni pu constater une éventuelle inefficacité de la loi et de la répression à régler un tel problème, ni pu trouver un intérêt particulier à décréter une régularisation.

Nos deuxième, troisième et quatrième hypothèses ont pour fondements l'interprétation constructiviste de l'illégalité. Historiquement, le Conseil Fédéral a modifié à plusieurs reprises, sur la base l'article 16 al. 1 de la LSEE, sa politique migratoire pour des raisons économiques. Cependant, la lutte contre l' « *Überfremdung* » oblige l'administration, depuis les années 1960-1970, à réguler quantitativement et qualitativement l'immigration. Pour décréter une régularisation collective, l'Exécutif fédéral doit donc estimer que la contribution économique des Sans-papiers prime sur la criminalisation des « clandestins ». Sur la base de cette construction juridique, trois scénarios sont possibles. Tout d'abord, le Conseil Fédéral juge peut-être que la régularisation de migrants sans-papiers effectivement employés ne répond pas à un intérêt économique prépondérant.

Nous pouvons aussi nous demander, comme le suggèrent les Collectifs de soutien aux Sans-papiers, si le Conseil Fédéral ne pratique pas à cette période une « politique de l'autruche » (SIT 2002 : 11) vis-à-vis des travailleurs sans-papiers qu'il aurait sciemment « irrégularisés ». Auquel cas, le mouvement pro-régularisation n'aurait peut-être pas suffisamment mis en avant auprès du Gouvernement la nécessité socioéconomique de régulariser les Sans-papiers[13]. En effet, ni l'amnistie, ni la régularisation humanitaire ne font du travail accompli par les Sans-papiers un motif prééminent de régularisation. En outre, les associations de défense des droits des migrants, au vu de leur discours, semblent avoir davantage insisté sur la construction juridique jugée « hypocrite » de l'illégalité que sur la véritable ampleur des décalages entre le contenu de la politique sélective et la réalité économique et sociale. Certes, l'ensemble du mouvement de défense des Sans-papiers insiste, comme nous l'avons vu et comme Laubenthal (2007 : 124) le relève, « sur la contribution à l'économie suisse des travailleurs sans statut légal ». Le Manifeste des Sans-papiers est d'ailleurs très explicite à l'égard de cette contribution (*supra* 5.2.2.). Cependant, à nouveau, il a pu apparaître comme difficile pour le mouvement, en l'absence de données chiffrées et d'informations fiables, de rendre compte de l'envergure du phénonème des travailleurs sans-papiers, c'est-à-dire du travail qu'ils accomplissent, des difficultés auxquels ces derniers sont confrontés ou encore du manque à gagner fiscal pour la société. Ce manque de données pourrait bien avoir limité la portée d'arguments factuels, amené le mouvement

[13] Nous pouvons aussi nous demander si le mouvement pro-régularisation possédait les moyens logistiques et organisationnels et/ou bénéficiait d'un soutien populaire suffisamment large pour donner suffisamment de poids à ses arguments (cf. troisième hypothèse p. 56).

pro-régularisation à privilégier un argumentaire plus conceptuel et réduit la pression des associations sur le Gouvernement.

Enfin, il est possible que le Conseil Fédéral ait constaté un intérêt économique à la régularisation collective des Sans-papiers. Or, dans le cas des Sans-papiers, les partis politiques de droite, particulièrement présents au niveau fédéral, sont plutôt d'avis que la lutte contre l'immigration illégale doit primer sur l'économie. À cet égard, mentionnons, par exemple, l'interpellation de Bernhard Hess au sujet de l'occupation de l'église biennoise de Sainte-Marie par des Sans-papiers (Hess 2001). Le député démocrate demande au Gouvernement pourquoi ces « maîtres chanteurs », qui revendiquent la régularisation collective alors même que les restrictions à l'immigration et au séjour leur interdisent d'être en Suisse, ne sont pas arrêtés, puis renvoyés du pays (*ibid.*). Par ailleurs, au-delà de l'équilibre politique fédéral, les citoyens se montrent majoritairement légalistes, puisque « l'opinion publique juge généralement que les migrants sont seuls responsables de leur séjour non autorisé et que ce dernier est contraire au droit » (Efionayi-Mäder, Schönenberger, Steiner 2010 : 21). Ainsi, même dans le cas où le Conseil Fédéral aurait été ouvert, voire favorable à une solution globale, décréter une régularisation collective aurait non seulement pu être perçu comme une incohérence au regard de la loi, mais aurait surtout été à contre-courant de l'opinion populaire majoritaire. Les adversaires d'une régularisation auraient alors pu décrédibiliser l'action régularisatrice du Gouvernement et enclencher, à travers les outils de démocratie directe, un processus de bloquage.

5.5. La régularisation pour cas personnel de gravité : le point de départ de l'opération Papyrus

Malgré l'échec des revendications pour une régularisation collective, la mobilisation d'une frange de la société civile et de certains politiques amènent la conseillère fédérale Ruth Metzler à révéler, dans une circulaire datée du 21 décembre 2001, les critères pris en compte lors de l'examen d'un cas personnel de gravité (Della Torre 2017 : 14 ; Petry 2013 : 126). La révélation publique de ces critères, relativement méconnus jusqu'alors malgré leur énonciation jurisprudentielle très générale (entretien n°2), constitue certainement un acquis, au niveau fédéral, du mouvement pro-régularisation. Un autre acquis obtenu par le mouvement de défense des Sans-papiers réside dans la prise en compte, dans l'examen des cas personnels de gravité, d'une éventuelle « hypocrisie » des autorités. Ainsi, une

disposition de la circulaire indique que « lorsque le séjour a été tacitement toléré jusqu'ici par les autorités chargées de l'exécution de la législation sur les étrangers (cantons et communes), cette attitude profitera au requérant » (circulaire Meztler 2001, citée par Petry 2013 : 126). Néanmoins, ces acquis s'avèrent insatisfaisants aux yeux des Collectifs de soutien aux Sans-papiers, notamment genevois (entretien n°3; entretien n°4 ; entretien n°7). Deux motifs se trouvent à la base de cette insatisfaction : la circulaire Metzler ne remet en question ni l'examen au cas par cas des demandes de régularisation, ni l'interprétation restrictive des critères.

5.5.1. Un examen au cas par cas

Comme nous l'avons vu et nous le rappelle une responsable du CCSI genevois : « La régularisation collective, c'est vraiment la reconnaissance que c'est **une problématique structurelle qui ne peut pas être réglée par du droit d'exception individuel.** » [nous soulignons] (entretien n°4) Or, la procédure pour cas personnel de gravité constitue précisément un mécanisme individuel de normalisation. Les autorités cantonales, lorsqu'elles examinent une demande de normalisation pour cas personnel de gravité, apprécient donc au cas par cas la situation des migrants sans statut légal. Il en va de même pour l'Office fédéral des migrations[14] (ci-après : ODM), à qui il revient de confirmer ou d'invalider les préavis cantonaux favorables.

Plus précisément, les cantons et l'ODM se prononcent en considération des critères cumulatifs de la circulaire Metzler, dont ceux de la durée de séjour du migrant, de son intégration sociale et professionnelle, de sa situation familiale, de sa santé et de son respect de l'ordre juridique suisse (Petry 2013 : 126 ; Della Torre 2017 : 15). L'acceptation tacite du séjour illégal ne constitue qu'un critère parmi les autres. De plus, aucun des critères de la circulaire ne s'avère prépondérant : l'ODM et les cantons disposent d'une marge de discrétion dans l'interprétation et la pondération de ces critères, qui ne contiennent, de surcroît, aucune indication objective (voir Della Torre 2017 : 13-17 ; entretien n°4). Dernier point mais non des moindres : avant d'émettre ou de confirmer tout préavis cantonal favorable, les cantons et l'ODM procèdent à une comparaison particulière entre la situation

[14] L'ODM est un office créé à la suite de la fusion, en 2005, de l'Office fédéral de l'immigration, de l'émigration et de l'intégration et de l'Office des réfugiés (Secrétariat d'Etat aux migrations 2015). Ici, nous utilisons cette appellation, certes anachronique, afin de rendre plus clair notre raisonnement. A partir du 1er janvier 2015, l'ODM est devenu le SEM (Conseil Fédéral 2016).

de l'immigré sur place et les conditions dans lesquelles il vivrait s'il était renvoyé. Comme le relève le Tribunal Fédéral (2002 – ATF 130 II 39 ; 2003 – ATF 128 II 200) en suivant une jurisprudence constante:

> « Par ailleurs, le fait que l'étranger ait séjourné en Suisse pendant une assez longue période, qu'il s'y soit bien intégré socialement et professionnellement et que son comportement n'ait pas fait l'objet de plaintes ne suffit pas, à lui seul, à constituer un cas d'extrême gravité ; il faut encore que **la relation du requérant avec la Suisse soit si étroite qu'on ne saurait exiger qu'il aille vivre dans un autre pays, notamment dans son pays d'origine.** »

Autrement dit, il revient aux autorités de déterminer au cas par cas, à la lumière d'une appréciation globale et subjective des critères de régularisation, si l'intégration socioprofessionnelle et culturelle *in situ* d'un migrant est si poussée qu'elle engendrerait, en cas de renvoi, une inexigible vulnérabilité. Ce critère de l'exigibilité d'un retour apparaît aux yeux de certains juristes spécialistes du droit des étrangers comme très subjectif, arbitraire et décisif. D'expérience, un juriste du CSP affirme *a posteriori* « [qu'] on peut faire dire ce qu'on veut à cette condition » (entretien n°2) :

> « Ah non, vous avez encore un oncle au Brésil donc vous n'aurez pas de problème de réintégration. Vous n'avez pas besoin de dire plus ! Pas plus d'arguments à donner ! Vous avez passé 15 ans en Suisse, certes, mais vous avez passé 25 ans dans votre pays avant de venir. Et donc, vous n'aurez pas de problème de réintégration dans votre pays d'origine. Et donc, ce critère là, vous ne le voyiez jamais quand ils disaient oui, ils ne le sortaient que pour dire non. **Si vous aviez tous les autres critères positifs, remplis en votre faveur, on vous refusait quand même en vous disant vous n'aurez pas de problème de réintégration dans votre pays.** »

Par conséquent, les critères « Metzler » ne participent pas à la constitution d'une procédure collective de régularisation. Au contraire, ils établissent une procédure méritocratique et confirment le caractère individuel de l'examen d'une requête de régularisation.

5.5.2. Une interprétation restrictive des critères de régularisation

La deuxième raison explicative de l'insatisfaction des Collectifs de soutien aux Sans-papiers réside dans l'interprétation restrictive des conditions de régularisation prévues par la directive Metzler. Le Tribunal Fédéral a toujours affirmé qu'au regard de l'art. 13 lettre f OLE, la reconnaissance d'un cas de gravité personnelle devait demeurer exceptionnelle et qu'en conséquence, les conditions de régularisation devaient être interprétées de façon restrictive (voir par exemple Tribunal Fédéral 2003 - ATF 130 II 39 ou Tribunal Fédéral 2002 - ATF 128 II 200). La directive Metzler ne remet pas en question cette interprétation.

Cependant, de l'avis du SIT, d'UNIA-Genève ou encore du CCSI (entretien n°7 ; entretien n°1 ; entretien n°4), l'exceptionnalité de la reconnaissance des cas de gravité personnelle ne permet pas d'adresser un problème économique « structurel » tel que celui des travailleurs sans statut légal. Ceci est d'autant plus vrai que l'esprit de l'art. 13 lettre f OLE est fondamentalement humanitaire; la régularisation pour cas personnel de gravité ne se prête pas, selon certains acteurs associatifs genevois, à la normalisation de simples travailleurs sans-papiers (entretien n°1 ; entretien n°2 ; entretien n°4). Du reste, le Tribunal Fédéral (2001 - Arrêt 2A.166/2001 ; 2002 - ATF 128 II 200 ; 2003 - ATF 130 II 39 ; 2005 - Arrêt 2A.531/2005/fzc) indique que : « Selon la jurisprudence […], **les séjours illégaux en Suisse ne sont en principe pas pris en considération dans l'examen d'un cas de rigueur. Sinon, l'obstination à violer la législation en vigueur serait en quelque sorte récompensée.** »[15] [nous soulignons] *In fine*, le Tribunal Fédéral confirme judiciairement que l'expulsabilité des travailleurs sans statut légal, responsables de l'irrégularité de leur séjour, demeure la règle et que leur régularisation relève d'une « exceptionnalité à l'exceptionnalité ».

Pour reprendre l'expression d'une représentante du CCSI, une telle restriction dans l'interprétation des conditions de normalisation pour cas de gravité personnelle amène l'employé sans-papiers à se retrouver dans une situation de « *catch 22* » (entretien n°4). Cette expression, qui désigne le fait que le travailleur sans-papiers se retrouve « entre le marteau et l'enclume » (*ibid.*), illustre le paradoxe de l'art. 13 lettre f OLE : qu'il vive dans

[15] Les termes « en principe » laissent la place, le cas échéant, à la détermination subjective du degré de tolérance des autorités vis-à-vis de l'irrégularité de séjour d'un requérant.

l'irrégularité ou qu'il entame une procédure de régularisation, le travailleur sans-papiers se confronte à un risque majeur d'expulsion.

En résumé, la circulaire Metzler ne répond pas aux attentes des Collectifs de soutien aux Sans-papiers. Effectivement, l'appréciation subjective des critères de régularisation ainsi que la réticence à reconnaître la situation des travailleurs sans-papiers comme des cas de gravité personnelle ne permettent pas réellement de réduire la pression de l'expulsabilité ou de déconstruire l' « irrégularisation hypocrite » engendrée par les modèles à cercles. Même dans les cas exceptionnels où un permis est accordé, identifier une régularité dans l'appréciation des critères s'avère difficile :

> « C'est marrant, parce que le SEM [anciennement ODM] a toujours dit : il y a des directives, elles sont publiques… Oui, il y a des directives, mais nous on ne comprend pas pourquoi vous êtes refusé ! Avec le SIT on avait un cas comme ça, ultra frappant, de trois gaillards, même bled au Kosovo, même année, qui travaillaient depuis tout le temps ici… Deux ont été acceptés, et l'autre refusé… » (entretien n°4).

Cette insatisfaction vis-à-vis de la procédure pour cas personnel de gravité, que nous approfondissons dans la section 6.1., sert alors de point de départ aux revendications genevoises pour la régularisation collective.

5.6. Conclusion intermédiaire

Les arguments du Conseil Fédéral, apparents dans la directive Metzler, mettent un coup d'arrêt aux discussions autour de la régularisation collective au niveau fédéral. Malgré la constitution d'un mouvement populaire sympathique à la cause des Sans-papiers, les essais de déconstruction, à l'échelon national, de l' « irrégularisation hypocrite » des citoyens du « cercle extérieur » se sont avérés infructueux. En définitive, la loi, qui criminalise le « clandestin » et le rend responsable de son illégalité et du travail au noir, a primé sur toute proposition mettant en avant les besoins et l'intégration socioprofessionnelle des travailleurs sans-papiers. Les défenseurs des Sans-papiers ont ainsi échoué à favoriser la consolidation de nouveaux « attributs qualitatifs » de la loi, aptes à fluidifier de manière objective le passage de l'illégalité à la légalité.

Aujourd'hui encore, l'Exécutif se montre réticent à la mise en place d'un programme fédéral de normalisation collective. Il réaffirme constamment sa position légaliste lorsque le mouvement de défense des Sans-papiers tente de raviver le débat (Petry 2013 : 127-128). Dans le contexte actuel, cette réaffirmation des principes légaux donne *a posteriori* une plus grande résonance à nos deuxième et troisième pistes explicatives du refus des autorités fédérales à instituer une solution collective. Effectivement, le champ d'étude sur la problématique des Sans-papiers s'est développé depuis 2001 (Efionayi-Mäder, Schönenberger, Steiner 2010 : 21-23). Pourtant, le Conseil Fédéral a toujours conservé la même ligne argumentative. Il paraît ainsi difficile de miser sur une méconnaissance de l'ampleur du phénomène des travailleurs sans-papiers pour expliquer le refus constant du Gouvernement de régulariser ces derniers. Soit le Conseil Fédéral n'a jamais vu l'intérêt économique de décréter une régularisation à l'échelon national, soit l'équilibre politique, les normes juridiques et l'opinion publique ont constamment contraint les autorités fédérales à ne pas s'écarter des lois.

Ainsi, l'opposition du Conseil Fédéral à la mise en place, en 2001, d'une régularisation globale semble aller dans le sens de nos déductions théoriques et de notre hypothèse empirique énoncées respectivement au point 2.1.3. et 5.4.2.. Le Gouvernement n'a pas envisagé de déconstruire l' « irrégularisation », cette dernière étant perçue comme globalement efficace et légitime d'un point de vue démocratique. Au mieux, l'administration fédérale s'est montrée disposée à régulariser « à la marge » certains Sans-papiers se trouvant dans une situation de « détresse personnelle ».

Néanmoins, le légalisme des autorités fédérales, bien qu'il ait constitué un frein aux revendications nationales de régularisation, n'a pas empêché au Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers de pérenniser la lutte pour la régularisation collective. En fait, notre prochain argument consiste à dire que la réaffirmation, au niveau fédéral, des principes de la politique d'immigration sélective n'a fait que déplacer la problématique de la régularisation au niveau cantonal. Dans un premier temps, cette réaffirmation a agi comme moteur du mouvement genevois de défense des Sans-papiers. Par la suite, elle a davantage fourni un cadre réglementaire et normatif à la lutte cantonale pour la régularisation et, surtout, à la formalisation de l'opération Papyrus.

Dans les deux cas, la pérennisation des revendications pro-régularisation paraît avoir été facilitée par le fédéralisme d'exécution et la structure politique, associative et syndicale genevoise. Plus précisément, nous sommes d'avis que le fédéralisme d'exécution et les particularités politiques et sociales genevoises ont permis le développement de l'opération Papyrus. A défaut de pouvoir changer les lois fédérales ou d'enclencher un processus législatif, l'action associative genevoise a eu la possibilité de faire évoluer les pratiques locales, notamment celles relatives à l'expulsion. Comme nous l'avons vu à plusieurs reprises, la LSEE indiquait que la police des étrangers relevait principalement de la compétence des cantons. Ainsi, aux termes de l'art. 15 al. 2 LSEE, il revenait sauf exception aux cantons de prononcer une expulsion. En outre, l'art. 22a LSEE disposait que les cantons étaient « chargés d'exécuter le renvoi ou l'expulsion d'étrangers ». Du reste, la responsabilité cantonale d'exécuter les renvois était de mise lorsque l'ODM n'octroyait pas, malgré le préavis favorable du canton, la régularisation pour cas personnel de gravité (Laubenthal 2007 : 120). Dès lors, en remettant *de facto* en question l'expulsabilité, le mouvement genevois de défense de Sans-papiers a réussi à réactiver la demande de régularisation collective et à enclencher le processus menant à l'opération Papyrus. Il s'agira donc dans les deux dernières parties de ce travail d'analyser ce processus cantonal et ses conséquences sur les représentations sociales et politiques de l'illégalité.

6. Le processus « Papyrus » : les déterminants de l'opération

Comme nous venons de l'énoncer, le processus historique, politique et social ayant mené à la mise en place de l'opération Papyrus s'est développé en opposition au légalisme du Conseil Fédéral. Ce processus se situe donc dans la continuité de la lutte contre l'expulsabilité. Dans un premier temps, la détermination de critères de régularisation ne constitue pas réellement la priorité du mouvement pro-régularisation genevois. Ce n'est qu'après avoir remis en question l'exécution des lois migratoires et mis en évidence, chiffres à l'appui, auprès des autorités cantonales et fédérales l'existence d'une certaine « hypocrisie » que l'élaboration *stricto sensu* de Papyrus débutera. Dans cette partie, il conviendra donc, tout d'abord, de discuter les stratégies pratiques et discursives de remise en question de la politique migratoire. Puis, nous nous attarderons sur les raisons de la réussite de ces stratégies. Enfin, nous analyserons les propositions cantonales de régularisation antérieures à Papyrus. Ces propositions, comme nous le verrons, serviront aussi de points de repère normatifs pour l'élaboration de Papyrus.

6.1. Posture associative et syndicale face à la politique d'immigration sélective

Tous les acteurs associatifs et syndicaux impliqués dans la défense des Sans-papiers s'accordent pour dire que le processus « Papyrus » *stricto sensu* démarre en 2001. Présentées précédemment, les raisons de ce démarrage semblent résider dans la consolidation des principes répressifs et sélectifs de la LSEE. Plus précisément, cette consolidation a un impact sur le travail des associations de défense des employés sans statut légal : l'expulsabilité empêche les organisations syndicales et le milieu associatif d'accomplir leurs missions respectives.

6.1.1. La contradiction entre les mandats associatifs et les normes fédérales

Pour le SIT et UNIA-Genève, l'expulsabilité s'oppose à une particularité historique des deux syndicats genevois (entretien n°7). Cette particularité réside dans leur inconditionnelle position, depuis l'apparition du phénomène des Sans-papiers, en faveur des travailleurs sans statut légal (entretien n°1 ; entretien n°7).

