



BULLETIN POLITIQUE

N° 11, février 2023
Ruth Heylin et Anna Triandafyllidou

Régularisations de migrants sans statut en Europe : Étendue, effet et leçons tirées

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Au cours des 15 dernières années, les pays européens ont mis en œuvre une variété de programmes de régularisation pour les migrants sans statut. Dans ce bulletin politique, les programmes de régularisation qui sont des initiatives ponctuelles sont définis comme des "schémas", et ceux qui ont un caractère stable et continu sont des "mécanismes". Ce bulletin politique donne un aperçu de la variété des approches de la régularisation en Europe au cours de cette période, en s'appuyant principalement sur des exemples d'Espagne, d'Italie et d'Irlande, en vue d'une évaluation critique de leurs principales caractéristiques et de leur impact.

Des études ont montré que **les régularisations améliorent la situation de l'emploi des personnes concernées ainsi que leur qualité de vie**, notamment la possibilité d'accéder aux services de base (tels que la santé, l'éducation, la formation, les services bancaires, le logement) et de mener une vie "normale", y compris une bonne santé mentale et physique. Les États peuvent améliorer la cohésion sociale et l'intégration des migrants en optimisant leur approche envers la régularisation.

Cette analyse a montré qu'un programme de régularisation efficace comprend :

- Des critères d'éligibilité précis,
- Un rôle pour des organisations civiles dans l'accompagnement des demandeurs tout au long du processus,
- Les documents flexibles requis pour prouver la résidence, l'emploi ou l'identité, et
- La mise en place de "pare-feu" (ou protections) et de permis temporaires pendant que la demande est en traitement.

Dans presque tous les cas étudiés, la régularisation a conduit à un statut temporaire qui pouvait ensuite être réitéré pour des raisons d'emploi, de famille, d'études ou autres. Cependant, en Europe, l'accès à la résidence permanente est une fonction de la durée du séjour, plutôt que d'exigences telles que le niveau d'études ou l'occupation d'un emploi hautement qualifié. Lorsque les programmes de régularisation comportaient des critères d'admissibilité réalisables pouvant être satisfaites par la population ciblée, le taux d'adhésion s'est amélioré. Les programmes dont le champ d'application était trop étroit ont échoué.

L'analyse a également révélé que **les mécanismes de régularisation en cours sont essentiels pour remédier aux situations endémiques** dans les systèmes d'immigration où les demandeurs peuvent passer entre les mailles du système, par exemple, s'ils passent d'un type de permis à un autre et que les exigences changent, ou s'ils vivent un événement biographique (par exemple, un divorce ou tout simplement s'ils deviennent majeurs et ne sont plus sous le permis d'un parent). En général, **les mécanismes de régularisation permettent à un pays d'éviter la formation de poches d'irrégularité** et d'indigence ou d'exploitation, tout en fournissant des garanties (par exemple, en exigeant une durée de résidence spécifique) qui empêchent de provoquer un "effet de traction".

INTRODUCTION

Régularisation : « *tout processus ou programme par lequel les autorités d'un État permettent à des non-ressortissants en situation irrégulière de séjourner légalement dans un pays, en leur accordant un statut régulier.* » (Bureau pour Institutions démocratiques et Droits de l'Homme [ODIHR], 2021, pg. 4)

La migration irrégulière est un phénomène dynamique multidimensionnelle qui attire une attention médiatique et politique disproportionnée en Europe et en Amérique du Nord par rapport à sa taille. La migration irrégulière implique différents types d'irrégularité - entrée régulière et séjour irrégulier, entrée avec des documents frauduleux, entrée et abus des conditions de séjour, pour n'en citer que quelques-uns. Cependant, les migrants irréguliers étant des êtres humains comme tous les autres, ils sont actifs à la fois dans l'espace public et dans l'espace privé : ils trouvent un emploi (généralement sans les documents appropriés) et un logement, ont une famille, des besoins en matière de santé et d'éducation ; parfois, ils contribuent activement à la vie de leur communauté malgré leur statut irrégulier et militent en faveur d'un changement de politique. Ils posent donc de multiples défis de gouvernance, politiques et moraux aux niveaux local, national et européen. De nombreux États européens ont répondu à ces défis par des programmes de régularisation.

Le recours vaste aux programmes de régularisation en Europe a été largement documenté (Baldwin-Edwards et Kraler, 2009, Réseau européen des migrations, 2021). Les programmes de régularisation ont été considérés comme un outil politique controversé en Europe, malgré leur utilisation généralisée (Brick, 2011). Les préoccupations relatives aux programmes de régularisation découlent en grande partie du prétendu « effet d'attraction », selon lequel les programmes de régularisation entraînent une augmentation de l'immigration irrégulière ; pourtant, aucune preuve concluante n'a été apportée (Polakowski et Quinn, 2022, p. 18, Orrenius et Zavodny, 2016, pg. 13).

En l'absence d'un cadre de régularisation paneuropéen, les types de programmes de régularisation mis en œuvre en Europe varient considérablement. Ce bulletin politique met en lumière la variété des programmes de régularisation en Europe, avec un accent particulier sur les programmes introduits en Espagne, en Italie et en Irlande. Ce bulletin politique démontre les différentes raisons qui sous-tendent les programmes de régularisation, ainsi que les différences dans la conception et la mise en œuvre de ces programmes de régularisation. Il examine également les résultats actuels qui se basent sur des données probantes concernant l'impact des programmes de régularisation.

