L'importance et l'élaboration des mécanismes et programmes de régularisation

PICUM
PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Remerciements

Ce rapport a été rédigé par Laetitia van der Vennet, chargée de plaidoyer, et révisé par Michele LeVoy, directrice de PICUM (Plateforme pour la coopération internationale relative aux migrants sans papiers). Nous remercions Lilana Keith, responsable du plaidoyer, pour sa contribution, ainsi que Manuela de Koster, stagiaire plaidoyer, pour son aide au cours de la finalisation de ce rapport.

PICUM remercie également les membres suivants de son réseau pour leur temps et leur expertise :

- Association for the Social Support of Youth (ARSIS, Association pour l'aide sociale à la jeunesse) – Grèce
- Associazione per gli Studi Giuridici sull' Immigrazione (ASGI, Association pour les études juridiques en matière d'immigration) – Italie
- Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés a.s.b.l. (ASTI) – Luxembourg
- CCSI – Suisse
- Fundación Cepaim: Convive – Espagne
- Generation 2.0 for Rights, Equality and Diversity (Génération 2.0 pour les droits, l'égalité et la diversité) – Grèce
- Immigrant Council Ireland (ICI, Conseil des personnes migrantes en Irlande) – Irlande
- Joint Council for the Welfare of Immigrants (JCWI, Conseil conjoint pour le bien-être des personnes migrantes) – Royaume-Uni
- Kisa – Chypre
- Migrant Rights Centre Ireland (MRCI, Centre irlandais des droits des personnes migrantes) – Irlande
- Orbit – Belgique
- Pakolaisneuvonta (Centre de conseil aux personnes réfugiées) – Finlande
- Red Acoge – Espagne
- Stichting LOS (Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt ; Centre national d'aide aux personnes sans papiers) – Pays-Bas

Pour faciliter la lecture, nous avons ajouté des traductions officieuses de citations et de textes juridiques lorsque cela s'avérait nécessaire.

© PICUM, 2022
Traduction : Morgane Delage
Mise en page: www.chocolatejesus.be
Photo de couverture: © KatjaTähjä

Co-funded by the European Union

SIGRID RAUSING TRUST

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

ADESSIUM FOUNDATION

OAK FOUNDATION

Epim European Programme for Integration and Migration

Ce rapport a bénéficié du soutien financier du programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale "EaSI" (2014-2020). Pour plus d'informations, veuillez consulter : http://ec.europa.eu/social/easi. Les informations contenues dans cette publication ne reflètent pas nécessairement la position officielle de la Commission européenne.

Table des matières

RÉSUMÉ 4

INTRODUCTION 9

CONTEXTE 12

DIX ÉLÉMENTS CLÉS POUR METTRE EN PLACE DES PROGRAMMES ET MÉCANISMES DE RÉGULARISATION HUMAINS ET JUSTES 25

LES PROGRAMMES ET MÉCANISMES DE RÉGULARISATION EN ACTION : EXEMPLES MIS EN PLACE À TRAVERS LE MONDE 28

1. Les personnes sans papiers, y compris les enfants, peuvent déposer une demande elles-mêmes 28
2. La société civile, notamment les associations dirigées par des personnes migrantes et réfugiées, participe à l'élaboration, à l'application et à l'évaluation du dispositif. 31
3. Les décisions s'appuient sur des critères clairs et objectifs. 32
4. Les motifs de refus sont documentés, s'appuient sur un raisonnement et peuvent faire l'objet d'un recours. 44
5. Les décisions sont prises de manière indépendante et impartiale, et prennent en compte l'opinion de spécialistes du critère évalué. 45
6. En pratique, la procédure est accessible 47
7. La procédure comprend des protections 52
8. Un statut temporaire qui donne accès à des services, à la justice et au marché du travail est accordé pendant l'instruction de la demande 58
9. Le titre de séjour obtenu est stable et valide sur le long terme, donne accès à des services et au marché du travail, entre en compte dans l'installation pérenne de la personne et son obtention de la citoyenneté de l'État en question, et ne dépend d'aucun tiers 61
10. Le dispositif de régularisation empêche le séjour et le travail irréguliers, et comprend des mesures d'accompagnement. 70

FOCUS : LA TRANSITION NUMÉRIQUE ET LES FRAIS DE PROCÉDURES, DES OBSTACLES À L'INCLUSION 77

CONCLUSION 83

RECOMMANDATIONS 84

RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES DE PICUM SUR LA RÉGULARISATION. 86

Résumé

Qui dit migration, dit procédures : demandes de titres de séjour, de renouvellement du titre de séjour, de rapprochement familial, réinstallation, retour, etc. Ce rapport porte sur un type de procédure : les mécanismes et programmes de régularisation que les personnes au statut migratoire irrégulier ou instable doivent suivre pour obtenir un titre de séjour dans un pays dans lequel elles vivent déjà.

Cependant, ces mécanismes et programmes ne sont pas universels. Leur conception, la façon dont les bénéficiaires les vivent et les obstacles que ces derniers doivent surmonter dépend de la nationalité, du statut migratoire, des raisons invoquées pour le séjour sur le territoire, du pays dans lequel la personne vit et/ou vers lequel elle migre, de son âge et de la composition de son ménage.

Le présent rapport est rédigé à l'intention des décideurs politiques et des agents gouvernementaux qui créent ou appliquent des procédures liées aux titres de séjour, qu'il s'agisse de programmes de régularisation temporaires ou de mécanismes de régularisation permanents. Il est également destiné aux organisations de la société civile qui souhaitent évaluer les procédures en place dans leur pays et tenter de les faire modifier.

Utilisation de la régularisation et motifs de séjour

La régularisation est un outil communément utilisé par les gouvernements en matière de migration. Au sein de l'Union européenne[1] comme en-dehors[2], il est courant que les États adoptent des mécanismes de régularisation ou mettent en place des programmes temporaires. Plusieurs pays européens ont créé des programmes ou des initiatives plus d'une fois[3], et certains d'entre eux ont combiné des mécanismes et des programmes.

1 REGINE, l›étude sur les régularisations la plus exhaustive à ce jour en Europe, montre que 24 des 27 États membres de l'UE ont mis en place des programmes ou des mécanismes de régularisation entre 1996 et 2008. Une étude du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a identifié 49 mesures prises entre 2006 et 2020 dans l'ensemble des 57 États participants de l'OSCE. Les recherches du Réseau européen des migrations ont montré que 60 procédures de protection nationale (qui sont différentes des procédures de protection internationale et dont la plupart seraient considérées comme des mécanismes de régularisation) existaient au Royaume-Uni, en Norvège et dans les 24 États membres de l'UE étudiés à la fin de l'année 2018. Sources : ICMPD, REGINE – Régularisations en Europe : Étude concernant les pratiques de régularisation des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en vigueur dans les États membres de l'Union européenne, Rapport final [en anglais], 2009 OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region. Recent Developments, Points for Discussion and Recommendations [« La régularisation des personnes migrantes en situation irrégulière dans les pays de l'OSCE – Dernières évolutions, points de débats et recommandations », en anglais], 2021 Réseau européen des migrations, Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway – EMN Synthesis report for the EMN study 2019 [« Comparatif des statuts de protection nationale dans l'UE et en Norvège – Synthèse du Réseau réalisée dans le cadre de son Étude 2019 », en anglais]

2 Parmi les exemples récents, on trouve la Colombie, le Maroc et la Thaïlande ; à la date de publication de ce rapport, l'Équateur et le Canada déploient ou envisagent de déployer de nouveaux programmes.