Alors que dans certains cantons, les syndicats locaux ont décidé de lutter contre la sous-enchère salariale en identifiant, puis en dénoncant les travailleurs sans-papiers (entretien n°4), le SIT et UNIA-Genève ont toujours privilégié une stratégie opposée à la répression. Depuis les années 1990-2000, les syndicats genevois ont toujours dissocié le droit des étrangers et le droit du travail, en réfutant constamment l'argument qui consiste à dire que le travail au noir et le *dumping* salarial résultent de l'emploi de Sans-papiers (entretien n°1 ; entretien n°7). La distinction « très genevoise » (entretien n°4) sur laquelle les syndicats insistent entre le travail au noir, le travail clandestin et le travail au gris témoigne du rejet de cet argument (SIT 2004 : 6). Alors qu'à Genève, le travail au noir consiste en l'emploi non déclaré aux assurances sociales d'un quelconque travailleur, la notion de travail clandestin est mobilisée pour définir le cas d'un travailleur sans statut légal non déclaré aux assurances sociales (*ibid*.). Pourtant, le travailleur sans-papiers, nonobstant son statut au regard du droit des étrangers, doit légalement être déclaré par son employeur (SIT 2004 : 6 ; entretien n°1 ; entretien n°7).

Cette déclaration des travailleurs sans-papiers, à laquelle fait référence le travail au gris, a toujours constitué une priorité stratégique du SIT et d'UNIA-Genève. Selon ces deux syndicats, cette stratégie de défense des travailleurs sans statut légal constituerait même l'unique moyen de prévenir l'érosion des acquis sociaux (entretien n°1 ; entretien n°7). Comme l'explique une représentante d'UNIA-Genève, protéger une catégorie de travailleurs au détriment d'une autre engendrerait de la division entre les travailleurs (entretien n°1). Cette division profiterait alors à certains employeurs. Ces derniers pourraient trouver économiquement attractif de privilégier l'engagement de travailleurs dépourvus de protection, vulnérables, mais disposés à concurrencer les employés syndicalisés (entretien n°1).

L'expulsabilité des travailleurs sans-papiers contrecarre alors la stratégie anti-*dumping* du SIT et d'UNIA-Genève : le risque d'expulsion pesant sur le migrant sans-papiers amènerait ce dernier à reléguer au second plan la défense de ses droits économiques et sociaux (entretien n°1 ; entretien n°7). En effet, la priorité de certains travailleurs sans statut légal résiderait davantage dans leur « camouflage » professionnel que dans l'actionnement, en cas d'abus, du levier syndical. En outre, certains travailleurs sans-papiers, compte tenu, d'une part, de l'insécurité de leur séjour et, d'autre part, de leur précarité (Flückiger, Pasche 2005 : 34), « [manifesteraient] une très forte préférence pour le présent ce qui les conduirait à

appliquer un taux d'escompte très élevé sur tous les revenus susceptibles d'être obtenus dans un avenir relativement lointain » (*ibid.*). Cette préférence, qui inciterait au non-paiement des charges sociales et à l'acceptation par le Sans-papiers du travail clandestin, réduirait alors les coûts du travail pour tout employeur malveillant (*ibid.*). C'est pourquoi, aux yeux des syndicats genevois, sécuriser le séjour constitue non seulement une condition nécessaire à la défense des droits et à l'intégration socioéconomique des employés sans statut légal, mais aussi le prérequis à une consolidation des acquis sociaux pour tous les travailleurs.

Du côté des associations genevoises actives dans la représentation juridique des individus les plus vulnérables, c'est davantage l'interprétation restrictive et subjective des critères retenus lors de l'examen des cas de gravité personnelle qui remet en question le sens de leurs activités. Comme nous l'explique un juriste du CSP (entretien n°2), le risque d'expulsion inhérent à chaque requête de régularisation induit une sorte d'« auto-censure ». Cette dernière serait non seulement préjudiciable aux Sans-papiers eux-mêmes, mais aussi contraire et néfaste à toute activité de défense des personnes nécessiteuses:

> « Toutes les personnes que je connais et qui travaillent dans le domaine du droit des étrangers étaient très fortement dans une sorte de **« trend » d'auto-censure** […] Ce qui était très compliqué, c'est que l'évaluation des chances d'une demande de régularisation se faisait un petit peu à la louche. On n'avait pas de critères objectifs pour dire « oui, ça va être admis » […] **Ce qui est évidemment très gênant, car quand vous allez chez un juriste, vous aimeriez qu'il vous dise : « voilà, c'est comme ça et si vous faites ça, il y aura ça comme résultat. » Et ce n'était absolument pas le cas, absolument pas le cas !** » [nous soulignons]

Dès lors, le mouvement genevois de défense des Sans-papiers éprouve de l'insatisfaction à l'égard des solutions à la problématique des migrants en situation irrégulière préconisées par le Conseil fédéral. Aux yeux des syndicats genevois, empêcher l'expulsion apparaît comme nécessaire à la prise en charge des besoins socioéconomiques des travailleurs sans-papiers et à la préservation des acquis sociaux. Pour le tissu associatif, le manque d'objectivité dans l'examen des cas de rigueur et le risque d'expulsion qui découle de ce manque sont contraires au principe de sécurité juridique. De l'avis de l'ensemble du Collectif genevois de défense des Sans-papiers, trouver une solution à l'expulsabilité et réduire la subjectivité des conditions de régularisation vont alors très vite apparaître comme nécessaires (Secrétariat du Grand Conseil 2002 : 2-3).

6.1.2. Le système de procurations : un outil de remise en question des pratiques cantonales « hypocrites »

À terme, le but de l'ensemble du Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers demeure la sécurité du séjour par l'institution d'une régularisation collective de travail (Secrétariat du Grand Conseil 2002 : 3). Fondée sur l'égalité objective « un travail = un permis », cette forme de régularisation collective permet non seulement de répondre aux objectifs des syndicats, mais aussi d'objectiver les conditions de régularisation, comme le souhaite l'ensemble du tissu associatif genevois. Dit autrement, cette normalisation apporte une solution aux vulnérabilités socioéconomiques et juridiques des travailleurs sans-papiers.

Cependant, le rejet par Berne de toute forme de régularisation collective amène le mouvement genevois de soutien aux Sans-papiers, sous l'impulsion du SIT, à adopter une stratégie visant d'une part à éviter les renvois immédiats et, d'autre part, à réduire la pression exercée par l'expulsabilité sur les travailleurs irréguliers (Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers 2018 ; CCSI 2003 ; entretien n°7). Cette stratégie ne consiste donc plus en des propositions de réformes législatives, mais en une opposition concrète aux pratiques policières vis-à-vis des Sans-papiers

De l'avis de tous les représentants syndicaux et associatifs interviewés dans le cadre de ce travail, Genève n'a jamais fait de la « chasse aux Sans-papiers » une priorité politique, ce que confirme d'ailleurs, en 2002, un représentant du Département genevois de justice et police (Secrétariat du Grand Conseil 2002 : 9) : « […] le canton ne mène pas une chasse à la clandestinité. Il n'en a ni la volonté, ni les moyens. » Néanmoins, les autorités ont toujours eu le devoir d'exécuter le droit fédéral : à l'époque, une arrestation fortuite d'un travailleur sans-papiers pouvait résulter en une expulsion de ce dernier sous 0 à 30 jours (*ibid.* : 4-5 et 9). Le sentiment d'être confronté à une exécution « hypocrite » de la LSEE est donc omniprésent au sein du mouvement genevois de défense de Sans-papiers (entretien n°1 ; entretien n°2 ; entretien n°3 ; entretien n°4 ; entretien n°5 ; entretien n°7).

C'est pourquoi, le SIT décide dès 2001 de mettre en place un système de procurations (entretien n°7). Toute procuration émise par un travailleur sans-papiers à l'égard du SIT donne mandat au syndicat d'empêcher, en cas de contrôle aléatoire par la police du dit travailleur, une expulsion quasi-immédiate (*ibid.*). Le syndicat entame alors toute procédure

nécessaire à la garantie des droits du Sans-papiers interpellé (*ibid.*). Plus concrètement, lorsqu'un travailleur sans-papiers syndicalisé se fait contrôler, le SIT dépose un dossier individuel de régularisation (*ibid.*). Par ce biais, le syndicat allonge les délais entre l'arrestation et une potentielle expulsion (entretien n°7 ; CCSI 2003). Par ailleurs, en cas de décision de renvoi, le système de procurations permet de recouvrir les cotisations sociales des travailleurs au gris (CCSI 2003).

Ces procurations mettent du temps à déployer leurs effets. Comme l'explique notre représentant du SIT (entretien n°7) :

> « Au début, c'était extrêmement difficile. Cette procuration avait été mise sur pied au travers de discussions informelles avec le procureur de l'époque… Et puis, effectivement, lors des premiers contrôles, les procurations étaient déchirées, avec énormément de pression, etc. Pas tous les flics étaient comme ça hein, mais certains disaient : « voilà vous n'avez pas le droit d'être là, vous devez partir, on ne reconnaît pas cette procuration, etc. » Et puis il y a eu des bagarres assez homériques avec la police pour faire sortir les gens et commencer à défendre leurs droits, etc. »

Cependant, dès 2003, les premiers résultats de la prise en charge syndicale des personnes sans statut légal se font ressentir. Petit-à-petit, « de bouche à oreille, parce que dès que tu évites une expulsion, et bien ça donne confiance aux autres » (*ibid.*), les travailleurs sans statut légal se rendent au SIT pour émettre des procurations. CARITAS Genève se greffe alors au syndicat pour assister ce dernier dans ses démarches (CCSI 2003). Entre 2001 et 2006, plus de 4000 personnes fournissent au SIT où à CARITAS une procuration (Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers 2018).

Le représentant du SIT avance que les procurations, qui permettent de bloquer, à tout le moins temporairement, les expulsions, sont suivies d'une révision progressive des pratiques du Conseil d'Etat relatives à l'exécution de la LSEE (entretien n°7). À cet égard, le syndicaliste mentionne une circulaire interne à l'administration genevoise, émise en 2004. Cette circulaire indiquerait à la police de transmettre à l'OCPM pour examen tout dossier relatif à un migrant sans-papiers, travaillant à Genève depuis plus d'un an, et contrôlé

fortuitement (*ibid.*)[16]. Le changement de paradigme est alors révélateur d'une nouvelle représentation étatique de l'illégalité: les autorités partent désormais du principe que chaque travailleur est potentiellement inexpulsable, voire régularisable. En conséquence, les décisions administratives relatives à une expulsion quasi-immédiate doivent être suspendues (entretien n°7; voir aussi Secrétariat du Grand Conseil 2002 : 4-5).

Le système des procurations symbolise bien ce que nous avancions précédemment. Le SIT, soutenu par le Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers (CCSI 2003), ne concentre plus ses efforts sur une remise en question des lois fédérales. En effet, au vu du contexte politique national des dernières années, une réforme des lois, exigée qui plus est par des associations cantonales, n'aurait que peu de chances d'aboutir. Le syndicat genevois adopte plutôt une stratégie d'opposition aux pratiques policières punitives, jugée « hypocrites ». Bien qu'il nous soit impossible de mettre en évidence un lien de cause à effet entre la mise en place du système des procurations et l'émission de la circulaire interne à l'Exécutif genevois, la corrélation suggérée par ces deux événements suffit à mettre en évidence un élément fondateur de l'opération Papyrus. Dès lors que le milieu associatif dispose du pouvoir de bloquer les expulsions des Sans-papiers et que le canton s'aligne un tant soit peu, quelles que soient ses raisons, sur les pratiques associatives et syndicales, la régularisation collective redevient une alternative. Ainsi, le mouvement de défense des Sans-papiers va réactualiser au niveau cantonal le débat législatif autour de la régularisation collective.

6.1.3. La réactualisation de la régularisation collective de travail

La réactualisation des discussions autour de la normalisation collective est aussi favorisée par la mise en place du système de procurations. Parallèlement au minimum de sécurité qu'elles offrent aux migrants sans statut légal, les procurations permettent au SIT de constituer une première base de données relatives aux caractéristiques personnelles et socioprofessionnelles des immigrés en situation irrégulière (entretien n°7). En effet, chaque procuration fait mention, entre autres, du nom, du prénom, de l'adresse, du secteur

[16] L'OCPM fait déjà état d'une obligation similaire en 2002, durant une intervention auprès du Grand Conseil (Secrétariat du Grand Conseil 2002 : 9). A défaut de pouvoir savoir si les propos du représentant du SIT font référence à la même obligation que celle mentionnée par l'OCPM, nous reprenons telles qu'elles nous ont été données les informations données par le syndicaliste. Toutefois, les constats que nous faisons quelques lignes plus loin sur le changement de paradigme entrepris par l'Etat restent similaires, quelle que soit la date d'entrée en force de cette obligation.

d'activité, du salaire et de la date d'arrivée en Suisse du migrant (entretien n°7 ; CCSI 2003).

Sur la base de ces données, le Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers invite les migrants sans statut légal à prendre part à la première assemblée générale des Sans-papiers, organisée en février 2003 (entretien n°7). Au cours de cette assemblée, à laquelle participent environ 1500 personnes sans statut légal (Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers 2018), une résolution est adoptée (entretien n°7). Le syndicaliste du SIT (*ibid.*) nous résume son contenu : « La circulaire Metzler existe, soit. Mais elle ne permet pas de régulariser**.** La politique migratoire est inadéquate par rapport à la problématique des Sans-papiers. **Donc ne déposons plus de demandes individuelles, et déposons une demande de régularisation collective sur la base d'un travail = un permis. »** [nous soulignons]. Le 27 août et le 3 décembre 2003, le Collectif envoie, en tout, 1562 dossiers au Conseil d'Etat concernant 2116 personnes sans statut légal (Secrétariat du Grand Conseil 2005 : 4).

Entre temps, les partis de l'Alternative[17], membres du Collectif genevois de soutien aux sans-papiers, donnent une dimension politique à la régularisation collective de travail (Grand Conseil 2003). Pour ce faire, ils s'appuient également sur les données du SIT (*ibid.*). Une motion reprenant l'idée d'une normalisation pour tout migrant sans statut légal exercant régulièrement une ou plusieurs activités lucratives, la M1556, est alors déposée auprès du Grand Conseil par deux députés de gauche radicale le 2 septembre 2003 (Secrétariat du Grand Conseil 2003a ; Grand Conseil 2003). Cette motion est ensuite discutée lors de la séance du Grand Conseil du 24 octobre (Secrétariat du Grand Conseil 2003a ; Grand Conseil 2003).

À l'instar du SIT et d'UNIA-Genève, les initiateurs de la M1556 insistent sur la difficulté à garantir le respect des conditions minimales de travail pour les travailleurs sans-papiers, tout en prenant soin de resouligner les raisons de cette difficulté (Grand Conseil 2003). À cet égard, les propos de la députée de l'Alliance de Gauche Salika Wenger au sujet de l'économie domestique (*ibid.*), secteur dans lequel, selon les chiffres du SIT, 75% des Sans-papiers ayant émis une procuration travaillent (entretien n°7), sont particulièrement révélateurs :

[17] L'Alternative se compose, à l'époque, du Parti Socialiste, des Verts et de l'Alliance de Gauche.

> « On peut se demander si ce sont les personnes qui travaillent ou si c'est le secteur [de l'économie domestique] qui est clandestin. **En fait, c'est la conjonction des deux** […] Le secteur de l'économie domestique est un secteur où le droit n'existe pas et où les conditions de travail sont extrêmement précaires. Le contrat type prévoit 3 300 F comme salaire minimum pour quarante-huit heures de travail, mais, dans la réalité, c'est tout autre chose**. Dans la réalité, dans une très grande majorité des cas, les salaires varient, sans protection sociale, sans couverture d'assurance-accident, perte de gains ou autre, entre 800 et 1 500 F nets, sans charges sociales, pour soixante à quatre-vingts heures de travail par semaine.** Si les travailleuses n'ont pas de droits, **c'est essentiellement dû à leur statut de résidence ou plutôt à leur absence de statut dans notre canton**. » [nous soulignons] (Grand Conseil 2003)

Tous les soutiens à la motion invitent alors le Conseil d'Etat à soutenir l'effort syndical d'assainissement des secteurs les plus concernés par le travail clandestin. À cet effet, ils demandent officiellement à l'Exécutif cantonal de réfréner l'expusabilité, perçue comme une cause du travail clandestin (Secrétariat du Grand Conseil 2003a : 1). Surtout, ils souhaiteraient que le Conseil d'Etat offre une alternative non pas humanitaire à l'illégalité, mais économique : l'Exécutif genevois doit proposer au Conseil Fédéral l'instauration d'une régularisation collective de travail (*ibid.*).

De manière plus synthétique, la logique sous-jacente à cette dernière demande est empreinte de la théorie de l' « irrégularisation » de Chavez (2007 : 192). L'Alternative postule à nouveau que les travailleurs sans statut légal sont davantage des victimes d'un système migratoire « hypocrite » que des délinquants (Grand Conseil 2003). En effet, les employés sans statut légal répondent à une réalité économique, celle de la demande de main d'œuvre peu qualifiée (*ibid.*). Pourtant, le Gouvernement fédéral ne reconnaît pas cette demande. Au contraire, il souhaite lutter contre celle-ci en s'attaquant paradoxalement à l'offre de travail, qu'il criminalise. La pratique des autorités cantonales, obligées de réprimer les Sans-papiers « décamouflés », engendre alors de la précarité à laquelle il est difficile pour les associations et les syndicats de répondre sans un appui étatique. Or, pour l'Alternative, il est du devoir de l'Etat de veiller au respect des droits économiques et sociaux de tout un chacun, y compris des personnes sans statut légal. D'autant plus que le non respect de ces droits engendre un manque fiscal à gagner pour la collectivité. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat est invité à intervenir auprès de Berne pour qu'une régularisation collective de travail, décriminalisante, soit instaurée (Secrétariat du Grand Conseil 2003a).

De prime abord, l'argumentaire de l'Alternative ne se distingue, sur le fond, guère de celui que le mouvement de défense des Sans-papiers avait avancé à l'échelon fédéral quelques années auparavant. En outre, l'objectif final de la motion M1556 réside toujours dans une réforme du cadre légal relatif à l'immigration. Cependant, en opposition à l'amnistie ou à la régularisation humanitaire, l'accent est cette fois mis sur l'aspect économique de la problématique des Sans-papiers. Le but de la démarche genevoise est de confronter, chiffres à l'appui, le Conseil d'Etat, puis le Conseil Fédéral à l'effet distortionnaire et à l'incohérence de la politique d'immigration sélective (CCSI 2003). Surtout, problématiser le travail clandestin sous l'angle d'une distorsion économique permet à l'Alternative de victimiser les immigrés sans statut légal auprès de la Confédération et du canton. Effectivement, par le biais de cette problématisation économique mettant explicitement en avant l' « hypocrisie » des autorités, les pouvoirs exécutifs fédéraux et cantonaux peuvent être tenus pour responsables de l'existence de travailleurs précaires dépourvus de statut légal.

Notons que le consensus autour de l'argumentaire de l'Alternative et du mouvement genevois de défense des Sans-papiers est large au sein du Grand Conseil. Tous les partis reconnaissent qu'une solution doit être trouvée pour sortir les travailleurs sans statut légal de la précarité, bien que le parti de l'UDC, à travers la voix de son député Gilbert Catelain, montre quelques signes de division intra-partisane (Grand Conseil 2003). Il n'en reste pas moins que Robert Iselin, lui aussi de l'UDC, affirme fermement que le parti agrarien « supportera toute mesure humaine qui permettra de résoudre un problème qui nous appelle tous et qui nous oblige à faire un examen de conscience » (*ibid.*). Par ailleurs, aucun député ne paraît remettre en question les mécanismes économiques et policiers dénoncés par l'Alternative comme générateurs de clandestinité et de pauvreté. Par conséquent, le processus de décriminalisation – ou, à tout le moins, le sentiment d'empathie - vis-à-vis des travailleurs sans-papiers se développe au sein du Parlement genevois, censé représenter l'opinion populaire.

En revanche, la solution incarnée par la régularisation collective de travail, insuffisamment sélective, ne fait pas l'unanimité. Aux yeux des partis de droite, celle-ci se révèle trop ambitieuse, voire, selon la conseillère d'Etat Martine Brunschwig-Graf, idéaliste au vu de la politique migratoire helvétique (*ibid.*). Par ailleurs, l'UDC, minoritaire à Genève mais influente au niveau national, rappelle indirectement les forces en présence à l'échelon de la

Confédération. À l'instar du Conseil Fédéral, l'UDC agite ainsi le spectre d'un « appel d'air », tout en rappelant le caractère volontaire et légitime d'un point de vue démocratique de la LSEE. Quant au député radical, Pierre Kunz, il relève que la motion M1556 est inapplicable au regard du droit fédéral (*ibid.*). Elle serait en outre irréaliste compte tenu de l'opinion publique certes sympathique à la cause des Sans-papiers, mais réservée quant à une régularisation de grande ampleur (*ibid.*).