JUSTIFICATION DES PROGRAMMES DE RÉGULARISATION

Les programmes de régularisation ont tendance à être classés en fonction de leur principale raison d'être. Parmi les catégories prédominantes dans la littérature on trouve ceux qui sont basés sur le travail ou la nature humanitaire (Chauvin, Garcés-Mascreñas et Kraler, 2013, Kraler, 2018). Pourtant, un nombre important de programmes de régularisation n'ont ni une logique explicite de travail ni une logique humanitaire. Il s'agit notamment de programmes explicitement fondés sur les droits de l'enfant ou sur programmes, qui sont basés sur le degré d'intégration, la durée de résidence ou la contribution des migrants à la communauté et à l'État (Réseau européen des migrations, 2021, Chauvin et al., 2013). Chauvin et al. ont observé que la reconnaissance de « l'intégration » est de plus en plus répandue dans les programmes de régularisation en Europe, alors que les régularisations fondées sur la contribution à l'État ont été largement mises en œuvre pendant la pandémie de COVID-19 (Polakowski et Quinn, 2022, pg. 18).

Certains programmes cherchent à atteindre des objectifs politiques multiples pour ajouter à la complexité de la catégorisation des programmes de régularisation en fonction de leur justification sous-jacente.

Comme le soulignent Chauvin et al., par exemple, les programmes qualifiés d'humanitaires peuvent être complétés de conditions d'emploi (Chauvin et al., 2013).

CONCEPTION DES PROGRAMMES DE RÉGULARISATION

La conception des programmes de régularisation varie considérablement d'un pays à l'autre en Europe. Les points forts et les faibles des principales caractéristiques sont résumés ci-dessous.

Types de programmes de régularisation	
Schéma de régularisation	Politique spéciale, limitée dans le temps
Mécanisme de régularisation	Instrument de régularisation permanent. Généralement inscrit dans la loi.

Des critères d'éligibilité précis

Les programmes de régularisation précédents ont démontré les conséquences de critères d'éligibilité flous. Par exemple, le programme italien de 2020 a été caractérisé par les critères d'éligibilité flous. La confusion vaste a obligé le Ministère de l'intérieur à clarifier publiquement les critères d'éligibilité à trois reprises au cours de la durée du programme de régularisation (Human Rights Watch, 2020b). En revanche, non seulement les critères d'éligibilité du programme irlandais de 2022 étaient clarifiés, mais les demandeurs qui ne remplissaient pas le principal critère d'éligibilité (c'est-à-dire la résidence sans papiers en Irlande) ne pouvaient pas postuler sur le portail de candidature en ligne.

L'emploi comme critère d'éligibilité

Plusieurs programmes introduits par les pays européens ont l'emploi comme critère d'éligibilité, y compris des programmes qui n'ont pas de justification explicite basée sur le travail (par exemple la Suisse). Toutefois, selon l'étude de faisabilité de 2014 sur les [trajectoires sur le marché du travail des immigrés régularisés au sein de l'Union européenne \(étude REGANE\)](#), les immigrés sans statut ont éprouvé de grandes difficultés à justifier d'un emploi par le biais de contrats de travail officiels, ce qui a affecté leur capacité à déposer une demande (Kraler et al., 2014).

En outre, dans le cadre du programme italien 2020, un demandeur devait avoir un contrat de travail pour déposer sa demande, et la durée du permis de séjour délivré aux demandeurs retenus dépendait de la durée du contrat de travail (Caritas, 2021). Les candidats ont donc été dépendants de la volonté de leur employeur d'établir un contrat officiel afin de pouvoir déposer leur candidature. Si cette exigence peut être logique, elle crée en réalité une situation de dépendance et d'exploitation éventuelle des migrants irréguliers par les employeurs qui sont peu scrupuleux. Par exemple, en Italie, on a signalé que des employeurs faisaient payer aux candidats potentiels jusqu'à 3 000 euros pour s'inscrire au programme, que des employeurs refusaient catégoriquement de s'engager et que des candidats payaient jusqu'à 7 000 euros pour des contrats de travail frauduleux (Caritas, 2021, p. 12, Kraler et al., 2014, p. 68).

En revanche, dans le cadre du programme suisse de 2017 (baptisé Opération Papyrus), bien que l'emploi soit un critère d'éligibilité, un demandeur peut "auto-déclarer" son emploi (ODIHR, 2021). Dans le cadre du mécanisme de régularisation espagnol, l'*arraigo social*, qui est examiné en détail ci-dessous, bien que l'emploi soit une

selon le critère d'éligibilité, un permis de séjour peut être délivré aux demandeurs qui n'ont pas d'emploi, s'ils peuvent prouver leur intégration sociale, déterminée par l'autorité locale (Baldwin-Edwards, 2014).

En Irlande suivant le programme de 2022 l'emploi n'était pas un critère d'éligibilité. Interrogé à ce sujet, un porte-parole du ministère de la Justice a déclaré,

« Le ministère était au courant qu'il y aurait un certain nombre de personnes vulnérables qui répondraient aux critères du programme, mais qui n'auraient pas d'emploi ou ne seraient pas en mesure de fournir des preuves pour justifier leur emploi dans cet État, et nous n'avons pas voulu exclure cette catégorie de personnes du régime. Étant donné que les personnes éligibles au régime n'avaient pas d'autorisation légale de séjourner dans l'État, il serait raisonnable de s'attendre à ce que certaines d'entre ces personnes n'aient pas eu d'emploi ».

Bien qu'il n'y ait pas d'obligation explicite d'occuper un emploi, certains demandeurs du programme irlandais 2022 étaient dépendants de leur employeur, pour prouver la résidence. Cette dépendance posait problème lorsque les employeurs étaient réticents à soutenir les demandeurs, de peur d'être poursuivis pour infraction à la législation du travail.

Absences autorisées de l'État

Les absences autorisées de l'État varient considérablement d'un programme de régularisation à l'autre. Par exemple, dans le cadre du programme de régularisation polonais de 2012, la durée d'absence autorisée de l'État était 10 mois maximum sur la période de quatre ans, et de six mois maximum consécutifs (Reichel, 2014, pg. 10). Dans le cadre du programme de régularisation irlandais de 2022, la durée d'absence autorisée de l'État était seulement 60 jours (Département de Justice, 2022).