3 Par exemple, l'Irlande a mis en place des programmes de régularisation en 2018 et en 2022. L'Italie a mis en place huit programmes au cours des 30 dernières années (source : Réseau européen des migrations, Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway [« Réponses à la migration irrégulière avec un séjour sur le long terme : pratiques et défis dans l'UE et en Norvège », en anglais], Étude, 2021. La Belgique a organisé deux campagnes de régularisation, en 1999 et en 2009.

La régularisation est utilisée à des fins diverses, et elle reflète souvent les approches globales du gouvernement d'un État à l'égalité, à la gestion des migrations ou à l'économie. Par exemple, la régularisation a été employée à la fois pour réagir face à des difficultés ou situations économiques spécifiques et pour juguler les échecs du système migratoire dans son ensemble.

Aujourd'hui, les États reconnaissent donc un large éventail de motifs d'un séjour prolongé sur leur territoire. Il s'agit, entre autres, d'une relation professionnelle existante, d'une exploitation au travail passée ou présente, de la vie privée, de la vie de famille, de l'unité familiale, d'un séjour minimal d'un certain nombre d'années sur le territoire, d'une raison de santé, de l'incapacité à retourner dans son pays d'origine pour des raisons pratiques, du non-refoulement, du statut de victime de la criminalité, de victime de violences domestiques ou de victime de la traite d'être humain, de la formation ou de l'éducation, de l'intérêt supérieur de l'enfant, du statut de pupille de l'État, d'une enfance passée sur le territoire, etc. Les mécanismes et les programmes concernent souvent plusieurs de ces motifs[4].

Cadre régional et mondial

Bien que l'UE n'ait pas publié de politique claire concernant la régularisation, sa réglementation comprend plusieurs dispositions qui établissent des conditions d'accès à des titres de séjour pour certaines catégories de personnes. Elle a donc des répercussions directes sur le statut migratoire des individus à travers le cadre de gestion des migrations, notamment en matière de prorogation ou de retrait des titres de séjour[5].

À l'échelle mondiale, le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières[6] de 2018 et la Déclaration du Forum d'examen des migrations internationales sur les progrès réalisés[7] de 2022 sont des lignes directrices importantes pour les États, le Pacte mondial étant le premier accord planétaire sur la gestion des migrations. Par ces textes, les États s'engagent à la fois à « renforcer les pratiques qui permettent aux migrants en situation irrégulière de demander un examen de leur dossier individuel qui serait susceptible de déboucher sur

4 Par exemple, 10 motifs différents peuvent être invoqués pour une demande de titre de séjour humanitaire en Grèce : avoir été victime de traite d'être humain, victime ou témoin d›une infraction pénale, victime de violences domestiques ou employé·e dans des conditions de travail relevant de la maltraitance ou sans avoir l'âge de travailler, participer à un « programme de traitement de la dépendance psychologique » approuvé par la loi, être un·e adulte dans l'incapacité de gérer ses affaires ou un·e pupille de l'État ayant besoin d'une protection s'il est impossible de me trouver un « environnement sûr », un·e enfant placé·e par un tribunal grec ou étranger à la charge d'une famille grecque ou en situation régulière en Grèce, avoir été victime d'un accident du travail (pendant la durée du traitement), être un·e enfant en internat, ou être une personne avec de graves problèmes de santé. Article 19A de la loi 4251/2014.

5 Plus précisément : l'article 13 de la directive sur le droit des citoyens à circuler et à séjourner sur le territoire de l'UE, l'article 15 de la directive relative au regroupement familial, la directive relative aux titres de séjour, les articles 6.5 et 13.4 de la directive sanctions, l'article 6.4 de la directive retour et l'article 13 de la directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

6 Assemblée générale des Nations unies, Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (2018), Résolution.

7 Assemblée générale des Nations unies, Déclaration du Forum d'examen des migrations internationales sur les progrès réalisés (2022), Résolution.

leur régularisation »[8] et à « [redoubler] d'efforts pour améliorer et diversifier les possibilités de migrations sûres, ordonnées et régulières »[9]. Le Réseau des Nations Unies sur les migrations, qui est chargé d'aider les États à appliquer et à évaluer le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, a publié une note d'orientation sur les filières d'admission et de séjour régulières qui souligne que les mécanismes et programmes de régularisation ont toute leur place dans les politiques migratoires de n'importe quel État[10].

Répercussions sur les personnes et la société

La régularisation bénéficie à la fois aux personnes directement concernées et à la société dans son ensemble. Une fois leur situation régularisée, ces personnes peuvent profiter d'un peu de répit, organiser leur vie et construire leur avenir en travaillant[11] ou en étudiant en toute légalité. Elles peuvent aussi déménager dans un meilleur logement[12], voir leurs enfants grandir en ayant un statut stable et revoir leur famille, si elles en avaient été séparées.

Les États et la société dans son ensemble bénéficient de la réduction des inégalités et de l'exclusion sociale, car les personnes peuvent participer davantage à tous les versants économiques, sociaux et culturels du pays. Des liens plus étroits et plus solides se créent entre la population et l'État lorsque les personnes se tournent davantage vers les infrastructures en place[13], lorsque les organisations et les entités[14] deviennent plus représentatives et lorsque les relations professionnelles sont régularisées. L'économie du pays se porte également mieux si ces personnes peuvent commencer à payer des impôts[15].

8 Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, objectif 7 (« S'attaquer aux facteurs de vulnérabilité liés aux migrations et les réduire »), § 23(i)

9 Assemblée générale des Nations unies, Déclaration du Forum d'examen des migrations internationales sur les progrès réalisés (2022), § 59.

10 Réseau des Nations unies sur les migrations, Filières d'admission et de séjour régulières pour les migrants en situation de vulnérabilité, Note d'orientation. Le Réseau considère les personnes sans papiers comme des personnes en situation de vulnérabilité, car « l'irrégularité de la situation des migrants accroît [...] leur exclusion et les expose à un risque accru d'être victimes de discrimination et d'autres violations des droits de l'homme, de mauvais traitements et d'exploitation ».

11 Kossoudji, S.A. et Cobb-Clark, D.A, Coming out of the Shadows: Learning about Legal Status and Wages from the Legalized Population, [« Sortir de l'ombre : Ce que nous apprennent les statuts et les salaires des personnes dont la situation a été régularisée », en anglais], Journal of Labor Economics, vol. 20 n° 3, pp. 598-628, 2002. En 2002, Sherrie Kossoudji et Deborah Cobb-Clark établissent que la vague de régularisations de 1986 aux États-Unis a eu de fortes conséquences positives sur les possibilités d'embauche et les salaires des travailleurs et travailleuses qui en ont bénéficié et qui ont pu avoir des emplois plus stables, mieux payés et plus adaptés à leur profil professionnel. Cet effet est également étudié en 2008 dans "Before and after", de sociale en economiche positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999 [« Before and after », les bénéfices socio-économiques des personnes dont la situation a été régularisée en application de la loi du 22 décembre 1999 », en néerlandais], de l'Université libre de Bruxelles, du Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck et du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

12 Université libre de Bruxelles, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, "Before and after", de sociale en economiche positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999 [« Before and after », les bénéfices socio-économiques des personnes dont la situation a été régularisée en application de la loi du 22 décembre 1999 », en néerlandais], 2008. Pour en savoir plus sur les répercussions du statut migratoire sur le logement des familles, voir : PICUM, Grandir sans papiers : les conséquences d'une enfance en séjour irrégulier en Europe, 2021

13 Par exemple les agences pour l'emploi, les agents immobiliers, les loisirs, les services d'orientation socio-professionnelle, etc.