Un consensus autour d'une régularisation individuelle, basée sur des critères objectifs, se dégage alors[18]. Incarnée par la motion M1555, à laquelle le Conseil d'Etat répond favorablement, cette solution consensuelle reprend l'idée d'une participation étatique à la consolidation des acquis sociaux pour tous les travailleurs (Secrétariat du Grand Conseil 2003b : 1). En outre, elle invite le Conseil d'Etat à interpeller le Conseil Fédéral sur la possibilité de fixer des critères de régularisation et de tenir compte, dans l'établissement de la politique migratoire, des besoins des secteurs intensifs en main d'œuvre faiblement qualifiée (*ibid.* : 1-2). Enfin, elle appelle le Conseil d'Etat à renforcer la lutte contre le travail au noir et le travail clandestin, en alourdissant les sanctions à l'encontre des employeurs ainsi qu'en expulsant les nouveaux travailleurs sans statut légal (*ibid.*). Cette dernière invite, qui criminalise à nouveau les travailleurs « clandestins », est surprenante compte tenu de l'évolution cantonale des pratiques policières, moins répressives, et de l'ensemble de la discussion parlementaire autour des Sans-papiers. Or, elle est vraisemblablement perçue comme nécessaire afin de rallier les partis plus légalistes tels que l'UDC à la cause de la motion.

[18] Théoriquement, l'objectivité des critères est constitutive d'une régularisation collective. Toutefois, nous gardons les termes de « régularisation individuelle », dénomination officielle de la proposition contenue dans la motion M1555. Comme le suggère notre représentante de l'EPER Genève, nous pouvons nous demander si le terme « collectif » ne serait pas éludé, de sorte à ne pas attiser la méfiance des partis légalistes.

6.2. Facteurs explicatifs de la réactivation de la demande d'une régularisation collective

La discussion des positions du mouvement genevois de défense des Sans-papiers nous permet d'introduire l'ensemble des facteurs mentionnés par nos interlocuteurs comme explicatifs de la mise en place, quelques années plus tard, de l'opération Papyrus. Ces facteurs doivent être lus à la lumière du contexte national, discuté auparavant.

Le premier facteur explicatif réside dans le rôle joué par les syndicats genevois, notamment le SIT, dans le Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers. À l'inverse du tissu syndical national, dont l'attitude vis-à-vis des travailleurs sans-papiers se révèle ambiguë, les syndicats genevois se positionnent entièrement comme des défenseurs des employés sans statut légal.

À Genève, l'implication syndicale dans le Collectif semble contribuer à l'établissement d'une réflexion politique moins idéologique, moins subjective et plus concrète autour de la régularisation collective (entretien n°4 ; entretien n°7). Cette contribution des syndicats découle alors des orientations stratégiques du SIT. Selon le syndicaliste du SIT, les données dérivées des procurations amènent les représentants politiques à réaliser qu'ils ont à faire à des « gens » (entretien n°7). Notre représentante du CCSI est du même avis (entretien n°4). À ses yeux, la première étape de la formalisation future de l'opération Papyrus réside dans la multiplication entre 2001 et 2006 des procurations, *id est* dans l'accumulation des connaissances sur la population sans statut légal (*ibid.*). Les informations contenues dans les procurations permettent aux politiques d'aborder la problématique des Sans-papiers sous son angle économique. En effet, ce sont les procurations qui ont permis, lors du débat parlementaire, de souligner, chiffres à l'appui, les besoins du canton en main d'œuvre peu qualifiée et les effets néfastes induits par la répression policière de cette main d'œuvre. Sans ces chiffres, un consensus autour de la nécessité pour l'Etat d'agir aurait sûrement été plus difficile à trouver.

En outre, le poids des syndicats renforce l'ensemble de la lutte du mouvement de défense des Sans-papiers (*ibid.*). Comme nous l'explique notre représentante du CCSI (*ibid.)*, « la force de frappe d'un syndicat de 10'000 membres » n'est pas la même que celles de petites associations, aussi impliquées soient-elles. La démarche des syndicats et, par extension, du

Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers, est ainsi légitimée par le poids que lui donnent les travailleurs syndicalisés. *In fine*, ce sont ces derniers, nonobstant leur nationalité ou leur statut, qui sont directement concernés par les pratiques érosives des acquis sociaux. Ainsi, l'appui apporté par le SIT et UNIA-Genève au Collectif fait de la question des travailleurs sans-papiers un problème de société touchant tous les acteurs économiques. En d'autres termes, l'implication syndicale détache la problématique des Sans-papiers de son aspect humanitaire, caractérisé, selon le Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers (Secrétariat du Grand Conseil 2002 : 3), par une « logique de « pitié » », pour l'ancrer davantage du côté de l'intérêt général. Ce soutien syndical ne peut qu'amener Genève à prendre davantage en considération les revendications des défenseurs des Sans-papiers et à admettre l'inadéquation entre les besoins économiques et les pratiques policières punitives.

Le deuxième facteur, plus politique, se situe justement du côté de l'Etat genevois, interlocuteur principal du Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers. On peut légitimement penser que si le canton s'était montré politiquement hostile à toute démarche citoyenne en faveur des Sans-papiers, il aurait dans tous les cas appliqué les principes répressifs de la LSEE, comme le font certains cantons de Suisse alémanique (entretien n°2 ; entretien n°5). Or, comme nous avons pu le voir, l'Exécutif genevois ne se montre pas réellement répressif à l'égard des Sans-papiers. Au contraire, il utilise la marge de manœuvre qui lui est accordée dans l'exécution de la LSEE pour se montrer moins « hypocrite » et relativement tolérant vis-à-vis des travailleurs sans statut légal « décamouflés ». À cet égard, notre juriste du CSP explique que l'OCPM s'est souvent montré plus enclin que les autres cantons à émettre un préavis favorable dans le cas d'une demande de régularisation pour cas personnel de gravité (entretien n°2). En outre, le pouvoir judiciaire semble être à l'écoute du mouvement de défense des Sans-papiers, comme en témoignent les négociations informelles entre le SIT et le procureur de l'époque sur l'établissement des procurations entre le SIT. Quant au Législatif genevois, il se montre soit acquis, par le biais des partis de l'Alternative, à la cause des Sans-papiers, soit ouvert à la recherche d'une solution humaine à la problématique du travail clandestin.

Selon les représentants de l'OCPM, du SIT et du CSP, cette position relativement empathique du canton vis-à-vis des Sans-papiers doit aussi être prise en compte dans l'explication du succès des démarches du Collectif. De l'avis de notre fonctionnaire de l'OCPM, l'empathie des pouvoirs genevois s'explique par la forte présence historique du

parti radical et de la gauche dans les institutions genevoises (entretien n°7). Le haut fonctionnaire soulève ainsi le rôle important que joue la tradition sociale et progressiste dans la construction d'un sentiment empathique à l'égard des Sans-papiers. Nos interlocuteurs du SIT et du CSP semblent abonder dans le sens du fonctionnaire de l'OCPM. Ils estiment tous les deux que la moindre influence de la droite anti-immigration à Genève a facilité l'instauration d'un dialogue constructif autour des solutions à apporter aux questions des travailleurs sans-papiers et du travail clandestin (entretien n°7 ; entretien n°2).

Au-delà de l'histoire politique cantonale et de l'affiliation partisane, notre juriste du CSP identifie un troisième facteur explicatif, d'ordre culturel. Le juriste pense que les acteurs genevois sont moins légalistes que leurs homologues alémaniques (entretien n°2). Plus précisément, le canton de Genève aurait, selon ses dires, davantage été influencé par la tradition française d'accomodation de la loi aux situations concrètes que la Suisse alémanique, culturellement plus légaliste (*ibid.*)[19]. Le légalisme, que le juriste perçoit comme une sorte de « divinisation de la loi » (*ibid.*), entraverait les discussions autour d'une solution autre que celle prévue par les lois. En ce qui concerne l'immigration en Suisse, le légalisme aurait alors pour effet de consolider la criminalisation des migrants « illégaux » et de pérenniser le caractère « hypocrite » du cadre migratoire (*ibid.*). À l'inverse, pour notre juriste, la tradition française d'accomodation de la loi aux situations concrètes serait plus propice à la discussion et à la recherche d'une solution pragmatique à un problème donné :

> « Je sais que si on arrive à discuter avec les autorités, et qu'on se met d'accord sur le fait qu'il faut trouver une solution, après on lui donnera l'emballage juridique qu'il faut quoi… **On ne va pas d'abord considérer la question juridique, on va d'abord considérer la situation qu'on veut obtenir** […] Et je trouve qu'il y a cette ambiance là aussi du côté des autorités. » [nous soulignons] (*ibid.*)

Sans parler du légalisme ou de la tradition française d'accomodation, notre représentante du CCSI relève aussi l'importance des facteurs culturels. Pour elle, les acteurs genevois se distinguent par une « culture institutionnalisée du dialogue tripartite » favorisant l'établissement d'un consensus autour d'une solution (entretien n°4). Ces aspects culturels,

[19] Notons que la remarque du juriste sur l'opposition entre les traditions juridiques peut être mise en lien avec les remarques précédentes. Effectivement, le caractère culturellement moins légaliste des genevois serait susceptible d'expliquer la faible influence de la droite anti-immigration, plus conservatrice et légaliste que les partis du centre, sur la politique genevoise.

qui ne seraient pas aussi présents dans les autres cantons (*ibid.*), auraient ainsi facilité la prise en considération d'une alternative aux sanctions : la régularisation.

Finalement, en toile de fond de ces facteurs associatifs, politiques et culturels se trouve, comme nous l'avons suggéré auparavant, le fédéralisme. S'il n'avait pas incombé aux autorités cantonales d'appliquer la LSEE, la régularisation collective serait restée un objet de discussion parlementaire exclusivement fédéral. Or, les réalités genevoises, qu'elles soient associatives, politiques, idéologiques ou culturelles peuvent être prises en compte dans le fédéralisme d'exécution. Ainsi, la marge de manœuvre octroyée à l'administration cantonale dans l'exécution du droit des étrangers et les actions locales des associations et des syndicats ont permis de faire du sort des travailleurs sans-papiers une problématique aussi bien genevoise que fédérale.

6.3. L'échec des premières discussions entre Genève et Berne

Suite à l'adoption de la motion M1555, le Conseil d'Etat se greffe à la démarche du Grand Conseil et du Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers. Légitimé par le Parlement genevois et le tissu associatif (Secrétariat du Grand Conseil 2005 : 2-4), le Conseil d'Etat accepte d'intercéder en 2005 auprès de Berne dans le but de discuter l'institution d'une régularisation globale des travailleurs sans statut légal (entretien n°2 ; entretien n°7 ; Secrétariat du Grand Conseil 2005). Le résultat des discussions qui ont lieu en 2005 entre le conseiller fédéral Christoph Blocher, chef du Département de justice et police (ci-après : DFJP), et l'Exécutif Genevois plaide alors dans le sens d'une construction fédérale de l'illégalité. Plus précisément, les arguments de Christoph Blocher remettent à nouveau en question notre première piste explicative du refus du Conseil Fédéral d'instituer une régularisation collective (*supra* 5.4.2.). Dès lors, ce constat relatif à notre première piste renforce aussi l'importance des facteurs d'ouverture politique, susceptibles d'expliquer la mise en place d'une régularisation collective.

Le Conseil d'Etat prépare sa rencontre avec le Ministre fédéral sur la base de deux rapports, qui donnent suite aux invites de la motion M1555 (Secrétariat du Grand Conseil 2005 : 3). Le premier rapport est établi par une commission d'experts mandatés par le Conseil d'Etat et chargés justement de « préparer les bases [de la] rencontre […] avec les autorités fédérales »

(*ibid.*). Le second est rédigé par Flückiger et de Pasche (2005), qui étudient l'ampleur du travail clandestin dans l'économie domestique. Les rapports, dont les analyses recourrent aux données du SIT, confirment alors que le secteur de l'économie domestique emploie plus de 78% des travailleurs sans statut légal (Commission d'experts « sans-papiers » 2004 : 49). En termes absolus, 2392 travailleurs sur les 3067 recensés par le SIT travaillent dans l'économie domestique (*ibid.*). 80% de ces travailleurs domestiques – pour la grande majorité des femmes d'Amérique du Sud entre 25 et 40 ans, arrivées entre 1996 et 2003 – ne seraient alors pas déclarés aux assurances sociales (Secrétariat du Grand Conseil 2005 : 27 ; Commission d'experts « sans-papiers » 2004 : 52). Enfin, les pratiques abusives de certains employeurs sont mises en évidence. Par exemple, selon Flückiger et Pasche (2005 : 28), 25% des travailleurs clandestins de l'économie domestique – sans statut légal et non déclarés aux assurances sociales - gagneraient moins de 8,1 CHF par heure.

Le Conseil d'Etat adapte alors sa stratégie en fonction des résultats dévoilés par ces deux études. En suivant les propositions de la commission d'experts, il demande au Département fédéral de justice et police de « régler hors-contingentement », à travers l'octroi exceptionnel de 5000 permis, le séjour de certains travailleurs sans-papiers (Secrétariat du Grand Conseil 2005 : 6-7 ; entretien n°7). Plus précisément, il propose tout d'abord au DFJP de mettre en place un programme temporaire et unique de régularisation, exclusivement réservé aux Sans-papiers employés dans l'économie domestique (Secrétariat du Grand Conseil 2005 : 7 ; Conseil d'Etat 2005a : 2). Les critères de régularisation prévus par ce programme devraient être appliqués uniformément et prendre en compte le comportement des requérants – c'est-à-dire leur respect de l'ordre juridique suisse, nonobstant l'irrégularité de leur séjour et de leur travail (Secrétariat du Grand Conseil 2005 : 7 ; Conseil d'Etat 2005a : 2). En parallèle, afin d'éviter l' « appel d'air » que le Conseil Fédéral redoute, l'Exécutif genevois suggère l'établissement de « mesures d'accompagnement » (Secrétariat du Grand Conseil 2005 : 8 ; Conseil d'Etat 2005a : 2). La première de ces mesures consisterait à interdire pendant au moins 5 à tout travailleur domestique régularisé de changer de secteur d'activité (Conseil d'Etat 2005a : 2). La seconde aurait pour objectif de protéger, par le biais d'un contrat-type de travail, l'ensemble des travailleurs de l'économie domestique et d'assurer, à travers des contrôles réguliers, le respect des conditions minimales de travail (Secrétariat du Grand Conseil 2005 : 8; Conseil d'Etat 2005a : 2). Enfin, la dernière suggestion du Conseil d'Etat adresse l'autre grande crainte du Conseil Fédéral, celle de voir la régularisation agir comme un facteur d'attraction pour de nouveaux travailleurs sans-papiers. À cet égard, l'Exécutif

genevois souhaiterait qu'à la suite de la régularisation, le Conseil Fédéral renforce sa lutte contre l'immigration clandestine et le travail clandestin (Secrétariat du Grand Conseil 2005 : 7 ; Conseil d'Etat 2005a : 3).

Les arguments que le Conseil d'Etat mobilise pour justifier l'instauration d'une régularisation collective se calquent sur la première proposition de la commission d'experts. À l'instar du Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers, cette commission estimait que « Sortir les travailleurs de l'économie domestique de la précarité et de l'illégalité leur permettra de vivre dignement, dans des conditions de travail acceptables » (Commission d'experts « sans-papiers » 2004 : 64). La logique sous-jacente à la démarche du Conseil d'Etat est donc dévulnérabilisante : l'Etat ne peut laisser des situations de précarité et d'abus des droits économiques et sociaux se développer sur son territoire (*ibid.*). L'Exécutif genevois insiste ensuite sur le travail qu'accomplissent les Sans-papiers dans le secteur domestique, de sorte à relever les besoins structurels du canton en main d'œuvre peu qualifiée (Conseil d'Etat 2005a : 2). Ce faisant, le Conseil d'Etat fait apparaître les aspects économiques pris en compte lors du processus d'élaboration du projet cantonal, tout en mettant en évidence que la répression des immigrés sans statut légal, qui travaillent, n'est pas adéquate. Enfin, le Gouvernement genevois insiste sur le caractère sélectif de la régularisation proposée : cette dernière est réservée aux travailleurs domestiques sans statut légal et se comportant, sans égard pour les violations du droit des étrangers, de manière irréprochable (*ibid.*).

Nous pouvons ainsi voir que les propositions du Conseil d'Etat semblent s'inscrire dans un cadre délimité par les précédentes tentatives de régularisation. En effet, ces propositions se démarquent d'une amnistie : le projet du Conseil d'Etat est certes « dévulnérabilisant », mais il est autrement plus sélectif que l'amnistie. En d'autres termes, l'Exécutif genevois propose uniquement, pour des raisons vraisemblablement stratégiques, de mettre fin à l'« hypocrisie » du système migratoire vis-à-vis d'une catégorie bien ciblée de travailleurs sans-papiers, les employés domestiques. Le projet genevois rompt aussi avec le principe d'une normalisation humanitaire, puisque la contribution du travailleur sans-papiers constitue l'argument central de l'Exécutif genevois. Enfin, le Conseil d'Etat tente de répondre concrètement à chacune des réticences du Conseil Fédéral, en prévoyant des mécanismes contre l' « appel d'air » et l'immigration illicite.

Toutefois, les propositions du Conseil d'Etat sont refusées par le chef du DFJP (entretien n°2 ; entretien n°7). Bien que le Ministre fédéral reconnaisse l'existence d'un problème non seulement cantonal, mais aussi national de travail clandestin, notamment dans l'économie domestique (Conseil d'Etat 2005b), il ne donne pas suite aux demandes de l'Exécutif genevois (entretien n°2 ; entretien n°6 ; entretien n°7). Le Conseil Fédéral n'est pas disposé à régulariser selon des critères uniformes et préconise, pour l'instant, le *statut quo*. Le communiqué de presse du Conseil d'Etat du 6 avril 2005 mentionne ainsi que :

> « **Du côté de la Confédération, on a insisté lors de la discussion sur les difficultés liées au projet. Canton et Confédération s'accordent sur le fait qu'une régularisation globale n'est pas possible**. Il a toutefois été décidé que le gouvernement genevois allait approfondir la thématique dans la perspective d'une nouvelle rencontre. Ceci afin de trouver une solution satisfaisante pour les deux parties. » [nous soulignons] (Conseil d'Etat 2005b)

C'est sur la base de cette non-entrée en matière sur une régularisation de grande ampleur que notre première piste explicative énoncée au point 5.4.2. parait invalide. L'intervention du Conseil d'Etat auprès du Conseil Fédéral, pourtant préparée sur la base d'études officielles, ne permet pas l'institution d'une régularisation autre que celle prévue par la LSEE. Certes, le conseiller fédéral reconnaît l'existence d'un phénomène national de travail clandestin, ce qui constituera, comme nous le verrons, une avancée décisive pour l'opération Papyrus (entretien n°6). Or, cette reconnaissance par Christoph Blocher, qui suggère cette fois une perte de maîtrise nationale de la politique migratoire, n'aboutit pas à une « décriminalisation collective » des travailleurs « clandestin ». Le refus du conseiller fédéral met alors en exergue les contours sciemment construits des travailleurs sans statut légal. Ni la mise en évidence de distorsions économiques, ni la volonté affichée par le Conseil d'Etat de remettre en question l'application des moyens répressifs à l'égard des Sans-papiers, ni la contribution économique ou la précarité avérées des migrants sans-papiers ne sauraient remettre en question l'illégalité de leur séjour. Aux yeux de Christoph Blocher, l'irrégularité du séjour et la précarité qui en découle demeurent ainsi du ressort de la responsabilité individuelle et non pas de la responsabilité de la Confédération et des cantons.

Officiellement, la position de Christoph Blocher engage l'ensemble du Conseil Fédéral. En outre, elle reflète dans une certaine mesure l'opinion publique majoritaire (*supra* 5.4.2.). Cependant, nous pouvons nous demander si le conseiller fédéral ne s'est pas

personnellement engagé contre l'institution d'une régularisation (entretien n°2 ; entretien n°7). En effet, Christoph Blocher, à l'instar de son parti de l'UDC, s'est toujours montré particulièrement favorable à la restriction de l'immigration. Dans tous les cas, le refus du Conseil Fédéral semble indiquer que les facteurs d'ouverture politique sont davantage décisifs dans la mise en place d'une politique de régularisation que les pressions exercées sur le Gouvernement par la société civile.

6.4. La reprise des pourparlers sur la régularisation collective

6.4.1. La rigidification de la stratégie de blocage des renvois

Selon le CSP et le SIT, le *statut quo* dure de 2005 à 2010 (entretien n°2 ; entretien n°7). Durant ces 5 années et malgré le refus de Berne d'instituer une normalisation globale, les revendications du Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers demeurent centrées autour de la mise en place d'une régularisation collective. En outre, les stratégies associatives préconisées pour légitimer la solution collective restent les mêmes qu'auparavant. Nous pourrions même dire que ces stratégies se rigidifient. Effectivement, le SIT continue à déposer des demandes de régularisation individuelle pour les Sans-papiers arrêtés et ayant émis une procuration, de sorte à éviter le maximum d'expulsions. Cependant, le SIT n'envisage pas du tout le dépôt spontanté de demandes de régularisation pour cas de gravité personnelle[20], comme le préconise depuis 2005 le Conseil d'Etat (entretien n°2). En parallèle de son intervention auprès de la Confédération, le Conseil d'Etat avait effectivement demandé aux associations du Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers de déposer à l'OCPM des demandes de régularisation individuelle pour tout travailleur sans statut légal, présent depuis au moins 4 années à Genève (entretien n°2). Or, compte tenu de l'appréciation subjective de l'ensemble des autres critères de régularisation individuelle pour cas de gravité personnelle, le SIT refuse:

[20] Avec l'entrée en vigueur de la LEtr en 2008, les cas de gravité personnelle deviennent les cas d'extrême gravité (art. 30 let. b. LEtr). Les conditions de régularisation appréciées pour les cas d'extrême gravité demeurent toutefois similaires à celles examinées pour les cas de gravité personnelle. Ces conditions sont contenues dans l'article 31 OASA. En outre, la marge discrétionnaire dont disposent les autorités dans l'examen des cas d'extrême gravité reste aussi étendue que précédemment.