Âge du demandeur

Dans le cadre du programme irlandais de 2022, le demandeur principal devait être âgé de plus de 18 ans pour pouvoir déposer une demande. Cette exigence a été critiquée parce qu'il a été remarqué que certains enfants sans papiers en Irlande n'ont pas un parent ou un tuteur qui pourrait faire la demande en leur nom. En plus de cette critique, un appel a été fait pour régulariser tous les enfants sans papiers sans prise en charge parentale, quelle que soit la durée de leur séjour (Comité d'immigration d'Irlande, 2021).

Soutien des organisations de la société civile (OSCE)

L'importance de la participation des OSCE à la conception et à la mise en œuvre des programmes de régularisation est largement soulignée (ODIHR, 2021, Kraler et al., 2014, pg. 67). Selon l'étude REGANE, les candidats potentiels se sentaient plus confiants lorsqu'ils étaient soutenus par des OSCE, des employeurs, des membres de leur famille, etc. 67). (Kraler et al., 2014, p. 67). Dans le cas du programme suisse de 2017, 99 % des candidats ayant reçu le soutien d'une OSCE ont été retenus (Halle, 2020). Dans le cadre du programme irlandais de 2022, « Migrant Rights Centre of Ireland » (MRCI - Centre irlandais des droits des migrants), une ONG de premier plan en Irlande, a organisé des cliniques de soutien pour aider les demandeurs à remplir leur demande.

L'accessibilité

Le formulaire de demande pour le programme irlandais de 2022 n'était disponible que sur un portail en ligne (Ministère de la Justice, 2022, pg. 8). Du fait de l'absence de formulaire papier, les candidats potentiels moins avancés sur le plan numérique ont eu du mal à poser leur candidature. Par conséquent, les OSCE ont pris la responsabilité d'aider les candidats particulièrement vulnérables à déposer leur candidature. En revanche, les candidats au programme polonais de 2012 se sont rendus dans leur bureau local de l'immigration pour déposer leur demande (Reichel, 2014, pg. 10). Conformément à l'étude REGANE, les demandeurs ont salué la simplicité et la rapidité de ce programme (Kraler et al., 2014, pg. 67).

Documents de résidence et d'identité

Une approche pragmatique de la détermination de la résidence et de l'identité d'un sans-papiers améliore le taux d'adhésion à un programme de régularisation. Souvent, les demandeurs potentiels ont des difficultés à obtenir une preuve de résidence. Une approche pragmatique de la détermination de la résidence et de l'identité des sans-papiers améliore le taux d'adhésion aux programmes de régularisation (Kraler et al., 2014, pg. 68).

Discrétion administrative

Selon une étude approfondie des programmes de régularisation en Europe (REGINE), "l'inégalité de traitement des demandes et l'inégalité des chances de régularisation" sont des défauts importants du programme français de 2008 (Baldwin-Edwards et Kraler, 2009). Cette situation d'inégalité est due à la grande marge de manœuvre dont disposent les autorités locales dans l'évaluation des demandes de régularisation, qui sont autorisées à "examiner exceptionnellement" certaines demandes (Baldwin-Edwards et Kraler, 2009).

Cependant, dans le cas de la Suède, des variations dans les taux d'approbation entre les municipalités ont également été observées, mais comme le note l'étude REGANE, "cela pourrait, mais n'indique pas nécessairement, des pratiques diverses, et pourrait également être influencé par des cas différents" (Johansson, 2014).

Permis temporaires pendant la procédure de demande

Le temps d'attente pour l'évaluation des demandes a provoqué un stress psychologique important chez les demandeurs (Kraler et al., 2014). Ce stress pourrait potentiellement être atténué en délivrant des permis temporaires pendant que la demande est en cours de traitement. Dans le cadre du programme 2020 au Portugal, par exemple, les demandeurs se sont vu accorder des permis temporaires pendant que leur demande était en cours de traitement (Polakowski et Quinn, 2022, p. 18).

Pare-feu

Les demandeurs ne devraient pas craindre que le fait de contacter les prestataires de services concernés ou de fournir des informations sur leur identité, leur résidence ou leur emploi dans le cadre de leur demande de régularisation puisse être utilisé pour les expulser. Les pare-feu jouent un rôle important en libérant les prestataires de services de l'obligation de signaler aux autorités compétentes les migrants sans statut qui demandent à être régularisés. Selon le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ODIHR), les pare-feu contribuent à l'efficacité des programmes de régularisation (ODIHR, 2021).

DURABILITÉ DE LA RÉGULARISATION

En ce qui concerne la durabilité des régularisations, le ODIHR a recommandé que

« Les personnes qui remplissent les critères de régularisation devraient se voir garantir un statut de résident régulier, d'une durée raisonnable, de préférence d'au moins deux ans, qui leur permette d'exercer leurs droits fondamentaux et qui leur ouvre la voie de l'intégration et de la permanence. Dans la pratique, cela impliquera la possibilité de renouveler les permis temporaires ainsi que de convertir les permis temporaires en permis de longue durée ». (ODIHR, 2021, pg. 20)

Les permis de séjour accordés dans le cadre des programmes de régularisation en Europe sont pour la plupart de nature temporaire. La Suède constitue une grande exception avec son programme de 2005, qui permet aux candidats retenus de se voir délivrer directement un permis de séjour permanent, sous réserve de certaines conditions. Dans le cadre de ce programme de 2005, 74 % des demandeurs ont obtenu un permis de séjour permanent (Johansson, 2014).

