



Doc. 11350
10 juillet 2007

Programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière

Rapport
Commission des migrations, des réfugiés et de la population
Rapporteur : M. John GREENWAY, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen

Résumé

On estime à plus de 5,5 millions le nombre de migrants en situation irrégulière vivant sur le territoire de l'Union européenne et à 8 millions le nombre de ceux qui vivent en Russie.

Il apparaît de plus en plus clairement qu'une large proportion d'entre eux restera en Europe et ne retournera pas ou ne pourra pas être renvoyée dans son pays d'origine. Il est par conséquent essentiel que les Etats membres du Conseil de l'Europe réfléchissent à la manière de gérer cette multitude de personnes qui vivent dans l'ombre de la société européenne, largement tolérées, mais sans statut juridique ni droit de rester, et souvent soumis aux pires formes d'exploitation. L'une des solutions adoptées par plusieurs Etats membres a consisté à mettre en place des « programmes de régularisation » des migrants en situation irrégulière.

En Espagne, plus de 570 000 personnes ont été régularisées en 2005, ce qui a donné lieu à de nombreux débats en faveur ou contre de tels programmes. Le présent rapport examine certaines des critiques qui ont été formulées à leur égard, soulignant que cela revient à récompenser les contrevenants et pourrait encourager l'immigration irrégulière. Il aborde également les arguments en faveur des programmes de régularisation et estime qu'ils pourraient constituer une solution au regard de la protection des droits de l'homme et de la dignité humaine des migrants en situation irrégulière et alimenter un marché du travail européen en manque de main d'œuvre, tout en aidant à lutter contre l'économie souterraine et en favorisant un accroissement des cotisations de sécurité sociale et des recettes fiscales.

Le rapport invite instamment les Etats membres à envisager la solution des programmes de régularisation et à s'inspirer des expériences passées. Il les exhorte à mettre en place de tels dispositifs et à prendre des mesures d'accompagnement. Le rapport insiste sur le fait que les programmes de régularisation ne devraient toutefois être considérés que comme un élément d'une stratégie globale de lutte contre l'immigration irrégulière.

Le rapport reconnaît que davantage de recherches devraient être menées sur l'impact et l'expérience tirée des programmes de régularisation passés et invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à encourager de telles études, en vue d'établir des lignes directrices ou de formuler une recommandation aux Etats membres sur la mise en œuvre de programmes de régularisation en Europe.

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire est vivement préoccupée par le nombre considérable de migrants en situation irrégulière vivant en Europe. D'après les estimations, l'Union européenne compterait 5,5 millions de migrants en situation irrégulière et la Russie 8 millions.
2. Il apparaît de plus en plus clairement qu'une large proportion d'entre eux restera en Europe et qu'il ne sera pas possible de les renvoyer de force dans leur pays d'origine ou de les amener à y retourner de leur plein gré.
3. La question est donc de savoir comment traiter ces migrants en situation irrégulière qui vivent en Europe où ils sont, dans une large mesure, tolérés mais n'ont pas de statut juridique, ni le droit de rester.
4. Etats membres du Conseil de l'Europe ont, par le passé, lancé des programmes dits de régularisation qui ont permis aux migrants en situation irrégulière de régulariser leur situation. Ces 25 dernières années, au sein de la seule Union européenne, plus de vingt programmes de régularisation ont été menés à bien, permettant à quatre millions de migrants en situation irrégulière d'obtenir un permis de séjour et de travail temporaires ou permanents.
5. Tout un éventail de programmes de régularisation ont été testés : programmes humanitaires exceptionnels, programmes de regroupement familial, programmes permanents ou continus, programmes non renouvelables et programmes de régularisation au mérite.
6. Quoique tous les pays européens soient concernés par le problème de l'immigration irrégulière et notamment par la mise en œuvre des programmes de régularisation, ils n'ont entrepris aucune démarche pour mettre en commun leurs expériences ou bien adopter une position ou des lignes directrices communes sur le recours à de tels programmes tant au niveau du Conseil de l'Europe qu'à celui de l'Union européenne.
7. L'application des programmes de régularisation est une question extrêmement controversée. Les opposants prétendent que ces programmes récompensent les contrevenants à la loi et constituent une mesure incitative pour de nouveaux migrants en situation irrégulière. Ils affirment, en outre, que de nombreuses personnes régularisées retombent dans l'illégalité.
8. Les partisans des programmes de régularisation soutiennent qu'ils constituent une solution au regard de la protection des droits de l'homme et de la dignité humaine des migrants en situation irrégulière. Ils font également valoir que ces dispositifs permettent de limiter le nombre de sans-papiers, de favoriser les migrations circulaires, de diminuer les risques d'exploitation des immigrés, de réduire l'ampleur de l'économie souterraine et qu'ils ont un effet positif sur les recettes fiscales et les cotisations de sécurité sociale.
9. Tout en reconnaissant que les avis sont très partagés sur les programmes de régularisation, l'Assemblée considère qu'il faut distinguer entre « programmes de régularisation », qui sont souvent ciblés sur des groupes spécifiques de migrants en situation irrégulière, et « amnisties générales », qui s'appliquent à tous les migrants en situation irrégulière. Selon l'Assemblée, davantage d'études devraient être menées sur l'impact de ces programmes.
10. L'Assemblée prend acte notamment du récent programme de régularisation que l'Espagne a réalisé en 2005 et qui a conduit à régulariser plus de 570 000 personnes ; elle estime que l'Europe peut tirer des leçons de cette expérience. En Espagne, le programme de régularisation a été accueilli avec satisfaction par les migrants en situation irrégulière, la société civile, les employeurs et les syndicats ainsi que par la majorité des responsables politiques.
11. L'Assemblée considère que le succès de ce programme est dû aux réponses qu'il a apportées à un certain nombre de besoins pressants. Les employeurs et les syndicats souhaitent que des salariés puissent être engagés légalement et désiraient échapper au risque de poursuites pénales ; les migrants

en situation irrégulière, quant à eux, souhaitent trouver la sécurité et un meilleur niveau de protection de leurs droits ; le gouvernement, pour sa part, devait s'attaquer à l'économie souterraine, augmenter les cotisations de sécurité sociale et les prélèvements fiscaux et promouvoir l'Etat de droit.

12. Toutefois, les autorités espagnoles ont négligé d'informer leurs partenaires européens de leur projet, ce qui constitue l'une des failles majeures du programme. Il en a résulté des malentendus sur sa nature ainsi que des réactions hostiles à de tels programmes dans un certain nombre de pays européens.

13. L'Assemblée est sensible aux critiques formulées par certains, y compris en Espagne, selon lesquelles les programmes de régularisation auraient un effet incitatif sur les migrants en situation irrégulière. L'Assemblée a, toutefois, le sentiment que ce facteur serait exagéré. Si l'on prend l'exemple de l'Espagne, on s'aperçoit qu'un certain nombre d'autres facteurs importants engendrent les migrations irrégulières, à savoir : la situation géographique du pays, son histoire coloniale et ses liens linguistiques, la forte demande de main-d'œuvre non qualifiée et les faibles possibilités de migration régulière. Un autre facteur est la difficulté qu'éprouve l'Espagne à renvoyer migrants en situation irrégulière et le fait qu'elle doit remettre en liberté ceux qui n'ont pas été renvoyés au bout de quarante jours de rétention administrative.

14. Le récent programme espagnol de régularisation a été réalisé à l'initiative des employeurs, ce qui est l'une de ses caractéristiques notables. L'Assemblée estime que le fait d'avoir répondu aux besoins de nombreux migrants en situation irrégulière, comme à ceux de la société espagnole en général a grandement contribué à le faire accepter et à assurer son succès.

15. S'inspirant de l'expérience des programmes de régularisation mis en œuvre à ce jour sur le continent européen, l'Assemblée a un certain nombre de recommandations à adresser aux Etats membres à ce sujet. L'Assemblée considère que les Etats membres devraient s'efforcer :

15.1. d'éviter qu'un grand nombre de personnes vivent en situation irrégulière sur leur territoire. S'il s'avère impossible de les renvoyer dans leur pays, les Etats membres devraient envisager de régulariser leur situation ;

15.2. de savoir précisément combien de personnes vivent en situation irrégulière et d'évaluer si ces personnes sont susceptibles de retourner ou d'être renvoyées dans leur pays d'origine, ou s'il est probable qu'elles resteront dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ;

15.3. d'évaluer la situation des personnes vivant en situation irrégulière d'un point de vue humanitaire et des droits de l'homme et examiner l'impact que pourrait avoir la régularisation sur leur situation, notamment au regard de leur intégration sociale et de leur retour potentiel dans leur pays d'origine ;

15.4. d'analyser la demande d'immigrés émanant du secteur économique et d'apprécier dans quelle mesure cette demande est actuellement satisfaite par les migrants en situation irrégulière : d'évaluer, en outre, la contribution économique des migrants irréguliers ainsi que les conséquences que la régularisation de leur situation peut avoir sur l'économie informelle, les cotisations de sécurité sociale et les recettes d'impôts.

16. L'Assemblée reconnaît, en outre, la nécessité de mener des études approfondies sur les résultats des programmes de régularisation et notamment sur des questions comme l'éventuel « effet incitatif » de ces programmes, les conséquences sur l'économie informelle, les cotisations de sécurité sociale et les prélèvements fiscaux ainsi que sur la vie des personnes régularisées et la question de savoir si ces personnes sont retombées dans l'illégalité. L'Assemblée recommande, par conséquent, aux Etats membres qui ont déjà réalisé de tels programmes d'effectuer ce type d'études en priorité.

17. L'Assemblée estime que, lors de la mise en œuvre des programmes de régularisation, les Etats membres devraient adopter un certain nombre de mesures d'accompagnement, à savoir :

- 17.1. renforcer les services administratifs afin de pouvoir faire face au nombre potentiellement élevé de demandes de régularisation ;
 - 17.2. veiller à ce qu'il y ait le moins possible de formalités administratives à remplir ;
 - 17.3. se prémunir contre toute procédure frauduleuse ;
 - 17.4. élaborer des programmes d'intégration pour les migrants régularisés ;
 - 17.5. consulter les employeurs, les salariés, les migrants en situation irrégulière et les membres de la société civile pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes ;
 - 17.6. veiller à ce que les programmes soient portés à la connaissance des migrants en situation irrégulière ;
 - 17.7. faire en sorte que les programmes et leurs avantages soient bien expliqués aux médias et au public en général ;
 - 17.8. tenir leurs partenaires européens informés des projets de programme de régularisation et de leur mise en œuvre.
18. L'Assemblée juge particulièrement intéressants les programmes de régularisation à l'initiative des employeurs en tant que moyen de répondre aux besoins de nombreux migrants en situation irrégulière, employeurs, syndicats et de la société en général.
19. L'Assemblée juge aussi favorablement le processus de régularisation au mérite selon lequel les migrants en situation irrégulière obtiennent le droit d'être régularisés en démontrant leur contribution à la société, en s'initiant à la langue et aux coutumes locales, en apportant la preuve qu'ils travaillent et versent des cotisations de sécurité sociale et des impôts et en remplissant d'autres critères aboutissant à l'intégration.
20. L'Assemblée estime que les Etats membres devraient également prendre des mesures pour réduire le risque et la nécessité de lancer régulièrement des programmes de régularisation. Plusieurs mesures devraient être adoptées avant d'appliquer des programmes de régularisation si les Etats souhaitent « remettre les compteurs à zéro » et liquider l'arriéré de demandes de régularisation jusqu'alors insatisfaites. L'Assemblée invite, par conséquent, les Etats membres :
- 20.1. à offrir des possibilités accrues de migration régulière afin de réduire le nombre de migrants en situation irrégulière ;
 - 20.2. à lutter contre le travail clandestin et l'exploitation y afférente, notamment en renforçant l'inspection du travail et en mettant en place des systèmes d'amendes et de sanctions pour ceux qui proposent du travail au noir ;
 - 20.3. à renforcer, s'il y a lieu, les contrôles aux frontières et le contrôle des visas ;
 - 20.4. à fournir une assistance aux pays d'origine des migrants en situation irrégulière, en vue de lutter contre les facteurs d'incitation à l'immigration clandestine, qu'ils soient économiques ou environnementaux, en favorisant notamment le co-développement, ainsi que d'autres mesures ;
 - 20.5. à lutter contre la traite qui est liée aux migrations irrégulières, conformément à la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n°197) ;
 - 20.6. à protéger les victimes de la traite en vue de leur éviter une double souffrance, premièrement, en tant que victime de la traite et deuxièmement, en tant que migrant en situation irrégulière.

21. L'Assemblée estime que, s'agissant des migrants en situation irrégulière qui ne peuvent pas être renvoyés dans leur pays d'origine, les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent leur offrir des chances de régulariser leur situation et de s'intégrer dans la société.