> « On savait qu'il y avait toujours une multitude de critères : durée de séjour certes, mais l'histoire d'intégration, de réintégration dans le pays d'origine… Voilà, le Kosovo n'était plus en guerre, l'Amérique du Sud, pas de problème particulier… On a refusé de déposer des demandes spontanées, parce que les risques de refus étaient trop gros, et on a continué à ne défendre que les cas d'urgence, c'est-à-dire les cas contrôlés par la police. » (entretien n°7)

Les raisons pour lesquelles le SIT refuse le recours spontané à la régularisation individuelle illustrent bien la rigidification de la posture des syndicats dans leur lutte contre l'expulsion. Pour le SIT, l'utilité de la procédure de régularisation individuelle se résume à son rôle de garde-fou censé compromettre l'expulsion des travailleurs. En revanche, le SIT n'est pas disposé à enclencher une procédure de renvoi à l'encontre d'un employé sans-papiers, en plaidant sans aucune garantie de réussite un cas de gravité personnelle. D'ailleurs, selon le CSP, cette rigidification stratégique du SIT ne serait pas sans créer quelques tensions au sein du Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers. Les associations de défense de droits des migrants, comme le CSP, déposent conformément à leurs missions de prise en charge des individus les plus démunis des demandes spontanées et individuelles de régularisation. Or, pour le mouvement syndical, la régularisation individuelle, invoquée dans un autre but que celui de bloquer un renvoi, participe à l'érosion de la lutte pour une normalisation globale :

> « Ce que disaient [les syndicats], c'était qu'on aidait les gens à se régulariser, **donc qu'on faisait une sorte d'écrémage** : « vous enlevez les meilleurs cas, vous arrivez effectivement à les régulariser, mais ça affaiblit tous les autres. **Finalement, il ne va rester que des gens qui ne sont pas des bons cas** » […] Mais il était inimaginable pour nous de dire aux gens sans statut légal qu'on ne s'occuperait pas d'eux. » (entretien n°2)

Au reste, la pression associative pour la mise en place d'une normalisation globale est particulièrement forte durant ces années (entretien n°2 ; entretien n°4 ; entretien n°7). En effet, d'après les dires du syndicaliste du SIT et du juriste du CSP, les autorités genevoises se trouvent dans une situation particulière et inédite vis-à-vis des travailleurs sans-papiers. Celles-ci, en intercédant auprès de Berne après avoir reconnu l'existence d'un décalage entre la réalité économique et les pratiques répressives, s'étaient montrées ouvertes à la mise en place une politique publique de régularisation. Malgré le refus du conseiller fédéral Christoph Blocher d'instituer une normalisation globale, le canton ne pouvait politiquement pas – et ne semblait d'ailleurs pas souhaiter - faire marche arrière et renvoyer les travailleurs qu'il était prêt à régulariser quelques mois auparavant (entretien n°2 ; entretien

n°7). Selon notre juriste du CSP, cette situation, jugée comme « intenable » pour les autorités cantonales, sert alors de « chausse-pied » au Collectif de soutien aux Sans-papiers (entretien n°2) : les associations et les syndicats s'appuient sur cet état de fait politique pour alimenter leur discours visant à bloquer les renvois et à convaincre les autorités de régulariser (entretien n°2 ; entretien n°7). Par exemple, lorsque l'ODM, malgré un préavis cantonal favorable, ou l'OCPM ordonnent le renvoi d'un individu sans-papiers, le Collectif n'hésite pas à interpeller le canton en ces termes : « Comment voulez-vous expulser les personnes qui sont là et travaillent depuis des années alors qu'en 2004-2005, vous étiez prêt à donner 5000 permis ? » (entretien n°7).

Des dires du syndicaliste du SIT, la stratégie de blocage des renvois continue de déployer ses effets jusqu'en 2010 (*ibid.*), année au cours de laquelle le Collectif de Soutien aux Sans-papiers décide une nouvelle fois d'envoyer une demande formelle de régularisation collective au Conseil d'Etat (entretien n°2 ; entretien n°4 ; entretien n°6 ; entretien n°7). Cette nouvelle demande coïncide avec la reprise du DFJP par la socialiste Simonnetta Sommaruga, considérée comme plus ouverte que Christoph Blocher à la problématique des Sans-papiers (entretien n°2). En outre, cette même demande semble légitimée par le climat politique fédéral, sympathique aux jeunes Sans-papiers (entretien n°7). Elle s'appuie en effet sur la motion déposée en 2008 par Luc Barthassat à l'Assemblée Fédérale et adoptée en 2010 par le Conseil National (Barthassat 2008). Cette motion invite le Conseil Fédéral à favoriser l'accès aux apprentissages pour les adolescents sans statut légal. Selon le député PDC, la formation professionnelle est difficilement accessible pour les jeunes Sans-papiers, car « l'absence de statut légal [est] rédhibitoire pour les patrons potentiels » (*ibid.*). Le mouvement genevois de défense de Sans-papiers reprend alors, dans sa requête, la ligne argumentative du conseiller national : une régularisation collective pourrait non seulement permettre aux travailleurs sans-papiers de sortir de la précarité, mais aussi aux enfants de ces travailleurs d'accéder aux filières d'apprentissage (entretien n°7).

À nouveau, le Conseil d'Etat accueille favorablement la demande de régularisation (entretien n°2 ; entretien n°6 ; entretien n°7). Il se dit prêt à mettre en place une « régularisation collective, **au cas par cas** » [nous soulignons] (entretien n°2) pour tout travailleur, quel que soit le secteur d'activité de ce dernier (*ibid.*). À cet effet, il mandate officiellement en 2011 une commission d'experts chargée de discuter les aspects techniques d'une régularisation (entretien n°5). C'est au sein de cette commission dite « Papyrus »,

composée de hauts fonctionnaires, de notre syndicaliste du SIT, de notre juriste du CSP, de notre représentante du CCSI et d'un responsable du Collectif de soutien aux Sans-papiers, que va se développer l'opération Papyrus.

Cette seconde réactivation de la demande pour une régularisation collective est le fruit d'un processus similaire à celui ayant mené, en 2005, à l'intervention du canton auprès de la Confédération. En effet, l'implication du SIT demeure forte et les stratégies du Collectif restent inchangées. En outre, le Conseil d'Etat demeure enclin à lutter contre le travail clandestin par le biais d'une normalisation. En revanche, les discussions autour de cette normalisation, qui deviendra l'opération Papyrus, durent trois ans et se déroulent cette fois secrètement. Elles ont pour objectif de dessiner les contours d'une régularisation « collective au cas par cas » et d'élaborer plus largement un « projet de régularisation ficelé » (entretien n°7), susceptible d'être accepté par Berne (entretien n°2 ; entretien n°4 ; entretien n°7). En d'autres termes, l'ensemble des pourparlers internes à la commission d'experts tournent autour de la détermination de critères suffisamment objectifs pour que tous les dossiers de régularisation soient traités de manière uniforme (entretien n°2 ; entretien n°4 ; entretien n°7). Ces conditions doivent notamment adresser l'ensemble des critiques émises jusque là par Berne sur les propositions antérieures de régularisation, de sorte à convaincre les autorités fédérales d'instituer une normalisation (entretien n°2 ; entretien n°4 ; entretien n°7). Le projet de régularisation Papyrus va alors s'inscrire dans la continuité du processus politique et social de réflexion sur la régularisation : l'ensemble des normes juridiques et sociales, les diverses opinions sur l'illégalité et les craintes relatives aux potentielles externalités de la régularisation ont été prises en considération par les acteurs des pourparlers.

6.4.2. Le déroulement des négociations

6.4.2.1 L'obligation de confidentialité

Comme nous venons de le dire, les pourparlers autour de l'opération Papyrus se déroulent secrètement : tout membre de la commission d'experts a pour obligation de ne rien dévoiler sur ce qui est dit ou fait au sein de la commission (entretien n°2 ; entretien n°4 ; entretien n°7). L'obligation de confidentialité est perçue comme nécessaire et, *a posteriori*, appropriée par les parties prenantes aux pourparlers pour une raison principale (entretien

n°2 ; entretien n°4 ; entretien n°6 ; entretien n°7). Cette raison réside dans le clivage idéologique créé par le débat sur la régularisation. À Genève, la réactivation en 2004-2005 de la demande pour une régularisation collective a montré que les politiques, à l'exception de certains membres de l'UDC, n'étaient pas réellement réticents à l'instauration d'une normalisation. Or, il n'en va pas de même au Conseil National, où les partis légalistes et conservateurs sont bien plus influents qu'à Genève. Le caractère secret des négociations permet donc aux négociateurs de s'isoler de la société médiatique et de préserver ainsi leur travail de toute récupération politique par les légalistes (entretien n°2 ; entretien n°6 ; entretien n°7).

Par ailleurs, l'institution d'un « secret de fonction » au sein de la commission Papyrus semble d'autant plus importante aux yeux des associations et des syndicats engagés dans les négociations que les mouvements nationaux et cantonaux de défense des Sans-papiers sont, eux aussi, hétérogènes. Notre représentante du CSSI (entretien n°4) ne manque d'ailleurs pas de le rappeler:

> « En 2011, [au sein du mouvement de défense des Sans-papiers], il y en avait beaucoup qui disaient… Un peu des mouvements radicaux de gauche qui disaient « Ce n'est pas à nous de définir des critères, nous ce qu'on veut c'est « no borders, no nations », voilà… Ou alors, nous, nous disions qu'il fallait régulariser les gens, que c'était à l'Etat de se débrouiller pour savoir comment. À l'inverse, plus à droite du mouvement, il y avait une grande difficulté à dire qu'il fallait remettre en question la politique des deux cercles… Voilà, tout ce qui tourne autour des personnes sans statut légal, c'est souvent une coalition assez large, avec des objectifs parfois très différents qui se retrouvent sur ce truc particulier… »

Dès lors, l'obligation de confidentialité protège aussi les négociateurs des critiques des mouvances les plus radicales et facilite l'établissement de lignes directrices pour les négociations (entretien n°2). En effet, lorsque les tractations débutent, l'ensemble des négociateurs associatifs et syndicaux estime qu'au vu des précédentes propositions et tentatives d'institution d'une normalisation, toutes rejetées par Berne, revendiquer une régularisation collective de travail sur la base de l'égalité « un emploi = un permis » n'est pas « réaliste » (entretien n°2 ; entretien n°4 ; entretien n°7). C'est pourquoi les négociateurs vont opter pour une objectivation des critères de régularisation pour cas d'extrême gravité (entretien n°2 ; entretien n°4 ; entretien n°7). Comme l'explique le juriste du CSP :

> « Un des constats qu'on avait fait, c'est qu'on ne pouvait pas changer la loi. C'est inimaginable, politiquement c'est inimaginable. C'est une loi fédérale, du Parlement fédéral, vous ne changerez pas une virgule en faveur des Sans-papiers. Donc il faut qu'on reste dans le cadre légal actuel. Donc on s'est attelé à ça […] On s'est dit : « on va rester dans ce cadre là, en tirant la couverture à nous. » »

Plus précisément, la déconstruction totale de l' « hypocrisie » du cadre migratoire est désormais perçue comme « idéaliste » (entretien n°7), car, des dires de nos représentants du CCSI, du SIT et du CSP, les acteurs de la société civile « [sont] plus que n'importe quoi contraints par un principe de réalité, à savoir qu'est-ce qu'on peut faire accepter par Berne, à qui il revient de trancher ? » (entretien n°4) Or, selon le juriste du CSP, ce « principe de réalité » implique la formalisation d'un secret de fonction : sans une certaine confidentialité, des blocages auraient pu survenir au sein de la large coalition de défense des migrants sans-papiers (entretien n°2) :

> « Je pense que si on avait tenu informé au fur et à mesure des hypothèses, des projets, des machins… On serait arrivé nulle part, car les divergences sont tellement violentes entre certains partis et certains défenseurs que toute proposition d'un côté aurait été critiquée ou dénoncée comme une trahison […] Vous vous confrontez, à gauche notamment, à des gens qui ne veulent pas… **Qui n'ont aucune notion des forces en présence dans le Parlement, ça c'est assez frappant je dois dire. Autant à l'autre opposé, on ne sait rien sur les Sans-papiers, sur les étrangers, sur la réalité etc. Mais j'en vois certains parmi les confrères ou les collègues, les gens militants très engagés, qui ne tiennent aucunement compte des forces en présence…** » [nous soulignons]

Ainsi, l'obligation de confidentialité simplifie les négociations, empêche le gel de celles-ci et favorise l'établissement, à l'interne, d'un projet consensuel de régularisation uniforme. Effectivement, selon les négociateurs associatifs et syndicaux (entretien n°2 ; entretien n°4 ; entretien n°7), le secret permet de contourner les critiques des tenants du légalisme et de la criminalisation du Sans-papiers ainsi que celles des partisans d'une déconstruction d'ampleur du système migratoire.

6.4.2.2 L'incertitude autour de l'aboutissement des négociations

Au début des négociations, les commissaires Papyrus n'ont pas la certitude de voir leur démarche aboutir à la formalisation d'une politique de régularisation. De l'avis du syndicaliste du SIT, les commissaires de l'Etat genevois sont certes tous « acquis à la cause [de la régularisation] » (entretien n°7). Pourtant, compte tenu de l'histoire du processus de régularisation, les représentants associatifs et syndicaux ne se trouvent pas, au début des négociations, en position de force (entretien n°2 ; n°4 ; n°7) : l'administration fédérale n'est jamais entrée en matière sur une normalisation uniforme des travailleurs sans statut légal. Pour le juriste du CSP, Genève n'a alors « pas l'ombre d'une chance de convaincre le SEM » (entretien n°2). Quant aux négociateurs du CCSI et du SIT, ils relèvent que l'autorité décisionnelle se situe, *in fine*, à Berne (entretien n°4 ; entretien n°7).

L'élection au Conseil d'Etat de Pierre Maudet, qui fait de la régularisation des travailleurs sans statut légal un objectif politique, donne toutefois une impulsion décisive à l'opération Papyrus (entretien n°6). En 2014, il intervient auprès de la Confédération, en insistant sur le fait que Christoph Blocher avait reconnu, en 2005, l'existence d'un « problème national de Sans-papiers » et d'une certaine « hypocrisie » nationale. L'administration fédérale accepte alors d'entrer en matière, et le conseiller d'Etat genevois négocie politiquement, sur la base des aspects techniques préparés au sein de la commission Papyrus, la mise en place de l'opération (entretien n°6). L'opération Papyrus, qui, des dires de Pierre Maudet, « met fin à [l'] hypocrisie » (République et Canton de Genève 2017a: 1), est officiellement dévoilée en février 2017, après être passée par une phase test entre octobre 2015 et février 2016 (entretien n°6).

6.5. Récapitulatif du processus « Papyrus »

Au terme de ce chapitre, nous avons pu voir que l'implication associative et syndicale visant à mettre fin à l' « hypocrisie » du système migratoire a permis l'établissement, à Genève, d'un large consensus autour de la nécessité de régulariser les Sans-papiers. L'Etat genevois, pour des raisons politiques et culturelles, s'est montré à plusieurs reprises réceptif aux arguments du Collectif de soutien aux Sans-papiers. Il s'est même engagé à réduire la pression exercée par l'expulsabilité sur les travailleurs sans statut légal. L'Exécutif genevois a tout d'abord utilisé sa marge de manoeuvre pour relâcher la pression policière pesant sur les Sans-papiers. Le Conseil d'Etat, légitimé par le pouvoir législatif, est ensuite intervenu

auprès de la Confédération pour mettre un terme à l'incohérence de la politique migratoire. Le Gouvernement genevois a ainsi souligné auprès de Berne l'inadéquation des solutions répressives à l'égard des travailleurs sans-papiers dont l'économie a besoin. Malgré l'échec des premières tractactions entre le Conseil d'Etat et Conseil Fédéral, la persévérance du Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers, pourtant soumis à quelques tensions à l'interne, et la seconde intervention, au niveau national, du Conseil d'Etat ont finalement abouti à la mise en place d'une normalisation cantonale fondée sur des critères objectifs.

Etant donné le caractère secret des négociations techniques et politiques autour de Papyrus, il est difficile de mettre en évidence les raisons pour lesquelles l'administration fédérale accepte finalement l'idée d'une régularisation uniforme et décriminalisante. Au niveau politique, l'implication personnelle du conseiller d'Etat Pierre Maudet, favorable à une régularisation, y est certainement pour quelque chose. Cependant, la normalisation des travailleurs domestiques proposée en 2005 au conseiller fédéral Christoph Blocher bénéficiait elle aussi de l'appui de l'Exécutif genevois. Selon notre juriste du CSP, les raisons de la formalisation de l'opération Papyrus doivent donc plutôt être cherchées du côté de Berne. À cet égard, il suggère que la nomination en 2010 de la socialiste Simonnetta Sommaruga, moins conservatrice que Christoph Blocher, au poste de chef du DFJP a joué un rôle dans la mise en place de l'opération (entretien n°2): « Sommaruga avait montré, même avant d'être élue, qu'elle avait des ouvertures pour la question des Sans-papiers, elle était assez proche de certaines associations bernoises de défense des Sans-papiers… » Toutefois, étant donné que nous n'avons pas pu rencontrer de haut fonctionnaire fédéral susceptible d'apporter d'autres éléments de réponse à notre interrogation, nous laissons cette dernière en suspens.

Au terme de cette analyse du processus fédéral et cantonal ayant mené à l'opération Papyrus, il convient désormais de s'intéresser au dispositif genevois lui-même. Comme nous l'avons vu jusqu'à maintenant, l'instauration d'une régularisation collective a toujours été pensée par les Collectifs de soutien aux Sans-papiers en opposition à la politique migratoire helvétique, jugée « hypocrite ». Or, compte tenu du « principe de réalité », les acteurs associatifs genevois ont admis qu'une déconstruction entière du système migratoire était illusoire. Nous devons donc examiner dans quelle mesure, à Genève, l'opération Papyrus est susceptible de déconstruire cette « hypocrisie ». Dès lors, il s'agira d'analyser, dans la dernière partie de ce travail, les critères « papyrusiens » de régularisation. Explicitons notre

démarche à la lumière d'un rappel théorique: plus une procédure de normalisation est sélective et individuelle, moins elle s'avère apte à remettre en question les principes répressifs du cadre migratoire. Dans notre cas, plus l'opération Papyrus s'adresse à une catégorie précise de Sans-papiers, moins l' « hypocrisie » est remise en question, puisque tous les autres travailleurs sans statut légal demeurent expulsables. Il sera aussi nécessaire de questionner le pourquoi des exigences de l'opération Papyrus, à la lumière des normes sociales, juridiques et politiques présentées tout au long de notre analyse des débats historiques autour de la normalisation. Nous pourrons ainsi voir quels ont été les types de contraintes exercées sur les négociateurs par le « principe de réalité ».

7. La Forme de l'opération Papyrus

L'analyse des critères « papyrusiens » de régularisation montre que les négociateurs genevois ont dû adresser de manière concrète les préoccupations historiques des autorités fédérales concernant l'immigration. Certes, la mise en place de l'opération Papyrus représente à plusieurs égards un succès pour le Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers. Mais la régularisation prévue par le dispositif genevois demeure sélective et, en conséquence, catégorisante : être sans statut légal ne constitue pas une condition suffisante à l'obtention d'un permis de séjour. Comme nous le verrons, les critères de régularisation font alors écho à l'histoire de la politique migratoire suisse ainsi qu'aux craintes du Gouvernement de voir la régularisation inciter à l'immigration irrégulière. Surtout, les critères soulignent que le « principe de réalité » n'a permis qu'une déconstruction limitée de l' « hypocrisie » du cadre migratoire.

7.1. Introduction aux principes de l'opération Papyrus

Aux termes de l'art. 31 OASA, la reconnaissance d'un cas d'extrême gravité est appréciée en fonction des 7 mêmes critères que ceux énoncés dans la jurisprudence et dans la circulaire Metzler: l'intégration socioprofessionnelle du requérant, son respect de l'ordre juridique suisse, sa situation familiale et financière, sa durée de présence en Suisse, ses conditions de santé et, finalement, ses possibilités de réintégration dans son Etat de provenance. Comme nous l'avons largement discuté précédemment, ces conditions de régularisation sont « [toutes] constitutives de notions juridiques indéterminées, et par là même sujet[tes] à interprétation » (Vallier 2016 : 1). Les art. 30 al.1 let. b LEtr et 31 OASA ne garantissent aucun droit au requérant : ils ne font qu'offrir une possibilité de régularisation (*ibid.*). Dans son mémoire, Vallier (2016 : 1) relève ainsi que « l'autorité dispose non seulement d'une lattitude de jugement, mais également d'une liberté d'appréciation quant aux conséquences qu'elle entend rattacher à l'existence d'une telle situation [d'extrême gravité]. » L'opération Papyrus est alors pensée en opposition à ces pouvoirs discrétionnaires, constamment dénoncés par le Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers.