Il est important de noter que dans les pays européens, le passage d'un migrant au statut de résident de longue durée dépend de la durée du séjour de la personne dans le pays. En d'autres termes, aucun pays ne prévoit qu'un migrant puisse arriver directement de l'étranger avec un statut de résident permanent (similaire à la "carte verte" aux États-Unis et à la "carte de résident permanent" au Canada).

Les migrants arrivent avec un permis d'une durée variable allant de un à cinq ans dans la plupart des pays européens. Le renouvellement du permis dépend du type de permis - emploi, raisons familiales, études ou autres - et les conditions varient. Toutefois, le renouvellement d'un permis de séjour à des fins d'emploi exige généralement que la personne ait un emploi.

Il n'y a pas d'exigences supplémentaires quant au type d'emploi (par exemple, hautement qualifié) ni de processus de sélection basé sur le capital humain (comme c'est le cas, par exemple, au Canada).

Généralement, un migrant temporaire détient un permis de deux ans ; il renouvelle son permis au moins une fois et souvent deux fois, jusqu'à ce qu'il atteigne une durée de cinq ans ou plus, après quoi le migrant peut demander [le statut de résident de longue durée de l'UE](#) (au bout de cinq ans de résidence légale dans un pays de l'UE) ou le statut de résident à durée indéterminée du pays concerné. En Allemagne, ce statut est attribué entre deux et cinq ans (en fonction du domaine d'emploi et d'autres facteurs), en Italie et en Espagne, il est attribué après cinq ans, tandis qu'au Royaume-Uni, dix ans sont nécessaires pour bénéficier d'un permis de séjour indéfini.

Si la plupart des permis de séjour délivrés dans le cadre des programmes de régularisation sont temporaires, certains permis ne sont pas renouvelables, tandis que d'autres peuvent l'être, sous réserve de remplir certaines conditions. Les conditions liées au renouvellement du permis varient considérablement. Il a été observé que la mobilité professionnelle d'un migrant régularisé dépend largement du type de permis accordé dans le cadre du programme de régularisation (Kraler et al., 2014).

Certains programmes de régularisation prévoient des conditions de renouvellement vagues, à savoir le programme irlandais 2022, dans le cadre duquel le permis délivré est renouvelable à condition que la personne "s'efforce de chercher un emploi et ne devienne pas un fardeau pour l'État". Les conditions de renouvellement dans le cadre d'autres programmes de régularisation sont plus difficiles à remplir. En ce qui concerne le programme suisse de 2017, les candidats retenus reçoivent un permis de séjour de cinq ans, mais leur demande de renouvellement peut être refusée s'ils ne satisfont pas aux critères d'éligibilité, qui comprennent l'obligation d'exercer une activité professionnelle et de ne pas être endetté ou bénéficiaire de l'aide sociale.

Dans le système français de 2008, le fait que le permis soit lié à un employeur et à un secteur d'emploi spécifiques a été particulièrement problématique pour les travailleurs domestiques (Chauvin et al., 2013).

L'Espagne a adopté une approche plus pratique en autorisant les migrants régularisés à renouveler leur permis dans le cadre de l'*arraigo laboral* s'ils remplissent au moins l'un des critères suivants :

- i) ils ont occupé un emploi pendant au moins six mois avant le renouvellement et ont un emploi prévu pour bientôt ;
- ii) ils peuvent prouver qu'ils ont recherché activement un emploi et qu'ils ont été employés pendant au moins trois mois ; ou
- iii) ils peuvent prouver que leur emploi a pris fin en raison de circonstances dont ils ne sont pas responsables et qu'ils ont occupé un emploi pendant au moins neuf mois (Baldwin-Edwards, 2014, pg. 5).

En ce qui concerne les modèles de stabilisation de la résidence (Vianello, 2021), une certaine disparité a été observée en Espagne dans la stabilité du parcours des migrants en dehors de l'irrégularité, en fonction du programme de régularisation dont ils ont bénéficié. Par exemple, 95% des bénéficiaires du programme de régularisation espagnol ont renouvelé avec succès leur permis de séjour après la première année et 80% des bénéficiaires du *arraigo* mécanisme espagnol en 2006 et 2007 ont renouvelé avec succès leur permis de séjour au bout d'un an. En 2009, près de 1 bénéficiaire sur 7 du régime de 2005 est retombé dans l'irrégularité, alors que c'est environ 1 bénéficiaire sur 4 de l'*arraigo laboral/arraigo social* qui est retombé dans l'irrégularité en 2009. (Baldwin-Edwards, 2014).

IMPACT DES PROGRAMMES DE RÉGULARISATION

Taux de participation

La difficulté de déterminer les taux de participation à un programme de régularisation est due au fait qu'il est pratiquement impossible d'obtenir une estimation précise de la population sans-papiers dans un État (Jauhiainen et Tedeschi, 2021).

Par exemple, dans le contexte irlandais, le Migrant Rights Centre of Ireland (MRCI) a estimé qu'entre 15 000 et 17 000 personnes sans papiers vivaient en Irlande. Pourtant, 6 548 demandes au nom de 8 311 personnes ont été reçues pour le programme 2022. De plus, la MRCI a observé que 12 % des sans-papiers qui s'étaient manifestés pour se renseigner sur le programme n'étaient pas éligibles (Fletcher, 2022). En comparaison, dans le cadre du programme italien de 2020, qui a été fortement critiqué, seul un tiers de la population migrante estimée en Italie s'est porté candidat (Human Rights Watch, 2020).

En termes de trajectoires d'emploi, l'étude REGANE a montré que les migrants régularisés ont vu leurs opportunités d'emploi s'améliorer dans l'ensemble après la régularisation. Cela est également illustré dans le cas de l'Espagne, où la probabilité d'emploi a augmenté de 16 % et les revenus de 13,2 % pour les candidats qui ont réussi le programme de régularisation de 2005 (Amuedo-Dorantes, Malo et Muñoz-Bullón, 2012).