14 Par exemple les syndicats, les associations de parents d›élèves, les associations de patients, les organisations de la société civile, etc.

15 Lorsque l'Opération Papyrus, une initiative de régularisation mise en place à Genève en 2017 et 2018, avait régularisé la situation de 1 663 adultes et 727 enfants (soit à près de la moitié de son activité), les bénéfices générés pour les assurances sociales du canton s›élevaient au moins à 5,7 millions de francs suisses, c'est-à-dire environ 5,2 millions d'euros. Les gains finaux sont supérieurs à ce chiffre, car 2 883 personnes au total ont vu leur situation régularisée par cette initiative. Sources : République et Canton Genève Service communication et information, Communiqué de presse conjoint du département de la sécurité, de l›emploi et de la santé et du département de la cohésion sociale «Opération Papyrus: Bilan final et perspectives », 2020 ; Jackson, Y. Burton-Jeangros, C. Duvoisin, A., Consoli, L. & Fakhoury, J., Living and working without legal status in Geneva. First findings of the Parchemins study [« Vivre et travailler en situation irrégulière à Genève – Premières conclusions de l'étude Parchemins », en anglais], Sociograph Sociological Research Studies 57b, Université de Genève, 2022 ;plus d'informations ont été fournies par la CCSI, membre de PICUM, le 25 septembre 2022.

Eléments clés des programmes et mécanismes de régularisation

Les programmes, mécanismes et initiatives de régularisation qui fonctionnent bien et sont efficaces, rapides, humains et justes doivent disposer des protections nécessaires et de certaines caractéristiques. Grâce à l'expertise de PICUM et de ses membres, nous avons identifié 10 éléments clés. La majeure partie du présent rapport détaille ces éléments et présente des exemples de procédures qui existent déjà dans le monde.

Focus : Les frais et procédures en ligne, un obstacle à l'intégration

Les personnes qui veulent régulariser leur situation peuvent être confrontées à des difficultés liées à deux aspects des dispositifs : leur réalisation en ligne et leur prix. Les frais et les autres types de coûts font souvent partie des mesures de régularisation, mais ils sont extrêmement élevés dans certains pays. En outre, les États s'appuient de plus en plus sur les procédures en ligne *via* les portails et les outils de paiement, ce qui supprime certaines difficultés mais en crée d'autres pour les personnes qui n'ont pas accès à Internet.

La transition numérique

L'octroi de titres de séjour et la « gestion » des migrations se reposent de plus en plus sur le numérique[16]. Si les demandes papier étaient auparavant la norme, plusieurs pays ont aujourd'hui mis en place des portails Internet où il est possible de soumettre, renouveler ou suivre sa demande[17]. Par exemple, un programme irlandais de régularisation en 2022 acceptait uniquement les demandes transmises sur son portail en ligne, après un questionnaire. Ce format peut, en théorie, permettre de prendre des décisions plus rapidement, mais l'automatisation du traitement a entraîné des erreurs et des expériences déshumanisantes dans d'autres pays[18].

16 Pour en savoir plus sur les autres facettes de la transition numérique dans la gestion des migrations et l'application des lois migratoires, voir PICUM, Digital technology, policing and migration – What does it mean for undocumented migrants? [« Numérique, surveillance et migration : quelles conséquences pour les personnes migrantes sans papiers ? », en anglais], 2022 ; PICUM, Dismantling the use of big data to deport [« Mettre fin à l'exploitation des métadonnées à des fins d'expulsion », en anglais], non daté, et le « Migration and Technology Monitor ».

17 Par exemple, l'Espagne (uniquement pour le suivi des demandes), la Finlande, la France (hors service en date de rédaction de ce rapport), la Grèce et la Hongrie (pour les visas Schengen).

18 Par exemple, au Canada, voir l'Association canadienne des avocats en immigration, User experience is an afterthought: Vulnerable refugees and others forced to troubleshoot IRCC's experimental online portals [« L'expérience utilisateur est facultative : les personnes vulnérables, réfugiées et autres, se retrouvent testeuses des portails en ligne expérimentaux d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada », en anglais], 23 mars 2022 [consulté le 2 septembre 2022] ; Molnar, P. et Gill, L., Bots at the gate. A human rights analysis of automated decision-making in Canada's immigration and refugee system [« Une porte gardée par des robots – Analyse, avec une perspective de droits humains, du processus automatisé de décisions dans le système canadien de gestion des personnes migrantes et réfugiées », en anglais], The Citizen Lab et l'Université de Toronto, 2018.

Les portails et paiements en ligne présentent certes des avantages, mais ils risquent également de creuser le fossé numérique et de créer de nouveaux obstacles à l'inclusion. Les personnes sans papiers n'ont parfois pas accès à Internet ou à des appareils connectés (ou alors moyennant une compensation financière trop élevée), ne disposent pas des compétences nécessaires pour se servir d'Internet ou scanner des documents, ou ont peu voire pas d'expérience dans l'utilisation de portails numériques. Ce dernier point est particulièrement handicapant lorsque les portails ne sont pas intuitifs. Les États ne devraient pas créer d'obstacles supplémentaires lorsqu'ils mettent en place des procédures de régularisation en ligne.

Frais et coûts cachés
À l'heure actuelle, les frais administratifs sont monnaie courante en matière migratoire : frais de dépôt d'une nouvelle demande ou d'un renouvellement, frais de traduction, frais d'envoi du titre de séjour, frais de traitement des données biométriques, … Ils s'ajoutent à d'autres coûts, comme les honoraires d'avocats[19] et les déplacements.

Puisque les personnes migrantes sans papiers vivent généralement dans la pauvreté (ou risquent d'y tomber), le prix des procédures d'obtention d'un titre de séjour doit être pris en compte lors de l'élaboration d'un dispositif migratoire juste. Les procédures devraient être pensées pour être accessibles, y compris financièrement, et devraient donc réduire ou éliminer leurs frais et coûts cachés. Si elles comprennent des frais, ces derniers ne devraient pas être disproportionnés, excessifs ou représenter un obstacle à l'inclusion, et ils ne devraient pas dépasser les frais réels de traitement et de délivrance[20]. Des politiques de prise en charge des frais devraient être déployées pour les personnes qui vivent dans la pauvreté, pour les enfants et pour les victimes de la criminalité.

19 Toutes les procédures de régularisation ou d'obtention d·un titre de séjour ne nécessitent pas de faire appel à un avocat, mais il arrive qu'une personne ne le sache pas ou se sente rassurée si elle est accompagnée d'un·e juriste.

20 À ce sujet, la Commission européenne a proposé en 2022 une refonte de la directive permis unique. Ce texte impose que les frais soient « proportionnés et fondés sur les services fournis aux fins du traitement et de la délivrance des permis » (article 10). Source : Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (refonte), 2022.

Introduction

Quand on parle de migration, on parle de procédures. Pour les personnes qui quittent leur pays d'origine[21] ou qui grandissent en-dehors de son territoire, la vie est faite de procédures : demandes de titres de séjour, de renouvellement du titre de séjour, de rapprochement familial, réinstallation, retour, etc. Cependant, ces dispositifs ne sont pas universels. Leur conception, la façon dont les bénéficiaires les vivent et les obstacles que ces derniers doivent surmonter dépend de la nationalité, du statut migratoire, des raisons invoquées pour le séjour sur le territoire, du pays dans lequel la personne vit et/ou vers lequel elle migre, de son âge et de la composition de son ménage.