D'un point de vue juridique, l'opération Papyrus ne modifie en aucun cas le cadre légal actuel. Elle s'inscrit dans celui-ci : le dispositif genevois ne fait qu'objectiver les critères de

régularisation pour cas d'extrême gravité (art. 30 al. 1 let. b LEtr et 31 OASA ; République et canton de Genève 2018). Plus précisément, la politique publique genevoise reprend 5 des 7 critères mentionnés dans l'art. 31 OASA : l'intégration, mesurée à travers la durée de séjour et la langue, la situation professionnelle et financière, la situation familiale, et le respect des lois. À l'instar des critères de l'art. 31 OASA, les conditions « papyrusiennes » sont cumulatives. Cependant, l'opération Papyrus réduit considérablement la marge de manœuvre des autorités dans l'appréciation des critères, en fixant des indicateurs objectifs pour chacun d'entre eux. Si ces critères sont alors remplis, le requérant a droit à une autorisation de séjour, le permis B[21].

D'une certaine manière, l'opération Papyrus institue donc, administrativement, une régularisation collective sur la base de dispositions légales prévoyant une régularisation individuelle. Ce passage d'une procédure individuelle à un dispositif collectif ne manque d'ailleurs pas d'être critiqué par certains députés légalistes genevois (Secrétariat du Grand Conseil 2017: 3-4) :

> « La régularisation collective d'un nombre inconnu de personnes sans statut n'est pas possible. En effet, aucune disposition dans notre droit des étrangers n'autorise la régularisation collective de ces personnes. L'utilisation du cas de rigueur (art. 30, al. 1, let. b LEtr et 31 OASA) aux fins de régulariser collectivement ces personnes n'est conforme ni à la lettre, ni à l'esprit de la loi, pas plus qu'à la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière. »

En revanche, si un des critères « papyrusiens » n'est pas vérifiable, la seule possibilité de régularisation demeure la procédure « classique » pour cas d'extrême gravité. Aucun écart aux conditions n'est admis dans le cadre de l'opération Papyrus. En tout cas, les associations et les syndicats, qui servent de « porte d'entrée » au processus de régularisation Papyrus, ne déposent pas de demande de normalisation pour le compte d'un Sans-papiers ne remplissant pas les critères d'éligibilité à l'opération (entretien n°1 ; entretien n°2 ; entretien n°3 ; entretien n°4 ; entretien n°5 ; entretien n°7). Comme le relève le syndicaliste du SIT (entretien n°7) : « L'objectif, c'est zéro refus. On veut que les dossiers soient irréprochables. C'est une question de crédibilité auprès des autorités. »

[21] La représentante du CSSI et le juriste du CSP sont d'avis que les conditions prévues par Papyrus d'obtention du droit à un statut légal reprennent implicitement le critère de l'exigibilité du retour : le retour dans le pays d'origine serait inexigible pour toute personne remplissant les critères de régularisation « papyrusiens » (entretien n°2 ; entretien n°4).

Ainsi, comme nous le verrons, l'objectivité des critères de régularisation et, notamment, la fixation d'une durée de séjour minimum se révèlent fortement catégorisants. Alors que Morlok *et al.* estiment qu'environ 13'000 Sans-papiers vivent à Genève (2015 : 22), seuls 2200 à 2500 Sans-papiers seraient éligibles à Papyrus (Della Torre 2018). La grande majorité des travailleurs genevois sans statut légal demeurent donc expulsables en vertu de la LEtr. Dès lors, le dispositif Papyrus ne déconstruit que partiellement l' « hypocrisie » du cadre migratoire dénoncée par le Collectif de soutien aux Sans-papiers. D'ailleurs, La syndicaliste d'UNIA-Genève (entretien n°1) affirme :

> « La marge de manœuvre est encore énorme, les critères de Papyrus… Voilà, ils sont ce qu'ils sont. Ils font qu'il y a beaucoup de gens qui ne rentrent pas dans ces critères mais qui sont néanmoins ici, qui pour certains sont tout à fait intégrés, qui pour certains vont de toute façon continuer à rester ici, à vivre ici et à travailler ici… Donc voilà, le chemin est encore énorme. Comme je disais, c'est un premier pas dans le bon sens mais c'est encore loin d'être suffisant »

Il n'en demeure pas moins que l'opération Papyrus clarifie les motifs de décriminalisation des travailleurs « clandestins », comme le souhaitait le tissu associatif. En ce sens, pour reprendre les termes de Vallier, la politique genevoise « détermine » les notions juridiques de l'art. 31 OASA, esquisse clairement les contours du Sans-papiers régularisable et met fin au régime d'insécurité juridique. En outre, comme nous allons le voir, le dispositif genevois adresse dans la mesure du possible les préoccupations des syndicats en matière de *dumping* salarial et du droit du travail. « Mettre fin à l'hypocrisie » (République et Canton de Genève 2017a : 1) constitue donc bel et bien un objectif de l'opération Papyrus.

7.2. Les critères de régularisation Papyrus

7.2.1. L'intégration

7.2.1.1 La durée de séjour et la situation familiale

La durée de séjour, perçue comme indicatrice d'une certaine intégration, est le premier critère de régularisation retenu dans l'opération Papyrus. Tout Sans-papiers doit pouvoir prouver, au moment du dépôt de sa requête, qu'il vit à Genève depuis 10 ans sans interruption de séjour s'il souhaite être normalisé (République et canton de Genève 2017a :

2). Si le requérant a un enfant scolarisé à Genève, 5 ans de séjour suffisent pour remplir ce premier critère (*ibid.*). En revanche, un parent sans statut légal doit démontrer 10 ans de séjour si son enfant n'est pas ou plus scolarisé au moment de la requête (entretien n°1 ; entretien n°2 ; entretien n°3 ; entretien n°4 ; entretien n°5 ; entretien n°7). Notons que ni les requérants d'asile déboutés, ni les anciens détenteurs d'un permis B étudiant ne sont éligibles à Papyrus (entretien n°5 ; entretien n°7 ; République et Canton de Genève 2017b), à moins qu'ils puissent prouver qu'ils sont partis de Suisse, puis qu'ils revenus à Genève en tant que travailleurs sans-papiers. Auquel cas, ils sont soumis, à la suite de leur retour, aux mêmes conditions que n'importe quel autre travailleur sans-papiers.

La fixation d'une durée de séjour minimale constitue une rupture avec la pratique suivie pour les cas d'extrême gravité dits « classiques ». En effet, comme le relève Vallier (2016 : 14), « la loi et la jurisprudence [relatives à la procédure « classique »] ne contiennent pas de durée minimale ou maximale ». Dès lors, en objectivant la durée de séjour, l'Etat garantit qu'il régularisera tout Sans-papiers présent depuis 10 ou 5 ans en Suisse, si ce dernier remplit également les autres conditions « papyrusiennes ». De l'avis de tous les practiciens interrogés dans le cadre de ce travail (entretien n°1 ; entretien n°2 ; entretien n°3 ; entretien n°5 ; entretien n°7) une telle garantie n'est en aucun cas offerte dans le cas d'une régularisation « classique » pour cas d'extrême gravité (voir aussi Petry 2013 : 297-298). Ainsi, l'objectivation de la durée de séjour s'inscrit dans la logique dévulnérabilisante exigée par les membres du Collectif de soutien aux Sans-papiers : le travailleur sans-papiers dispose d'une première indication claire sur les exigences à remplir pour être « décriminalisé ».

En revanche, la fixation d'une durée de séjour minimale est catégorisante et pérennise les principes de la politique d'immigration sélective. Selon la syndicaliste d'UNIA-Genève et la représentante du CCSI, cet effet de catégorisation et de sélection est particulièrement visible, en pratique, à travers l'exigence de la continuité du séjour (entretien n°1 ; entretien n°4). Notre interlocutrice du CCSI explique alors :

> « C'est rarissime que quelqu'un soit ici sans pouvoir prouver son séjour […] Mais la réalité du terrain, c'est que les gens bougent. **Dans les plus gros défauts de cette procédure, c'est le séjour continu sur 10 ans quoi, c'est vraiment long. Et il suffit de pas grand chose pour qu'il y ait interruption de séjour**. Rien d'écrit, mais il ne faut pas qu'on puisse considérer

que la personne a déplacé son lieu de domicile au sens du code civil, c'est-à-dire là où les centres d'intérêt de sa vie se rejoignent. Il ne faut pas qu'elle ait clôt ses comptes en banque, résilié son assurance… Tout ce qui est considéré comme vacances, c'est ok : elle garde son appartement, elle garde ses assurances, son boulot, sa ligne téléphonique, son abonnement de bus, elle est partie au pays, puis est revenue… Mais à partir du moment où ils [les autorités cantonales] ont l'impression qu'on a eu l'intention de déplacer notre vie pendant un moment, ils considèrent que c'est une interruption de séjour**. Et la réalité de terrain, c'est que parfois, ils perdent leur boulot, ils ne retrouvent rien, ils rentrent, puis reviennent… Ils ont vécu 15 ans ici, mais entre l'année 7 et 8, ils sont repartis 9 mois… Et c'est strict**. » [nous soulignons] (entretien n°4)

Néamoins, remettre en question l'exigence d'une durée de séjour était, aux yeux des négociateurs, idéaliste (entretien n°2 ; entretien n°4 ; entretien n°7). Des dires de la représentante du CCSI, les négociateurs « savaient que toute forme d'amnistie, c'était hors de question » (entretien n°4) : le Gouvernement fédéral avait déjà refusé la mise en place d'une amnistie indiscriminante, forme de normalisation qui récompenserait inconditionnellement l'illégalité et qui pourrait inciter à l'immigration illégale. En outre, comme nous l'avons montré lors de notre survol de la politique migratoire suisse, témoigner d'une certaine durée de séjour avant de se prévaloir d'un droit à l'établissement est une idée qui date déjà des années 1960-1970, lorsque l'Italie avait revendiqué pour ses ressortissants saisonniers le droit de transformer leurs permis saisonniers en autorisations de séjour. Cette idée, reprise dans l'examen des cas d'extrême gravité et, plus largement, dans d'autres domaines de la politique migratoire, fait depuis longtemps partie intégrante des normes migratoires helvétiques. La présence d'une condition relative à la durée de séjour dans l'opération Papyrus n'est donc pas surprenante dans l'optique de convaincre la Confédération de régulariser uniformément. Ce critère ne fait que s'inscrire dans les principes migratoires catégorisants voulus par le peuple, réfractaire à décriminaliser l'ensemble des « clandestins » sans avoir une indication tangible sur l'intégration de ces derniers.

À cet égard, il est d'ailleurs intéressant de s'attarder un tant soit peu sur le principal motif justificatif de la différence dans les seuils respectifs requis de 10 ans pour les Sans-papiers sans enfant scolarisé et de 5 ans pour les parents d'un enfant scolarisé. La principale raison de cette dissemblance résiderait, justement, dans la participation des enfants à l'intégration du parent sans statut légal (entretien n°4 ; Vallier 2016 : 12). Historiquement, la

Confédération et le canton estiment que les rapports entretenus entre l'établissement scolaire et le parent favoriserait l'intégration sociale de ce dernier (entretien n°4 ; Vallier 2016 : 12). Cet argument, sensé bien que limité compte tenu de la multidimensionnalité de l'intégration (entretien n°2 ; entretien n°3 ; entretien n°4), est entendu par certains représentants du tissu associatif (entretien n°3 ; entretien n°4). Une représentante de l'EPER Genève nous dit ainsi au sujet de cet argument: « Exactement, c'est vrai quoi, ça aide, on a des enfants à l'école, on doit aller aux réunions, l'enfant en 3 mois il a appris le français, c'est réglé… **L'enfant va prendre en charge l'intégration de la famille, et ça c'est clairement la réalité.** » [nous soulignons] (entretien n°3) Dans tous les cas, compte tenu du « principe de réalité » (entretien n°4), les négociateurs associatifs et syndicaux ne semblent pas avoir vraiment négocié dans le but de modifier ce raisonnement étatique (entretien n°2 ; entretien n°4 ; entretien n°7), ancré dans la pratique et la jurisprudence (Vallier 2016 :12). Les parties prenantes civiles aux tractations ont, à nouveau, surtout cherché à fixer une durée de séjour objective, tant pour les travailleurs sans enfant scolarisé que pour les parents d'un enfant fréquentant l'école publique (entretien n°2 ; entretien n°4 ; entretien n°7) :

> « Dans nos groupes, on visait 10 ans, parce qu'on savait que c'était réaliste par rapport à un certain nombre de jurisprudences, aux pratiques du SEM qui avaient été admises […] Les 5 ans, il y avait une jurisprudence qui disait 4 ou 5 ans, c'était… Il y avait des choses où on pouvait tirer des analogies, des règles etc. Donc 5 ans pour les familles avec enfant scolarisé… » (entretien n°2)

Ce critère de la durée de séjour s'inscrit donc clairement dans la logique sélective de la Confédération. Politiquement parlant, l'Etat peut s'appuyer sur ce critère pour montrer qu'il favorise davantage la régularisation des travailleurs sans-papiers les mieux intégrés, notamment des parents d'un ou plusieurs enfant(s). Notons toutefois que, de fait, ce critère de la durée de séjour ne constitue pas toujours aux yeux de certains acteurs de terrain un indicateur fiable d'intégration :

> « Effectivement, on a des personnes qui sont là depuis 5 ans, célibataires et puis… Je suis en colère de ne pas pouvoir déposer pour eux, car ça ne joue pas. Oui ils ont un travail, oui ils parlent parfaitement français, voire 4 langues, oui ils ont un métier chez eux, et c'est vraiment dommage qu'à cause de ce critère, ils n'y rentrent pas. Voilà… Il y en a ça fait 15 ans qu'ils sont ici et ils étaient tellement isolés, ils avaient tellement peur… Voilà, on a vraiment l'impression qu'ils découvrent Genève quoi…» (entretien n°3)

7.2.1.2 La langue

Le deuxième critère d'intégration retenu par l'opération Papyrus est celui de la langue (République et canton de Genève 2017a : 2). La condition nécessaire et suffisante à la réalisation de ce critère consiste à pouvoir justifier d'un niveau A2[22] de français à l'oral sur l'échelle du « cadre européen commun de référence pour les langues » (*ibid.*). Pour ce faire, il suffit au requérant de présenter une attestation certifiant de ce niveau. Si le requérant n'a pas encore atteint le niveau A2, il peut tout de même déposer un dossier de régularisation Papyrus, à condition qu'il s'inscrive et assiste à un cours de langue financé par l'Etat (entretien n°3 ; entretien n°4 ; entretien n°5). L'obtention du niveau A2 sera alors vraisemblablement exigée du dit requérant souhaitant par la suite, s'il est régularisé, renouveler son permis (entretien n°5).

Cet indicateur d'intégration qu'est la langue est à nouveau issu de la pratique classique d'examen des cas d'extrême gravité. Effectivement, les directives du SEM relatives au traitement des demandes classiques de normalisation pour cas d'extrême gravité exigent aussi un niveau minimal de français (Secrétariat d'Etat aux migration 2013 : 107). De prime abord, le niveau minimal de français exigé pour les cas d'extrême gravité est d'ailleurs plus bas que celui requis dans le cadre de Papyrus, puisque les directives indiquent que « Comme exigence minimale, il faut se référer au niveau A1 du Cadre européen commun de référence pour les langues. » (*ibid.*) Cependant, à l'inverse de l'opération Papyrus, les directives du SEM n'objectivent encore une fois pas la maîtrise linguistique : l'exigence du niveau A1 n'est pas figée et peut être relevée (Vallier 2016 : 11). De plus, l'évaluation des compétences linguistiques d'un requérant à la procédure classique d'extrême gravité est parfois laissée au jugement des fonctionnaires, leur octroyant une certaine marge d'appréciation et favorisant la prise de décision subjective :

> « Avant Papyrus, c'était complètement différent. Avant, pour les cas d'extrême gravité, typiquement, on envoyait une demande, la personne était convoquée par l'OCPM pour un

[22] Le niveau A2 correspond au niveau d'un « utilisateur élémentaire » (Conseil de l'Europe, non daté). Avec le niveau A2, la personne « Peut comprendre des phrases isolées et des expressions fréquemment utilisées en relation avec des domaines immédiats de priorité (par exemple, informations personnelles et familiales simples, achats, environnement proche, travail). Peut communiquer lors de tâches simples et habituelles ne demandant qu'un échange d'informations simple et direct sur des sujets familiers et habituels. Peut décrire avec des moyens simples sa formation, son environnement immédiat et évoquer des sujets qui correspondent à des besoins immédiats. » (*ibid.*)

entretien. En gros, ils lui reposaient un peu des questions sur ce que, nous, on avait raconté sur sa vie, sur ses origines etc. **Et l'examinateur de l'OCPM, lui-même, faisait une petite évaluation du niveau de français de la personne. Maintenant, ils ont fixé le niveau A2.** » (entretien n°5)

Ainsi, l'objectivation de la maîtrise orale de la langue sur la base d'une attestation rompt une nouvelle fois avec la pratique classique des examens des cas d'extrême gravité. Certes, le niveau A2 relève un peu l'exigence minimale. D'ailleurs, au regard de la situation de certains employés domestiques travaillant dans un milieu exclusivement anglophone, la représentante du CCSI aurait souhaité que la référence linguistique soit fixée au niveau A1 (entretien n°4). Mais de l'avis de tous les négociateurs associatifs et syndicaux (entretien n°2 ; entretien n°4 ; entretien n°7), le relèvement du niveau de maîtrise linguistique n'a pas réellement fait l'objet de négociations, compte tenu, à nouveau, de la réduction consentie par les autorités de la marge d'appréciation.

Par ailleurs, la rupture marquée par l'objectivation des compétences linguistiques est d'autant plus importante que l'opération Papyrus n'évalue l'intégration que sur la base de la langue et, dans une certaine mesure, de la durée de séjour. *In fine*, l'intégration est perçue comme réussie si le requérant parle un tant soit peu le français et vit depuis un certain nombre d'années à Genève. Or, dans les procédures classiques pour cas d'extrême gravité, la maîtrise de la langue et la longévité du séjour ne suffisent pas à conclure que le requérant est intégré. D'autres éléments, tels que les relations personnelles de voisinage ou l'adhésion à des associations dans lesquelles le requérant s'investit, peuvent être pris en compte par les autorités (Vallier 2016 : 10). Notre représentante de l'EPER rappelle alors que:

« **Avant Papyrus, c'étaient des dossiers grands comme des dictionnaires pour prouver l'intégration de la personne. Et là tout d'un coup, il n'y a plus toute cette argumentation autour d'est-ce que la personne est intégrée, qu'est-ce que ça signifie, à quoi elle participe, quelles sont ses activités…** Tout ça il n'y a pas. Et ça, c'est assez frappant de voir à quel point les personnes savent très bien, quelque part, ce qu'on leur demandait. J'ai beaucoup de personnes qui viennent avec des cartes de recommandation, des activités qu'ils ont faites, et puis qui me disent : « on peut mettre ça dans mon dossier ! » La personne a souvent envie de prouver qu'elle est effectivement très bien intégrée. Et là c'est le contraire : « non, non, on ne va pas mettre ça, on n'a pas besoin ! » »

En définitive, l'intégration telle que conçue par l'opération Papyrus illustre non seulement la contrainte exercée sur les négociateurs par le « principe de réalité », mais aussi la stratégie de négociations adoptée par les acteurs cantonaux. Ces derniers n'ont réformé ni la loi, ni les critères de régularisation, parce qu'ils n'en avaient pas la possibilité. Il était inenvisageable de déconstruire entièrement l'illégalité. Les négociateurs ont donc cherché à réduire la vulnérabilité des requérants à la régularisation face aux autorités. C'est pourquoi, ils ont insisté sur la réduction de la marge discrétionnaire des autorités (entretien n°2 ; entretien n°4; entretien°7). Dans cette optique, les critères de la durée de séjour et de la maîtrise de la langue sont apparus comme les seuls indices objectifs et certifiables d'intégration, à l'inverse des indicateurs de relations sociales, moins tangibles.