22. Quant aux migrants en situation irrégulière qui ne sont pas en mesure d'être renvoyés dans leur pays, l'Assemblée réaffirme qu'elle souhaite que leur retour se fasse uniquement sur une base volontaire ou conformément aux vingt lignes directrices sur le retour forcé adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en mai 2005. Pour ce qui est des migrants irréguliers qui restent en Europe, ils devraient jouir au moins des droits minimums tels qu'ils sont énoncés dans la Résolution 1509 de l'Assemblée parlementaire sur les droits fondamentaux des migrants irréguliers jusqu'à ce qu'ils puissent régulariser leur situation ou soient renvoyés.

23. L'Assemblée encourage la Commission européenne à approfondir sa réflexion sur le recours aux programmes de régularisation dans l'Union européenne, en tenant compte des recommandations formulées dans la présente résolution et notamment des sérieuses préoccupations liées aux questions humanitaires et aux droits de l'homme que suscitent la situation et l'exploitation des migrants en situation irrégulière en Europe.

24. L'Assemblée invite le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à encourager les Etats membres à mettre en œuvre des programmes de régularisation comme moyen de sauvegarder la dignité humaine et les droits de l'homme d'un groupe de personnes particulièrement vulnérable dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

25. L'Assemblée propose d'examiner périodiquement la question des programmes de régularisation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, compte tenu de ce que peuvent apporter de tels dispositifs à la gestion de l'immigration irrégulière et à la protection des droits des migrants en situation irrégulière.

B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution** (2007) sur les programmes de régularisation de la situation des migrants en situation irrégulière.

2. L'Assemblée est vivement préoccupée par le grand nombre de migrants en situation irrégulière qui vivent en Europe et reconnaît que nombre de ces personnes ne retourneront jamais dans leur pays d'origine.

3. L'Assemblée relève que ces 25 dernières années, dans la seule Union européenne, quatre millions de personnes ont vu leur situation régularisée grâce à un programme ou à un autre.

4. L'Assemblée reconnaît que les programmes de régularisation offrent la possibilité de sauvegarder les droits des migrants en situation irrégulière qui se trouvent souvent dans une situation particulièrement vulnérable. Ils permettent aussi aux Etats membres de s'attaquer à l'économie souterraine et de garantir le versement des cotisations sociales et des impôts. Toutefois, l'Assemblée reconnaît aussi que les programmes de régularisation causent de l'inquiétude dans la mesure notamment où ils peuvent susciter de nouvelles migrations irrégulières.

5. L'Assemblée estime qu'il convient d'analyser d'urgence les expériences antérieures en matière de mise en œuvre de programmes de régularisation en Europe, d'en tirer les leçons et d'adresser des recommandations aux Etats membres susceptibles de lancer des programmes de régularisation. L'Assemblée recommande, par conséquent, au Comité des Ministres de charger le Comité européen sur les migrations (CDMG) :

5.1. de recueillir et d'analyser les informations sur le nombre de migrants en situation irrégulière qui vivent dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que sur le nombre de ceux qui entrent dans les Etats membres du Conseil de l'Europe chaque année ;

5.2. de recueillir et d'analyser les informations sur l'efficacité des programmes de retour, y compris les informations sur le nombre de migrants en situation irrégulière renvoyés par les Etats membres du Conseil de l'Europe ;

5.3. d'analyser les expériences des Etats membres sur la mise en œuvre des programmes de régularisation afin de formuler des lignes directrices ou une recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'organisation des programmes de régularisation destinés aux migrants en situation irrégulière ;

5.4. de charger le comité européen sur les migrations (CDMG) d'organiser une audition de grande ampleur sur la question des programmes de régularisation associant non seulement les services ministériels mais aussi les représentants des migrants en situation irrégulière, de la société civile, des syndicats et des organisations patronales.

C. Exposé des motifs, par M. John Greenway, Rapporteur

I. Introduction

1. Le nombre d'immigrés clandestins en Europe a, selon certaines estimations, atteint le nombre de 5,5 millions de personnes dans l'Union européenne et de 8 millions en Fédération de Russie.

2. De nombreux Etats ont déjà pris des mesures pour régulariser la situation d'un grand nombre d'immigrés clandestins vivant sur leur territoire, reconnaissant que beaucoup d'entre eux ne retourneraient jamais dans leur pays d'origine. Au cours des 25 dernières années, plus de 20 programmes de régularisation ont été mis en œuvre dans l'Union européenne et ont concerné quelque 4 millions de personnes. En 2005, l'Espagne a régularisé plus de 570 000 immigrés, ce qui a placé la question des programmes de régularisation en Europe sous le feu des projecteurs et des voix se sont élevées contre ou en faveur de ces dispositifs.

3. Le présent rapport a pour objet d'examiner certains des arguments avancés en faveur ou contre les programmes de régularisation, en s'appuyant sur l'expérience de plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe. Il vise à tirer les leçons des programmes passés et à faire des recommandations aux Etats membres qui envisageraient de mettre en place ce type de dispositifs à l'avenir. Il inclut des recommandations sur les mesures d'accompagnement que les Etats devraient prendre en complément de ces programmes.

4. Votre rapporteur a été considérablement aidé dans la préparation de ce rapport par Mme Amanda Levinson¹ (Etats-Unis), qui a, non seulement, amplement participé à la préparation de l'audition sur les programmes de régularisation de la situation des immigrés clandestins tenue à Paris le 11 décembre 2006², mais a aussi rédigé une note de synthèse, sur laquelle est basé le présent rapport³.

5. Votre rapporteur s'est rendu en Espagne le 19 mars 2007 et en Grèce les 10 et 11 mai 2007, afin de mieux comprendre comment ont été mis en œuvre les programmes de régularisation dans ces pays. Il s'est également inspiré de l'analyse des différents experts français, grecs, italiens, russes, espagnols et américains et de l'expert de la Commission européenne qui ont participé soit à l'audition de Paris, soit à diverses réunions à Strasbourg. Il tient à remercier toutes les personnes rencontrées au cours de ses visites et lors des différentes auditions et réunions pour leur contribution, leur expertise et leurs conseils.

II. Contexte

6. Au cours des vingt dernières années, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont connu un afflux considérable d'immigrés clandestins sur leurs territoires. Plusieurs de ces Etats sont passés, apparemment du jour au lendemain, du statut de pays d'émigration à celui de première destination des migrants. On estime à 5,5 millions le nombre d'immigrés clandestins qui vivent et travaillent actuellement dans les Etats membres de l'UE⁴. De nombreux clandestins sont également établis dans le reste de l'Europe, dont, selon une estimation récente, 8 millions en Russie.

7. La tendance croissante à l'immigration clandestine en Europe, ces dernières années, est le fruit d'un certain nombre de facteurs. Parmi les principales raisons qui poussent les migrants à quitter leur pays d'origine figurent l'extrême pauvreté, le manque de perspectives économiques, l'instabilité politique

¹ Directrice des programmes politiques, Hope Street Group, Etats-Unis

² *Audition sur les programmes de régularisation de la situation des immigrés clandestins*, Paris, 11 décembre 2006, AS/Mig/Inf (2007) 01

³ Programmes de régularisation de la situation des immigrés clandestins AS/Mig (2007) 05. Voir aussi *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*, Amanda Levinson, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2005

⁴ Les estimations varient fortement, dans la mesure où, du fait de leur situation irrégulière, il est extrêmement difficile de savoir combien d'immigrés clandestins vivent en Europe. Le Migration Policy Institute de Washington D.C. estime le nombre d'immigrés clandestins vivant dans l'Union européenne à 4,5 millions, tandis que les ONG travaillant avec ces populations en Europe présentent des chiffres plus élevés.

ou les conflits violents, et la volonté de retrouver les membres de la famille qui vivent à l'étranger. Côté européen, le déclin démographique, l'économie souterraine robuste qui existe dans bien des pays et le besoin constant de main-d'œuvre bon marché favorisent l'immigration clandestine. Ces facteurs, combinés aux forces supérieures de la mondialisation qui continuent de rendre les capitaux et la main-d'œuvre plus mobiles, feront qu'à n'en pas douter, l'immigration clandestine restera une part importante des migrations vers l'Europe dans les années qui viennent. Des estimations actuelles établissent en effet que le nombre d'immigrés clandestins en Europe augmente par centaines de milliers chaque année, et rien ne laisse à penser que le flux doive se tarir prochainement.

8. La gestion de l'immigration clandestine est à l'évidence une question critique pour l'avenir de l'Europe. Les nations européennes ont adopté différentes mesures pour contrôler le phénomène au cours des deux dernières décennies, notamment en multipliant les contrôles aux frontières, en appliquant rigoureusement les règles en matière de visas, en intensifiant le rythme des expulsions, en limitant les droits des migrants ou des demandeurs d'asiles en termes d'emploi et d'accès aux services sociaux, et en mettant en œuvre des programmes de régularisation. Néanmoins, les Etats européens ont rarement adopté un ensemble cohérent de mesures visant à gérer de manière globale les flux ou la présence *de facto* d'immigrés clandestins sur leur territoire.

9. De tous les efforts déployés pour contrôler les sans-papiers, les programmes de régularisation à grande échelle, quoique assez rarement appliqués, ont été particulièrement sujets à controverse dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe. Ils sont normalement entrepris en dernier recours, lorsqu'il est finalement clair que les initiatives internes et externes pour gérer les migrations ont échoué, et que la population irrégulière a atteint un niveau tel qu'il n'est plus possible de l'ignorer. Depuis 1981, dans la seule Union européenne, plus de 20 programmes de régularisation ont fourni à près de quatre millions d'immigrés clandestins des titres de séjour et des permis de travail temporaires ou permanents.

10. Bien que de nombreux pays aient mené de tels programmes de façon régulière, il n'existe pas de position européenne unifiée, que ce soit au niveau du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne, sur le recours à la régularisation comme moyen de gérer l'immigration clandestine, et les attitudes quant à ces programmes varient considérablement d'un pays à l'autre. Les raisons pour lesquelles les opinions divergent tant relèvent de plusieurs facteurs : l'histoire de chaque nation en matière d'immigration, l'attitude des grands partis politiques, la façon dont les médias présentent de ces programmes, la situation économique et les positionnements culturels en général. Par exemple, l'Espagne est particulièrement ouverte aux programmes de régularisation ; six y ont été mis en œuvre depuis 1985. Il faut y voir en partie l'effet de politiques migratoires relativement souples et d'une attitude particulièrement généreuse à l'égard des étrangers par rapport à d'autres nations européennes, mais le fait que le pays ait besoin de main-d'œuvre étrangère peu qualifiée y est aussi pour beaucoup. Cependant, malgré le nombre croissant de migrants qui vivent et travaillent en situation irrégulière sur leur sol, des pays comme l'Allemagne et les Pays-bas demeurent réticents aux programmes de régularisation à grande échelle, essentiellement en raison d'une opposition publique et politique forte.

11. En l'absence d'une politique globale, cohérente et unifiée en matière de régularisation, le thème suscite des tensions entre Etats membres, ceux qui s'y opposent arguant que les programmes seraient de nature à encourager davantage d'immigration clandestine, laquelle se propagerait aux pays voisins.

12. Pendant que l'Europe s'efforce d'harmoniser ses politiques migratoires, à une époque où les inquiétudes au sujet de la sécurité nationale vont croissantes, les organisations de la société civile, et en particulier les groupes de migrants, se mobilisent afin d'exiger la régularisation pour mettre fin à l'exploitation dont les immigrés sont souvent victimes dans leur vie quotidienne et au travail. La situation aux Etats-Unis a certes capté l'essentiel de l'attention en 2006, lorsque des millions d'immigrés sont descendus dans la rue pour réclamer une réforme de l'immigration, mais les migrants d'Espagne, de France et des Pays-Bas ne s'en sont pas moins mobilisés eux aussi, et en plus grand nombre.

13. Etant donné le besoin croissant et urgent pour l'Europe de contrôler l'immigration clandestine, et cela de manière aussi coordonnée que possible, les programmes de régularisation doivent être envisagés comme un instrument politique unique qui, allié à d'autres mesures (y compris la protection

des droits des migrants, des contrôles internes et externes accrus, des programmes individuels de retour et des partenariats pour le développement avec les pays d'origine), pourrait constituer un excellent moyen de gérer les migrations.

III. Définitions

14. La régularisation fait référence au processus consistant à offrir aux immigrés qui se trouvent illégalement dans un pays la possibilité de légaliser ou de normaliser leur statut migratoire, de façon temporaire ou permanente. D'une manière générale, la régularisation ne devrait pas être assimilée à la naturalisation, bien que la régularisation puisse constituer une première étape vers la naturalisation ou, inversement, vers le retour volontaire et la participation à des programmes de migration circulaire.