Le présent rapport porte principalement sur un type de procédure : les demandes et renouvellements de titres de séjour qui peuvent être demandés depuis le territoire de l'État concerné. En d'autres termes, il étudie les mécanismes et programmes de régularisation que les personnes au statut migratoire irrégulier ou instable doivent suivre pour obtenir un titre de séjour dans un pays dans lequel elles vivent déjà.

Grâce à l'expertise de PICUM et de ses membres, 10 éléments clés ont été identifiés pour rendre les dispositifs de régularisation plus efficaces et plus justes. Ce document présente ces éléments et donne des exemples de leur application (ou non) à travers le monde.

Il est rédigé à l'intention des décideurs politiques et des agents gouvernementaux qui créent ou appliquent des procédures liées aux titres de séjour (programmes de régularisation temporaires ou mécanismes de régularisation permanents). Il est également destiné aux organisations de la société civile qui souhaitent évaluer les procédures en place dans leur pays et tenter de les améliorer.

Ce rapport est structuré de la façon suivante : pour commencer, il donne une définition d'une personne sans papiers ou migrante et de la régularisation. Ensuite, la première partie est consacrée à l'importance de la régularisation dans l'Union européenne, aux motifs de séjour les plus répandus, aux cadres régional et mondial et aux conséquences de la régularisation sur les personnes et sur la société. La deuxième partie porte sur l'élaboration, par les États, de dispositifs de régularisation efficaces, rapides, humains et justes grâce à 10 éléments clés. Ces éléments sont listés, et chacun d'entre eux est illustré par des exemples tirés de procédures existantes. La troisième et dernière partie concerne les deux obstacles à la régularisation qui deviennent de plus en plus importants : la transition numérique des procédures de demande et de renouvellement d'un titre de séjour, et le recours aux frais. Le rapport se conclut sur des recommandations aux institutions européennes et aux États membres.

21 Le terme « pays d'origine » est relatif dans le cas des enfants nés de parents immigrants.

Définitions

Les « **personnes migrantes sans papiers** » et les « **personnes sans papiers** » vivent dans un pays où leur séjour n'est pas officiellement reconnu. Beaucoup d'entre elles ont eu des autorisations de séjour grâce à leur travail, leurs études, leur famille ou par le biais de la protection internationale, mais ces documents étaient soit temporaires, soit particulièrement instables, et leur période de validité a expiré. Les enfants nés de parents sans papiers héritent également de ce statut précaire.

La « **régularisation** » est définie comme tout processus ou toute procédure permettant à quelqu'un d'obtenir un titre de séjour d'une autorité nationale compétente les autorisant à demeurer dans le pays (« régularisation de la situation »). La personne en question dépose une demande depuis le territoire du pays concerné, y compris lorsqu'elle y réside en situation irrégulière, contrairement aux visas et aux permis de travail qui doivent être demandés depuis un autre État. Si certains processus et certaines procédures bénéficient aux personnes sans papiers ou les concernent spécifiquement, d'autres mesures ciblent les personnes ayant obtenu un titre de séjour temporaire ou limité, ou une suspension de l'expulsion (par exemple, le statut « Duldung »)[22].

La régularisation peut également passer par des changements politiques qui dispensent les ressortissant·e·s d'une certaine nationalité de la nécessité d'avoir un titre de séjour pour résider sur le territoire.

Il existe deux types de régularisations :

- les **programmes de régularisation**, pour lesquels les demandes doivent être soumises avant une certaine date ;
- les **mécanismes de régularisation** permanents, qui acceptent les dossiers en continu.

Par exemple, en 2020, l'Italie a utilisé un programme de régularisation pour les travailleur. euses sans papiers de certains secteurs, tandis que les procédures de demande d'un titre de séjour depuis le sol de l'État concerné, comme le dispositif polonais permettant l'octroi d'un titre de séjour pour motifs humanitaires[23], sont des mécanismes.

22 Les suspensions d'expulsions ne sont pas des titres de séjour, car les autorités ont suspendu l'ordre d'expulsion de la personne concernée mais ne lui ont pas donné l'autorisation de résider sur le territoire. L'accès aux services et au marché du travail varie fortement en fonction de ces statuts. Ainsi, les suspensions d'expulsions allemandes permettent de bénéficier de certains droits sociaux, voire de formations et d'accès au marché du travail, tandis que leurs équivalents grecs n'ouvrent aucun droit.

23 Migrantinfo.pl, Residence permit for humanitarian reasons and consent for tolerated stay [« Titre de séjour pour motifs humanitaires et titre de séjour toléré », en anglais, consulté le 3 octobre 2022].

Il arrive qu'un troisième type de régularisation soit mentionné : les **initiatives de régularisation**. Ces procédures temporaires sont différentes des programmes, car elles s'appuient sur un mécanisme existant qu'elles appliquent activement.[24] Les programmes sont créés par un instrument juridique spécifique (loi, décret ou décision ministérielle), tandis que les initiatives tirent parti de la législation déjà en place. L'Opération Papyrus suisse, déployée à Genève, et les campagnes de régularisation belges de 2000 et de 2009 sont des exemples d'initiatives.

24 OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region. Recent Developments, Points for Discussion and Recommendations [« La régularisation des personnes migrantes en situation irrégulière dans les pays de l'OSCE – Dernières évolutions, points de débats et recommandations », en anglais], p. 4, 2021.

Contexte

La régularisation est un outil communément utilisé par les gouvernements en matière de migration. Cette partie commence par une analyse générale de la régularisation comme outil politique à travers la région, puis par une présentation du cadre juridique et politique de la régularisation à l'échelle de l'UE, et enfin une description des répercussions de la régularisation sur la vie des personnes et sur la société dans son ensemble.

Un outil politique répandu

Au cours des dernières années, des campagnes de régularisations ont eu lieu à travers le monde, par exemple en Colombie[25], au Maroc[26] et en Thaïlande[27]. L'Équateur[28] et le Canada[29] déploient ou envisagent de déployer de nouveaux programmes. La législation vénézuélienne considère que l'accès à la régularisation constitue à la fois une obligation de l'État et un droit des personnes migrantes. Elle dispose en outre que la régularisation doit être la première réponse des autorités, plutôt que la détention ou l'expulsion[30]. Plusieurs politiques nationales sont en mesure de régulariser la situation de très nombreuses personnes : selon les estimations, environ 600 000 ressortissant·e·s vénézuélien·ne·s devraient voir leur statut régularisé en Équateur[31] et un million en Colombie[32], ce qui fait de ce dernier le plus vaste mécanisme de régularisation actuellement en place.

Pourtant, la régularisation est souvent considérée comme un tabou en Europe, et notamment à l'échelle de l'Union européenne. Ce préjugé s'est solidifié en 2008, quand la présidence française du Conseil de l'Union européenne a proposé

25 Freier L.F. et Castilo Jara S., Colombia's exceptional migratory regularization [« Le dispositif de régularisation migratoire exceptionnel de la Colombie », en anglais], Migration Mobilities Bristol, 30 mars 2021 [consulté le 2 septembre 2022].

26 En 2014 et 2017 Source : HCDH et DLA Piper, Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice [« Autorisation d'entrée et séjour sur le territoire pour des motifs humanitaires et liés aux droits humains : cartographie des pratiques nationales », en anglais], 2018.