7.2.2. L'indépendance financière et le travail

L'opération Papyrus exige de chaque requérant qu'il ait au moins un emploi et qu'il soit indépendant financièrement (République et canton de Genève 2017a: 2). Ces deux critères sont liés : tout travailleur sans-papiers doit prouver que ses activités lucratives lui permettent de subvenir à ses besoins. Concrètement, cela signifie que les revenus du travail du travailleur sans-papiers doivent être suffisamment élevés pour que ce dernier ne doive pas, une fois régularisé, recourir à l'aide sociale. L'appréciation de cette indépendance financière se fait alors au cas par cas, en fonction du montant des charges du requérant (entretien n°1 ; entretien n°3 ; entretien n°5) :

> « On demande une indépendance financière, il n'y a pas de chiffre qui a été posé et c'est très bien, on va évaluer la situation pour chaque situation. Des fois, une personne me dit : « je gagne tant », et par rapport aux difficultés qu'a la famille ou pas, je vais estimer que c'est assez ou que ce n'est pas assez. Une autre personne me dit : « je gagne tant, mais j'ai pu économiser ça, je gagne ça… » D'un coup, je vais dire que c'est un peu juste mais que ça passe quand même…» (entretien n°3)

> « Après, ça dépend si t'as un loyer à 1500 ou à 2500 CHF.-… On va exiger de toi un salaire qui n'est pas équivalent. Tandis que si tu es logé et nourri gratuitement, tu peux gagner très peu. Tu vois, on parle de, je crois, 1200 CHF.- qui est le minimum LPP vital. Tu rajoutes l'assurance maladie, allez 400 CHF.-… 2000 CHF.-. Mais si tu n'as pas de loyer, tu peux théoriquement avec un salaire de 1500 CHF.-… Ça pourrait te suffir. » (entretien n°5)

Notons que l'évaluation de l'indépendance financière se fait sur la base d'un dossier : dans le cas d'une famille, l'ensemble des revenus du ménage est pris en compte. Soulignons aussi que, selon ce critère de l'indépendance financière, le travailleur sans statut légal ne doit, en principe, pas être endetté (République et canton de Genève 2017b). Toutefois, dans le cas où le requérant a des dettes à concurrence d'un montant égal ou inférieur à 10'000 CHF.-, il reste éligible à Papyrus, à condition qu'un plan de désendettement soit mis en place (entretien n°5).

Le critère de l'indépendance financière présente donc aussi, à l'instar de la condition d'intégration, un caractère sélectif nous renseignant davantage sur l'esprit de l'opération Papyrus. Malgré la prévision d'aménagements financiers, le canton envoie un message clair, que nous pouvons appréhender par la conception de van Oorschot de l' « irrégularisation »: Genève ne régularise pas les Sans-papiers qui, une fois normalisés, présenteraient un risque de tomber à la charge de la collectivité. Au contraire, l'opération Papyrus a pour objectif de normaliser des travailleurs, c'est-à-dire des individus qui contribuent, de par leur travail, suffisamment à l'économie genevoise pour vivre de leurs revenus.

En revanche, la contribution du migrant doit être appréciée de manière large et ne participe à aucun processus sélectif. La définition de cette contribution n'est pas forcément financière ; le Sans-papiers doit uniquement être actif, peu importe le secteur dans lequel se déploie son activité professionnelle. En effet, à la différence de la régularisation proposée par le Conseil d'Etat en 2005, la régularisation Papyrus n'est pas exclusivement réservée aux travailleurs d'un secteur d'activité particulier. Tout travailleur sans-papiers actif et financièrement indépendant, s'il remplit les autres conditions exigées dans le cadre de l'opération Papyrus, peut être normalisé. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire que ses emplois soient déclarés aux assurances sociales. Tout employé « clandestin » est éligible à Papyrus au même titre qu'un travailleur « au gris ». Néanmoins, le Sans-papiers, pour des raisons relatives à l'objectivité des critères, doit prouver sa contribution et ses revenus (entretien n°1 ; entretien n°2 ; entretien n°3 ; entretien n°4 ; entretien n°5 ; entretien n°7) : tous ses employeurs, y compris ceux n'étant pas en règle avec la législation sur le travail, doivent être mentionnés dans le dossier de régularisation (Secrétariat du Grand Conseil 2018 : 4). En ce qui concerne les employeurs frauduleux, ces mentions agissent alors comme des dénonciations auprès de l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (ci-après : OCIRT), qui procèdera

alors à des contrôles une fois l'employé régularisé (Secrétariat du Grand Conseil 2018 : 4; entretien n°4).

L'étendue des possibilités de contribution, et notamment la reconnaissance du travail clandestin comme une forme de contribution, dénotent alors d'une certaine décriminalisation du travailleur sans-papiers. Comme nous l'avons vu, à l'époque où les motions déposées à l'Assemblée Fédérale étaient discutées, l'immigré sans-papiers était tenu pour responsable par la Confédération de l'existence du travail clandestin. Cette responsabilité constituait même, aux yeux du Conseil Fédéral, un motif de non-entrée en matière sur une éventuelle régularisation collective. D'ailleurs, encore aujourd'hui, pour déposer une demande « classique » de régularisation individuelle, tout travailleur sans-papiers doit obtenir le soutien d'au moins un patron du secteur formel ou d'un employeur disposé à se mettre en conformité avec le droit du travail (Secrétariat du Grand Conseil 2018 : 4). Dans la procédure « classique », le Sans-papiers doit donc montrer qu'il ne contribue pas – ou, du moins, qu'il tente de limiter sa contribution - au développement du travail clandestin (Vallier 2016 : 10). Selon Christina Stoll (Secrétariat du Grand Conseil 2018 : 4), directrice générale de l'OCIRT, l'obligation de soutien accorde aux patrons, notamment à ceux qui ne sont pas en règle avec le droit du travail, un « droit de veto » sur la demande de régularisation du migrant sans-papiers. L'identification des employeurs frauduleux est alors impossible (*ibid*.).

Or, en acceptant de régulariser certains travailleurs clandestins sans que ces derniers n'aient obtenu le consentement préalable d'un employeur, les administrations genevoises et fédérales admettent l'existence d'une demande illégale de services et criminalise cette demande. D'une certaine manière, elles reconnaissent aux Sans-papiers intégrés, travailleurs et respectueux de l'ordre juridique suisse (*infra* 7.2.3.) au sens de l'opération Papyrus un statut de victime digne d'être protégée, comme le souhaitait le Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers. Effectivement, alors que l'employé régularisable n'encourre aucune sanction pour travail clandestin, ses employeurs, s'ils violent les prescriptions légales et ne se mettent pas rapidement en règle, sont sujets à des poursuites pénales (Secrétariat du Grand Conseil 2018 : 9). À l'inverse des cas classiques d'extrême gravité, le travailleur sans-papiers n'est ainsi pas considéré, dans le cadre de l'opération Papyrus, comme indigne de la normalisation en fonction de ses activités lucratives. Au contraire, comme le relève Christina Stoll (*ibid*. : 8), l'opération Papyrus ne prend tout son sens que dans la mesure où

elle est capable de protéger les travailleurs clandestins vulnérables, de prévenir des abus futurs des conditions de travail et d'éviter ainsi, par la conjonction de ces deux effets, l'appel d'air :

> « […] les expériences passées ont montré que deux stratégies engendrent un effet désastreux d'appel d'air. L'une est l'amnistie globale sans mesures d'accompagnement et l'autre est l'expulsion sans mesures d'accompagnement. **Dans ce dernier cas, le sans-papiers n'a aucun intérêt à donner une information sur l'employeur, qui engagera quelqu'un dans les mêmes conditions qu'avant. Le projet Papyrus vise à éviter cela et à assumer le fait qu'il y aura une certaine dotation du personnel régularisé. Si les conditions de travail sont bonnes, il n'y aura pas d'effet massif de déplacement de personnes qui sortent d'un emploi et vont dans d'autres** […] Ainsi, l'idée est de s'assurer que, si un sans-papiers quitte son emploi, un nouveau ne viendra pas, mais que ce sera bien une personne qui vient d'ici et respecte les conditions de séjour et de travail. » [nous soulignons] (*ibid.*)

La logique méritocratique dévoilée par les critères d'indépendance financière et d'emploi ne se résume donc pas à la dimension contributive du mérite de van Oorschot. Ces deux critères révèlent également la prise en compte par les autorités de la vulnérabilité professionnelle des travailleurs Sans-papiers. En ce sens, le critère « papyrusien » du travail dévoile une réelle volonté de la part de l'Etat de décriminaliser les travailleurs clandestins régularisables et de mettre fin, dans la mesure du possible, à l' « hypocrisie ».

7.2.3. Le respect de l'ordre juridique Suisse

Le dernier critère de régularisation fait référence à l'attitude du Sans-papiers et se veut, à l'instar du critère du travail, décriminalisant à l'égard des travailleurs. Le requérant à la régularisation Papyrus doit démontrer qu'il n'a jamais été condamné pénalement (République et canton de Genève 2017a : 2). Son casier judiciaire doit être vierge et le Sans-papiers doit fournir aux autorités un extrait de ce casier (*ibid.*). Au vu du contexte national et de la récente entrée en vigueur de la loi sur l'expulsion des criminels étrangers, la reprise de ce critère n'est pas étonnante. Précisons toutefois que les autorités ne tiennent pas compte d'une éventuelle condamnation pénale pour séjour et travail illégal (République et canton de Genève 2017a : 2 ; entretien n°1 ; entretien n°2 ; entretien n°3 ; entretien n°4 ; entretien n°5 ; entretien n°7) :

> « C'est important : casier judiciaire vierge **sauf** séjour et travail illégal… En anglais, on parle d'un « *catch* 22 », quand les gens sont pris des deux côtés entre le marteau et l'enclume. **A Bâle, c'est le grand débat : on les régularise et on leur colle une amende de 5000 balles pour séjour illégal… C'est absurde !** » [nous soulignons] (entretien n°4)

L'exemple bâlois nous introduit alors à la décriminalisation genevoise du Sans-papiers. Dans le cadre de l'opération Papyrus, et à l'inverse de Bâle ou d'autres cantons, les autorités cantonales et fédérales qualifient l'attitude d'un Sans-papiers intégré, travailleur, mais condamné pour séjour illégal comme irréprochable. Le critère du respect de l'ordre juridique suisse constitue alors un bon exemple de la détermination des autorités genevoises à se montrer moins « hypocrites » et moins légalistes vis-à-vis des Sans-papiers.

7.3. Conclusion sur les conditions de régularisation

Au terme de cette analyse des conditions de régularisation prévues par Papyrus, nous pouvons conclure que l'opération genevoise ne déconstruit que partiellement l' « hypocrisie » du système migratoire. Sous les angles historiques et légaux, le projet Papyrus ne constitue pas une réforme de la politique d'immigration choisie. Au contraire, l'opération Papyrus, sélective et catégorisante, s'intègre au sein du cadre migratoire sélectif érigé au cours du temps. À cet égard, la définition du projet Papyrus proposée par le représentant de l'OCPM s'avère adéquate pour appréhender le caractère faiblement réformateur de la régularisation : « Papyrus n'est pas une amnistie, ni une régularisation de masse. Je dirais qu'elle n'est ni une ouverture, ni une fermeture : l'opération consiste en une entre-ouverture. » (entretien n°6)

En revanche, d'un point de vue politique et sociologique, l'opération Papyrus témoigne tout de même d'une évolution certaine des pratiques étatiques vis-à-vis de l'illégalité. En effet, l'objectivation des critères de régularisation et le mécanisme contre « l'appel d'air » soulignent l'engagement de Genève et de la Confédération à systématiquement décriminaliser certains Sans-papiers, puis à leur offrir une protection étatique. Les conséquences de cette clarifiaction des critères et de l'intervention étatique dans l'économie engendrent alors des externalités positives pour l'ensemble de l'action associative et syndicale. D'une part, l'objectivation des critères amène la sécurité juridique qui fait défaut dans le cadre de la procédure classique de régularisation pour cas d'extrême gravité (entretien n°2 ; entretien n°4 ; entretien n°5). D'autre part, l'assainissement des secteurs

gourmands en « travail clandestin » et la criminalisation des employeurs malveillants bénéficient à l'ensemble des travailleurs salariés. Ainsi, le Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers, critique à l'égard de la normalisation individuelle pour cas d'extrême gravité et de la répression systématique du travailleur « clandestin », a réussi à se faire entendre.

Notons toutefois que la séparation introduite par Papyrus entre le travailleur régularisable et celui expulsable, *id est* entre « l'individu vulnérable, intégré et méritant » et le « criminel », demeure poreuse. Cette porosité peut être illustrée à travers les conditions de l'indépendance financière et du travail. Comme nous l'avons vu, la criminalisation de la demande d'emploi clandestin nécessite, *de facto*, l'aval de l'employé sans-papiers. Or, le Sans-papiers, pour des raisons émotionnelles, peut se montrer hésitant quant à la divulgation de ses employeurs (entretien n°3 ; entretien n°4 ; entretien n°5) :

> « La personne se retrouve souvent dans un conflit de loyauté, qui certes, et les syndicats vous le diront, s'ils ne vous l'ont pas déjà dit 15 fois, est une loyauté envers l'employeur qui est une loyauté forcée. Oui, ok, mais ce que nous disent les gens, c'est : « grâce à eux j'ai quand même eu un emploi, quand je suis arrivé c'était l'horreur, grâce à eux j'ai quand même eu ça… » […] C'est très très très très dur, pour les gens, vraiment… On n'a pas idée à quel point ils sont dans un conflit de loyauté. » (entretien n°3)

Dès lors, le système contre l'appel d'air s'érige parfois en barrière à la régularisation. Le conflit de loyauté amène à des situations où le travailleur clandestin fait part à ses employeurs de sa volonté de déposer une demande de régularisation (entretien n°3 ; entretien n°4 ; entretien n°5). Ces derniers peuvent accueillir défavorablement la démarche et procéder au licenciement de l'employé (entretien n°3 ; entretien n°4 ; entretien n°5). Ce licenciement peut alors remettre en cause la réalisation de la condition d'indépendance financière et du travail et, *in fine*, la régularisation du Sans-papiers (entretien n°3 ; entretien n°4 ; entretien n°5).

La porosité de la séparation entre les catégories de Sans-papiers souligne à nouveau que la déconstruction de l' « hypocrisie » du système migratoire est limitée: selon les circonstances, un Sans-papiers objectivement régularisable peut soudainement redevenir expulsable. En d'autres termes plus concrets, un travailleur sans-papiers peut vite perdre le

droit à la régularisation prévue par l'opération Papyrus et retomber dans un régime ou l'expulsabilité du travailleur sans-papiers est la règle.

La frontière perméable entre l' « expulsable » et le « régularisable » soulève alors une problématique d'ordre plus procédurale. Cette problématique pourrait être à même de nous informer davantage quant à l'effet de l'opération Papyrus sur les pratiques de l'administration genevoise vis-à-vis de l'illégalité. Etant donné les bases légales de l'opération Papyrus, similaires à celles de la normalisation pour cas d'extrême gravité, nous pouvons nous demander dans quelle mesure les critères « papyrusiens » ont ou auront un impact sur les probabilités d'être « décriminalisé » à travers la procédure « classique ». A cette question, le juriste du CSP répond qu'il a « l'impression, peut-être subjective, que l'opération Papyrus a conduit à Genève à un assouplissement plus général dans d'autres cas de rigueur… » (entretien n°2). Cependant, étant donné l'implantation récente de l'opération Papyrus, il paraît difficile, à l'heure actuelle, d'apporter une réponse satisfaisante à cette question.

8. Conclusion générale

Tout au long de ce travail, nous nous sommes penchés sur le processus historique, politique et social qui a mené à la formalisation de l'opération Papyrus. Sur la base des théories explicatives de l'illégalité ainsi que des motifs et valeurs susceptibles de légitimer une intervention régularisatrice, nous avons envisagé la régularisation comme un outil de décriminalisation et de remise en question des politiques migratoires sélectives. Dans le cas de la Suisse et de Genève, cette remise en cause, soutenue par plusieurs associations, s'est avérée particulièrement difficile et reste, malgré l'institution de l'opération Papyrus, limitée.

Plusieurs explications à la difficulté à instituer une régularisation collective au niveau national peuvent être identifiées. La principale réside certainement dans la construction historique et légalement prescrite d'une politique d'immigration choisie. En effet, depuis les années 1960-1970, la lutte contre l' « *Überfremdung* » a toujours eu une grande influence sur le Conseil Fédéral, chargé de définir les orientations générales de la politique migratoire. Cette lutte, qui s'est traduite dans les faits par des restrictions quantitatives et qualitatives au séjour des étrangers, a constamment bénéficié du soutien de la majorité du peuple suisse et des partis politiques. La régularisation s'est alors confrontée plus largement aux nombreux tenants de l'immigration choisie, peu enclins à « récompenser la clandestinité » et préférant une politique répressive à l'égard des Sans-papiers.

Cette difficulté à surmonter la construction des lois migratoires, sélectives et démocratiquement légitimes, pourrait bien avoir été accentuée par le système politique suisse. Tout citoyen a une idée de ce que la loi devrait être. Néanmoins, dans un Etat comme la Suisse où la démocratie semi-directe est une institution omniprésente, le respect des lois, aussi débattues soient-elles, est perçu comme naturel et constitue un élément central du système politique. Règne donc en Suisse un certain légalisme. Dès lors, la représentation des Sans-papiers comme des clandestins qui s'arrogent un droit de séjour et qui doivent, en conséquence, être tenus pour principaux responsables de leur situation irrégulière est relativement figée. Par la voie parlementaire, les défenseurs des Sans-papiers ont certes essayé de décriminaliser les travailleurs sans-papiers en proposant plusieurs régularisations. En insistant sur la construction « hypocrite » du cadre migratoire, ils ont tout d'abord proposé une amnistie et présenté le Sans-papiers comme un individu précaire et nécessiteux, victime des lois migratoires. Dans un second temps, en référence à l'exigence de « proximité

culturelle » introduite en 1991 dans la politique migratoire, ils ont insisté sur l'intégration des travailleurs sans statut légal et suggéré la mise en place d'un mécanisme humanitaire de régularisation. Cependant, ni l'amnistie, ni la régularisation collective humanitaire n'ont trouvé grâce aux yeux du Conseil Fédéral, qui a toujours préféré évaluer individuellement le « mérite » des Sans-papiers. Par ailleurs, le Conseil National a finalement rejeté la plupart des motions des défenseurs des Sans-papiers. La motion ayant récolté le plus de succès, la motion Fankhauser, fut quant à elle convertie en postulat.

L'inaction assumée des autorités fédérales en faveur des travailleurs sans statut légal a constitué, à Genève, un tournant dans la lutte du Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers. Ce tournant se trouve à l'origine de l'opération Papyrus. Devant l'impossibilité politique de réformer les lois fédérales, le Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers, soutenu unanimement par les grands syndicats genevois, a lutté avec un certain succès contre l'exécution cantonale des normes juridiques relatives à l'immigration. Le système des procurations visant à bloquer les renvois des Sans-papiers symbolise cette lutte. Il faut dire que les pouvoirs exécutifs et judiciaires genevois, qui n'ont jamais souhaité « chasser les Sans-papiers », n'ont pas manifesté une forte opposition au Collectif. Au contraire, ils ont utilisé la marge de manœuvre dont ils disposaient dans l'application des lois pour se montrer moins légalistes et plus indulgents envers les travailleurs sans-papiers « décamouflés ». Une fois l'adéquation des mesures répressives à l'égard des travailleurs questionnée, les partis de l'Alternative, membres du Collectif et historiquement présents au sein des institutions genevoises, ont réouvert le débat au Grand Conseil autour d'une régularisation collective. En problématisant cette fois la question des Sans-papiers sous un angle économique, *id est* en soulignant la contribution des Sans-papiers à l'économie suisse, l'Alternative a réussi à créer un large consensus au sein du Parlement genevois autour de la nécessité de recourir à une régularisation fondée sur des critères objectifs. Le processus Papyrus était enclenché et le Conseil d'Etat s'y greffait alors.

Malgré l'échec des premières négociations entre le DFJP, à l'époque dirigé par Christoph Blocher, et le Conseil d'Etat, le Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers a continué de militer pour l'instauration d'une normalisation globale. Toujours appuyé par le Conseil d'Etat et notamment par Pierre Maudet, qui a usé de son influence auprès de Berne pour légitimer une solution régularisatrice, les revendications du Collectif ont finalement trouvé,

en 2011, un écho favorable au niveau national et ont ainsi abouti à la formalisation du programme Papyrus.

Toutefois, l'opération Papyrus ne fait que s'insérer dans le cadre migratoire préétabli par Berne et considéré comme « hypocrite » pas les défenseurs des Sans-papiers. C'est d'ailleurs pourquoi elle ne déconstruit que de manière limitée la politique d'immigration sélective. Dit autrement, l'analyse des conditions « papyrusiennes » de régularisation dévoile que les principes fondateurs de la politique helvétique d'immigration choisie demeurent d'actualité. Certes, l'opération Papyrus dévulnérabilise et décriminalise des Sans-papiers peu qualifiés, employés « clandestinement » dans des secteurs peu protégés de l'économie. Auparavant, le travailleur sans statut légal était tenu pour principal responsable du travail clandestin. Le dispositif genevois est même novateur, dans le sens où seuls les employeurs qui recourrent à des travailleurs clandestins régularisables sont pénalement responsables. Nous pouvons ainsi dire que la dévulnérabilisation et la décriminalisation se situent au cœur du dispositif.

