



REGINE - Régularisations en Europe

Étude concernant les pratiques de régularisation des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en vigueur dans les États membres de l'Union européenne

Décembre 2009 (Version française)

Résumé de recherche

Nouvelle étude sur les pratiques de régularisation dans les États membres de l'UE

Ce résumé présente les principaux résultats d'une étude récente sur la régularisation des migrants irréguliers dans l'Union européenne, intitulée « REGINE - Régularisation en Europe », proposant un examen détaillé des pratiques de régularisation dans les 27 États membres de l'UE assorti de réflexions comparatives sur les pratiques en vigueur dans d'autres pays. Financée par la Commission européenne, cette étude sur les pratiques de régularisation des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans les États membres de l'UE a été réalisée par une équipe de chercheurs du Centre International de Développement des Politiques Migratoires (ICMPD) avec le concours d'experts externes.

Principales conclusions

La régularisation : un moyen à la fois usuel et complexe

L'étude suggère qu'en dépit du caractère exceptionnel que leur attribuent la quasi-totalité des gouvernements, les régularisations sont loin d'être des pratiques isolées. En effet, même si la mesure dans laquelle la régularisation est utilisée comme outil politique varie fortement d'un État à l'autre, la grande majorité des États membres de l'UE y ont actuellement ou y ont eu récemment recours, sous quelque forme que ce soit.

Définir la régularisation

Dans l'étude, la régularisation est définie comme *toute procédure par laquelle un État octroie un statut juridique aux ressortissants étrangers en séjour irrégulier*. Ceci étant, les pratiques concrètes sont plus complexes. Tout d'abord, toutes les procédures ayant un effet régularisant ne sont pas explicitement conçues pour être des mesures de régularisation. En règle générale, il existe diverses procédures qui permettent aux migrants en séjour irrégulier d'acquérir un statut juridique dans le pays dans lequel ils résident. Dans certains cas, ces dispositions ont été plus ou moins délibérément utilisées pour régulariser les migrants irréguliers, tandis que dans d'autres, les régularisations se sont produites sans politique sous-jacente explicite. En outre, les mesures de régularisation visent parfois certaines catégories de migrants qui sont techniquement en séjour régulier, sous permis provisoire ou limité.

Enfin, les régularisations se soldent parfois par un statut sans véritable valeur juridique, notamment dans les cas de suspension temporaire officielle d'un ordre d'expulsion (« tolérance »).

Plus de 5,5 millions de personnes ont fait l'objet d'une régularisation entre 1996 et 2008

Selon l'étude, d'après les chiffres officiels, quelque 5 millions de personnes ont introduit une demande de régularisation de leur statut entre 1996 et 2008. Si l'on tient compte des données manquantes, le **nombre total de personnes en situation transitoire entre irrégularité et statut juridique** pourrait être sensiblement plus élevé : **entre 5,5 et 6 millions**. Les données disponibles montrent qu'au total, quelque 3,5 millions de personnes ont été régularisées dans l'UE27 au cours de la période analysée, le chiffre réel étant probablement bien supérieur.

À la base, deux types de mesures de régularisation coexistent : les programmes et les mécanismes

Les États membres de l'Union européenne régularisent les migrants au travers de deux types de mesures : les **programmes de régularisation** et les **mécanismes de régularisation**. Les mécanismes font partie du cadre politique migratoire régulier ; il s'agit donc de mesures permanentes. Les programmes, en revanche, sont des mesures spécifiques, en dehors du cadre politique régulier, qui ont une durée limitée et ciblent généralement certaines catégories de non-ressortissants en situation irrégulière. En principe, la manière dont les programmes et les mécanismes sont conçus ne doit pas nécessairement différer, les deux types de mesures pouvant servir les mêmes objectifs. Cependant, dans la pratique, certaines différences existent. Les programmes ont généralement une portée plus large et ciblent souvent les migrants irréguliers qui ont un travail, dans la poursuite d'un objectif plus global de répression du travail irrégulier. Les critères de régularisation sont dans l'ensemble relativement transparents et clairement définis. Parmi les plus fréquents, citons le séjour dans le pays depuis une certaine date, la longueur du séjour ou la preuve de l'emploi. En revanche, dans les mécanismes de régularisation, les critères et procédures, souvent moins bien définis, laissent aux administrations un important pouvoir discrétionnaire. Contrairement aux programmes, les mécanismes permanents ont habituellement une portée plus restreinte, limitée à un nombre relativement faible de migrants et principalement axée sur les cas humanitaires. Cela dit, sur la durée, le nombre de régularisations par le biais de mécanismes peut atteindre un niveau comparable à celui des régularisations par le biais de programmes dans certains pays.