15. En général, les différents types de programmes de régularisation sont catégorisés de la manière suivante :

- **Les programmes humanitaires exceptionnels**, qui octroient des titres de séjour à des réfugiés, des demandeurs d'asile ou des individus dont les conditions de santé ne leur permettent pas de voyager⁵ ;
- **Les programmes de regroupement familial**, qui permettent aux membres d'une famille de retrouver un conjoint ou des enfants à l'étranger, ou de rester ensemble dans un pays, légalement, si tous les membres ne disposent pas du droit de résidence ;
- **Les programmes permanents ou continus**, qui fonctionnent sur une base individuelle ou au cas par cas et offrent un statut permanent aux immigrés qui résident dans le pays depuis un temps défini, qui se compte généralement en années.
- **Les programmes non renouvelables**, qui offrent en général aux candidats des permis de séjour et de travail provisoires expirant après un certain temps. Ces programmes, qui sont présentés comme exceptionnels et ponctuels, visent à régulariser les immigrés en grand nombre et se caractérisent par un délai de candidature restreint et un ensemble de critères stricts en matière d'emploi et de durée de séjour dans le pays d'accueil.
- **Les programmes de régularisation au mérite**, qui sont la forme la plus neuve et la moins expérimentée. L'idée qui les sous-tend est d'octroyer aux migrants des permis de séjour et de travail provisoires puis de les encourager à gagner le droit d'obtenir un permis prolongé ou permanent en remplissant divers critères, tels que la connaissance de la langue du pays d'accueil, la participation à des activités communautaires, l'obtention d'un emploi stable ou encore le fait de payer des impôts.

IV. Critères de régularisation

16. Si la plupart des pays de l'UE qui mettent en œuvre des programmes de régularisation ont recours à la variante non renouvelable, ils n'en imposent pas moins aux migrants de remplir un large éventail de conditions, ce qui distingue ces programmes des amnisties générales, qui s'appliquent à tous les immigrés clandestins. Les critères de régularisation les plus fréquents sont les suivants :

i. Emploi

17. Pour l'essentiel, les programmes non renouvelables exigent du candidat qu'il présente soit la preuve qu'il travaille depuis un certain temps, soit une offre d'emploi en bonne et due forme. Dans le cadre des lois de régularisation françaises de 1997-98, par exemple, il fallait produire la preuve écrite d'un parrainage par l'employeur. Le programme espagnol le plus récent demandait à l'employeur de

⁵ Le projet envisagé aux Pays-Bas de régulariser la situation de quelque 30 000 demandeurs d'asile déboutés ayant demandé l'asile avant 2001 est un exemple récent de programme humanitaire exceptionnel.

présenter directement la candidature au nom de l'immigré, de certifier qu'il l'emploierait encore pendant au moins six mois et d'adhérer à toutes les lois en vigueur en matière de travail et de sécurité sociale.

ii. Liens familiaux

18. Le regroupement familial est l'un des grands facteurs de l'immigration clandestine. Une fois les immigrés clandestins installés dans leur pays d'accueil pour y vivre et y travailler, ils veulent souvent que leur famille les rejoigne. Si l'octroi d'un statut légal aux conjoints et enfants est une pratique relativement rare dans la plupart des programmes de régularisation organisés, c'est tout de même quelque chose qui existe. Le programme français de 1997 avait largement pour but de favoriser le regroupement familial, et le nouveau programme espagnol offre cette possibilité au bout d'un an. Il arrive aussi que la Grèce réponde favorablement à des demandes de regroupement familial, mais les candidats doivent alors remplir des conditions de revenus drastiques.

iii. Durée de résidence

19. Le nombre d'années de résidence et de travail d'un migrant dans un pays peut parfois être une condition préalable à la régularisation, même si ce critère se fait plus rare en tant que tel. Le Royaume-Uni accorde des titres de séjour sans limitation de durée aux personnes qui résident continuellement dans le pays depuis 14 ans (7 ans pour les familles avec enfants).

iv. Liens ethniques

20. Il est rare qu'il faille faire la preuve de liens ethniques à des fins de régularisation, mais la Grèce en a toutefois fait une condition préalable pour octroyer des permis spéciaux de trois ans aux Grecs albanais. Depuis 2001, le pays a également accordé la nationalité grecque aux Grecs ethniques de Géorgie, du Kazakhstan, d'Ukraine et d'Ouzbékistan.

V. Historique des régularisations et nationalités concernées

21. Depuis 1981, la France, la Belgique, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni ont régularisé quasiment 4 millions d'immigrants par le biais de plus de 20 programmes de régularisation. Voici un bref examen des traits saillants de l'expérience de chaque pays en la matière, l'accent y étant mis sur les approches les plus récentes ou les plus réussies, ainsi qu'une description de la démographie des migrants concernés par ces programmes. L'annexe jointe au présent document présente un aperçu des différents critères utilisés, du nombre de personnes qui se sont portées candidates et du nombre de celles dont la situation a été régularisée dans le cadre desdits programmes au cours des 25 dernières années.

22. A ce tour d'horizon de différents pays européens s'ajoute l'exemple de la Fédération de Russie, où résideraient 8 millions d'immigrés clandestins, voire 12 millions selon certaines estimations. Ce pays présente un intérêt particulier dans la mesure où il a récemment commencé à s'attaquer à la question des régularisations en tant qu'élément d'une stratégie de révision impliquant d'importantes modifications de ses lois et pratiques en matière d'immigration.

VI. Espagne

23. L'Espagne a mené davantage de programmes de régularisation que tout autre pays européen. Depuis 1985, six programmes ont régularisé le statut de quelque 1,25 million d'immigrés. Les liens traditionnels qui unissent l'Espagne aux pays d'Amérique du Sud, la forte demande de main-d'œuvre immigrée peu qualifiée, l'importance de l'économie informelle, les faibles possibilités d'immigration légale et les difficultés à contrôler les flux migratoires illégaux ou à procéder à des expulsions ont conduit à un accroissement de la population immigrée clandestine.

24. Si les cinq premiers programmes espagnols ont souffert d'une considérable lourdeur bureaucratique et ont eu très peu d'effets sur la gestion des flux migratoires, celui de 2005 s'est fondé sur

une nouvelle approche, dont l'objectif essentiel a été de combiner les questions liées à l'emploi et la gestion des migrations. En ce qui concerne l'emploi, le programme s'est attaché à combattre l'économie souterraine, en amenant les travailleurs du secteur informel à rejoindre le secteur formel, luttant ainsi contre la concurrence déloyale, accroissant les recettes fiscales et les cotisations de sécurité sociale et favorisant l'intégration des immigrés clandestins. Dans le cadre de la lutte contre l'économie informelle, les inspections du travail ont été renforcées (elles devraient être portées à un demi million) et les amendes infligées aux employeurs augmentées. Du point de vue de la gestion des migrations, le programme a été assorti de mesures visant à élargir les possibilités d'immigration légale en vue de répondre aux besoins de main d'œuvre, tout en renforçant les contrôles aux frontières, notamment avec l'aide de l'agence de l'Union européenne, FRONTEX.

25. Le programme de 2005 prévoyait deux modes de dépôt de candidature : a) les employeurs pouvaient déposer des demandes au nom de migrants, en contrepartie d'un engagement à respecter pendant au moins six mois le droit du travail et de la sécurité sociale ; b) les migrants employés à temps partiel ou ayant plusieurs employeurs pouvaient se porter eux-mêmes candidats. En outre, afin de calmer les inquiétudes concernant la sécurité nationale et limiter la fraude, les migrants devaient également faire la preuve de leur identité, démontrer qu'ils étaient qualifiés pour accomplir leur travail, et présenter un casier judiciaire vierge.

26. D'après les informations dont dispose votre rapporteur, le programme 2005 s'est avéré un succès, malgré certains problèmes et questions non résolus. Le programme a résulté de la recherche d'un consensus entre le Gouvernement, les syndicats, les employeurs, la société civile et les régions. Il a été motivé par une réelle demande de toutes les parties concernées et a répondu aux besoins du marché du travail et de la société. Il convient de noter à cet égard que plus de 33 % des personnes dont la situation a été régularisée travaillaient comme personnel de maison, ce qui explique en partie le fort soutien du public à ce programme, de nombreuses familles ayant ainsi eu la possibilité de régulariser leur situation à la fois en tant qu'employeurs et que salariés. Il faut également souligner que la majorité des immigrés clandestins venaient de pays d'Amérique du Sud, avec lesquels les espagnols partagent une langue commune et ont des affinités traditionnelles. Le second grand groupe venait d'Europe centrale et de l'Est, les personnes originaires d'Afrique sub-saharienne ne constituant qu'une relative minorité. L'image d'une Espagne régularisant la situation de milliers de boat people africains ayant une visibilité sociale importante correspond peut-être à l'idée que se font ses voisins européens, mais elle est loin de la réalité.

27. L'impact des programmes de régularisation espagnols sur l'économie souterraine ne devrait pas non plus être sous-estimé, ceux-ci ayant permis de faire sortir plus de 550 000 travailleurs de l'illégalité et de les inscrire dans les registres de la sécurité sociale, avec le surcroît de recettes fiscales et de cotisations de sécurité sociale que cela implique. Les employeurs ont également commencé à réfléchir à deux fois avant de recruter des immigrés clandestins, compte tenu des mesures répressives mises en place pour supprimer ces pratiques (inspections, amendes).

28. Vu la nature des programmes de régularisation, il n'est pas étonnant que celui de 2005 ait donné lieu à de nombreuses critiques. L'opposition politique a soulevé la question de l'« effet d'attraction » que pourrait provoquer ce programme et a évoqué l'inquiétude suscitée par la hausse de l'immigration parmi les espagnols, 65 % d'entre eux ayant déclaré craindre que l'immigration ne devienne un problème à l'avenir. L'opposition a également fait valoir qu'en régularisant la situation d'un grand nombre de personnes, on ne faisait que reporter les problèmes et que lorsque l'économie commencerait à décliner, les écueils d'un tel programme apparaîtraient au grand jour. Il a en outre été avancé que les autorités centrales avaient retiré tous les avantages financiers du programme de régularisation et ne les avaient pas suffisamment partagés avec les régions.

29. En ce qui concerne « l'effet d'attraction », votre rapporteur tient à faire le commentaire suivant : s'il reconnaît que le programme de 2005 peut avoir créé un effet d'attraction, il ne faudrait toutefois pas lui accorder une importance démesurée. Il existe, selon lui, de nombreux autres facteurs d'incitation bien plus préoccupants, tels que l'existence d'une économie souterraine florissante et l'existence de possibilités d'emploi dans le secteur informel. Les mesures combinées qui ont été prises pour lutter

contre l'immigration clandestine - en offrant des possibilités suffisantes d'immigration légale - et contre l'emploi illégal ont, selon le rapporteur, atténué l'effet d'attraction qu'a pu susciter le programme de régularisation de 2005.

30. Votre rapporteur a relevé un certain nombre de problèmes connexes, liés au programme de régularisation de 2005. Les immigrés clandestins demeurent nombreux en Espagne, même si le chiffre parfois cité d'un million semble exagéré. Tous les problèmes relatifs au recrutement légal des migrants n'ont pas été résolus, et comme d'autres pays d'Europe, l'Espagne continue de se battre pour renégocier certains accords de réadmission avec de nombreux pays. Sur le plan pratique, les services sociaux se sont démenés pour inscrire tous les nouveaux arrivants dans le registre de la sécurité sociale, ce qui a créé des tensions administratives et grevé les ressources. Les partenaires européens de l'Espagne se sont plaints de ne pas avoir été informés des projets de régularisation espagnols, ce que les autorités reconnaissent rétrospectivement comme une omission importante.

31. Votre rapporteur tient à faire un commentaire sur l'inquiétude selon laquelle les immigrés dont la situation a été régularisée en Espagne pourraient se déplacer dans d'autres pays d'Europe et constituer une charge pour d'autres Etats membres. A son avis, cette inquiétude est infondée, étant donné qu'une régularisation en Espagne ne donne pas le droit de se déplacer et de travailler ailleurs en Europe. En outre, il est peu probable qu'un immigré dont la situation a été régularisée en Espagne veuille échanger une situation régulière contre une situation irrégulière dans un autre pays d'Europe.

32. D'autres leçons restent, à l'évidence, à tirer du programme de régularisation espagnol de 2005. Il reste que, selon votre rapporteur, il a apporté une solution à une situation critique, trouvant un juste équilibre entre, d'une part, le respect des droits de l'homme et la prise en compte des besoins humanitaires de nombreux immigrés clandestins et, d'autre part, les besoins économiques et le respect du droit, tout en luttant contre l'économie souterraine. L'Europe peut par conséquent apprendre et tirer parti de l'expérience de régularisation espagnole.

i. Nationalités concernées

33. Les Sud-Américains, Marocains et Roumains forment la majorité des candidats au programme espagnol de 2005, les pays les plus représentés étant l'Equateur (21%), la Roumanie (17%), le Maroc (13%), la Colombie (8%) et la Bolivie (7%).⁶

VII. Italie

34. L'Italie a mis en œuvre cinq programmes qui ont permis, en 25 ans, de régulariser 1,4 million d'immigrés. Comme en Espagne, l'immigration clandestine y est en grande partie le fait d'une économie souterraine importante, d'une demande forte de main-d'œuvre étrangère bon marché, de frontières poreuses et de possibilités limitées en matière d'immigration légale. Entre 65 et 75 % des immigrés clandestins présents sur le sol italien ont un visa ou un permis de travail périmé. Bien qu'ils aient tous eu pour objectif déclaré de contrôler l'économie souterraine et de faire "table rase" de l'immigration clandestine, ces programmes ont en réalité rencontré de nombreux obstacles, parmi lesquels une incapacité bureaucratique à traiter les candidatures dans un délai raisonnable, la résistance des employeurs qui ne voulaient pas parrainer les migrants, un faible appui de la part des autorités publiques, et le fait que les immigrés perdent leur statut à l'expiration de leur permis. En l'absence d'autres mécanismes pour contrôler l'immigration clandestine ou offrir la possibilité d'obtenir le statut de résident permanent, les programmes de régularisation constituent la principale stratégie de l'Italie pour gérer les flux migratoires clandestins.