Cependant, l'opération Papyrus est sélective. En témoigne la condition relative à l'intégration. Alors que le critère de la maîtrise de la langue n'est ni éliminatoire, ni, dans les faits, insurmontable (entretien n°2 ; entretien n°4 ; entretien n°5 ; entretien n°7), l'exigence d'une durée de séjour ininterrompue de 10 ans s'avère très catégorisante alors même qu'elle constitue, aux yeux de certains acteurs de terrain, un indicateur d'intégration peu parlant. Une telle exigence, systématiquement reprise depuis les 1960-1970 pour catégoriser les étrangers, souligne alors la volonté des autorités, au vu de l'opinion publique, du cadre légal et des potentielles externalités de la normalisation, de limiter l'accès à la politique publique.

Il n'en reste pas moins que l'opération Papyrus constitue une parenthèse dans l'histoire de la politique helvétique d'immigration choisie. Le programme genevois prendra officiellement fin le 31 décembre 2018. Ni les acteurs du Collectif de soutien aux Sans-papiers, ni les autorités genevoises ou fédérales ne savent encore si l'opération sera renouvelée. Dans tous les cas, le syndicaliste du SIT relève qu'avec l'opération Papyrus, le Collectif genevois de soutien aux Sans-papiers, le canton et la Confédération ont montré qu'il était possible de traiter le problème historique des Sans-papiers de « manière humaine » (entretien n°7). Il ajoute que si l'opération n'est pas renouvelée et qu'il « faut revenir en arrière », le Collectif genevois reprendra à nouveau la lutte pour la régularisation collective. Les débats autour des solutions à apporter à l'illégalité de séjour ne sont donc pas terminés.

9. Annexe : grille d'entretien

Première partie : prise de conscience et stratégie discursive

Le questionnaire est constitué en deux parties. La première partie vise à identifier les facteurs (sociaux, politiques, légaux, normatifs…) qui ont amené les acteurs institutionnels (privés et publics) à se saisir de la problématique relative aux migrants sans permis de séjour, tout particulièrement à Genève. Elle a en outre pour objectif d'éclairer les stratégies discursives que les acteurs genevois ont employées dans le but (1) de sensibiliser les institutions genevoises aux enjeux économiques et sociaux liés au statut de Sans-papiers et (2) de construire un consensus autour de la solution particulière que constitue une régularisation (Laubenthal 2007, Levinson 2005).

Pour les syndicats : la protection des travailleurs et les problématiques relatives à la migration ont parfois entretenu une relation ambiguë. Jusqu'en 1970, l'argument, qu'on retrouve d'ailleurs encore aujourd'hui, selon lequel la migration « économique » constituerait une potentielle source d'érosion des acquis sociaux des travailleurs locaux était même repris par certains syndicats pour justifier leur position plus « protectionniste » (Laubenthal 2007). **Pour les associations** : directement la question

1) Depuis quand votre syndicat/association prend-il/elle fait et cause pour les travailleurs migrants, notamment ceux sans permis de séjour ? Quelles ont été les raisons internes et externes (économiques, politiques, sociales, légales…) qui ont amené votre syndicat/votre association à s'engager sur cette voix ? Comment cette décision a-t-elle été accueillie par les travailleurs locaux ?

(Interne : par exemple, compte tenu de leur vulnérabilité sur le marché du travail, avez-vous observé à l'époque une augmentation du taux cantonal de syndicalisation chez les migrants sans-papiers ou avez-vous vu perçu chez ces derniers un potentiel d'adhésion particulier?

Externe : un événement particulier, tel que, par exemple, une augmentation de l'emploi au noir/gris de travailleurs sans-papiers, un changement de loi perçu comme injuste, etc., a-t-il déclenché un élan populaire favorable à la régularisation des travailleurs sans-papiers ?)

2) Comment s'organise votre politique en faveur des Sans-papiers et sur quels principes fondamentaux repose-t-elle (*quels objectifs à terme*)? Quelle(s) stratégie(s) et quelle(s) mesure(s) concrètes avez-vous alors adoptée(s) pour favoriser la reconnaissance et l'intégration des migrants sans-papiers et défendre leurs droits, notamment au niveau cantonal ? (*Concrètement, quels services leur offrez-vous, quelles sont vos revendications principales et comment vous engagez-vous sur le plan politique?)*

(*Par exemple, « naming and shaming » des employeurs, manifestations, interpellations parlementaires, campagnes de sensibilisation, etc.*?)

3) Concernant votre lutte en faveur des Sans-papiers, quels sont vos partenaires principaux/adversaires principaux (associations, partis politiques)?

4) Quels ont été vos principaux succès politiques, outre Papyrus, en matière de reconnaissance des droits des personnes sans statut légal ? Quel discours et quels moyens, vous et vos partenaires, avez-vous alors mobilisé pour parvenir à ceux-ci, et quelle était la nature de vos arguments?

(*Exemple moyens : à Fribourg, occupation des églises. Avez-vous soutenu/observé de telles démarches à Genève?)*

(Exemple discours : Avez-vous par exemple insisté sur la contribution économique et fiscale des migrants (contribution et réciprocité) ? Sur les similitudes culturelles entre les individus sans statut légal et les autres migrants (proximité) ? Sur leurs conditions de travail souvent précaires et sur les autres risques et inconvénients liés à leur manque de statut légal (« neediness » et vulnérabilité)?)

5) Avant la mise en place de l'opération Papyrus, comment décririeriez-vous la position et les pratiques de l'Etat genevois vis-à-vis des travailleurs sans statut légal ? Quelle était sa politique vis-à-vis de ces migrants et comment la justifiait-il ?

(*Sunderhaus => indifférence, tolérance, répression : par exemple, chasse aux Sans-papiers ? Application stricte de la loi fédérale, notamment en matière d'expulsion ? Qu'encourrait concrètement un individu sans statut légal s'il était contrôlé sur son lieu de travail ou sur la voie publique ? Qu'encourraient leurs employeurs ?*)

6) Quels étaient, selon vous, les principaux inconvénients de cette politique ? Quelles étaient vos principales critiques vis-à-vis de celle-ci ? Cette politique a-t-elle fondamentalement été revue depuis l'adoption de l'opération Papyrus ?

7) Le canton de Genève et ses autorités ont-ils toujours été particulièrement concernés par la problématique relative aux Sans-papiers et/ou particulièrement favorables au dialogue avec les partenaires sociaux ? Si oui, pourquoi selon vous ?

(Quelle présence politique des « adversaires »/« partenaires » des Sans-papiers ?)

8) Quels sont, selon vous, les raisons ou spécificités principales (économiques, politiques, humanitaires, migratoires, informationnelles…) du canton qui expliquent que, jusqu'à maintenant, seul le canton de Genève ait décidé de mettre en place une vraie politique de régularisation, aussi conditionnée soit son accès ? ***(idée : quels problèmes régler par la redéfinition cantonale de l'illégalité ?)***

(Par exemple, est-ce que l'économie genevoise se caractérise plus que les autres économies cantonales par des secteurs particulièrement gourmands en main d'œuvre informelle ? L'adoption de l'opération Papyrus a-t-elle été pensée comme une réponse cantonale aux difficultés rencontrées par les autorités fédérales, malgré le cadre légal actuel, à réguler les flux migratoires de personnes faiblement ou moyennement qualifiées ? Quelle connaissance des conditions socioéconomiques des personnes sans statut légal et de leurs employeurs?)

9) Quel a été votre rôle et celui des migrants sans-papiers dans cette prise de décision cantonale ? En quoi, selon vous, votre action et votre discours ont-ils influencé la prise d'une telle décision?

(*Par exemple, avez-vous tenu un discours différent et spécifique auprès des autorités en comparaison avec le discours élaboré par vos autres filiales cantonales/collègues*

associatifs? Avez-vous observé une mobilisation particulière de la part des migrants sans-papiers à Genève en comparaison avec les autres mouvements cantonaux ?)

10) Quels sont, selon vous, les principaux avantages d'une clarification des critères pour les Sans-papiers et pour l'administration, en comparaison notamment avec la régularisation « classique » pour cas d'extrême gravité ? En quoi cette clarification des critères est-elle, selon vous, « pragmatique et novatrice » (République et canton de Genève 2017a : 1) ?

11) Qu'entendez-vous par la « régularisation collective » des Sans-papiers que vous présentez comme un objectif à terme ? En quoi cette « régularisation collective » se distinguerait-elle de la régularisation mise en place actuellement par l'opération Papyrus et quelles en seraient, selon vous, les vertus en termes économiques et sociaux ? ***(vision de l'illégalité selon les associations et syndicats)***

12) L'adoption de la LEtr en 2005 vous a-t-elle permis, compte tenu du contexte genevois, de renforcer votre action et de légitimer plus aisément les revendications de « régularisation collective » auprès de l'Etat genevois ?

Deuxième partie : discussion sur le dispositif et les conditions de régularisation

La deuxième partie de l'entretien porte principalement sur la teneur précise des critères de régularisation établis dans le cadre de l'opération Papyrus. Le but est notamment de discuter les avantages et les inconvénients de ces conditions de régularisation.. En outre, cette partie de l'interview a pour autre objectif de retracer les discussions qui ont eu lieu pour déterminer ces critères. Un accent tout particulier est ainsi mis sur les négociations qui ont eu lieu entre les parties prenantes à l'opération Papyrus.

13) Comment et dans quel climat (confiance, méfiance…) les pourparlers autour de l'opération Papyrus se sont-ils déroulés ? Quels ont été les principaux acteurs publics et privés/principales institutions de ces négociations et quel rôle avez-vous tenu? Qui étaient vos partenaires publics et associatifs et vos adversaires principaux ?

14) Comment avez-vous déterminé, à l'interne (organisation ou collectif) vos lignes directrices et vos revendications de base pour ces négociations? Quelles étaient-elles ? Les Sans-papiers ont-ils été impliqués dans ce processus ?

15) 15 ans de « négociations secrètes » ont été nécessaires pour aboutir à l'opération Papyrus. Que signifie concrètement le caractère « secret » des négociations et pour quelles raisons concrètes les négociations se sont-elles déroulées secrètement ? (*Par exemple, peur d'une publicité génératrice d'un « appel d'air », potentielle réaction hostile de certains partis politiques ou cantons confédérés ?)*

(*Concrètement, quelles institutions politiques étaient au courant du projet Papyrus ? Quelles étaient les conditions de négociations et les obligations que devaient respecter les parties prenantes ? Quelle place laissée au processus démocratique corporatiste (par exemple, ratification interne à l'association, retour sur négociations etc.) ?)*

16) Quels ont été les principaux avantages du caractère secret des négociations ? Et les principales difficultés que vous avez rencontrées lors de ce type particulier de pourparlers ?

17) Quels ont été vos principaux points d'accroc lors des négociations, tant sur la forme que sur le fond de l'opération Papyrus (*régularisation individuelle ou collective? Quels critères retenir et pourquoi*)? Quels ont été vos principaux succès et vos plus grosses concessions quant à la forme et au fond de l'opération ?

18) Pourquoi revient-il aux associations et aux syndicats, et non aux administrations de l'Etat, d'aider à la constitution des dossiers à transmettre ? Comment cela a-t-il été déterminé? De quels moyens (argent, personnel, temps…) disposez-vous pour ce faire ? Sont-ils trop limités selon vous ? ***(responsabilité de la transmission des dossiers = dans un certain sens, détermination des « illégaux » par les associations (cf. question 28))***

19) Pourquoi exiger 10 ans de séjour à Genève pour les individus sans-papiers célibataires ou les couples sans enfant? Cette durée en termes d'intégration est-elle selon vous un bon indicateur d' intégration ? Comment en êtes-vous arrivés à une

telle exigence et quelle était votre position de base (*0 an, 5 ans, autre*)? Cette exigence se distingue-t-elle de la durée de séjour requise dans les régularisations « classiques » pour cas d'extrême gravité ?

(*Quelle était votre position initiale et celle de vos adversaires quant à la durée de séjour requise ? Quels ont été les principaux arguments économiques (ressources administratives et coûts de l'opération pour la collectivité ?), sociaux (seuil d'intégration minimal ou peur d'appel d'air ?) et légaux (uniformité du droit par rapport aux autres cantons? Peur de récompenser « l'illégalité » ?) qui ont été avancés par les parties prenantes aux pourparlers et quelles concessions avez-vous dû faire?)*

20) Pour quelles raisons la durée de séjour requise des parents sans statut légal, dont l'enfant est scolarisé à Genève, est inférieure à celle des autres candidats à la régularisation ? Un nombre d'années de scolarisation chez l'enfant est-il requis pour entrer dans cette catégorie ?

21) Quels sont, selon vous, les avantages et les inconvénients d'exiger une durée de séjour minimum pour être régularisé?

22) Quel type d' « emploi » est exigé, en pratique, par l'opération Papyrus (secteur, temps de travail minimum, salaire….) ? Faut-il nécessairement qu'au moins un emploi du candidat à la régularisation soit déclaré par un de ses employeurs (*travail au gris uniquement ou travail au noir*) ? Si oui, pourquoi et est-ce justifié à vos yeux ? Quelle était votre position par rapport à cette exigence? ***(L'illégalité d'un migrant est-elle liée à la légalité de son activité professionnelle) ?***

(*Si non, les emplois dits « au noir » sont-ils eux aussi pris en compte de la même manière? Avez-vous insisté dans ce sens ? N'y-a-t'il pas un risque que les employeurs fassent pression sur leurs employés dans ce cas là ? (Menace en cas de demande de régularisation?))*

23) Que signifie « l'indépendance financière complète » ? Indépendant vis-à-vis de l'Etat ou vis-à-vis de toute autre source financière ? Etiez-vous favorable à l'inclusion d'une telle condition? Comment cette condition est-elle vérifiée ? (*Faut-il, par exemple, un revenu personnel minimum pour être considéré comme*

« indépendant » ? Si oui, comment ce plancher financier a-t-il été déterminé ? L'institution d'un proche comme garant financier est-elle une pratique acceptée ?) (***L'illégalité du migrant comme fonction de ses besoins financiers ?)***

24) En terme de maîtrise de la langue française, pour quelles raisons le niveau A2 est-il jugé comme suffisant ? Pourquoi ne pas avoir, par exemple, opté pour le niveau B1 ? Quel était, encore une fois, votre avis par rapport à ce critère? D'autres conditions en matière « d'intégration » peuvent-elles être vérifiées (on exige, sur papier, « notamment [la] maîtrise de la langue ») ? ***(L'illégalité du migrant comme fonction de ses compétences linguistiques ?)***

25) Pourquoi exiger d'un candidat à la régularisation un casier judiciaire vierge ? Quels sont les acteurs qui ont insisté pour inclure cette condition et dans quel but l'ont-ils, selon vous, fait ? *(Exclusion de reconnaissance de vulnérabilité pour des peines déjà purgées ?)* ***(L'illégalité d'un migrant est-elle déterminée en fonction de l'illégalité de ces actes?)***

26) Existe-t-il une marge d'appréciation quant à la vérification de l'ensemble de ces critères ? Des dérogations à certains critères sont-elles prévues ? D'autres critères peuvent-ils être pris en compte (état de santé, par exemple) ?

27) Concernant les « preuves » de séjour à joindre aux dossiers, quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez dans l'apport de celles-ci ? ***(Comment rendre visible « l'invisibilité » due à l'illégalité ?)***

(Quelles preuves voyez-vous régulièrement/peu souvent ? Manque-t-il souvent des preuves pour une année ? Les preuves de catégorie A sont-elles, selon-vous, en adéquation avec la réalité que vivent les migrants (preuves du paiement des primes d'assurances-maladies, contrat de bail, contrat de travail, etc.)?)

28) En pratique, pensez-vous que l'opération Papyrus a une influence sur les demandes « classiques » de régularisation pour cas d'extrême rigueur déposées à Genève (en terme de nombre de demandes et de chance de succès : le prospectus Papyrus dit que tout requérant à l'opération Papyrus ne remplissant pas les

conditions de régularisation sera expulsé de Suisse) ? Les critères de régularisation prévus par l'opération Papyrus modifient-ils, en pratique, les critères d'appréciation des cas « d'extrême rigueur » ? **(*Papyrus comme procédure complémentaire ou exclusive à Genève ?)***

(Déposeriez-vous, par exemple, le dossier d'un individu remplissant toutes les exigences, sauf la durée de séjour (8-9 ans) dans le cadre de la procédure classique pour cas d'extrême gravité ?)

29) Concernant l'obtention d'un permis B, comment expliquer la variabilité dans les durées des permis délivrés (pourquoi certains permis sont valables pour 1 an, d'autres pour 1 an et demi ?) Pourquoi la catégorie administrative est-elle si importante (référence au permis C : pourquoi ne pas avoir opté pour la délivrance de permis C)?

Question ouverte de conclusion

30) Quel avenir pour l'opération Papyrus (reconduite ?) Quel avenir pour les personnes régularisées par Papyrus ? Selon quels critères le renouvellement de leur permis se fera-t-il ?

10. Bibliographie

Articles de loi

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 ; RS 1 3. Disponible en ligne sur : https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/18740006/index.html [consulté le 25.08.18].

Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) ; RS 1 113. Disponible en ligne sur : https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19310017/index.html [consulté le 23.08.18].

Loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr) ; RS 142.20. Disponible en ligne sur : https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20020232/index.html [consulté le 23.08.18].

Ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE) ; RS 823.21. Disponible en ligne sur : https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19860278/index.html [consulté le 24.08.18].

Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative du 24 octobre 2007 (OASA) ; RS 142.201. Disponible en ligne sur : https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20070993/index.html [consulté le 23.08.18].

Articles scientifiques

AFONSO, Alexandre (2006). Les métamorphoses de l'étranger utile. Internationalisation et politique d'immigration dans la Suisse du tournant néolibéral. In : *a contrario*, vol. 4, n°1. pp. 99-116.

APAP, Joanna, DE BRUYCKER, Philippe, SCHMITTER, Catherine (2000). Regularisation of Illegal Aliens in the European Union. Summary Report of a Comparative Study. In : *European Journal of Migration and Law*, vol. 2, n°3. pp. 263-308.

BOLZMAN, Claudio (2002). La politique migratoire suisse : Entre contrôle et intégration. In : *Ecarts d'identité*, n°99. pp. 65-71.

CHAMBOVEY, Didier (1995). Politique à l'égard des étrangers et contingentement de l'immigration. L'exemple de la Suisse. In : *Population (édition française)*, vol. 50, n°2. pp. 357-384.

CHAUVIN, Sébastien, GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca (2012). Beyond Informal Citizenship : The New Moral Economy of Migrant Illegality. In : *International Political Sociology*, vol. 6, n°3. pp. 241-259.

CHAUVIN, Sébastien, GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca (2014). Becoming Less Illegal : Deservingness Frames and Undocumented Migrant Incorporation. In : *Sociology Compass*, vol. 8, n°4. pp. 422-432.

CHAUVIN, Sébastien GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca, KRALER, Albert (2013a). Working for Legality : Employment and Migrant Regularization in Europe. In : *International Migration*, vol. 51, n°6. pp. 118-131.

CHAUVIN, Sébastien GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca, KRALER, Albert (2013b). Employment and Migrant Deservingness. In : *International Migration*, vol. 51, n°6. pp. 80-85.

CHAVEZ, Leo R. (2007). The Condition of Illegality. In : *International Migration*, vol. 45, n°3. pp. 192-196.

COUTIN, Susan Bibler (2005). Being en route. In : *American Anthropologist*, vol. 107, n°2. pp. 195-206.

D'AMATO, Gianni (2008). Une revue historique et sociologique des migrations en Suisse. In : *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 27, n°2. pp. 169-187.

DE GENOVA, Nicholas (2002). Migrant « Illegality » and Deportability in Everyday Life. In : *Annual Review of Anthropology*, vol. 31, n°1. pp. 419-447.

DE GENOVA, Nicholas (2004). The Legal Production of Mexican/Migrant « Illegality ». In : *Latino Studies*, vol. 2, n°2. pp. 160-185.

ELLERMANN, Antje (2013). WHEN CAN LIBERAL STATES AVOID UNWANTED IMMIGRATION ? Self-Limited Sovereignty and Guest Worker Recruitment in Swizerland and Germany. In : *World Politics*, vol. 65, n°3. pp. 491-538.

GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca (2010). Legal production of illegality in a comparative perspective. The cases of Malaysia and Spain. In : *Asia Europe Journal*, vol. 8, n°11. pp. 77-89.

LAUBENTHAL, Barbara (2007). The Emergence of Pro-Regularization Movements in Western Europe. In : *International Migration*, vol. 45, n°3. pp. 101-133.

MCDONALD, Jean (2009). Migrant Illegality, Nation-Building, and the Politics of Regularization in Canada. In : *Refuge*, vol. 26, n°2. pp. 65-77.

van OORSCHOT, Wim (2000). Who should get what, and why ? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. In : *Policy and Politics : Studies of local government and its services*, vol. 28, n°1. pp. 33-48.

SCHMITTER, Barbara E. (1981). Trade Unions and Immigration Politics in West Germany and Switzerland. In : *Politics & Society*, vol. 10, n°3. pp. 317-334.

SKENDEROVIC, Damir (2007). Immigration and the radical right in Switzerland: ideology, discourse and opportunities. In : *Patterns of Prejudice*, vol. 41, n°2. pp. 155-176.

SPINI, Dario, BERNARDI, Laura, ORIS, Michel (2017). Vulnerability Accross the Life Course. In : *Research in Human Development*, vol.14, n°1. pp. 1-4.