27 Reuters, Thailand offers work permits to undocumented migrants to curb COVID-19 [« La Thaïlande propose des titres de séjour aux personnes migrantes sans papiers pour lutter contre le COVID-19 », en anglais], 29 décembre 2020 [consulté le 2 septembre 2022].

28 Reuters, Ecuador begins regularization process for thousands of Venezuelan migrants [« L'Équateur entame le processus de régularisation de milliers de ressortissant·e·s vénézuélien·ne·s », en anglais], 1er septembre 2022, [consulté le 11 octobre 2022]

29 Radio Canada, Ottawa envisage de régulariser des centaines de milliers de sans-papiers, 7 octobre 2022 [consulté le 11 octobre 2022].

30 Loi 25.871, article 17 Source : HCDH et DLA Piper, Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice [« Autorisation d'entrée et séjour sur le territoire pour des motifs humanitaires et liés aux droits humains : cartographie des pratiques nationales », en anglais], 2018 Lorsque les autorités vénézuéliennes découvrent qu'une personne vit en situation irrégulière sur le territoire national, les services de l'immigration (en l'occurrence, la Direction nationale des migrations) leur ordonne de régulariser leur séjour dans un certain délai (loi 25.871, article 61).

31 Reuters, Ecuador begins regularization process for thousands of Venezuelan migrants [« L'Équateur entame le processus de régularisation de milliers de ressortissant·e·s vénézuélien·ne·s », en anglais], 1er septembre 2022, [consulté le 11 octobre 2022].

32 Conseil danois pour les réfugiés, DRC commends Colombia's decision to regularize Venezuelan migrants [« Le CDR salue la décision de la Colombie de régulariser la situation des ressortissant·e·s vénézuélien·ne·s », en anglais], 2021 [consulté le 5 août 2021].

l'interdiction de la régularisation sur le territoire de l'UE[33]. Des États comme l'Allemagne, la France, la Pologne, les Pays-Bas, le Danemark, l'Autriche et l'Irlande étaient contre des campagnes de régularisation à grande échelle et ponctuelles (bien que nombre d'entre eux aient déjà mis en place des programmes de régularisation), tandis que des pays comme l'Italie, la Grèce et l'Espagne étaient en faveur de ce type de campagnes. Pour trouver un consensus entre les États membres de l'UE, le Conseil européen leur a recommandé une approche des régularisations au cas par cas[34].

Néanmoins, la régularisation est un outil politique qui est largement utilisé dans l'Union européenne depuis plusieurs décennies. REGINE, l'étude sur les régularisations la plus exhaustive à ce jour en Europe, montre que 24 des 27 États membres de l'UE ont mis en place des programmes ou des mécanismes de régularisation entre 1996 et 2008.[35] Pendant cette période, 43 programmes de régularisation ont été déployés par 17 États membres pour un total de 4,7 millions de demandes[36]. Selon les données disponibles, au moins 3,5 millions de personnes ont régularisé leur situation grâce à des programmes ou à des mécanismes, mais les chercheurs estiment que ce nombre est largement sous-estimé. D'après leurs calculs, pendant ces 12 ans, entre 5,5 et 6 millions de personnes ont pu obtenir un statut migratoire régulier[37].

Des cartographies récentes confirment le grand nombre de mécanismes de régularisation qui existent ainsi que le large recours aux programmes de régularisation en Europe. Une étude du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a identifié 49 mesures prises entre 2006 et 2020 dans l'ensemble des 57 États participants de l'OSCE[38]. Les recherches du Réseau européen des migrations ont montré que 60 procédures de protection nationale (qui sont différentes des procédures de protection internationale et dont la plupart seraient considérées comme des mécanismes de régularisation) existaient au Royaume-Uni, en Norvège et dans les 24 États membres de l'UE étudiés à la fin de l'année 2018[39]. L'enquête portait sur les procédures pour motifs humanitaires, pour circonstances exceptionnelles, pour motifs médicaux, pour les enfants, pour des raisons de non-refoulement et pour des motifs climatiques, mais elle n'incluait pas les procédures à destination des victimes de

33 Brick, K., Regularisations in the European Union: The Contentious Policy Tool [« Les régularisations dans l'Union européenne : un outil politique qui divise », en anglais], Migration Policy Institute Insight, 2011.

34 Conseil de l'Union européenne, Pacte européen sur l'immigration et l'asile, p. 7, 2008.

35 ICMPD, REGINE – Régularisations en Europe : Étude concernant les pratiques de régularisation des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en vigueur dans les États membres de l'Union européenne, Rapport final [en anglais], 2009.

36 ICMPD, REGINE – Régularisations en Europe : Étude concernant les pratiques de régularisation des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en vigueur dans les États membres de l'Union européenne, Résumé de recherche, 2009. En 2002, un programme italien a permis la régularisation de la situation de 650 000 personnes, et en 2005, un programme espagnol appelé « Normalisation » a accordé des titres de séjour à 578 375 personnes.

37 ICMPD, REGINE – Régularisations en Europe : Étude concernant les pratiques de régularisation des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en vigueur dans les États membres de l'Union européenne, Résumé de recherche, 2009.

38 OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region. Recent Developments, Points for Discussion and Recommendations [« La régularisation des personnes migrantes en situation irrégulière dans les pays de l'OSCE – Dernières évolutions, points de débats et recommandations », en anglais], 2021.

39 Réseau européen des migrations, Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway – EMN Synthesis report for the EMN study 2019 [« Comparatif des statuts de protection nationale dans l'UE et en Norvège – Synthèse du Réseau réalisée dans le cadre de son Étude 2019 », en anglais], 2020.

la criminalité et de la traite des êtres humains, qui existent également. Une autre étude du Réseau européen des migrations a identifié des mécanismes de régularisation selon leurs réussites particulières en matière d'intégration ou selon leurs actions pour l'intégration dans cinq États membres de l'UE. Grâce à ces mécanismes, les personnes « ont fait des efforts importants pour s'intégrer, par une présence prouvée à l'école, une maîtrise de la langue, des liens sociaux, des références ou la valeur ajoutée prouvée apportée par leurs compétences professionnelles »[40].

Plusieurs pays européens ont créé des programmes ou des initiatives plus d'une fois[41], et certains d'entre eux ont combiné des mécanismes et des programmes. Au cours des dernières années, plusieurs pays ont déployé de nouveaux programmes, élaboré de nouveaux mécanismes ou revu leurs mécanismes existants[42].

Selon des études, les États européens voient la régularisation comme une mesure politique légitime et proactive pour atteindre leurs objectifs sociaux, pour permettre leur développement et pour remplir leurs obligations en matière de droits humains. Cependant, un certain nombre des dispositifs appliqués en Europe au cours des dernières années présentaient des défauts de conception, ce qui a généré de nouveaux obstacles et de nouvelles difficultés, ou les a empêchés d'atteindre les personnes visées. Il est parfaitement possible d'apprendre des anciens dispositifs de régularisation pour éviter ces pièges et mettre en place des programmes et des mécanismes inclusifs et réussis.

Motifs de séjour

La régularisation est utilisée à des fins diverses, et elle reflète souvent les approches globales du gouvernement d'un État à l'égalité, à la gestion des migrations ou à l'économie. Par exemple, la régularisation a été employée à la fois pour réagir face à des difficultés ou situations économiques spécifiques et pour juguler les échecs du système migratoire dans son ensemble. Le programme de régularisation mis en place par l'Italie en 2020, pendant la pandémie de COVID-19[43], qui était à l'origine

40 En Allemagne, en Espagne, en France, au Luxembourg et à Malte Source : Réseau européen des migrations, Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway [« Réponses à la migration irrégulière avec un séjour sur le long terme : pratiques et défis dans l'UE et en Norvège », en anglais], Étude, 2021.