Les programmes de régularisation attirent une large majorité des demandeurs

L'écrasante majorité des demandes de régularisation ont été reçues dans le cadre de programmes de régularisation. Si l'on tient compte des programmes de régularisation *de facto*, 43 programmes de régularisation ont été mis en œuvre dans 17 États membres de l'UE entre 1996 et 2008. **Au total, l'on a dénombré 4,7 millions de demandeurs**, dont au moins 3,2 millions se sont vu octroyer un statut juridique. L'Italie (si l'on inclut les chiffres de la régularisation *de facto* de 2006) arrive en tête du classement avec un peu moins de 1,5 Mio de demandes, suivie par l'Espagne (1,3 Mio) et la Grèce (un peu moins de 1,2 Mio, chiffre exagéré d'environ 230 000 demandes relatives à un processus en deux temps en 1997-8). Ces trois pays représentent 84% de toutes les demandes connues introduites dans le cadre de programmes de régularisation. Alors que les pays d'Europe méridionale ont en grande partie mis en œuvre des programmes de régularisation à large spectre ciblant les travailleurs migrants sans papiers, les pays d'Europe du Nord se sont eux concentrés sur les cas humanitaires, en ce compris les demandeurs d'asile de longue date ou déboutés, les étrangers non expulsables, les membres de familles, pour ne citer qu'eux.

Mécanismes de régularisation : des chiffres inférieurs, mais une importance grandissante

Contrairement aux programmes, de nombreuses statistiques relatives aux **mécanismes de régularisation** n'ont soit pas été établies, soit pas été rendues publiques. Dans une certaine mesure, ceci reflète le fait que les régularisations par le biais de mécanismes sont habituellement traitées dans le cadre régulier de délivrance de titres de séjour. Par conséquent, il n'est pas facile de distinguer l'octroi de titres de séjour par le biais de mécanismes de régularisations de la délivrance de titres de séjour ordinaires ou, inversement, d'admissions humanitaires. Dans ce contexte, les statistiques relatives aux régularisations par le biais de mécanismes récoltées dans le cadre de l'étude ne montreront probablement qu'une fraction du nombre total d'octrois de statuts via des mécanismes. **Depuis 2001, près de 305 000 régularisations ont été enregistrées** aux fins de ce projet. Toutefois, l'on note une grande hétérogénéité au niveau des motifs de régularisation d'un pays et d'un mécanisme à l'autre. Le raisonnement le plus étendu est que les personnes ont le droit de régulariser leur situation en fonctions de divers critères définis par la loi (principalement humanitaires).

Deux logiques de régularisation

L'analyse des mesures de régularisation dans les États membres suggère la coexistence de deux logiques différentes : **(1) une logique humanitaire fondée sur les droits de l'homme**, d'une part, et **(2) une logique non humanitaire, réglementaire et orientée vers le marché du travail**, d'autre part.

Logique de régularisation humanitaire vs. Réglementaire, orientée vers le marché du travail

Dans la logique humanitaire, la régularisation est, d'une certaine manière, un but en soi ; on y a recours pour surmonter l'échec de politiques et de leur mise en œuvre (p.ex. dans le système d'asile), ou pour faire face à des situations et répondre à des besoins spécifiques. Élément important : la régularisation est souvent explicitement utilisée comme solution de remplacement pour l'éloignement. Dans ce cas, la régularisation est généralement fondée sur un vaste ensemble de critères humanitaires et sur des considérations relevant des droits de l'homme. Dans la logique non humanitaire, la régularisation est un moyen d'atteindre un objectif plus large, et en particulier d'aborder le lien entre la migration irrégulière et l'économie informelle. Les régularisations orientées vers le marché du travail visent généralement à combattre le travail non déclaré et à faire respecter la législation sociale et fiscale, les droits sociaux et les normes en matière de travail et, partant, lutter contre l'exclusion sociale, la vulnérabilité et d'autres maux associés au travail non déclaré. En outre, un certain nombre de programmes orientés vers le marché du travail ont pour but explicite de promouvoir l'intégration des migrants régularisés. Pour des objectifs liés au marché du travail, les États ont presque exclusivement recours à des programmes de régularisation. En revanche, dans le cas de régularisations humanitaires, aussi bien des mécanismes que des programmes sont utilisés, ce qui suggère une complémentarité, et non une alternance, entre les deux approches.

Principales questions politiques

Quelle est l'efficacité des régularisations ?

L'étude identifie plusieurs points essentiels en rapport avec la régularisation. Tout d'abord, une série de questions se posent au sujet de l'**efficacité politique** des mesures de régularisation : les migrants parviennent-ils à conserver leur statut dans le temps, les régularisations provoquent-elles de nouveaux flux migratoires illégaux, comment les mesures doivent-elles être mises en œuvre, etc. L'étude suggère que l'incidence globale des programmes de régularisation est positive. La baisse du nombre de personnes en situation de séjour ou d'emploi irrégulier est limitée, mais permanente.