L'étude REGANE donne un aperçu important de l'impact des programmes de régularisation, sur la base des données qualitatives recueillies. Cependant, les chercheurs de REGANE notent que le recours aux données qualitatives pour discerner l'impact des programmes de régularisation est limité, et que "des preuves plus systématiques sur l'impact des régularisations sont donc une condition préalable cruciale pour évaluer l'impact réel des programmes de régularisation" (Kraler et al., 2014).

Malgré cela, les conclusions de l'étude REGANE révèlent que l'impact de la régularisation est à la fois compliqué et fondamental, car il touche des domaines qui vont au-delà de l'emploi. La régularisation permet à un migrant régularisé de se rendre dans son pays d'origine, d'accéder aux soins de santé, d'ouvrir un compte bancaire et de suivre des programmes de formation/éducation (Kraler et al., 2014). Les données suggèrent également que la régularisation a un impact positif sur le bien-être général du migrant régularisé et sur son sentiment d'autonomie (Kraler et al., 2014, pg. 70).

Par ailleurs, [l'étude Parchemins](#), qui explore l'impact du statut régulier sur la santé et le bien-être des migrants en Suisse, a révélé que le programme de régularisation suisse a entraîné une amélioration notable de la qualité de vie globale des personnes précédemment sans-papiers à Genève (Jackson et al., 2019).



AU CŒUR DE L'INTÉRÊT : ESPAGNE

Historiquement pays d'émigration, l'Espagne a connu un "boom de l'immigration" au début des années 2000 (Arango, 2013, pg. 4). La population migrante de l'Espagne a quadruplé en moins d'une décennie, passant de 1,5 million en 2000 à 6,5 millions en 2009 (pour une population totale de 46 millions) (Arango, 2013, pg. 1). En 2004, la population de migrants irréguliers en Espagne était estimée à un million (Arango, 2013, pg. 4).

Les gouvernements successifs ont réagi à ce niveau élevé d'irrégularité en introduisant une série de programmes de régularisation spéciaux et limités dans le temps, afin de "rétablir la régularité officielle sur le marché du travail" (Sabater, 2018, pg. 192). En l'espace de deux décennies, l'Espagne a mis en place cinq programmes de régularisation, grâce auxquels plus d'un million de migrants ont été régularisés. Le programme de régularisation le plus récent a été introduit en 2005.

Les critères d'éligibilité du programme de 2005 différaient de ceux des programmes de régularisation précédents. Pour pouvoir déposer une demande, il fallait avoir un contrat de 40 heures pendant au moins six mois. Les employés du secteur agricole ont besoin d'un contrat d'une durée minimale de trois mois et les employés de maison doivent prouver qu'ils travaillent au moins 30 heures par semaine, mais ils peuvent travailler pour plusieurs employeurs. (Chauvin et al., 2013, pg. 121). Tous les candidats potentiels, à l'exception des employés du secteur domestique, dépendaient de leur employeur pour déposer leur demande, car ils devaient fournir un contrat de travail valide d'une durée minimale de six mois (Baldwin-Edwards et Kraler, 2009). Les candidats retenus dans le cadre du programme de 2005 ont reçu un permis temporaire d'un an. Ce permis de séjour était assorti d'un permis de travail lié à un secteur d'activité et à une région d'Espagne.

L'Espagne a également introduit un mécanisme de régularisation permanent en vertu de la loi organique 4/2000, appelé *arraigo*. *Arraigo* peut être interprété comme signifiant "enracinement" en français. Le mécanisme comporte trois aspects : *arraigo social*, *arraigo laboral* et *arraigo* familial, chacun ayant des critères d'éligibilité différents, décrits dans le tableau ci-dessous.

Pour renouveler le permis d'un an délivré dans le cadre du régime de 2005, l'intéressé doit généralement fournir une preuve d'emploi. Pour renouveler le permis temporaire délivré au titre de l'*arraigo social* dans un délai d'un an, si le demandeur ne peut fournir de preuve d'emploi, le bureau local peut néanmoins approuver la demande de renouvellement si le demandeur peut prouver son autosuffisance financière.

Mécanisme Arraigo en Espagne			
	<i>Arraigo laboral</i>	<i>Arraigo social</i>	<i>Arraigo familiar</i>
Critères d'éligibilité	Résidence continue pendant une période de deux ans Absence de dossier pénal Contrat de travail d'une durée d'au moins six mois	Résidence continue pendant une période de trois ans Absence de dossier pénal Offre de contrat de travail d'au moins un an Liens familiaux en Espagne OU preuve d'intégration	Parrainage d'un enfant de nationalité espagnole
Durée du permis	Une année, renouvelable en cas d'emploi Le demandeur peut demander un nouveau renouvellement s'il est au chômage et s'il remplit certaines conditions.	Une année, renouvelable en cas d'emploi Le demandeur peut demander un nouveau renouvellement s'il est au chômage et s'il remplit certaines conditions.	Une année, renouvelable
Conditions du permis	Autorisation de travail ; accès au système de santé publique	Autorisation de travail ; accès au système de santé publique	Autorisation de travail ; accès au système de santé publique



AU CŒUR DE L'INTÉRÊT : IRLANDE

L'Irlande est devenue un pays d'immigration à la fin des années 1990 et au début des années 2000, en grande partie grâce à la prospérité économique de l'époque du "tigre celtique". L'Irlande a connu un solde migratoire positif depuis 2015 (Sheridan, 2020, pg. 24). La population immigrée totale vivant en Irlande s'élevait à 768 000 personnes, soit environ 14 % de la population totale (qui compte un peu plus de 5 millions de personnes). En 2018, le MRCI a estimé qu'il y avait entre 17 000 et 20 000 sans-papiers vivant en Irlande (Polakowski et Quinn, 2022, pg. 7).