41 Par exemple, l'Irlande a mis en place des programmes de régularisation en 2018 et en 2022. L'Italie a mis en place huit programmes au cours des 30 dernières années (source : Réseau européen des migrations, Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway [« Réponses à la migration irrégulière avec un séjour sur le long terme : pratiques et défis dans l'UE et en Norvège », en anglais], Étude, 2021 La Belgique a organisé deux campagnes de régularisation, en 1999 et en 2009.

42 L'Espagne et le Royaume-Uni, par exemple. L'Espagne a modifié sa législation en 2021 pour empêcher que les mineurs non accompagnés et les personnes nouvellement majeures mais anciennes mineures non accompagnées doivent vivre sans titre de séjour. Elle a également adopté plusieurs modifications législatives en 2022, dont un mécanisme de régularisation à des fins de formation ou d'éducation (arraigo formativo). En 2022, le Royaume-Uni a inscrit dans la loi une concession déjà appliquée en pratique concernant un mécanisme de régularisation pour les jeunes ayant grandi sur le territoire britannique. Sources : PICUM, UK: new rules make it easier for young people to access secure residence permit [« Royaume-Uni. La nouvelle législation facilite l'accès des jeunes à un titre de séjour stable », en anglais], article de blog, 1er septembre 2022 ; PICUM, Spain adopts law to facilitate regularisation of young migrants [« L'Espagne adopte une loi facilitant la régularisation des jeunes personnes migrantes », en anglais], article de blog, 18 novembre 2021 ; PICUM, September newsletter [« Actualités de septembre », en anglais], 2022.

43 Voir PICUM, Non-exhaustive overview of European government measures impacting undocumented migrants taken in the context of COVID-19 [« Aperçu des mesures de gouvernements européens ayant eu des répercussions sur les personnes migrantes sans papiers et prises en réaction au COVID-19 », en anglais], pp. 3-6, 2020, et PICUM, Italy: the regularisation scheme leaves many behind [« Italie. Le dispositif de régularisation et ses laissés pour compte », en anglais], article de blog, 14 décembre 2021

principalement destiné aux professions agricoles et qui a été étendu aux travailleurs et travailleuses domestiques et au personnel soignant[44], est un exemple de réponse gouvernementale à des difficultés économiques spécifiques. En revanche, le programme de régularisation suédois pour les enfants non accompagnés devenus majeurs[45] et le programme de régularisation irlandais de 2022[46] sont des exemples de dispositifs utilisés pour lutter contre un problème migratoire plus général.

D'autre part, certaines mesures temporaires sont devenues permanentes. Par exemple, le dispositif irlandais de 2009 concernant les travailleurs et travailleuses sans papiers (*bridging visa*) avait été déployé comme un programme temporaire destiné aux personnes sans papiers qui avaient perdu leur autorisation de travail sans qu'aucune erreur ne leur soit directement imputable. Ce titre de séjour de quatre mois leur permettait de trouver un emploi ou, si elles en avaient déjà un, d'obtenir une autorisation de travail[47] pour celui-ci. En 2014, ce dispositif est devenu un mécanisme permanent sous la forme du « titre de réactivation du travail » (*reactivation employment permit*), grâce auquel les personnes ayant perdu leur statut migratoire « sans qu'aucune erreur ne leur soit directement imputable » ou ayant été victimes de mauvais traitements ou d'exploitation sur leur lieu de travail peuvent régulariser leur situation[48].

Selon l'étude REGINE, les mesures mises en place entre 1996 et 2008 suivaient soit une « logique humanitaire fondée sur les droits de l'homme », soit une « logique non humanitaire, réglementaire et orientée vers le marché du travail ». Elle précise que :

> *« [d]ans la logique humanitaire, la régularisation est, d'une certaine manière, un but en soi ; on y a recours pour surmonter l'échec de politiques et de leur mise en œuvre (p.ex. dans le système d'asile), ou pour faire face à des situations et répondre à des besoins spécifiques. Élément important : la régularisation est souvent explicitement utilisée comme solution de remplacement pour l'éloignement. [...] Dans la logique non humanitaire, la régularisation est un moyen d'atteindre un objectif plus large, et en particulier d'aborder le lien entre la migration irrégulière et l'économie informelle. Les régularisations orientées vers le marché du travail visent généralement à combattre le travail non déclaré et à faire respecter la législation sociale et fiscale, les droits sociaux et les normes en matière de travail et, partant, lutter contre l'exclusion sociale, la vulnérabilité et d'autres maux associés au travail non déclaré. En outre, un certain nombre de programmes orientés vers le marché du travail ont pour but explicite de promouvoir l'intégration des migrants régularisés »*[49].

44 Au final, le programme concernait les secteurs de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, de l'aquaculture et des activités qui y sont liés ; de l'assistance directe à une personne ou à des membres de sa famille, même s'ils ne vivent pas sous le même toit, qui souffre d'une pathologie ou d'un handicap limitant son indépendance ; et du travail domestique pour subvenir aux besoins de sa famille.

45 La Suède abandonne progressivement ce dispositif. Voir PICUM, 18 ans et sans papiers : accompagner les enfants dans leur transition vers l'âge adulte, annexe 2, 2022.

46 Euronews, Ireland launches amnesty scheme for undocumented migrants [« L'Irlande lance un dispositif d'amnistie pour les personnes migrantes sans papiers », en anglais], 1er février 2022 [consulté le 2 septembre 2022].

47 Irish Times, New 'bridging visa' for immigrants [« Nouveau bridging visa pour les personnes migrantes », en anglais], 14 septembre 2009 [consulté le 3 octobre 2022].

48 Ministère irlandais des Entreprises, du Commerce et du Travail, Reactivation Employment Permit [« Titre de réactivation du travail », en anglais, consulté le 3 octobre 2022].

49 ICMPD, REGINE – Régularisations en Europe : Étude concernant les pratiques de régularisation des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, 2009. en vigueur dans les États membres de l'Union européenne, Résumé de recherche, p. 4.

Néanmoins, les études de PICUM[50] (dont le présent rapport) démontrent que les États étudient également les motifs de séjour qui n'entrent pas parfaitement dans l'une de ces deux catégories ; c'est par exemple le cas des mécanismes de régularisation pour les études ou les formations, et des titres de séjour pour les victimes de la criminalité (dont la traite des êtres humains et les violences domestiques). En outre, cette distinction sépare quelque peu artificiellement les droits sociaux et le droit du travail des raisonnements humanitaires et liés aux droits humains. D'autres acteurs ont identifié des catégories différentes. Par exemple, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE distingue trois types de mesures : celles qui sont fondées sur des motifs humanitaires (notamment le non-refoulement et l'impossibilité de retourner dans son pays d'origine), sur des motifs d'intégration sociale, d'éducation et d'emploi, et sur des motifs liés aux droits de l'enfant ou concernant les personnes (récemment) mineures[51]. Un autre motif est souligné par le Réseau des Nations unies sur les migrations, qui indique que le principe international du droit humain à l'unité de la famille peut constituer un motif de séjour, et qu'un « regroupement familial efficace et accessible devrait permettre à la fois l'entrée et la régularisation sur le territoire »[52].