⁶ Arango, Joaquin et Maia Jachimowicz, "Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach", Migration Information Source, 1er septembre 2005.

i. Nationalités concernées

35. Les migrants régularisés au titre des programmes italiens de 2003 sont originaires de diverses zones géographiques. Les 15 premiers pays d'origine des migrants régularisés sont (par ordre décroissant) : le Maroc, la Roumanie, l'Albanie, l'Ukraine, la Chine, les Philippines, le Sénégal, la Tunisie, l'Equateur, l'ex-Yougoslavie, le Pérou, le Moldova, le Nigeria, le Sri Lanka, le Pakistan et l'Inde.

VIII. Grèce

36. L'immigration de masse y étant un phénomène relativement nouveau, la Grèce a mis en œuvre trois programmes de régularisation depuis 1998. Bien que le pays connaisse, à l'instar de ses homologues européens, des flux migratoires divers, plus de 67 % des immigrés viennent d'Albanie. Une très importante économie souterraine et des lois restrictives en matière d'immigration perpétuent la présence d'une vaste population d'immigrés clandestins. Les programmes de régularisation expérimentés par la Grèce ont, par le passé, été critiqués pour leur mauvaise organisation et l'insuffisance de données disponibles, le manque de supervision du Gouvernement, l'absence de mesures d'accompagnement visant à contrôler l'emploi illégal de migrants et l'absence de mesures visant à contrôler les flux migratoires et à intégrer les immigrés⁷.

37. Le dernier programme de régularisation, mené en 2005-2006, a été amélioré dans plusieurs de ces domaines. Il a donné lieu à quelque 170 000 candidatures, sur une population totale d'immigrés clandestins⁸ se situant, selon les estimations, entre 200 000 et 400 000 personnes⁹. L'objectif de ce programme, comme des programmes passés, a été de transformer les emplois illégaux en emplois légaux, tout en améliorant la situation de nombreuses personnes vivant en situation irrégulière.

38. Certaines conditions administratives ont été assouplies par l'unification des demandes de permis de travail et de titres de séjour, des campagnes d'information ont été organisées pour informer les migrants de la nouvelle législation, un programme cohérent d'intégration a été adopté par le ministère de l'Intérieur et un certain nombre de mesures d'accompagnement ont été prises, telles que l'introduction de sanctions sévères pour les entreprises qui emploient des immigrés clandestins (amendes de 3 000 à 15 000 € et peines de prison de 3 à 6 mois).

39. Le programme a néanmoins donné lieu une nouvelle fois à de nombreuses critiques. De longues queues ont été observées devant les bureaux des autorités locales chargées de traiter les demandes, d'importants retards ont été enregistrés dans les hôpitaux publics pour obtenir les certificats de santé, des difficultés ont été signalées pour obtenir les timbres de la sécurité sociale et la durée du programme a dû être prolongée de quatre mois pour permettre aux personnes d'accomplir toutes les formalités. De nombreux immigrés n'ont pu se porter candidats en raison de conditions trop restrictives (documents requis, coût élevé des timbres d'assurance, etc.). Certaines conditions ont toutefois été assouplies au cours du programme pour permettre à davantage d'immigrés d'en bénéficier.

40. Des critiques ont également été formulées concernant l'absence de mesures d'accompagnement adéquates pour éviter l'immigration clandestine à l'avenir : absence de possibilités d'immigration légale pour répondre aux besoins du marché du travail, absence de progrès dans la mise en œuvre du programme d'intégration proposé, non application des sanctions prévues contre les entreprises qui emploient des immigrés clandestins et difficultés à exécuter les décisions d'expulsion, faute d'accords de réadmission avec de nombreux pays tiers.

⁷ Pour une analyse détaillée, voir *Illegal immigrants in Greece: State approaches, their profice and social situation* Costas N. Kanellopoulos, Maria Gregou and Athanasios Petralias (Centre de planification et de recherche économique, Point de contact national du REM.).

⁸ Il convient de noter à cet égard que parmi cette population, certaines personnes peuvent avoir vu leur situation régularisée ou avoir eu un statut régulier par le passé, mais sont depuis retombées dans l'illégalité.

⁹ Pour une description plus complète du dernier programme de régularisation mis en œuvre en Grèce, voir *New elements of Greek policies concerning irregular migrants: the policy of regularisation of unauthorised migrants* by Jennifer Cavounidis CDMG (2006) 56.

41. Le dernier programme de régularisation grec a cependant été largement soutenu par la société civile, les immigrés et le Médiateur grec,¹⁰ même si beaucoup ont pensé qu'il n'était pas allé assez loin et si de nombreux immigrés clandestins n'ont pu répondre aux strictes conditions exigées (preuve de résidence dans le pays avant le 31 décembre 2004). Ces dernières ont cependant été fixées dans un esprit de compromis, afin d'éviter d'encourager une nouvelle vague d'immigration clandestine dans le pays. Cet esprit de compromis transparait également dans la durée de validité du titre de séjour accordé, à savoir un an renouvelable pour deux ans, puis pour deux autres années avec la possibilité d'obtenir par la suite un titre de séjour de longue durée. Ce système progressif d'octroi de titres de séjour montre que le programme de régularisation grec ne peut être assimilé à un programme de naturalisation. Il laisse en outre toutes les possibilités ouvertes aux immigrés, qui peuvent choisir de rester ou de retourner dans leur pays d'origine.

i. Nationalités concernées

42. Les Albanais représentent la majorité des immigrés régularisés par les programmes de la Grèce. Les autres nationalités concernées ont été, par ordre d'importance, les Bulgares, les Roumains, les Pakistanais et les Ukrainiens. Le vaste littoral et la position géographique de la Grèce rendent ce pays particulièrement attractif pour les immigrés clandestins, à la fois en tant que pays de destination et de transit.

IX. Portugal

43. Après avoir mis en œuvre trois programmes de régularisation depuis 1992, le Portugal a fait progressivement évoluer son approche pour tenter de combler les lacunes de chacun de ces programmes et de répondre à ses besoins changeants en termes de main-d'œuvre. En conséquence, si ses deux programmes précédents souffraient d'un manque de publicité et de sensibilisation auprès des communautés de migrants et rencontraient des problèmes d'ordre bureaucratique, celui de 2001 faisait partie intégrante d'une initiative plus large visant à promouvoir l'immigration légale en fonction des besoins du marché du travail portugais, à intégrer les immigrants dans la société et à combattre l'immigration clandestine en contrôlant l'entrée, le séjour et le départ des étrangers sans papiers. Le programme de 2001 a aussi ouvert aux migrants la possibilité de devenir résidents permanents après avoir renouvelé quatre fois leur permis. En 2003, cependant, le gouvernement a institué un système obligeant les employeurs à sortir du pays pour recruter des travailleurs étrangers, ce qui a efficacement découragé l'embauche de main-d'œuvre étrangère sur le territoire national. Cette nouveauté est critiquée, tout comme le temps considérable qu'a pris le traitement de nombre des candidatures à la régularisation.

i. Nationalités concernées

44. Si les migrants originaires des pays africains lusophones que sont l'Angola, le Cap-vert et la Guinée-Bissau représentent entre 12 et 21 % des permis de résidence permanente délivrés dans le cadre du programme de régularisation de 2001, ce sont les immigrés provenant du Brésil et de l'Europe de l'Est, en particulier de l'Ukraine, qui composent entre 18 et 29 % des bénéficiaires, les pays est-européens recueillant entre 44 et 55 % de l'ensemble des permis accordés.¹¹

X. France

45. La France a une longue histoire de flux migratoires en provenance de ses anciennes colonies nord-africaines, et l'on estime que pratiquement 65 % de l'immigration vers le pays relève du regroupement familial. Depuis 1981, elle a mis en œuvre deux programmes de régularisation à grande

¹⁰ Pour de plus amples commentaires sur la nouvelle loi relative à l'immigration et le programme de régularisation, voir *2005 Annual Report Summary, The Greek Ombudsman*, page 10.

¹¹ Marques, José Carlos et Pedro Góis, "Legalization Processes of Immigrants in Portugal", in *Amnesty for Illegal Migrants?*, Friedrich Heckmann et Tanja Wunderlich, eds. (Bamberg: European Forum for Migration Studies, 2005).

échelle, chacun offrant un statut légal permanent à de très nombreux migrants. L'un des buts déclarés de ces programmes, et de la politique migratoire française en général, est de faciliter l'intégration économique et sociale des immigrés en France. Les lois Chevènement de 1997 visaient également à donner un statut légal à ceux qui cherchaient à regrouper leur famille et aux familles avec enfants. Puis, en 1998, une loi a été promulguée qui autorisait les étrangers présents dans le pays depuis au moins 10 ans à se porter candidats à un statut légal, au cas par cas. Toutefois, la nouvelle loi française en matière d'immigration, adoptée en juillet 2006, a aboli ce système et envisage une toute nouvelle approche en termes de gestion des migrations.

46. La nouvelle loi favorise explicitement le recrutement d'immigrés qualifiés, restreint l'accès à la résidence et à la citoyenneté, et pose des limites drastiques à l'immigration visant au regroupement familial. En outre, le gouvernement, offrant là une illustration des quelques exemples récents de stratégie d'expulsion agressive des pays de l'UE, a déjà reconduit des milliers de personnes à la frontière, y compris nombre de familles comptant des enfants en âge scolaire, au motif qu'elles ne disposaient pas des documents requis.

47. La nouvelle loi autorise le gouvernement à embaucher des travailleurs immigrés en fonction des besoins de certaines professions ou zones géographiques. Ces migrants qualifiés doivent aussi apporter la preuve qu'ils sont en mesure de contribuer au développement économique, culturel ou intellectuel de la France et de leur pays d'origine, et se voient octroyer des visas de trois ans. Le migrant doit rentrer dans son pays d'origine dans les six ans.

48. Le regroupement familial suppose maintenant que l'immigré accepte explicitement les valeurs françaises d'égalité entre les hommes et les femmes, de monogamie, de même que le caractère laïc de l'Etat français. De plus, les familles immigrées doivent prouver qu'elles peuvent subvenir aux besoins de tous leurs membres, sans l'aide de l'Etat.

49. L'une des grandes nouveautés de la loi réside dans l'abolition du lien entre le temps passé en France et l'attribution d'un permis de séjour. Au lieu de cela, le statut de résident permanent et la citoyenneté seront accordés au cas par cas, suivant une démarche qui s'appuiera largement sur de nouveaux critères d'intégration, comme le fait d'avoir pris des cours de français et d'instruction civique.

50. Cette nouvelle loi constitue un développement audacieux de l'approche adoptée par de nombreux Etats de l'UE en matière de politique migratoire ; il est par conséquent intéressant de suivre le cas français afin de voir s'il s'avère à même de gérer l'immigration clandestine avec succès.

i. Nationalités concernées

51. Les migrants régularisés au titre des lois Chevènement de 1997-98 venaient essentiellement des pays d'Afrique du Nord que sont l'Algérie (16 %) et le Maroc (12 %), les autres étant originaires de Chine, de République démocratique du Congo et de Tunisie.

XI Belgique

52. La seule expérience de la Belgique en matière de programmes de régularisation à grande échelle remonte à 2000, à la suite d'importantes manifestations de groupes d'immigrés. Cela dit, contrairement à ses homologues d'Europe de Sud, la démarche belge n'avait pas de motifs économiques et n'en a donc pas fait un critère de régularisation. Au lieu de cela, elle a posé comme condition à la régularisation que l'immigré attende depuis quatre ans (trois pour les familles avec enfants) de voir trancher sa demande d'asile, ou qu'il soit gravement malade ou incapable de rentrer dans son pays pour des raisons humanitaires, ou encore qu'il se trouve dans le pays depuis plus de six ans.

i. Nationalités concernées

53. Les Congolais et les Marocains ont constitué l'essentiel des personnes concernées, avec respectivement 17,6 % et 12,4 % des demandes. Le Rwanda, le Burundi et d'autres pays d'Afrique

subsaharienne ont également été fortement représentés.