Selon les résultats obtenus, plus des trois quarts des personnes interrogées étaient sans papiers en Irlande depuis plus de cinq ans et environ 93 % d'entre elles occupaient un emploi.

Le 31 janvier 2022, l'Irlande a lancé un programme de régularisation "une fois par génération", qui a permis aux sans-papiers de longue date en Irlande d'accéder à la régularité. Ce programme cherchait à régulariser les personnes "qui ont résidé pendant une longue période dans l'État sans permis de séjour et qui, par conséquent, sont confrontées à de plus grandes difficultés pour s'intégrer dans la société et maintenir leur mobilité sur le marché du travail" (Gouvernement de l'Irlande, 2021).

Bien que l'Irlande ne délivre pas de permis de séjour permanent - à l'exception du permis de séjour permanent délivré en vertu de la directive "Citoyens" de l'UE - et qu'elle ne soit pas signataire de la directive sur le séjour de longue durée, la période du permis de séjour est incluse dans le calcul de l'obligation de résidence de cinq ans pour l'obtention de la citoyenneté irlandaise par naturalisation.

Lorsque le programme a pris fin le 31 juillet 2022, le ministère de la justice avait reçu 6 548 demandes au nom de 8 311 personnes. En décembre 2022, 4 654 demandes avaient été traitées et le taux d'approbation est actuellement de 97,4 %.

Le 31 janvier 2022, l'Irlande a lancé un programme de régularisation "une fois par génération", qui a permis aux sans-papiers de longue date en Irlande d'accéder à la régularité.

Interrogée sur ce programme lors d'une interview à la radio, la ministre de la justice, Helen McEntee, a déclaré,

"Il apportera une certitude et une tranquillité d'esprit bien nécessaires à des milliers de personnes qui vivent déjà ici et apportent une contribution précieuse à notre société et à l'économie, et dont beaucoup peuvent être très vulnérables en raison de leur situation actuelle en matière d'immigration. (Régularisation des migrants sans papiers, 2021).

Programme de régularisation de 2022 de l'Irlande	
Critères d'éligibilité	Résider sans papiers depuis au moins quatre ans OU Résider sans papiers depuis au moins trois ans s'il s'agit d'enfants à charge Avoir plus de 18 ans pour postuler Bonne moralité
Groupe cible	Migrants sans papiers de longue durée Emploi non requis Preuve d'intégration non requise Les personnes faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion peuvent postuler Les demandeurs d'asile ne peuvent pas déposer de demande.
Durée du permis	Permis de deux ans renouvelable
Conditions du permis	Plein accès au marché du travail ; accès aux services sociaux. Possibilité d'obtenir la citoyenneté irlandaise par naturalisation
Procédure de requête	Application on-line uniquement 550 euros, frais non remboursables pour une demande individuelle 700 euros pour une demande familiale Traitement par l'unité des sans-papiers du ministère de la justice Refus par écrit Procédure d'appel possible
Divers	Les informations sur le programme sont disponibles en plusieurs langues Participation des OSCE à la définition des critères d'éligibilité et à la mise en œuvre



AU CŒUR DE L'INTÉRÊT : ITALIE

En raison du nombre élevé d'arrivées irrégulières et de l'importance des arriérés et des refus dans le système d'asile, l'Italie a utilisé le permis humanitaire comme un important filet de sécurité pour les personnes qui sont arrivées dans le pays et qui se sont vu refuser le statut de demandeur d'asile, mais qui ont également été confrontées à des difficultés importantes avant leur arrivée, notamment lors de leur transit par la Libye (Kuschminder et Triandafyllidou, 2020). Bien que ce permis existe depuis longtemps, il a acquis une importance particulière au cours des dernières années en tant que protection alternative et mécanisme de régularisation tacite. Le permis de séjour pour raisons humanitaires a été créé en Italie comme une forme résiduelle de protection disponible pour les personnes non éligibles au statut de réfugié, qui n'ont pas droit à la protection subsidiaire mais qui ne peuvent pas être renvoyées du territoire national en raison de situations personnelles objectives et graves conformément aux prescriptions de l'article 33 de la Convention de Genève (1951) (Glossaire de la migration ouverte, 2020 ; Morgese, 2015).

Le permis de séjour pour raisons humanitaires est délivré par le *Questore* (qui est un fonctionnaire du ministère italien de l'intérieur), sur recommandation des commissions *territoriales pour la reconnaissance de la protection internationale* (ci-après "*commissions territoriales*", qui peuvent également être traduites librement par "*commissions régionales d'asile*"), lorsqu'il existe des "*raisons sérieuses de nature humanitaire*" ou à la demande directe du ressortissant étranger. Le permis est valable pour une période allant de six mois à deux ans et peut être converti en permis de séjour temporaire à des fins d'emploi, permettant ainsi d'accéder à un statut de résident temporaire ou de longue durée.

En Italie, le permis humanitaire, qui a effectivement servi de mécanisme de régularisation tacite pour des raisons humanitaires, a été réformé à deux reprises : en 2018 (dans un sens restrictif, par une coalition gouvernementale d'extrême droite) et en 2020 (rétablissant le permis précédent). Le décret Lamorgese (décret-loi 130/2020) a rétabli un permis de séjour pour une protection spéciale (*casi speciali*), similaire à l'ancien statut de protection humanitaire, accordé pour des "*raisons humanitaires graves*" aux migrants en situation de risque ou de vulnérabilité.

(*casi speciali*), similaire à l'ancien statut de protection humanitaire, accordé pour des "raisons humanitaires graves" aux migrants en situation de risque ou de vulnérabilité. Ce nouveau permis a une validité maximale de deux ans et peut être converti en permis de séjour pour emploi, raisons familiales ou études. Le permis de séjour donne accès aux services de santé et compte comme temps passé légalement en Italie pour l'éventuelle future demande d'acquisition de la nationalité (après 10 ans de résidence légale).