SUNDERHAUS, Sebastian (2007). SURVEY/DATA Regularization programs for undocumented migrants. In : *Migration Letters*, vol.4, n°1. pp. 65-76.

Contributions d'ouvrage, ouvrages et rapports académiques

BALDWIN-EDWARDS, Martin, KRALER, Albert (2009). *REGINE Regularisation in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU*. Vienne : ICMPD. 153 p. Disponible en ligne sur : http://research.icmpd.org/1184.html#c2831 [consulté le 24.08.18].

BARDIN, Laurence (1977). *L'analyse de contenu*. Paris : Presses Universitaires de France. 291 p.

BONVIN, Jean-Michel (2016). Dispositifs publics et trajectoires des bénéficiaires. Les coordonnées d'une relation complexe. In : MEILLAND, Christèle, SARFATI, François (eds.). *Accompagner vers l'Emploi. Quand les dispositifs publics se mettent en action.* Collection « Travail et Société », vol. 82. Bruxelles : PIE-Peter Lang. 273 p.

CAPLAN, Caroline, DUMITRU, Speranta (2017). POLITIQUES D'IRREGULARISATION PAR LE TRAVAIL : LE CAS DE LA FRANCE. In : NEUWAHL, Nanette, BARRERE, Sarah (eds.). *Cohérence et incohérence dans la gestion des migrations et de l'intégration.* Montréal : Editions Thémis. pp. 265-289.

CERUTTI, Mauro (2005). La politique migratoire de la Suisse 1945-1970. In : MAHNIG, Hans (ed.). *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zurich : Editions Seismo. pp. 89-134.

COUTIN, Susan Bibler (1993). *The Culture of Protest : Religious Activism and the U.S. Sanctuary Movement*. Denver CO : Westview Press. 250 p.

DELLA TORRE, Lucia (2017). *State's Discretion and the Challenge of Irregular Migration – the Example of Permanent Regularization Practices in Spain and Switzerland*. Neuchâtel : nccr-on the move Working Paper. 30 p. Disponible en ligne sur :

https://www.unine.ch/sfm/de/home/publications/working-papers---nccr-on-the-mov.html [consulté le 02.08.18].

EFIONAYI-MÄDER, Denise, SCHÖNENBERGER, Silvia, STEINER, Ilka (2010). *Visage des sans-papiers en Suisse. Evolution 2000-2010*. Berne : Commission fédérale pour les questions de migration CFM. 96 p.

FLÜCKIGER, Yves, PASCHE, Cyril (2005). *Analyse du secteur clandestin de l'économie domestique à Genève*. Genève : Observatoire universitaire de l'emploi. 38 p.

HEINIGER, Marcel, HAUG, Werner (1998). Statistics on foreign population in Switzerland. In : DELAUNEY, Daniel, TAPINOS, Georges. *La mesure de la migration clandestine en Europe. Volume II : rapport des experts*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes. pp. 151-156. Disponible en ligne sur : https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-statistical-working-papers/-/KS-AP-01-007 [consulté le 24.08.18].

HEINTZ, Peter, HOFFMANN-NOVOTNY, Hans-Joachim (1971). *Bericht über eine Survey Analyse des Fremdarbeiterproblems*. Zürich : Soziologisches Institut der Universität Zürich, Forschungsgruppe Migration.

KRALER, Albert (2009). *Regularisation : A misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration ?* Vienne: IMISCOE Working Paper n° 24. 39 p.

KRALER, Albert, REICHEL, David, KÖNIG, Alexandra, BALDWIN-EDWARDS, Martin, ŞIMŞEK, Müge (2014). *Feasibility Study on the Labour Market Trajectories of Regularised Immigrants within the European Union (REGANE I)*. Vienne : ICMPD. 101 p.

LEVINSON, Amanda (2005). *The Regularisation of Unauthorized Migrants : Literature Survey and Country Case Studies*. Oxford : Centre of Migration, Policy and Society, University of Oxford. 84 p.

LIPSKY, Michael (2010). *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York : The Russell Sage Foundation. 254 p.

LONGCHAMP, Claude, AEBERSOLD, Monia, ROUSSELOT, Bianca, RATELBAND-PALLY, Silvia (2005). *Sans-papiers en Suisse : c'est le marché de l'emploi qui est déterminant, non pas la politique d'asile*. Berne : gfs.bern. 73 p.

MAHNIG, Hans (2005a). Introduction. In : MAHNIG, Hans (ed.). *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zurich : Editions Seismo. pp. 13-33.

MAHNIG, Hans (2005b). La politique migratoire du milieu des années 1980 jusqu'à 1998. In : MAHNIG, Hans (ed.). *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zurich : Editions Seismo. pp. 160-185.

MAHNIG, Hans, WIMMER, Andreas (1999). *Integration without Immigrant Policy : the Case of Switzerland*. Neuchâtel : Swiss Forum for Migration Studies, Université de Neuchâtel. 31 p.

MORLOK, Michael, OSWALD, Andrea, MEIER, Harald, EFIONAYI-MÄDER, Denise, RUEDIN, Didier, BADER, Dina, WANNER, Philippe (2015). *Les sans-papiers en Suisse en 2015*. Bâle : B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung. 88 p. Disponible en ligne sur : https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/aktuell/news/2016/2016-04-25.html [consulté le 23.08.18].

van OORSCHOT, Wim (2005). *Immigrants, Welfare and Deservingness: Opinions in European Welfare States*. Aalborg: Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet. 24 p.

van OORSCHOT, Wim (2008). Popular deservingness perceptions and conditionality of solidarity in Europe. In : van OORSCHOT, Wim, OPIELKA, Michael, PFAU-EFFINGER, Birgit (eds.). *Culture and Welfare State : Values and Social Policy in Comparative Perspective*. Cheltenham : Edward Elgar. pp. 268-288.

PETRY, Roswitha (2013). *La situation juridique des migrants sans statut légal : entre droit international des droits de l'homme et droit suisse des migrations*. Genève : Schulthess éd. romandes. 308 p.

PIGUET, Etienne (2013). *L'immigration en Suisse : Soixante ans d'entrouverture*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes. 147 p.

SEIGNOBOS, Charles (1901). *La méthode historique appliquée aux sciences sociales*. Paris : Félix Alcan. 322 p. Disponible en ligne sur : https://books.openedition.org/enseditions/487?lang=fr [consulté le 29.07.18].

SPIRE, Alexis (2008). *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*. Paris : Raisons d'agir éditions. 124 p.

VALLI, Marcello (2003). *Les migrants sans permis de séjour à Lausanne*. Lausanne : Municipalité de Lausanne. 55 p. Disponible en ligne sur : https://swissmig.wordpress.com/2018/01/15/les-migrants-sans-permis-de-sejour-a-lausanne/ [consulté le 23.08.18]

VALLIER, Camille (2016). *La marge d'appréciation des cantons dans l'octroi d'autorisations de séjour pour « cas individuels d'une extrême gravité »*. Genève : Université de Genève. 36 p.

Documents associatifs et syndicaux

CCSI (2003). *CCSI-Info Avril 2003*. Disponible en ligne sur : https://ccsi.ch/2003/04/13/ccsi-info-avril-20042/ [consulté le 24.08.18].

CCSI (2004a). *CCSI-Info Juin 2004*. Disponible en ligne sur : https://ccsi.ch/2004/06/13/ccsi-info-juin-2004/ [consulté le 23.08.18].

CCSI (2004b). *CCSI-Info Avril 2004*. Disponible en ligne sur : https://ccsi.ch/2004/04/13/ccsi-info-avril-2004/ [consulté le 23.08.18].

CCSI (2011). *20 ans du droit à l'éducation pour les enfants sans-papiers à Genève : impasses et espoirs*. Genève : Centre de Contact Suisse-Immigrés. 15 p. Disponible en ligne sur : https://ccsi.ch/documentation-ressources/publications-ressources/ [consulté le 23.08.18].

COLLECTIF FRIBOURGEOIS DE SOUTIEN AUX SANS-PAPIERS (2001). *Manifeste des Sans-papiers* [en ligne]. http://www.sans-papiers.ch/index.php?id=342&L=2 [consulté le 23.08.18].

COLLECTIF GENEVOIS DE SOUTIEN AUX SANS-PAPIERS (2018). *Demande de régularisation* [en ligne]. http://www.sans-papiers.ch/index.php?id=182 [consulté le 24.08.18].

CSP, COLLECTIF DE SOUTIEN AUX SANS-PAPIERS DE GENEVE, SIT, CCSI (2017). Aux médias – communiqué de presse du 21 février 2017. Disponible en ligne sur : https://csp.ch/geneve/files/2017/03/Communiqu%C3%A9_Papyrus_Associations_new.pdf [consulté le 26.08.18.]

PLATEFORME NATIONALE POUR LES SANS-PAPIERS (2018). *Plateforme pour les sans-papiers* [en ligne]. http://www.sans-papiers.ch/index.php?id=341&L=2 [consulté le 23.08.18].

SIT (2000). *Portrait d'une Suisse frileuse*. 24 p. Disponible en ligne sur : http://www.sit-syndicat.ch/spip/IMG/pdf/BI-2000-84_migration.pdf [consulté le 23.08.18].

SIT (2002). Contre la précarité : régularisons les sans-papiers. In : *Bulletin d'information*, n°87. 36 p. Disponible en ligne sur : http://www.sit-syndicat.ch/spip/spip.php?article67 [consulté le 23.08.18].

SIT (2004). Régularisons les sans-papiers et le secteur de l'économie domestique. In : *Bulletin d'information*, n°93. 49 p. Disponible en ligne sur : http://www.sit-syndicat.ch/spip/spip.php?article23 [consulté le 23.08.18].

UNION SYNDICALE SUISSE (1990). Prise de position de l'Union syndicale suisse au sujet de la future politique des étrangers. In : *Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse*, vol. 82, n°3. pp. 74-78.

Documents, motions et rapports étatiques

BARTHASSAT, Luc (2008). *Accès à l'apprentissage pour les jeunes sans statut légal*. Déposée le 02.10.2008 (08.3616). Disponible en ligne sur : https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20083616 [consulté le 24.08.18].

CHANCELLERIE FEDERALE (2018). Initiative populaire fédérale 'Contre l'immigration de masse' [en ligne]. https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis413t.html [consulté le 24.08.18].

CIRCULAIRE METZLER du 21 décembre 2001.

COMMISSION D'EXPERTS « SANS-PAPIERS » (2004). *Rapport de la Commission d'experts pour les travailleurs « sans-papiers » à l'intention du Conseil d'Etat genevois*. Genève. Disponible en ligne sur : http://www.sans-papiers.ch/index.php?id=182 [consulté le 23.08.18].

COMMISSION FEDERALE CONTRE LE RACISME (1996). *Prise de position de la Commission fédérale contre le racisme concernant le modèle des trois cercles du Conseil fédéral sur la politique suisse à l'égard des étrangers*. p. 8. Berne. Disponible en ligne sur : http://www.ekr.admin.ch/documentation/f109.html [consulté le 23.08.18].

CONSEIL DE L'EUROPE (non daté). *Echelle globale. Classement des examens et des diplômes d'après les niveaux communs de référence du Conseil de l'Europe* [en ligne]. http://commonweb.unifr.ch/pluriling/pub/cerleweb/portfolio/downloadable-docu/global-f.pdf [consulté le 24.08.18].

CONSEIL D'ETAT (2005a). Lettre du Conseil d'Etat au Conseil fédéral du 19 janvier 2005. In : SECRETARIAT DU GRAND CONSEIL (2005). *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion de Mmes et MM. Stéphanie Ruegsegger, Jacques Jeannerat, Loly Bolay, Christian Brunier, Gilles Desplanches, Alain-Dominique Mauris, Jean-Michel Gros, Marie-Paule Blanchard-Queloz, Christian Bavarel, Alain Charbonnier, Pierre Kunz, André Reymond, Luc Barthassat et Christian Grobet concernant les sans-papiers*. Déposé le 01.07.2005 (M1555-A). pp. 20-22. Disponible en ligne sur : http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/550411/65/22/ [consulté le 24.08.18].

CONSEIL D'ETAT (2005b). Communiqué du Conseil d'Etat du 6 avril 2005. In : SECRETARIAT DU GRAND CONSEIL (2005). *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion de Mmes et MM. Stéphanie Ruegsegger, Jacques Jeannerat, Loly Bolay, Christian Brunier, Gilles Desplanches, Alain-Dominique Mauris, Jean-Michel Gros, Marie-Paule Blanchard-Queloz, Christian Bavarel, Alain Charbonnier, Pierre Kunz, André Reymond, Luc Barthassat et Christian Grobet concernant les sans-papiers*. Déposé le 01.07.2005 (M1555-A). p. 24. Disponible en ligne sur : http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/550411/65/22/ [consulté le 24.08.18].

CONSEIL FEDERAL (1924). MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers en Suisse par le droit fédéral. In : *Feuille fédérale*, vol. 2, n° 23. pp. 511-536.

CONSEIL FEDERAL (1964). MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de l'accord entre la Suisse et l'Italie relatif à l'émigration de travailleurs italiens en Suisse. In : *Feuille fédérale*, vol. 2, n°46. pp. 1037-1081

CONSEIL FEDERAL (1991). Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991. In : *Feuille fédérale*, vol. 3, n°27. pp. 316-348.

CONSEIL FEDERAL (1998). *Avis du Conseil fédéral du 15.06.1998 au sujet de la motion « Amnistie pour les « sans-papiers » ».* Disponible en ligne sur : https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19973577 [consulté le 23.08.18].

CONSEIL FEDERAL (2016). *L'Office fédéral des migrations devient un secrétariat d'Etat* [en ligne]. https://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-54537.html [consulté le 25.08.18].

DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE (2001). *Pas de régularisation globale pour les sans-papiers - Le Conseil fédéral rejette les revendications des mouvements qui soutiennent les occupations d'église* [en ligne]. https://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-23035.html [consulté le 31.07.18].

FANKHAUSER, Angeline (1997). *Amnistie pour les « sans-papiers ».* Déposée le 09.12.1997 (97.3577). Disponible en ligne sur : https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19973577 [consulté le 23.08.18].

GRAF, Maya (2001). *Les sans-papiers aussi en Suisse alémanique ?* Déposée le 01.10.2001 (01.5194). Disponible en ligne sur : https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20015194 [consulté le 24.08.18].

GRAND CONSEIL (2003). *Séance du 24 octobre 2003 à 20h30 : M1555 et objets liés* [en ligne]. http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/550212/77/2/ [consulté le 24.08.18].

GROUPE SOCIALISTE (2001). *Sans-papiers. Autorisations de séjour provisoires*. Déposée le 05.10.2001 (01.3623). Disponible en ligne sur : https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20013623 [consulté le 23.08.18].

HESS, Bernhard (2001). *Sans-papiers. Occupation illégale d'églises*. Déposée le 18.09.2001 (01.3447). Disponible en ligne sur : https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20013447 [consulté le 24.08.18].

KAUFMANN, Max (1953). *Communication lors de la conférence des chefs des départements cantonaux de police et du travail*. E 2001 (E) 1970/217/205.

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE (2017a). *Opération Papyrus. Conditions et procédure pour le dépôt d'une demande de normalisation*. Genève : République et Canton de Genève. 5 p.

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE (2017b). *Opération Papyrus. Processus* [en ligne]. https://www.ge.ch/dossier/operation-papyrus/processus [consulté le 24.08.18].

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE (2018). *Opération Papyrus. Rappel du cadre légal* [en ligne]. https://www.ge.ch/dossier/operation-papyrus/rappel-du-cadre-legal [consulté le 24.08.18].

SECRETARIAT D'ETAT AUX MIGRATIONS (2013). *Directives et commentaires. Domaine des étrangers (Directives LEtr)*. Berne : Secrétariat d'Etat aux migrations SEM. 251 p.

SECRETARIAT D'ETAT AUX MIGRATIONS (2015). *Tâches* [en ligne]. https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/ueberuns/sem/aufgaben.html [consulté le 25.08.18].

SECRETARIAT DU GRAND CONSEIL (2002). *Rapport de la Commission des Droits de l'Homme (droits de lapersonne) chargée d'étudier la proposition de motion de Mmes et MM. Jeannine de Haller, Anne Briol, Fabienne Bugnon, David Hiler, Bernard Clerc, Rémy Pagani, Gilles Godinat, Cécile Guendouz, Anita Cuénod, René Ecuyer, Jean Spielmann, Christian Ferrazino, Magdalena Filipowski, Christian Brunier, Dominique Hausser, Antonio Hodgers, Alberto Velasco, Pierre Vanek, Pierre Meyll, Jacques Boesch, Morgane Gauthier, Christian Grobet, Georges Krebs, Françoise Schenk-Gottret, Mireille Gossauer-Zurcher, Laurence Fehlmann Rielle, Erica Deuber Ziegler, Mariane Grobet-Wellner, Albert Rodrik, Marie-Paule Blanchard-Queloz, François Courvoisier, Charles Beer, Anita Frei et Roberto Broggini pour la suspension de toute expulsion des sans-papiers et leur régularisation collective.* Déposé le 11.11.2002 (M 1432-A). 19 p. Disponible en ligne sur : http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/550202/8/6/ [consulté le 24.08.18].

SECRETARIAT DU GRAND CONSEIL (2003a). *Proposition de motion pour la définition d'une politique migratoire qui tienne compte des besoins actuels et futurs du canton.*

Déposée le 02.09.2003 (M1556). 3 p. Disponible en ligne sur : http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/550212/77/2/ [consulté le 24.08.18].

SECRETARIAT DU GRAND CONSEIL (2003b). *Proposition de motion concernant les sans-papiers*. Déposée le 02.09.2003 (M1555). 4 p. Disponible en ligne sur : http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/550212/77/2/ [consulté le 24.08.18].

SECRETARIAT DU GRAND CONSEIL (2005). *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion de Mmes et MM. Stéphanie Ruegsegger, Jacques Jeannerat, Loly Bolay, Christian Brunier, Gilles Desplanches, Alain-Dominique Mauris, Jean-Michel Gros, Marie-Paule Blanchard-Queloz, Christian Bavarel, Alain Charbonnier, Pierre Kunz, André Reymond, Luc Barthassat et Christian Grobet concernant les sans-papiers*. Déposé le 01.07.2005 (M1555-A). 159 p. Disponible en ligne sur : http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/550411/65/22/ [consulté le 24.08.18].

SECRETARIAT DU GRAND CONSEIL (2017). *Proposition de motion : Opération Papyrus : pas de régularisation de masse sans débat démocratique !* Déposée le 10.03.17 (M2377). 6 p. Disponible en ligne sur : http://ge.ch/grandconseil/search/?search=M%202377 [consulté le 24.08.18].

SECRETARIAT DU GRAND CONSEIL (2018). *Rapport de la Commission de l'économie chargée d'étudier la proposition de motion de MM. Stéphane Florey, Christo Ivanov, Bernhard Riedweg, Marc Falquet, André Pfeffer, Norbert Maendly, Patrick Lussi, Michel Baud : Opération Papyrus : pas de régularisation de masse sans débat démocratique !* Déposé le 06.02.18 (M2377-A). 22 p. Disponible en ligne sur : http://ge.ch/grandconseil/search?search=m+2377 [consulté le 24.08.18].

ZISYADIS, Josef (2001). *Régularisation de tous les travailleurs clandestins de Suisse*. Déposée le 22.03.2001 (01.3149). Disponible en ligne sur : https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20013149 [consulté le 23.08.18].

Jurisprudences

TRIBUNAL FEDERAL (2001). *Arrêt 2A.166/2001 du 21 juin 2001*. Disponible en ligne sur : http://www.servat.unibe.ch/dfr/bger/010621_2A_166-2001.html [consulté le 24.08.18].

TRIBUNAL FEDERAL (2002). *ATF 128 II 200*. Disponible en ligne sur : http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F128-II-200%3Ade&lang=de&type=show_document [consulté le 24.08.18].

TRIBUNAL FEDERAL (2003). *ATF 130 II 39*. Disponible en ligne sur : http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F130-II-39%3Ade&lang=de&type=show_document [consulté le 24.08.18].

TRIBUNAL FEDERAL (2005). *Arrêt 2A.531/2005/fzc du 7 décembre 2005*. Disponible en ligne sur : http://www.servat.unibe.ch/dfr/bger/051207_2A_531-2005.html [consulté le 24.08.18].

Autres (articles et médias télévisuels)

DELLA TORRE, Lucia (2018). *Opération Papyrus à Genève – Un pas vers une nouvelle approche de la question des sans-papiers ?* [en ligne]. https://blog.nccr-onthemove.ch/operation-papyrus-a-geneve-un-pas-vers-une-nouvelle-approche-de-la-question-des-sans-papiers/?lang=fr [consulté le 24.08.18].

TSR (2001). *Interview de la conseillère fédérale Ruth Metzler sur la régularisation collective des sans-papiers* [en ligne]. https://www.rts.ch/play/tv/19h30/video/interview-de-la-conseillere-federale-ruth-metzler-sur-la-regularisation-collective-des-sans-papiers?id=1609061&station=a9e7621504c6959e35c3ecbe7f6bed0446cdf8da [consulté le 23.08.18].