XII. Luxembourg

54. Le Luxembourg a mis en œuvre son seul programme de régularisation à grande échelle en 2001, en réaction au grand nombre de réfugiés d'ex-Yougoslavie, y inclus le Kosovo, qu'il avait accueillis dans les années 1990. Il voulait surtout régulariser le statut des demandeurs d'asile qui avaient été déboutés, mais il a cherché à le faire en concertation avec les secteurs du pays les plus touchés par le manque de main-d'œuvre. En s'efforçant de répondre aux besoins tant des migrants que des employeurs, ce programme a été salué comme innovant ; toutefois, il a finalement eu du mal à atteindre ses objectifs, étant donné que le nombre de candidats réel était très faible et que beaucoup d'employeurs ne souhaitaient pas embaucher d'immigrés, peut-être en raison de l'obligation pour les demandeurs d'avoir un passeport.

i. Nationalités concernées

55. 75 % des immigrés régularisés étaient des réfugiés originaires d'ex-Yougoslavie.

XIII. Royaume-Uni

56. Bien que le Royaume-Uni compte une vaste population d'immigrés clandestins, il n'a jamais entrepris de régularisation à grande échelle, préférant s'en remettre au cas par cas d'un système qualifié de "concession de longue période de résidence", qui offre des permis de séjour illimités aux personnes qui ont séjourné sans interruption dans le pays pendant 14 ans (7 ans pour les familles avec enfants).

57. Le programme exceptionnel et non renouvelable du Royaume-Uni a octroyé en 1998 des permis de 12 mois à un petit nombre de travailleurs domestiques. Le nombre très restreint de candidats est très certainement lié aux critères d'attribution, qui exigeaient des travailleurs qu'ils aient un passeport valide, qu'ils puissent prouver qu'ils étaient en mesure de subvenir à leurs besoins, et qu'ils soient entrés légalement dans le pays dans le but explicite d'être employés comme travailleurs domestiques.

58. Enfin, il faut signaler que lorsque les Etats candidats d'Europe de l'Est ont rejoint l'UE le 1er mai 2004, les immigrés clandestins originaires de ces Etats qui travaillaient au Royaume-Uni avant cette date ont été autorisés à conserver leur emploi au Royaume-Uni, à condition de se faire enregistrer – programme de régularisation de convenance qui a permis aux migrants de continuer à travailler dans les secteurs où on avait besoin d'eux sans l'inconvénient de devoir rentrer dans leur pays d'origine.

i. Nationalités concernées

59. Le programme de régularisation des travailleurs domestiques a offert un statut légal à des immigrés provenant pour l'essentiel du Sri Lanka et des Philippines.

XIV. Pays-bas

60. Au fil des années, on a enregistré un nombre très faible de programmes de régularisation et de migrants régularisés aux Pays-Bas.

61. 10 416 travailleurs migrants irréguliers (principalement des Marocains et des Turcs) ont obtenu un permis de séjour en 1975.

62. Dans les années 90, un programme de régularisation a été mis en place pour ceux qui se trouvaient depuis longtemps aux Pays-Bas. Sur les 1 379 demandes, 679 ont été acceptées et 700 rejetées.

63. En 1995, un deuxième programme de régularisation a été établi pour le même groupe cible. 1 125 demandes ont été déposées dont 106 ont été acceptées et 1 119 rejetées. Ce programme s'est

poursuivi en 1999 ; il a engendré 8 000 demandes de régularisation dont plus de 2 200 ont été acceptées et 6 000 environ rejetées. Un grand nombre de personnes déboutées ont déposé un recours judiciaire, resté en suspens pendant de nombreuses années.

64. En 2003, un programme de régularisation a été établi pour les demandeurs d'asile qui, à cause de retards imputables au gouvernement, ont attendu pendant cinq ans ou plus qu'une décision soit prise sur leur première demande. 5 800 dossiers ont été examinés ; 2 079 personnes ont obtenu un permis de séjour et 3 703 ont été déboutées.

65. En juin 2007, le Parlement néerlandais a voté pour permettre à environ 30 000 demandeurs d'asile déboutés de rester dans le pays. Il s'agissait de personnes qui avaient demandé l'asile avant 2001¹²

XV. Russie et autres Etats de la CEI

66. Il est utile de mentionner la situation unique qui prévaut en Russie et dans les autres pays de la CEI depuis la dissolution de l'Union soviétique. Si aucun pays, en dehors de la Russie, n'a entrepris le type de programmes de régularisation évoqués plus haut, la Russie permet néanmoins aux ressortissants de la CEI, depuis de nombreuses années, de vivre et de travailler sur son territoire, et elle a signé des accords bilatéraux avec chacun des 11 pays de la Communauté afin de mieux contrôler l'immigration clandestine. Cependant, on estime que 8 millions d'immigrés clandestins originaires du Caucase, de Chine, du Vietnam et d'Asie centrale vivraient et travailleraient actuellement en Russie.

67. Il convient de noter que la Russie a régulièrement régularisé la situation des « cas anciens » (selon la dénomination du Gouvernement) de citoyens de l'Ex-URSS arrivés en Fédération de Russie dans les années 1990. À titre d'exemple, en 2005, plus de 300 000 personnes ont été régularisées dans ce contexte et ont obtenu la nationalité russe.

68. Il est important de noter que la Fédération de Russie s'emploie depuis peu à gérer l'immigration clandestine et à tirer parti de ses effets positifs plutôt qu'à lutter contre elle¹³. En 2005, le « principe d'une régularisation des immigrés clandestins originaires des Etats de la CEI bénéficiant de régimes d'exemption de visa avec la Fédération de Russie » a été approuvé et il a été décidé de lancer, sur une petite échelle, un projet pilote visant à régulariser la situation des immigrés clandestins dans 10 provinces russes. Ce projet a révélé un certain nombre de problèmes auxquels il convient de prêter attention, tels que la nécessité d'allouer des ressources supplémentaires aux administrations afin qu'elles puissent procéder aux régularisations, les difficultés liées à l'obligation d'enregistrer un lieu d'habitation, les dangers qu'il y a à lier la régularisation directement à l'employeur (lier le salarié à l'employeur) et l'impossibilité pour les travailleurs indépendants de régulariser leur situation.

69. Cette nouvelle approche de la gestion des migrations a conduit la Russie à adopter récemment un certain nombre de lois et de règlements visant à simplifier les procédures relatives au séjour des ressortissants étrangers et à réduire le nombre d'immigrés clandestins. Ces lois et règlements, non seulement élargissent les possibilités d'immigration légale, mais permettent aussi de régulariser un grand nombre de clandestins¹⁴. Ils sont une réponse aux procédures trop bureaucratiques d'octroi de permis de travail et aux conditions excessives posées à l'obtention des titres de séjour, qualifiées par le Président Poutine de « barrières administratives notoires »¹⁵.

¹² L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a examiné la situation de ces personnes dans sa Résolution 1483 (2006) intitulée « Politique de retour pour les demandeurs d'asile déboutés aux Pays-Bas ». Voir également le Document 10741, Rapport établi par M^{me} Zapfl-Helbling sur ce sujet.

¹³ Pour de plus amples informations, voir *Nouvelles réponses aux défis posés par la migration irrégulière en Russie*, Irina Ivakhnyuk, CDMG (2006) 67

¹⁴ Pour un commentaire concernant ces lois et réglementations, voir *General Comments by the International Migration Law and Legal Affairs Department of the IOM to Certain Laws and Regulations of the Russian Federation Governing Migration* (février 2007).

¹⁵ S'exprimant devant le Conseil national de sécurité de la Fédération de Russie le 17 mars 2005.

70. Le projet pilote et les nouveaux règlements et lois ont eu pour effet d'engager un processus de régularisations massives en Fédération de Russie. A la fin du mois d'avril 2006, 1,4 millions d'immigrés clandestins ont été régularisés dans le cadre d'une procédure simplifiée aux termes de laquelle les employeurs doivent se porter garants pour des immigrés clandestins qui travaillent pour eux et régler une amende de 3 000 roubles par personne en situation irrégulière. En ce qui concerne les obligations administratives, les immigrés clandestins devaient faire la preuve de leur présence en Russie depuis au moins 3 mois avant leur enregistrement.

71. La Russie a par conséquent engagé, par le biais de ces nouveaux règlements et lois, un processus de régularisation d'un grand nombre d'immigrés clandestins, que l'Organisation internationale pour les migrations a qualifié d'« avancée majeure dans le développement d'une politique de l'immigration équilibrée et bien coordonnée en Fédération de Russie¹⁶ ». Il est cependant trop tôt pour tirer des conclusions sur le programme de régularisation en cours, et votre Rapporteur estime que la Commission des migrations, des réfugiés et de la population devrait en examiner périodiquement les progrès.

XVI. Raisons d'être des programmes de régularisation

72. Il y a différentes raisons pour lesquelles un pays peut entreprendre un programme de régularisation, notamment pour réduire la portée de l'économie souterraine et accroître les contributions fiscales et de sécurité sociale, pour améliorer la situation économique et sociale des immigrés, pour obtenir plus d'informations et davantage de contrôle sur la population des sans-papiers, pour combler les lacunes des programmes précédents, pour renforcer l'état de droit, et pour pourvoir les postes dont les natifs ne veulent pas. L'étude de chaque logique, l'une après l'autre, pointe les forces et les faiblesses de ces arguments et montre où chacune a besoin d'aller plus avant.

i. Réduire le nombre de sans-papiers

73. Pour de nombreux pays, l'un des premiers objectifs des programmes de régularisation qu'ils mettent en œuvre est de réduire le nombre de personnes qui vivent illégalement sur leur territoire. Il s'agit d'un facteur décisif en faveur de la régularisation, dans les pays où, en deux décennies, les immigrés ont commencé à former un pourcentage de plus en plus grand de la population d'ensemble. Par exemple, en 2001, la Grèce comptait plus de 7 % d'étrangers, contre 1,6 % en 1991. En Italie, la population étrangère a fait un bond, passant de 0,6 % en 1991 à 3,4 % en 2004.

74. La plupart des experts s'accordent à dire que quelque soit l'impact de la régularisation sur le nombre d'immigrés clandestins, il n'est presque toujours que temporaire. En fait, le nombre de migrants continue de croître dans l'ensemble de l'Europe, et rien ne laisse à penser que la tendance doive s'inverser à court terme. Etant donné que les raisons de migrer sont essentiellement économiques et alimentées par des réseaux, il est peu probable que les programmes de régularisation puissent avoir beaucoup d'effet à eux seuls. Cela dit, il est nécessaire de mieux étudier l'impact des régularisations sur le nombre de sans-papiers.

ii. Réduire la portée de l'économie souterraine et accroître les contributions fiscales et de sécurité sociale

75. Les pays où s'est développée une économie souterraine importante ont tendance à attirer les immigrés clandestins qui cherchent un accès facile à l'emploi, en particulier l'Espagne, la Grèce et l'Italie. Le manque de possibilités d'emploi légal au sein de l'UE et la réglementation relativement stricte du marché du travail font que les immigrés clandestins, même qualifiés, n'ont pas d'autre choix que de travailler dans le secteur informel. Les programmes de régularisation sont souvent présentés comme une manière de réduire l'économie clandestine et d'accroître les contributions fiscales et de sécurité sociale. Il n'a malheureusement pas été largement démontré que les programmes de régularisation avaient par le

¹⁶ Voir *General Comments by the International Migration Law and Legal Affairs Department of the IOM to Certain Laws and Regulations of the Russian Federation Governing Migration* (février 2007), page 14.

passé eu un impact majeur sur l'économie souterraine. Le récent programme mis en œuvre en Espagne ainsi que le processus de régularisation en cours en Russie laissent pourtant entrevoir les signes encourageants d'une contribution à la réduction de l'économie souterraine dans ces deux pays. Il convient cependant de noter que, pour une raison ou une autre, de nombreuses personnes demeurent dans l'illégalité, comme cela a été observé en Grèce où on estime que près de 40 % des immigrés restent dans l'économie souterraine, malgré les efforts déployés pour les régulariser. Davantage d'informations sur l'impact des régularisations sur l'économie informelle seraient nécessaires. Les données relatives aux recettes fiscales et aux cotisations de sécurité sociale sont toutefois plus encourageantes. D'après des statistiques récentes, les cotisations de sécurité sociale auraient augmenté de 3 % en Espagne depuis le programme de régularisation de 2005.

iii. Mieux respecter les droits de l'homme et la dignité des migrants et réduire l'exploitation

76. Une poignée d'Etats, dont la France, la Belgique et le Luxembourg, cherchent à régulariser leurs immigrés clandestins pour des raisons humanitaires, ou bien pour faciliter l'intégration économique et sociale des migrants sur leur territoire. Cependant, le nombre élevé de migrants qui, aujourd'hui, vivent et travaillent clandestinement dans les pays du Conseil de l'Europe appelle l'attention des Etats membres. Les immigrés clandestins sont vulnérables à l'exploitation et la discrimination au travail. Il arrive qu'on les force à vivre dans des logements insalubres, qu'on leur refuse l'accès aux soins de santé et autres avantages sociaux, et que leurs enfants connaissent des difficultés pour être scolarisés.