Les autorités compétentes examinent les demandes de *protezione speciale* en tenant compte des facteurs suivants : la prévention de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants (article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)), le droit à la vie familiale et privée (article 8 de la CEDH), le fait que le demandeur ait ou non des parents citoyens italiens, qu'il ait ou non des liens avec la communauté, depuis combien de temps il réside en Italie, sa situation professionnelle, sa situation en matière de logement et ses liens avec son pays d'origine (PICUM, 2022, pgs. 24-25).

Le mécanisme italien de permis humanitaire	
Critères d'éligibilité	La Commission Territoriale compétente (<i>Commissione Territoriale</i>) a refusé, révoqué ou mis fin à la demande antérieure de protection internationale de l'étranger (non-ressortissant de l'UE). Le demandeur fait valoir des motifs humanitaires importants (<i>gravi</i>) à l'appui de sa demande. L'étranger est titulaire d'un permis de protection temporaire lié à des raisons humanitaires, à des conflits, à des catastrophes naturelles ou à d'autres événements particulièrement graves qui se sont produits en dehors de l'UE. Le demandeur ne peut pas être expulsé.
Groupe cible	Les étrangers qui se trouvent dans une situation de risque ou de vulnérabilité importants et qui n'ont accès à aucun autre type de permis (y compris lorsque leur demande d'asile a été rejetée). Grâce à la jurisprudence, le groupe cible a été élargi pour inclure les personnes qui n'ont accès à aucun autre type de permis, mais qui vivent dans le pays et tentent de s'intégrer dans la société par le biais d'activités de travail, de formation, d'apprentissage de la langue et d'intégration sociale en général.
Durée du permis	De six mois à deux ans Il est renouvelable et peut également être converti en permis de séjour temporaire pour des raisons d'emploi, d'études ou de famille si le demandeur remplit les conditions requises.
Conditions du permis	Le titulaire du permis peut travailler Il a accès au système de santé publique et aux services des centres d'accueil et d'assistance pour demandeurs d'asile, dans la mesure où ces services sont assurés par les autorités locales. Il peut demander un permis de séjour pour le travail, les études ou la famille. La période passée sous le régime du permis pour raisons humanitaires est prise en compte pour remplir la condition de résidence de 10 ans requise pour demander la nationalité italienne. Le titulaire du permis ne peut pas demander le rassemblement familial (sauf s'il a obtenu le permis avant 2007, auquel cas, s'il est renouvelé, le permis devrait être assorti d'une protection subsidiaire).
Procédure de requête	La demande doit être présentée au siège de la police (<i>Questura</i>) en déposant le module correspondant Procédure d'appel disponible auprès des tribunaux
Divers	Les organisations de la société civile et les avocats bénévoles sont généralement impliqués dans les demandes et les appels.

CONCLUSION

Les pays européens ont mis en œuvre une variété de programmes de régularisation au cours des 15 dernières années.

Des études révèlent que les programmes de régularisation améliorent la situation professionnelle des personnes concernées ainsi que leur qualité de vie.

Une analyse des différentes approches a montré qu'un programme de régularisation réussi comprend :

- Critères d'éligibilité précis
- Le rôle des organisations de la société civile dans l'accompagnement des candidats tout au long de la procédure
- Une flexibilité dans les documents requis pour prouver la résidence, l'emploi ou l'identité
- La mise en place de "pare-feu" et de permis temporaires pendant que la demande est en cours de traitement.

Les études révèlent également que lorsque les programmes de régularisation sont assortis de conditions d'éligibilité réalistes pouvant être satisfaites par la population ciblée, le taux d'adhésion s'améliore. Les programmes dont le champ d'application était trop étroit ont échoué.

L'analyse présentée dans ce bulletin politique a également montré que les mécanismes de régularisation en cours sont essentiels pour remédier aux situations endémiques dans les systèmes d'immigration où les demandeurs peuvent passer entre les mailles du système. En général, les mécanismes de régularisation permettent à un pays d'éviter la formation de poches d'irrégularité et d'indigence ou d'exploitation, tout en fournissant des garanties (par exemple, en exigeant une durée de résidence spécifique) qui empêchent de provoquer un "effet de traction".

A propos des auteurs

Ruth Heylin est titulaire d'une licence en droit et en français (Collège universitaire de Cork) et d'une maîtrise en administration publique : Gouvernance internationale et européenne (Université de Leiden). Elle est actuellement responsable de l'information et des dossiers au Conseil des immigrés d'Irlande (Conseil des immigrés d'Irlande).

Anna Triandafyllidou est titulaire de la Chaire d'excellence en recherche du Canada sur la migration et l'intégration à l'Université métropolitaine de Toronto. Sociologue de réputation internationale et experte en politique migratoire, ses recherches interdisciplinaires portent notamment sur la gouvernance de la migration et de l'asile et sur les défis contemporains de la migration et de l'intégration dans différentes régions du monde.

REFERENCES

- Amuedo-Dorantes, C., Malo, M.A. and Muñoz-Bullón, F. (2012). [New Evidence on the Impact of Legal Status on Immigrant Labor Market Performance: The Spanish Case](#). *LABOUR*, 27(1), pp.93–113.
- Anon (2014). [Migration and Social Integration Code \(law 4251/2014 as in force\)](#).
- Arango, J. (2013). *Exceptional in Europe? Spain's Experience with Immigration and Integration*. Migration Policy Institute.
- Baldwin-Edwards, M. (2014). [Regularizations and employment in Spain](#). *REGANE Assessment Report*.
- Baldwin-Edwards, M. and Kraler, A. (2009). *REGINE : Regularisations in Europe*. Pallas Publications.
- beredskapsdepartementet, J. (2014). [G-03/2014 Ikrafttredelse av ny § 8-13 i utlendingsforskriften – engangsløsning for lengeværende barn](#).
- Caritas (2021). [Demystifying the Regularization of Undocumented Migrants](#).
- Chauvin, S., Garcés-Mascareñas, B. and Kraler, A. (2013). [Working for Legality: Employment and Migrant Regularization in Europe](#). *International Migration*, 51(6), pp.118–131.
- Department of Justice (2022). [Policy Paper on the Scheme to Regularise Long-Term Undocumented Migrants in Ireland](#).
- DLA Piper (2018). [Admission and Stay based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice](#).