L'étude apporte peu de preuves quant à un possible effet d'appel des régularisations, et ce même si des éléments démontrent leur impact négatif sur les programmes de retour. Les mécanismes de régularisation semblent généralement être utiles et flexibles pour traiter les cas humanitaires, en dépit des deux problèmes majeurs que sont l'opacité des règles et le traitement administratif.

Éviter la création de migrants irréguliers

En deuxième lieu, l'étude suggère que la « **création** » (**non intentionnelle**) de migrants irréguliers par le biais de procédures nationales (p.ex. perte ou retrait du statut) doit être considérée comme un problème de grande ampleur dans les États membres, que l'on pourrait résoudre par une réforme des procédures et des cadres juridiques propres à la migration légale.

En tant que canal d'admission de facto pour les migrants de travail

Troisièmement, il s'agit de déterminer si des programmes de régularisation orientés vers l'emploi peuvent ou non remplacer les **politiques en matière de migration de travail**. L'étude recommande l'adoption d'une perspective à long terme dans l'élaboration de solutions politiques et le déploiement d'efforts dans la réforme des politiques de recrutement et d'admission. Cependant, en particulier dans les pays hébergeant d'importants stocks de migrants, la régularisation s'avère souvent nécessaire et inévitable à court terme pour régler la problématique de la présence de migrants irréguliers, ce que les réformes des procédures d'admission ne peuvent faire directement.

Asile et étrangers non expulsables

Quatrièmement, l'étude estime que le **système d'asile** est étroitement lié à la 'création' de migrants irréguliers, particulièrement dans les pays du nord de l'Europe, reflet des différences considérables au niveau de l'accès à la protection dans les états européens. Cinquièmement, l'étude voit un besoin de règles claires concernant le traitement du nombre restreint mais néanmoins significatif de **personnes qui ne peuvent pas être expulsées avant longtemps**, dont beaucoup sont des demandeurs d'asile déboutés qui n'entrent pas dans les critères du statut de la Convention ou de la protection subsidiaire.

Importance grandissante des régularisations pour raisons familiales

Enfin, l'étude fait état d'une augmentation des régularisations **pour raisons familiales** tout en suggérant l'existence de certaines faiblesses au niveau des régimes de regroupement familial en vigueur et la nécessité d'approches plus souples

en la matière.

La marche à suivre : l'Europe doit-elle agir ?

La régularisation et le cadre légal de la politique migratoire au niveau communautaire

Bien que la **régularisation** soit aujourd'hui une matière exclusivement nationale, elle n'en est pas moins **inscrite dans un cadre légal et institutionnel plus large**, aussi bien dans le contexte de l'**Union européenne** qu'en rapport avec des instruments juridiques de **droit international**. La régularisation relève clairement du champ de compétences de l'Union européenne dans le domaine de la migration, tel que le définit l'article 63 (3) du Traité d'Amsterdam, qui définit, entre autres, des mesures concernant « les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que normes concernant les procédures de délivrance [...] de visas et de titres de séjour de longue durée », l'immigration clandestine et le séjour irrégulier.

Bien qu'actuellement il n'y ait pas de lien direct entre les deux, les politiques de l'Union européenne en matière de migration et de régularisation s'appuient sur les mêmes principes : transparence et certitude juridique dans le cadre régissant la migration, procédures claires et simples, élargissement des droits après un séjour de longue durée, droit au regroupement familial, droit des personnes nécessitant une protection internationale d'accéder à celle-ci, etc. En outre, des objectifs à plus large spectre — notamment la promotion de l'intégration des ressortissants de pays tiers et la lutte contre l'exclusion sociale — constituent autant de principes de base pertinents sur lesquels les mesures relatives à la régularisation au niveau européen peuvent être élaborées. Enfin, des principes juridiques fondamentaux tels que l'accès à la justice, la proportionnalité, la durée raisonnable des procédures administratives et la non-discrimination devraient être considérés comme des principes de base supplémentaires dans l'élaboration de politiques de régularisation, tant au niveau national que communautaire. Certains sont d'ailleurs garantis par des instruments juridiques de droit international pertinents, qui peuvent eux aussi servir de cadre de référence.

Positions des gouvernements et des acteurs de la société civile

Il n'y a actuellement **aucun consensus au sein des 27**

**États membres :
divisés sur la nécessité de mesures de régularisation, mais intéressés par une coopération accrue**

pays de l'Union Européenne concernant la nécessité de politiques de régularisation. Les États membres posent habituellement un éventail d'objectifs politiques en rapport avec la régularisation comme postulat : gestion de l'emploi informel, gestion de l'immigration, questions humanitaires, gestion de la question des étrangers non expulsables, etc. Eu égard à la diversité des positions sur la nécessité de mesures de régularisation, les gouvernements sont dans l'ensemble défavorables à une réglementation européenne en la matière. En revanche, beaucoup veulent **soutenir l'intensification des échanges d'information et de bonnes pratiques**. Dans certains domaines politiques spécifiques, on note un soutien limité à l'égard d'une réglementation fixant des normes minimales ; dans d'autres, le rapport de l'étude note un intérêt considérable pour la résolution de « problèmes techniques » — souvent de nature bureaucratique ou structurelle — qui permet de réduire au maximum la création « accidentelle » de ressortissants étrangers en situation de séjour illégal.