77. Bien qu'il puisse paraître étrange à certains que l'on justifie la régularisation par la nécessité de respecter les droits de l'homme, les instruments internationaux en la matière insistent pourtant on ne peut plus clairement sur les droits auxquels peuvent prétendre les immigrés, quel que soit leur statut, notamment en ce qui concerne la non-discrimination fondée sur l'origine nationale.¹⁷

78. L'avancée la plus significative dans le domaine de la protection des droits des migrants est la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles, entrée en vigueur en avril 2003. Celle-ci a plusieurs objectifs : améliorer la condition des travailleurs migrants et de leurs familles en développant le droit international, insister sur les difficultés rencontrées par ces personnes et reconnaître les droits des immigrés clandestins. Pourtant, seuls trois Etats membres du Conseil de l'Europe (Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine et Turquie) ont jusqu'à présent ratifié cette Convention.

79. L'Assemblée parlementaire est particulièrement préoccupée par la nécessité de protéger et de clarifier les droits des immigrés clandestins. C'est pourquoi elle a adopté la Résolution 1509 (2006) et la Recommandation 1755 (2006) sur les droits fondamentaux des migrants irréguliers¹⁸, reconnaissant par là même que les programmes de régularisation offrent des garanties importantes pour la protection des droits des personnes en situation irrégulière¹⁹.

iv. Obtenir davantage d'informations et de contrôle sur les sans-papiers :

80. Les programmes de régularisation peuvent fournir des informations importantes sur la démographie et la présence des migrants sur le marché du travail. Ces informations peuvent aider les pays à élaborer des stratégies pour gérer les migrations futures et à cibler des programmes de services sociaux.

¹⁷ Voir en particulier la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), Articles 2 et 7 ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), Article 26, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), Article 2 ; la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), Article 14 et le Protocole n°12 à la CEDH.

¹⁸ Voir aussi le rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population sur les droits fondamentaux des migrants irréguliers, rapporteur, Ed van Thijn, (Pays-Bas, SOC), Doc 10924

¹⁹ Résolution 1509 (2006) sur les droits des migrants irréguliers, para 16.5

v. *Comblent les lacunes des programmes précédents*

81. Certains pays, tout particulièrement la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne, ont dû recourir à plusieurs programmes de légalisation successifs lorsque les précédents n'atteignaient pas les objectifs voulus. Si elles ne constituent pas une raison essentielle de mettre en œuvre un programme, les régularisations récurrentes donnent aux Etats une autre chance de régler le problème.

vi. *Renforcer l'état de droit et la sécurité nationale*

82. La sécurité nationale est devenue l'une des préoccupations majeures des nations européennes ; or, une population clandestine qui vit dans l'ombre est plus susceptible d'échapper à la détection dans les cas d'implication criminelle. En même temps, le fait pour un migrant d'être en situation irrégulière peut ne lui laisser d'autre choix que de s'engager dans des activités illégales, si c'est pour lui la seule manière de subvenir à ses besoins de base. Parce qu'elle suppose une comptabilisation de la population irrégulière, la régularisation peut considérablement appuyer les entreprises de sécurité nationale. En sortant une population de l'ombre, ces programmes peuvent également lutter contre la criminalité en son sein. De plus, les immigrants acceptent souvent des emplois dont les natifs ne veulent pas – les plus sales, les plus dangereux et les plus précaires, ceux qui ne paient pas, ne donnent droit qu'à peu d'avantages, voire aucun, et/ou les exposent à des risques de blessure ou de mort. Les programmes de régularisation peuvent obliger les employeurs à respecter les règles, rendant ces emplois plus sûrs pour les migrants.

vii. *Répondre aux besoins du marché du travail local*

83. Le vieillissement de la population des adultes en âge de travailler dans les pays membres de l'OCDE, combiné à de faibles taux de natalité, entraîne une grave pénurie de main-d'œuvre dans divers secteurs, tout particulièrement les services à domicile, l'agriculture et la manufacture peu qualifiée. Les programmes de régularisation sont de nature à aider les pays hôtes à résorber légalement leur manque de main-d'œuvre, tout en offrant aux employeurs une alternative à l'embauche illégale.

XVII. Impact de la régularisation sur les immigrants

84. La régularisation ne bénéficie pas seulement au pays hôte ; elle peut aussi avoir un effet positif sur la situation économique et sociale des immigrants :

i. *en réduisant l'exploitation des travailleurs par les employeurs*

85. Comme indiqué plus haut, les conditions de travail non réglementées et dangereuses, de même que le sous-paiement ou le non-paiement des salaires, sont des problèmes graves et répandus pour les immigrants clandestins. Lorsque les migrants sont employés de manière officielle, non seulement ils disposent de davantage de moyens pour déposer des plaintes formelles contre les employeurs peu scrupuleux, mais les patrons se risquent également moins à l'exploitation.

ii. *en offrant aux migrants un meilleur accès aux emplois mieux payés ou à la formation continue*

86. Même lorsque les immigrants sont qualifiés, la menace supposée ou réelle de l'expulsion peut les amener à accepter des emplois dans des secteurs où les salaires sont plus faibles. Etant donné que la rémunération des migrants irréguliers est généralement inférieure à celle des natifs ou des migrants réguliers, le fait de permettre aux immigrants d'être employés légalement les rend plus à même d'utiliser leur capital humain pour prétendre à des emplois mieux payés ou décrocher la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences professionnelles, qu'ils pourront mettre au service de leur pays d'accueil. Cependant, leurs chances d'approfondir leurs connaissances dépendent pour l'essentiel des ressources disponibles pour la formation dans le pays hôte et du type de permis qu'ils détiennent – les migrants disposant d'un permis temporaire ou très court seront moins susceptibles d'avoir la motivation nécessaire pour élargir leurs compétences.

iii. en réduisant la délinquance

87. Sorti de l'illégalité, un immigré obtiendra plus aisément un emploi licite et sera moins tenté, en dernier ressort, d'avoir recours à des activités criminelles pour subvenir à ses besoins.

iv. en améliorant la mobilité verticale, l'intégration sociale et les compétences linguistiques

88. Les programmes de régularisation bien organisés, en particulier ceux qui donnent lieu à des titres de séjour permanents ou à long terme, peuvent avoir un effet bénéfique sur l'intégration sociale et les connaissances linguistiques des migrants, ouvrant ainsi la voie à la mobilité verticale pour les générations à venir. Même si la plupart des études complètes sur ce thème ont été réalisées sur des immigrés régularisés aux Etats-Unis, les résultats sont encourageants. Les recherches montrent que le programme de légalisation de 1986 a amélioré le salaire et la mobilité professionnelle de nombreux migrants, et qu'il a eu un effet encore plus positif sur la réussite scolaire de leurs enfants. D'autres études devraient être menées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe pour vérifier si l'impact de ces programmes est le même en Europe.

89. D'un autre côté, les programmes de régularisation posent des difficultés aux membres de la famille du migrant, en particulier son épouse et ses enfants, s'ils ne se voient pas eux aussi octroyer un permis de séjour. La délivrance de permis basée sur les liens familiaux, que ce soit dans le cadre du regroupement ou pour régulariser une famille déjà présente dans le pays d'accueil, fait l'objet de controverses dans le débat sur la régularisation. On l'a dit, les mesures de regroupement familial sont rares et en outre, contrairement aux Etats-Unis, qui confèrent automatiquement la nationalité américaine à tout enfant né sur leur sol, très peu d'Etats de l'UE accordent d'office la résidence ou la nationalité au titre du seul droit du sol. Etant donné que les migrations à motif familial sont un facteur fort d'attraction vers les pays hôtes, il est important d'y prêter une attention soutenue.

iv. Encourager les migrations circulaires

90. De nombreux migrants en situation irrégulière hésitent à retourner dans leur pays d'origine de peur de ne pas pouvoir revenir dans leur pays d'accueil. La régularisation leur permet d'aller et venir, favorisant ainsi les migrations circulaires.

XVIII. Critiques adressées aux programmes de régularisation

91. Le public et de nombreux responsables politiques s'opposent à la régularisation des migrants au motif que cela reviendrait à récompenser des hors-la-loi – ces migrants qui sont entrés illégalement dans le pays – en leur offrant des possibilités d'emploi. L'argument est stérile et n'apporte pas de réponse à la question de savoir que faire d'une population qui vit et travaille déjà dans le pays. Il fait également l'impasse sur les raisons pour lesquelles, à la base, des immigrés clandestins sont entrés sur le territoire : l'échec des contrôles d'immigration, par négligence ou impuissance, et les facteurs économiques importants qui attirent les migrants.

92. Cependant, le principal argument contre les programmes de régularisation consiste à dire qu'ils sont incapables de "remettre les compteurs à zéro" et encouragent finalement davantage d'immigration clandestine. Cette opinion est très contestée, et la plupart des études sur la question se sont penchées sur l'expérience américaine. Si certaines montrent que l'amnistie à grande échelle accordée en 1986 n'a pas réduit, mais au contraire accru les migrations de sans-papiers vers les Etats-Unis, étant donné qu'elle a donné lieu à de nouveaux flux migratoires dus aux réseaux et aux liens familiaux, d'autres concluent que les flux sont pour l'essentiel restés inchangés. En Europe, les partis politiques hostiles à l'immigration affirment depuis longtemps que les programmes de régularisation espagnols et italiens ont attiré un plus grand nombre de sans-papiers. Toutefois, les recherches dans ce domaine sont largement anecdotiques et floues, du fait que la plupart des études s'appuient sur des entretiens avec des migrants appréhendés alors qu'ils essayaient de se rendre dans leur pays de destination, à qui on a demandé pour quelle raison ils émigraient. La plupart des spécialistes de l'immigration affirment que les facteurs économiques, tels que la forte demande de main d'œuvre dans certains pays, incitent davantage à

l'immigration clandestine que la régularisation, bien qu'il y ait lieu de penser que la création de réseaux familiaux et sociaux favorisés par la régularisation puisse attirer davantage de migrants.

XIX. Difficultés passées en matière de régularisation

93. Les programmes de régularisation rencontrent bien des difficultés, tant lors de leur planification que de leur mise en œuvre. Les raisons les plus fréquentes de l'échec ou de la faiblesse d'un programme sont les suivantes :

i. Retour au statut de sans-papiers

94. Nombre de programmes de régularisation qui octroient uniquement des permis de travail ou de résidence temporaires voient un grand pourcentage des migrants retomber dans la clandestinité une fois leur permis expiré. Comme peu de pays ont les ressources ou la volonté suffisantes pour rechercher et expulser tous ces immigrés qui se trouvent de nouveau en situation irrégulière, un cycle endogène de migration clandestine peut alors se perpétuer, nécessitant d'autres programmes de régularisation par la suite. L'Italie et l'Espagne ont toutes deux reçu un nombre important de candidatures émanant d'individus ayant obtenu un permis dans le cadre d'un précédent programme.

95. Le programme de régularisation grec de 2001 se proposait de rompre ce cycle en autorisant les migrants qui avaient sans cesse renouvelé leur titre de séjour de deux ans pendant 10 ans à demander le statut de résident permanent. Au Portugal, les immigrés peuvent prétendre à ce statut lorsqu'ils ont renouvelé à quatre reprises leur titre initial d'un an. Le dernier programme en date de l'Espagne offre également la possibilité de devenir résident permanent.

ii. Manque de préparation administrative

96. Il se peut qu'un Etat n'ait pas la capacité de gérer les demandes administratives que génère un programme de régularisation. Dans plusieurs pays (Royaume-Uni, Grèce, Italie, Espagne et Belgique), le nombre élevé de candidatures associé à un manque de personnel ont entraîné des retards et des lenteurs dans le traitement des demandes, ce qui s'est traduit en définitive par une faiblesse ou une inefficacité des programmes. Dans de nombreux pays, il a fallu modifier ou assouplir certaines des conditions exigées en cours de programme.

iii. Manque d'information

97. Le manque d'information auprès des communautés d'immigrés peut aboutir à un faible taux de candidatures, comme cela a été le cas pour les programmes de régularisation menés en Espagne, en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni. A l'inverse, une forte publicité et une coordination réussie avec les organisations de migrants et les médias ont été un facteur essentiel du grand nombre de candidatures enregistrées dans le cadre du programme français de 1981-1982 et du programme espagnol le plus récent, en 2005.

iv. Conditions trop restrictives et candidatures frauduleuses

98. Etant donné que de nombreux migrants travaillent de manière informelle et sans contrat et/ou qu'ils ont parfois fui leur pays dans la hâte, le fait de demander des preuves d'emploi, une présence prolongée dans le pays et même des pièces d'identités telles qu'un passeport peut nuire au succès d'un programme de régularisation. C'est l'une des raisons évoquées pour justifier les échecs et les retards du programme britannique de régularisation des employés à domicile, ainsi que des programmes mis en œuvre au Portugal en 1992-1993, au Luxembourg en 2001 et en Grèce.