Cadre régional et mondial

Cadre juridique européen

Bien que l'UE n'ait pas publié de politique explicite en matière de régularisation,

> *« Au vu du lien étroit entre les pratiques de régularisation et la protection internationale dans la plupart des États membres de l'UE (notamment en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire), les compétences de l'Union concernant les personnes réfugiées et demandeuses d'asile constituent un motif supplémentaire pour considérer la régularisation comme un domaine politique relevant en principe de l'Union européenne, en vertu de la définition du Traité »*[53].

En outre, la réglementation de l'UE comprend plusieurs dispositions qui établissent des conditions d'accès à des titres de séjour pour certaines catégories de personnes[54]. Elle a donc

50 PICUM, Manual on Regularisations for Children, Young People and Families [« Manuel sur la régularisation du statut des enfants, des jeunes et des familles », en anglais], 2018 ; PICUM, Une justice incertaine ? Des titres de séjour pour les victimes de la criminalité en Europe, 2020 ; PICUM, 18 ans et sans papiers : accompagner les enfants dans leur transition vers l'âge adulte, 2022.

51 OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region. Recent Developments, Points for Discussion and Recommendations [« La régularisation des personnes migrantes en situation irrégulière dans les pays de l'OSCE – Dernières évolutions, points de débats et recommandations », en anglais], 2021.

52 Réseau des Nations unies sur les migrations, Filières d'admission et de séjour régulières pour les migrants en situation de vulnérabilité, pp. 7-8.

53 ICMPD, REGINE – Régularisations en Europe : Étude concernant les pratiques de régularisation des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en vigueur dans les États membres de l'Union européenne, Rapport final [en anglais], 2009, p. 102.

54 Voir aussi PICUM, Une justice incertaine ? Des titres de séjour pour les victimes de la criminalité en Europe, 2020.

des répercussions directes sur le statut migratoire des individus à travers le cadre de gestion des migrations, notamment en matière de prorogation ou de retrait des titres de séjour. Par exemple

- La directive sur le droit des citoyens à circuler et à séjourner sur le territoire de l'UE[55] (article 13) et la directive relative au regroupement familial[56] (article 15) garantissent l'octroi d'un titre de séjour, dans certaines circonstances, aux personnes victimes de violences domestiques et dont le titre de séjour dépend de leur partenaire ou d'un·e parent·e.
- La directive relative aux titres de séjour[57] impose aux États membres d'envisager l'octroi de titres de séjour de durée limitée aux personnes victimes de la traite qui coopèrent avec les autorités compétentes dans le cadre de la procédure nationale applicable, et elle présente les critères qui y sont associés. Les États membres peuvent également appliquer ces mesures aux affaires de trafic d'êtres humains.
- La directive sanctions[58] (articles 6.5 et 13.4) impose aux États membres d'établir les conditions dans lesquelles ils accordent des titres de séjour de durée limitée aux personnes qui coopèrent avec les autorités compétentes dans le cadre de la procédure nationale examinant leurs « conditions de travail particulièrement abusives » ou le travail des enfants, ainsi que la réception des salaires et indemnisations dus. Ces conditions d'octroi devraient être comparables à celles qui s'appliquent aux personnes victimes de la traite en vertu de la directive relative aux titres de séjour.
- La directive retour[59] (article 6.4) souligne qu'à tout moment, les États membres peuvent accorder un titre de séjour autonome à une personne sans papiers.
- La directive relative aux résidents de longue durée[60] (article 13) établit le droit des États membres à octroyer des titres de séjour « permanents ou d'une durée de validité illimitée » à des conditions plus favorables que celles de la directive.

55 Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Rectificatif au rectificatif à la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l›Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) no 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, 2005

56 Conseil de l'Union européenne, Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, 2003.

57 Conseil de l'Union européenne, Directive du Conseil relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l›objet d›une aide à l›immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, 2004.

58 Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Directive prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, 2009.

59 Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, 2008.

60 Conseil de l'Union européenne, Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, 2003.

Cadre normatif et politique mondial

Le cadre normatif et politique mondial se réfère à la fois aux engagements des États et aux éléments qui devraient être inclus dans les mesures de régularisation, dont les plus importants figurent ci-dessous. Dans la liste suivante, les éléments procéduraux compris dans le cadre normatif et politique mondial sont soulignés.

En vertu du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières de 2018[61], adopté par 18 États membres de l'UE[62], les pays s'engagent à :

> *« Renforcer les pratiques qui permettent aux migrants en situation irrégulière de demander un examen de leur dossier individuel qui serait susceptible de déboucher sur leur régularisation – au cas par cas selon des critères clairs et transparents –, en particulier dans les cas où des enfants, des jeunes et des familles sont concernés, ce qui peut être une solution pour les rendre moins vulnérables et permettre aux États de mieux connaître la population résidente »*[63]

Bien qu'il ne soit pas juridiquement contraignant, le Pacte donne une orientation aux États, car il s'agit du premier accord mondial sur une approche commune aux migrations dans toutes leurs dimensions.

En outre, les États s'engagent à empêcher les personnes de tomber dans une situation irrégulière en mettant en place « des procédures accessibles et adaptées pour faciliter toute transition d'un statut à un autre [...] sans craindre d'être expulsés arbitrairement »[64].

Les États s'engagent également à « examiner et réviser les [...] filières de migration régulière existantes [...] en concertation avec le secteur privé et d'autres acteurs concernés », à élaborer « des dispositifs de mobilité de la main-d'œuvre qui soient flexibles et fondés sur les droits et intègrent la problématique femmes-hommes [...] en proposant des modalités flexibles et non discriminatoires d'octroi de visas et de permis convertibles » et à « établir à l'échelle nationale et régionale des dispositifs permettant l'admission et le séjour[...], par compassion, pour des motifs humanitaires ou compte tenu d'autres considérations, de migrants contraints de quitter leur pays d'origine en raison d'une catastrophe naturelle soudaine ou d'autres situations précaires, ou améliorer les pratiques ayant déjà cours dans ce domaine, par exemple en offrant à ces migrants des visas humanitaires et des parrainages privés, en donnant à leurs enfants accès à l'éducation et en leur délivrant des permis de travail temporaires tant qu'il ne leur sera pas possible de s'adapter à la situation ou de rentrer dans leur pays d'origine »[65].

61 Assemblée générale des Nations unies, Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, 2018, Résolution.

62 Lorsque le Pacte mondial des Nations unies pour des migrations sûres, ordonnées et régulières a été adopté en décembre 2018, le Royaume-Uni était membre de l'UE et faisait partie des 19 États membres à avoir négocié et adopté le Pacte. Kainz, L. et Le Coz, C., The Winding Road to Marrakech Lessons from the European Negotiations of the Global Compact for Migration [« La voie sinueuse vers les leçons à tirer des négociations européennes de Marrakech sur le Pacte mondial poupr des migrations sûres, ordonnées et régulières », en anglais], Migration Policy Institute, 2022.

63 Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, objectif 7 (« S'attaquer aux facteurs de vulnérabilité liés aux migrations et les réduire »), § 23(i).

64 Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, objectif 7 (« S'attaquer aux facteurs de vulnérabilité liés aux migrations et les réduire »), § 23(h).

65 Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, objectif 5 (« Faire en sorte que les filières de migration régulière soient accessibles et plus souples »).