Acteurs de la société civile :

prudents partisans de la régularisation et favorables à un rôle limité de l'Union européenne

Les **syndicats nationaux** expriment des opinions qui ne sont pas véritablement opposées à celles des États membres : peu sont en faveur d'une réglementation communautaire forte, certains se disent prêts à appuyer un train de mesures à plus large spectre (p.ex. réglementation de la migration légale), et la plupart sont **favorables à un rôle limité de l'UE tout en respectant les besoins politiques différents de chaque État membre**. Bien qu'elle ne manifeste pas de position politique claire, l'ETUC, principale fédération européenne de syndicats, affiche un soutien implicite à l'égard d'une approche politique plus large qui réduirait la nécessité réelle de régularisations liées à l'emploi par le biais d'une réforme des règles sur l'admission des migrants de travail. En règle générale, les syndicats sont de prudents partisans des politiques de régularisation.

Les **ONG** sont les acteurs les plus actifs en ce qui concerne la mobilisation et les campagnes dans le cadre de programmes de régularisation, surtout en Belgique, en France, au Portugal, en Espagne, au Royaume-Uni, en Irlande et en Allemagne. En dépit de positions fortement divergentes sur le thème de la régularisation, les ONG sont très nombreuses à la considérer comme un **instrument politique approprié**, que ce soit pour gérer l'ampleur de la problématique des résidents illégaux, pour protéger les groupes vulnérables, pour compenser les failles dans la gestion de l'immigration, pour

améliorer l'accès aux droits sociaux élémentaires ou pour promouvoir l'intégration des migrants. Les ONG organisées au niveau européen partagent largement cette opinion. Bien qu'opposées à une réglementation communautaire sévère dans le domaine des régularisations, les ONG soutiennent des mesures « douces » telles que l'échange de bonnes pratiques et la définition de points de référence.

Options politiques

L'étude avance quatre grands domaines d'action possibles au niveau européen : (1) des **politiques en matière d'échange d'information**, d'élaboration de politiques et d'assistance technique ; un contexte dans lequel la Commission aurait un rôle de facilitation, de soutien de l'échange d'information et d'accès à l'expertise ; (2) des **politiques de notification et d'élaboration de politiques**, qui confèreraient à la Commission un rôle de surveillance et imposeraient aux États membres une obligation de notification à la Commission et de participation à des consultations ; (3) des **politiques de minimisation de la « création d'immigrants irréguliers »**, principalement axées sur l'amélioration et la mise en valeur des instruments juridiques en vigueur dans le domaine de la migration et de l'asile au niveau de l'UE ; (4) des **politiques de réglementation fondées sur l'établissement de normes minimales** dans le domaine de la régularisation.

Publications

REGINE : le livre

Martin Baldwin-Edwards & Albert Kraler (eds.) (2009) : REGINE. Regularisations in Europe. Amsterdam : Pallas Publications. 576 pages. isbn 978 90 8555 008 2. Pour commander, visitez www.aup.nl

Version en ligne de l'étude

Rapport Final: Martin Baldwin-Edwards & Albert Kraler (2009): REGINE. Regularisations 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.

Etudes de pays (Appendix A): Martin Baldwin-Edwards & Albert Kraler (2009) (eds): REGINE. Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Appendix A: Country Studies. Vienne:

ICMPD.

Profils de pays (Appendix B): Martin Baldwin-Edwards & Albert Kraler (2009) (eds): REGINE. Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Appendix B: Country Profiles of 22 EU Member States and the USA. Vienne: ICMPD.

Annexes statistiques (Appendix C): Martin Baldwin-Edwards & Albert Kraler (2009): REGINE. Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Appendix C—Statistical Annex

Le rapport intégral et ses annexes peuvent être téléchargés à l'adresse

<http://research.icmpd.org/1184.html#c2309>

Document de travail

Albert Kraler (2009): **Regularisation: A misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration?** IMISCOE Working Paper Nr.24.
<http://www.imiscoe.org/publications/workingpapers/documents/WP24-regularisation.pdf>

Pour plus d'informations veuillez contacter :

Albert Kraler,
Research Officer
phone: +43-1-5044677-45
e-mail: Albert.Kraler@icmpd.org

International Centre for
Migration Policy Development (ICMPD),
Gonzagagasse 1,
A-1010 Vienna, Austria,
Web: www.icmpd.org; <http://research.icmpd.org>