99. L'incapacité des migrants à remplir les critères imposés a aussi entraîné des falsifications de candidature dans le cadre de plusieurs programmes. Aux Etats-Unis, par exemple, certains estiment que les candidatures frauduleuses représentaient 73 % de l'ensemble des dossiers soumis au titre de la loi sur la réforme et le contrôle de l'immigration, qui ne concernait que les sans-papiers arrivés dans le pays

avant 1982. Des fraudes similaires ont également posé problème en Italie, en Grèce et au Portugal, à l'instar de la corruption de fonctionnaires, lesquels auraient vendu des permis de travail illégitimes à des migrants dont le dossier était incomplet ou à ceux qui cherchaient à accélérer le processus.

100. La plupart de ces difficultés sont d'ordre bureaucratique mais, avec ce qu'il faut d'attention, de fonds et de supervision, elles pourraient sans doute être surmontées.

XX. Que se passe-t-il après la régularisation ?

101. On l'a dit, l'un des grands défis des programmes de régularisation temporaire consiste à déterminer ce qu'il faut faire une fois que le permis expire et que les migrants perdent leur statut régulier. Généralement, les Etats n'ont pas les moyens ni, selon certains, la volonté de rechercher et d'expulser les migrants qui restent. En termes d'emploi, les immigrés qui perdent leur statut peuvent être obligés de quitter leur travail et de retourner dans l'économie informelle pour subsister, ou bien les employeurs peuvent continuer de les employer, mais alors dans l'illégalité. On dispose de très peu d'éléments sur ce qu'il advient des migrants une fois qu'ils perdent leur statut, en dehors du fait qu'un fort pourcentage d'entre eux présente une nouvelle demande si le pays d'accueil entreprend un nouveau programme de régularisation.

102. En outre, aucun programme de régularisation n'approuve 100 % des candidatures. Cependant, bien que les migrants puissent théoriquement être invités à quitter le territoire si leur demande est rejetée, rien n'indique vraiment que les pays hôtes soient en mesure d'expulser de force tous les candidats malheureux.

XXI. Position de l'UE concernant la régularisation

103. L'Union européenne n'a pas pris officiellement position sur les programmes de régularisation et n'a pas adopté de législation sur cette question particulière. Cependant, plusieurs communications de la Commission européenne et des textes de loi récemment adoptés y sont liés de près ou de loin. La communication intitulée « Etude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine » (juillet 2004)²⁰ analyse notamment l'impact des « procédures de régularisation ». Elle conclut que ces dernières ont eu aussi bien des effets positifs que des effets négatifs et que davantage d'échanges d'informations et de transparence seraient nécessaires pour identifier et comparer les différentes pratiques nationales et leurs conséquences sur les flux migratoires. Dans un second temps, il est envisagé d'établir des critères communs en vue de développer une approche commune des programmes de régularisation, de manière à éviter ou à limiter à des situations exceptionnelles les régularisations à grande échelle.

104. En 2006, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision relative à l'établissement d'un mécanisme d'information mutuelle²¹. Ce mécanisme requiert des Etats membres de l'UE qu'ils communiquent aux autres Etats membres et à la Commission toute information concernant des mesures prises en matière d'asile et d'immigration au niveau national, qui seraient susceptibles d'avoir un impact significatif sur plusieurs Etats membres ou sur l'Union européenne dans son ensemble. Ces informations devront être communiquées via un réseau basé sur le Web et géré par la Commission. Ce système devrait permettre de renforcer la confiance entre les Etats membres et de faciliter l'adoption d'approches coordonnées en vue de résoudre les questions d'intérêt commun, telles que celle des programmes de régularisation.

105. Enfin, la Communication de la Commission sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine²² (juillet 2006) évoque également la question des programmes de régularisation. La Commission y propose, afin de remédier au manque d'informations probantes et récentes, de lancer une étude en 2007 concernant les pratiques actuelles et les effets des mesures de régularisation dans les Etats membres de l'UE. Cette étude servira de base pour de futures discussions, qui chercheront

²⁰ COM (2004) 412.

²¹ Décision 2006/688/CE du Conseil.

²² COM (2006) 402.

notamment à déterminer s'il y a lieu d'établir un cadre juridique commun pour les régularisations à l'échelon de l'UE. Cependant, il est peu probable que cette étude soit centrée sur les droits de l'homme. Il est par conséquent indispensable que le Conseil de l'Europe et l'Assemblée parlementaire continuent de mettre l'accent sur les droits de l'homme des immigrés clandestins par le biais des recommandations proposées.

XXII. Recommandations

106. Les programmes de régularisation doivent être entrepris dans le cadre d'une stratégie globale de gestion des migrations. A ce titre, il est important de réfléchir aux moyens d'améliorer les programmes eux-mêmes, en accompagnant les mesures que les Etats devraient envisager de prendre suivant une approche globale de la gestion des migrations - qui a trop souvent fait défaut par le passé - et d'explorer des politiques alternatives, comme la régularisation méritée, qui se différencie des programmes non renouvelables ordinaires du passé.

i. Améliorer la bureaucratie des programmes de régularisation

107. Les programmes de régularisation ont tout pour apporter une aide considérable aux Etats dans la gestion des migrations. Cependant, comme l'a relevé votre rapporteur, de nombreux programmes souffrent de diverses lacunes et faiblesses. Les programmes eux-mêmes se trouveraient renforcés si les pays prenaient les mesures suivantes :

a. Examen global des meilleures pratiques et de l'impact des programmes de régularisation

108. Malgré le nombre de programmes de régularisation entrepris par les Etats membres du Conseil de l'Europe ces 25 dernières années, il y a eu peu d'évaluations de leurs forces et faiblesses, sauf par des universitaires et des cercles de réflexion non gouvernementaux. Les pays qui ont mis en œuvre ces programmes devraient les évaluer en profondeur, en examinant tout, de la préparation administrative aux conséquences sur le marché du travail, en passant par les effets socioéconomiques de la régularisation sur les migrants, de même que l'impact sur le nombre des sans-papiers eux-mêmes. De telles études permettraient de constituer un recueil de meilleures pratiques à destination des pays en quête d'informations sur la conception et la mise en œuvre de programmes de régularisation.

b. Conception de programmes qui tiennent compte à la fois des préoccupations des employeurs et de celles des migrants

109. Les programmes de régularisation doivent prendre en considération la réalité de la situation migratoire dans le pays hôte à un moment donné, et tout ce que cela implique pour répondre aux besoins des employeurs comme des migrants. Pour combattre l'emploi illégal, il est essentiel de concevoir les programmes en collaboration avec les employeurs. Toutefois, il est également important pour les pays de comprendre le fonctionnement du marché du travail et les raisons qui poussent des individus à immigrer. Etudier les besoins des patrons et des migrants peut fournir des informations très utiles sur le type de permis (temporaire, permanent, etc.) qui constituerait la meilleure solution pour les parties prenantes.

c. Intensification/amélioration des efforts publicitaires

110. De nombreux programmes ont péché, dans leur phase préparatoire, par une publicité insuffisante auprès des communautés de migrants, limitant ainsi leur portée. Une large diffusion des exigences administratives des programmes doit s'appuyer sur une coordination entre le gouvernement, les médias et les associations d'immigrés.

d. Préparation administrative

111. Le défaut de préparation administrative semble toucher les programmes de régularisation de façon presque endémique. Les gouvernements doivent consacrer les fonds et le personnel nécessaires à ces programmes pour lutter contre les fraudes et traiter les demandes dans un délai raisonnable.

ii. *Mesures d'accompagnement par les Etats*

112. Quelle que soit la qualité de leur conception, à eux seuls, les programmes de régularisation sont forcément limités dans leur capacité à réduire la taille de l'économie souterraine ou le nombre de sans-papiers. Pour réussir, les pays doivent envisager de les mettre en œuvre en les assortissant des mesures suivantes :

a. *Lutter contre l'emploi irrégulier et l'économie informelle*

113. L'existence d'une importante économie informelle est l'une des principales raisons pour lesquelles l'immigration clandestine se perpétue, car elle fournit aux migrants des emplois informels qui échappent aux réglementations. Il n'est certes pas facile de venir à bout de l'économie souterraine, mais il est important que les Etats prennent au sérieux la nécessité d'appliquer strictement le droit du travail et de mener des inspections sur le terrain, en développant à cette fin les capacités nécessaires. Les Etats ont également recours aux amendes infligées aux employeurs pour combattre l'emploi irrégulier et réduire la portée de l'économie informelle.

b. *Programmes d'intégration*

114. Les stratégies visant à encourager l'intégration des immigrés clandestins dans le pays hôte doivent être mises en œuvre dans le cadre d'une politique d'immigration holiste. Les cours de langue et d'instruction civique, s'ils sont importants, ne sont que deux aspects d'un programme d'intégration. Puisque l'intégration fonctionne dans les deux sens, les pays d'accueil doivent s'efforcer d'élaborer des programmes favorisant une véritable participation sociale des immigrés dans la politique, le travail, l'éducation et la vie communautaire.

c. *Collaborer avec les pays d'origine*

115. Entre faciliter le retour des migrants dans de bonnes conditions et mener des initiatives de développement, la régularisation doit faire partie d'une stratégie plus large impliquant une coopération avec les pays d'origine. Cette approche revêt un caractère particulièrement important car il est largement prouvé que le co-développement n'est pas aussi efficace que les envois de fonds par les immigrés ; dès lors, les politiques qui visent à rendre l'émigration moins nécessaire à travers des initiatives de développement n'auront à elles seules qu'un succès limité. L'Espagne, l'Italie et la France ont fait le choix de fournir une aide aux pays d'origine et d'annuler leur dette, espérant ainsi réduire la pression migratoire, tout en concluant des accords bilatéraux de rapatriement. Il faudrait cependant expérimenter bien d'autres approches de collaboration. Par ailleurs, il sera de plus en plus nécessaire de travailler avec les pays d'origine confrontés à des changements environnementaux, dans la mesure où ces derniers entraîneront des migrations et des déplacements de populations toujours plus importants, notamment vers l'Europe.

d. *Renforcement du contrôle des visas et/ou des frontières*

116. Pour réussir, une stratégie de gestion des migrations doit nécessairement renforcer les contrôles, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Cette mesure est souvent impérative pour que le public soutienne les programmes, mais la multiplication des inspections ne doit pas être que symbolique – des moyens véritables doivent être alloués à ces efforts.

e. *Ouvrir plus grand la porte à l'immigration légale*

117. Des politiques d'accueil plus ouvertes, qui accroissent l'accès légal au marché du travail, sont importantes pour réduire l'immigration clandestine. Certains pays ont tenté de le faire en dressant une cartographie des pénuries de main-d'œuvre dans des zones géographiques et des industries données. De tels programmes doivent être souples et réactifs aux besoins tant actuels que prévus du marché du travail.

f. Impact sur les familles

118. L'impact des lois migratoires sur les familles, notamment les rapatriements forcés et les expulsions, appelle une attention particulière en tant que préoccupation humanitaire. Cela dit, la perpétuation du statut irrégulier à la deuxième génération des familles immigrées peut aussi avoir des effets pernicieux sur la réussite scolaire, les possibilités de revenus, la santé et l'intégration des enfants dans le pays hôte. Il conviendrait de prendre cet aspect sérieusement en considération dans toute discussion concernant la gestion des migrations.

g. Coopération avec d'autres gouvernements afin d'harmoniser les politiques :

119. Dans la mesure du possible, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne devraient travailler à l'établissement d'un principe commun en matière de régularisation qui intégrerait les précédentes recommandations.

iii. Régularisation au mérite

120. Enfin, il est intéressant d'envisager l'idée d'une régularisation au mérite, option qui se différencie des habituelles méthodes non renouvelables décrites plus haut. La régularisation au mérite appelle de plus en plus l'attention des décideurs en matière de migration. Un programme fonctionnant sur ce principe ouvrirait aux migrants la voie vers la résidence permanente ou la citoyenneté, à travers un système de points. Les migrants gagneraient des points, à titre individuel, en apprenant la langue du pays hôte, en payant des impôts, en ayant un emploi stable, en participant à la vie communautaire ou en remplissant d'autres critères définis par le pays d'accueil. L'un des avantages d'un tel programme réside dans son potentiel d'autosélection, en ce sens que seuls les migrants vraiment motivés à rester gagneraient suffisamment de points, alors que les autres seraient contraints de rentrer chez eux.²³ Autre avantage, il ne serait alors plus nécessaire de mettre en œuvre des programmes non renouvelables à grande échelle, puisque chaque pays déterminerait au cas par cas qui doit être régularisé. Ces programmes seraient souples, adaptables et réactifs aux réalités démographiques et aux besoins du marché du travail local.