- European Migration Network (2021). [European Migration Network Study](#).
- Fagasiński, M. (2015). [Wychodząc z cienia](#).
- Finotelli, C. and Echeverría, G. (2017). [So close but yet so far? Labour Migration Governance in Italy and Spain](#). *International Migration*, 55, pp.39–51.
- Fletcher, L. (2022). [Scheme for undocumented migrants closes on Sunday](#). www.rte.ie.
- Gil, A.R. (2021). [Regularization of migrants' status in Portugal: immigration or public health policy? – EU Immigration and Asylum Law and Policy](#).
- Government of Ireland (2021). [Minister McEntee announces new landmark scheme to regularize long-term undocumented migrants](#).
- Government of Ireland (2022). [International Protection strand of the regularisation scheme for long-term undocumented migrants now open for applications](#).
- Guidi, C. Triandafyllidou, A. and Kuschminder, K. (2023) Extreme Hardship, Care Ethics and Humanitarian Protection: Lessons from Libya and Italy, forthcoming in *Mediterranean Politics*.
- Halle, M. (2020). [Geneva: Operation Papyrus regularized thousands of undocumented workers](#) • PICUM.
- Human Rights Watch (2020a). [Finally, Good News for Asylum Seekers in Italy](#).
- Human Rights Watch (2020b). [Italy: Flawed Migrant Regularization Program](#).
- Immigrant Council of Ireland (2021). [Department of Justice Consultation on the Scheme to Regularise Undocumented Migrants in Ireland](#).
- International Organization for Migration (n.d.). [International Migration Review Forum 2022](#). Immigration
- Service Delivery (n.d.). [Regularization of Long Term Undocumented Migrant Scheme](#).
- Immigration Service Delivery (2022). [Required Documents Guide - Regularization of Long Term Undocumented Migrants Scheme](#).
- Jackson, Y, Courvoisier, D.S., Duvoisin, A., Ferro-Luzzi, G., Bodenmann, P., Chauvin, P., Guessous, I., Wolff, H., Cullati, S and Burton-Jeangros, C. (2019). [Impact of legal status change on undocumented migrants' health and well-being \(Parchemins\): protocol of a 4-year, prospective, mixed-methods study](#). *BMJ Open*, [online] 9(5), p.e028336.
- Jauhiainen, J.S. & Tedeschi, M. (2021). [Conducting Research About Undocumented Migrants](#). *IMISCOE Research Series*, pp.33–60.
- Johansson, I. (2014). [‘Particularly distressing circumstances’ Regularization and Employment in Sweden](#). *ICMPD*.
- Justice, T.D. of (2018). [Minister Flanagan announces Special Scheme allowing certain non-EEA nationals to apply for permission to remain in the State](#). The Department of Justice.
- Kraler, A. (2011). [Fixing, Adjusting, Regulating, Protecting Human Rights - The Shifting Uses of Regularizations in the European Union](#). *European Journal of Migration and Law*, 13(3), pp.297–316.
- Kraler, A. (2018). [Regularization of Irregular Migrants and Social Policies: Comparative Perspectives](#). *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17(1), pp.94–113.
- Kraler, A., Reichel, D., König, A., Baldin-Edwards, M. and Simsek, M. (2014). [Final Report - Feasibility Study on the Labour Market Trajectories of Regularised Immigrants within the European Union](#) (REGANE I).
- Kuschminder, K. and Triandafyllidou, A. (2020) [Smuggling, Trafficking, and Extortion: New Conceptual and Policy Challenges on the Libyan Route to Europe](#), *Antipode*, 52, 1, 206–226.
- Ministere des Affaires Etrangères et européennes (n.d.). [Documents à produire par un ressortissant de pays tiers lors de la demande d'un visa en vue de rejoindre un citoyen de l'Union1 ou un ressortissant luxembourgeois](#).
- Ministry of the Interior (2019). [Translation from Finnish Legally binding only in Finnish and Swedish](#).
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (2021). [Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region: Recent Developments, Points for Discussion and Recommendations](#).
- Orrenius, P. and Zavodny, M. (2016). [Irregular Migration in the European Union](#). Swedish Institute for European Policy Studies.

- PICUM (2018). [*Manual on regularizations for children, young people and families.*](#)
- PICUM (2022). [*Barriers to return: Protection in international, EU and national frameworks.*](#)
- Polakowski, M. and Quinn, E. (2022). [*Responses to irregularly staying migrants in Ireland.*](#)
- Reichel, D. (2014). 'This will benefit our society' Regularization and Employment in Poland REGANE Assessment Report. www.academia.edu.
- Sheridan, A. (2020). [*Annual report on migration and asylum 2019: Ireland.*](#) ESRI.
- UN Network on Migration (2021). [*GUIDANCE NOTE Regular Pathways for Admission and Stay for Migrants in Situations of Vulnerability.*](#)
- UNGA (n.d.). [*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.*](#)
- Vianello, F.A., Finotelli, C. and Brey, E. (2019). [*A slow ride towards permanent residency: legal transitions and the working trajectories of Ukrainian migrants in Italy and Spain.*](#) *Journal of Ethnic and Migration Studies*, pp.1–18.