XXIII. Résumé et conclusion

121. Bien qu'ils aient été largement adoptés dans certains pays, les programmes de régularisation n'ont pas encore donné toute la mesure de leur potentiel. Selon les informations dont dispose votre rapporteur, le programme de régularisation récemment mené en Espagne s'est révélé être une expérience positive, dont de nombreux pays européens pourraient s'inspirer. Cependant, il est important de comprendre que les programmes de régularisation ne constituent pas une panacée pour venir à bout des migrations irrégulières et des problèmes connexes.

122. En effet, les programmes de régularisation devraient être considérés comme un outil de gestion des migrations parmi d'autres, et non comme une mesure se suffisant à elle-même. S'il est conçu avec soin, en tenant compte des besoins du pays en termes de migration, de main-d'œuvre et de démographie, et s'il est appliqué parallèlement à d'autres mesures de sécurité et de contrôle migratoire, un programme peut permettre à un Etat d'atteindre ses objectifs en matière de gestion des migrations. Il peut aussi être mis en œuvre avec humanité, dans le respect des droits des migrants et de leur famille.

123. Le positionnement de la population vis-à-vis de la régularisation est nécessairement le fruit de caractéristiques politiques, sociales, culturelles et économiques propres à chaque pays, et même si l'idéal serait que les Etats membres du Conseil de l'Europe s'accordent sur un large éventail de principes en matière de régularisation, il est important de reconnaître qu'il n'existe pas de modèle applicable à toutes les situations et que chaque pays devra élaborer un programme qui réponde à ses besoins spécifiques.

²³ Voir Demetrios Papademetriou, "The 'Regularization' Option in Managing Illegal Migration More Effectively: A Comparative Perspective," Migration Policy Institute Policy Brief n°4, septembre 2005.

ANNEXE²⁴

Tableau récapitulatif des programmes de régularisation mis en œuvre dans les Etats membres de l'Union européenne, 1981-2006

Pays	Année de mise en œuvre du programme	Nombre de candidats	Nombre de personnes dont la situation a été régularisée	Taux d'acceptation	Type de permis délivré	Conditions à respecter
France	1981-82	150 000	130 000	87 %	Titre de séjour permanent	<ul style="list-style-type: none"> ● Présence en France avant le 1^{er} janvier 1981, preuve d'emploi stable ou contrat de travail – possibilités d'élargissement à de nombreuses autres catégories
	1997-98	150 000	87 000		Titre de séjour permanent	<ul style="list-style-type: none"> ● Séjour continu en France pendant 7 ans et liens familiaux réels ; ou promesse d'embauche d'un employeur, liens familiaux réels et séjour en France pendant 5 ans
Belgique	2000	50 000	Inconnu		Titre de séjour de longue durée	<ul style="list-style-type: none"> ● Présence en Belgique avant le 1^{er} octobre 1999 et avoir déposé une demande d'asile qui est depuis longtemps en attente ; ou incapacité à retourner dans son pays d'origine pour des raisons humanitaires ou pour cause de grave maladie et séjour en Belgique pendant 6 ans
Grèce	1998 « Carte blanche »	370 000	370 000	100 %	Titre de séjour de 6 mois	<ul style="list-style-type: none"> ● Présence en Grèce depuis le 27 novembre 1997
	« Carte verte »	228 000	220 000	96 %	Permis de travail et titre de séjour de 1 à 5 ans	<ul style="list-style-type: none"> ● avoir un emploi légal depuis le 1^{er} janv. 1998 ● avoir travaillé 40 jours au salaire minimum et avoir cotisé à la sécurité sociale
	2001	368 000	228 000	62 %	Permis de travail et titre de séjour de 2 ans	<ul style="list-style-type: none"> ● Justifier d'une situation régulière ou avoir séjourné de manière continue en Grèce pendant 1 an
	2005	139 000	Inconnu		Titre de séjour de 12 mois	<ul style="list-style-type: none"> ● Justifier d'un emploi et cotiser à la sécurité sociale
	2005	195 000	Inconnu		Titre de séjour de 12 mois	

²⁴ Les informations figurant en annexe ont été fournies par Mme Amanda Levinson, Directrice des programmes politiques, Hope Street Group, Etats-Unis.

Pays	Année de mise en œuvre du programme	Nombre de candidats	Nombre de personnes dont la situation a été régularisée	Taux d'acceptation	Type de permis délivré	Conditions à respecter
Italie	1986	Inconnu	118 700		Permis de travail temporaire	<ul style="list-style-type: none"> ● Parrainage de l'employeur ● Présence en Italie avant le 27 janvier 1987
	1990	Inconnu	235 000	93 %	Titre de séjour de 2 ans	<ul style="list-style-type: none"> ● Travailleurs et étudiants arrivés avant le 31 déc. 1989
	1995	256 000	238 000	63 %	Titre de séjour de 1 ou 2 ans	<ul style="list-style-type: none"> ● Séjourner en Italie ; ● Avoir travaillé au cours des 6 derniers mois ou avoir une promesse d'embauche d'un employeur ● Avoir cotisé 3 mois à la sécurité sociale
	1998	308 323	193 200	91 %	Permis de travail temporaire	<ul style="list-style-type: none"> ● Présence en Italie avant le 27 mars 1998 ● Justifier d'un logement ● Les employeurs doivent payer des impôts sur les salaires
	2002	700 000	634 728		Permis de travail d'1 an	<ul style="list-style-type: none"> ● Avoir cotisé 3 mois à un régime de retraite ● Justifier d'un emploi continu
Luxembourg	2001	2 894	1 839	64 %	Titre de séjour de 6 mois pour permettre au candidat de trouver un emploi et possibilité d'octroi par la suite d'un titre de séjour de longue durée	<ul style="list-style-type: none"> ● Présence au Luxembourg avant le 1^{er} juillet 1998 ; ou avoir travaillé illégalement avant le 1^{er} janvier 2000 ; ou, pour les réfugiés, être arrivé avant le 1^{er} janvier 2000

Pays	Année de mise en œuvre du programme	Nombre de candidats	Nombre de personnes dont la situation a été régularisée	Taux d'acceptation	Type de permis délivré	Conditions à respecter
Portugal	1992-93	80 00	38 364	48 %	Titre de séjour temporaire	<ul style="list-style-type: none"> • Ouvert aux travailleurs et aux non-travailleurs arrivés au Portugal avant le 15 avril 1992
	1996	35 000	31 000	89 %	Titre de séjour temporaire	<ul style="list-style-type: none"> • Justifier d'une activité professionnelle • Maîtrise de base du portugais • Justifier d'un logement • Ne pas avoir commis d'infraction
	2001	Inconnu	170 000		Titre de séjour d'un an avec possibilité de renouvellement jusqu'à quatre fois. Après 5 ans, la personne a droit automatiquement à un titre de séjour permanent	<ul style="list-style-type: none"> • Séjourner dans le pays • Être titulaire d'un permis de travail valide
Espagne	1985	44 000	23 000	52 %	Titre de séjour et permis de travail d'1 an renouvelables	<ul style="list-style-type: none"> • Présence en Espagne avant le 24 juillet 1985 • Avoir une promesse d'embauche
	1991	135 393	109 135	81 %	Titre de séjour de 3 ans	<ul style="list-style-type: none"> • Séjourner et travailler en Espagne depuis le 15 mai 1991 • Demandeurs d'asile déboutés ou en attente d'une décision
	1996	25 000	21 300	85 %	Titre de séjour de 5 ans	<ul style="list-style-type: none"> • Travailler en Espagne depuis le 1^{er} janvier 1996 ou • Être titulaire d'un permis de travail ou d'un titre de séjour délivré après mai 1996 ; ou • Être membre de la famille d'un immigré vivant en Espagne depuis avant janvier 1996
	2000	247 598	153 463	62 %	Titre de séjour temporaire d'1 an	<ul style="list-style-type: none"> • Avoir séjourné en Espagne avant le 1^{er} juin 1999 • Avoir été titulaire d'un permis de travail ou d'un titre de séjour au cours des 3 dernières années ; ou • avoir déposé une demande de permis de travail ou de titre de séjour

Pays	Année de mise en œuvre du programme	Nombre de candidats	Nombre de personnes dont la situation a été régularisée	Taux d'acceptation	Type de permis délivré	Conditions à respecter
Espagne	2001	350 000	221 083	63 %	Titre de séjour temporaire d'1 an	<ul style="list-style-type: none"> ● Présence en Espagne avant le 23 janvier 2001 ● Preuve d'insertion sur le marché du travail, liens familiaux avec des ressortissants espagnols ou des résidents étrangers, aucune procédure en cours
	2005	691 655	577 159	83,4 %	Titre de séjour et permis de travail d'1 an renouvelables pour 2 ans, après quoi un titre de séjour permanent peut être délivré.	<p>Pour les employeurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Démontrer qu'ils sont inscrits et qu'ils cotisent à la sécurité sociale. ● Démontrer qu'ils n'ont pas enfreint la législation en matière d'immigration au cours des 12 derniers mois ● Démontrer qu'ils n'ont pas été sanctionnés pour une violation des droits des travailleurs ou des immigrés <p>Pour les immigrés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Preuve d'inscription dans une commune espagnole avant le 7 août 2004 et présence en Espagne au moment du dépôt de candidature ● Contrat de travail ● Casier judiciaire vierge
Royaume-Uni	1998	Inconnu	200		Permis de travail temporaire d'1 an	<ul style="list-style-type: none"> ● Arrivée au RU avant le 23 juillet 1998 ● Passeport valide ● Être employé de maison au moment du dépôt de candidature ● Être capable de subvenir à ses besoins

Source : Amanda Levinson, *The Regularisation of Unauthorised Migrants: Literature Survey and Case Studies* (Oxford University: Centre on Migration, Policy and Society, 2005)

Commission chargée du rapport: Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Renvoi en Commission: Doc. 10910, renvoi n°3241 du 26 juin 2006

Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité par la commission le 25 juin 2007

Membres de la Commission: M. Mevlüt **Çavuşoğlu** (Président), M. Jean-Guy Branger (1^{er} Vice-Président), M. Doug **Henderson** (2^{ème} Vice-Président), M. Ibrahim **Özal** (3^{ème} Vice-Président), Mme Tina Acketoft, M. Pedro **Agramunt**, Mme Donka **Banović**, M. Ryszard **Bender**, M. Akhmed Bilalov, M. Italo Bocchino, Mme Olena Bondarenko, Mme Mimount Bousakla (remplaçant: M. Paul **Wille**), M. Márton **Braun**, Lord **Burlison**, M. Sergej Chelemendik, M. Christopher Chope (remplaçant: M. Michael **Hancock**), M. Boriss Cilevičs, Mme Minodora Cliveti, M. Ivica **Dačić**, M. Joseph Debono Grech, M. Taulant Dedja, M. Nikolaos Dendias, M. Karl Donabauer, Mme Lydie Err, M. Valeriy Fedorov, M. Oleksandr Feldman, Mme Gunn Karin **Gjul**, Mme Angelika **Graf**, M. John **Greenway**, M. Andrzej Grzyb (remplaçant: M. Piotr **Gadzinowski**), M. Ali Riza **Gülçiçek**, M. Michael **Hagberg**, Mme Gultakin **Hajiyeva**, M. Jürgen Herrmann, M. Bernd Heynemann, M. Ilie **Ilaşcu**, Mme Iliana Iotova, M. Tadeusz **Iwiński**, M. Mustafa Jemilev, M. Tomáš **Jirsa**, Mme Corien W.A. **Jonker**, M. Reijo Kallio, Mme Eleonora Katseli, M. Hakki Keskin, M. Dimitrij **Kovačić**, M. Andros **Kyprianou**, M. Geert Lambert, M. Jean-Marie Le Guen, M. Massimo Livi Bacci, M. Younal Loutfi, M. Jorge Machado, M. Andrija Mandic, M. Jean-Pierre Masseret, M. Slavko Matić, M. Giorgio Mele, Mme Ana Catarina Mendonça, M. Morten **Messerschmidt**, M. Paschal Mooney, M. Gebhard **Negele**, Mme Vera **Oskina**, M. Grigore Petrenko, M. Leo **Platvoet**, Mme María Josefa Porteiro Garcia, M. Cezar Florin Preda, M. Gabino Puche (remplaçant: M. Adolfo **Fernández Aguilar**), M. Milorad Pupovac, Mme Mailis **Reps**, M. Marc Reymann, M. Alessandro Rossi, M. Richard Sequens (remplaçant: M. Walter **Bartoš**), M. Samad Seyidov, M. Steingrímur J. Sigfússon, M. Luzi Stamm, Mme Terezija **Stoisits**, M. Giacomo Stucchi, M. Vilmos Szabó, Mme Elene Tevdoradze, M. Tigran Torosyan, Mme Ruth-Gaby **Vermot-Mangold**, M. Andrej Zernovski, M. Vladimir Zhirinovskiy, M. Emanuelis Zingeris

N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en caractères **gras**

Secrétaires de la Commission: M. Lervik, M. Neville, Mme Karanjac, Mme Kostenko