La Déclaration[66] de 2022 du Forum d'examen des migrations internationales sur les progrès réalisés, qui évalue les avancées réalisées depuis l'adoption du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et qui confirme son respect par les États, fait figurer d'autres engagements et d'autres normes en matière de régularisation. Lors du Forum, les États et les autres parties prenantes ont reconnu que « la disponibilité et la souplesse des filières de migration régulière restent limitées dans de nombreux cas », même si l'obtention d'un statut régulier diminue la vulnérabilité d'une personne[67].

Les États se sont également engagés à « éviter les démarches [en matière de migration] qui pourraient rendre les migrants encore plus vulnérables »[68], à « adopter au niveau national des politiques et des lois en matière d'immigration qui tiennent compte des questions de genre et qui soient adaptées aux enfants »[69] et à veiller « à ce que l'intérêt supérieur de ces enfants soit au cœur de toutes les mesures les concernant dans nos lois, politiques et pratiques »[70]. La déclaration mentionne explicitement la régularisation, avec l'engagement des États à :

> *« [redoubler] d'efforts pour améliorer et diversifier les possibilités de migrations sûres, ordonnées et régulières, compte tenu notamment des réalités de la démographie et du marché du travail, pour les migrants en situation de vulnérabilité, ainsi que pour ceux qui sont touchés par des catastrophes, par les changements climatiques et par la dégradation de l'environnement, notamment [...] en concluant des accords de mobilité de la main-d'œuvre, en optimisant les possibilités d'éducation, en facilitant l'accès aux procédures de regroupement familial [...] et en régularisant les migrants en situation irrégulière, conformément aux lois nationales »*[71]

Le Réseau des Nations Unies sur les migrations, qui est chargé d'aider les États à appliquer et à évaluer le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, a publié une note d'orientation sur les filières d'admission et de séjour régulières pour les personnes migrantes et vulnérables, une situation qui concerne également les personnes sans papiers en raison de leur statut irrégulier[72]. La note souligne que la régularisation et le « passage d'un statut migratoire à un autre »[73] sont des exemples de filières régulières[74], au même niveau que l'obtention d'un titre de séjour avant le départ ou à l'arrivée à un port d'entrée. En d'autres termes, les mécanismes et programmes de régularisation ont toute leur place dans les politiques migratoires de n'importe quel État.

66 Assemblée générale des Nations unies, Déclaration du Forum d'examen des migrations internationales sur les progrès réalisés (2022), Résolution.

67 Ibid, § 24.

68 § 55.

69 § 56.

70 § 57.

71 § 59.

72 Réseau des Nations unies sur les migrations, Filières d'admission et de séjour régulières pour les migrants en situation de vulnérabilité, Note d'orientation. Le Réseau considère les personnes sans papiers comme des personnes en situation de vulnérabilité, car « l'irrégularité de la situation des migrants accroît [...] leur exclusion et les expose à un risque accru d'être victimes de discrimination et d'autres violations des droits de l'homme, de mauvais traitements et d'exploitation ».

73 C'est-à-dire la transition d'un statut migratoire ou d'un titre de séjour à un autre.

74 Les filières d'admission et de séjour régulières sont définies comme « les mécanismes juridiques, politiques et/ou administratifs qui régissent le voyage, l'admission et/ou le séjour réguliers sur le territoire d'un État (indépendamment du fait que le migrant soit initialement entré de façon régulière et/ou temporaire ou non) » (§ 14).

La note d'orientation liste les domaines que les États peuvent améliorer afin d'avancer dans le respect de leurs engagements pris avec le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières : Les principes directeurs[75], les critères[76], l'accessibilité[77], l'accessibilité financière[78], l'accès effectif[79], les garanties procédurales[80], la prise de décision basée sur l'individualité du dossier, le suivi indépendant et l'examen des filières, la mise à disposition de « documentation provisoire » prouvant la régularité de la situation d'une personne pendant la procédure, l'accès plein, entier et équitable au marché du travail et aux services après la régularisation, et la possibilité pour les personnes titulaires de titres de séjour temporaires de passer à un autre statut régulier.

La note d'orientation fait écho aux éléments présentés dans le présent rapport, et elle devrait être lue par chaque responsable politique, expert·e technique ou chargé·e de plaidoyer lors de l'élaboration d'un mécanisme ou programme de régularisation.

75 Il s'agit de : la centralisation de la procédure sur la personne, son adaptation aux besoins de l'enfant, y compris de son intérêt supérieur, sa sensibilité aux problématiques hommes-femmes, sa prise en compte des traumatismes et son respect des normes internationales en matière de droits humains et de travail, y compris l'interdiction de la discrimination.

76 Les critères utilisés devraient être clairs, transparents et fondés sur les droits, en réponse aux besoins particuliers des personnes migrantes et tenir compte des situations de vulnérabilité auxquelles elles sont confrontées ainsi que de leur réalité sociodémographique et économique. Pour cela, ils peuvent « accroître les possibilités d'admission et de séjour fondées sur les droits de l'homme et pour des motifs humanitaires, conformément aux normes internationales et aux pratiques exemplaires internationales ; faciliter l'accès à l'admission régulière en supprimant les exigences onéreuses ou les frais de dossier ; rationaliser et accélérer les procédures, notamment en fournissant des informations claires sur les différentes étapes et exigences, en fixant des délais gérables et en exigeant des documents facilement accessibles ; élargir la définition de la famille pour les cas de regroupement familial ; et apporter un soutien particulier aux migrants en situation de vulnérabilité » (§ 29).

77 Pour améliorer l'accessibilité, « des mécanismes d'identification et d'orientation des migrants en situation de vulnérabilité devraient être mis en place par des autorités formées, qualifiées et compétentes, ainsi que par d'autres acteurs, y compris les autorités chargées de la protection de l'enfance, conformément à une approche multidisciplinaire qui soit adaptée aux besoins de l'enfant et aux problématiques hommes-femmes. Des informations et des conseils adéquats et accessibles devraient être disponibles dans une langue que les migrants peuvent comprendre. Les femmes migrantes devraient pouvoir accéder aux informations de manière indépendante et ne pas dépendre de leur partenaire, qui peut être violent. ».

78 Les filières devraient être « abordables ou gratuites, y compris la procédure d'obtention des documents requis ». Les instructions concernant les procédures devraient être facilement accessibles, afin que les personnes concernées ne devraient pas s'appuyer sur des intermédiaires (coûteux).

79 Présent dans la note en tant que « procédures ». Les filières régulières devraient être accessibles et les gouvernements devraient inclure les droits humains, les raisons humanitaires et « les autres considérations relatives aux migrants en situation de vulnérabilité » comme des motifs d'entrée et de séjour.

80 Les garanties procédurales à mettre en place comprennent : des décisions formelles et individualisées par écrit, une motivation des raisons en cas de déboutement, un processus rapide et transparent, l'application de procédures visant à protéger l'intérêt supérieur de l'enfant, le contrôle administratif et judiciaire d'une décision négative, l'effet suspensif du recours, l'accès à l'information dans un format accessible, l'accès à des conseils juridiques gratuits et indépendants, l'accès à des interprètes qualifiés et indépendants, la possibilité d'effectuer soi-même sa demande, l'accès à toutes les informations et à tous les documents pertinents de leur dossier, et l'assurance que les données personnelles ne seront pas utilisées à des fins d'application de la loi sur l'immigration si la demande n'était pas retenue.

Répercussions de la régularisation sur les personnes et la société

La régularisation est un événement qui change la vie d'une personne et de sa famille, et elle a également des répercussions positives sur leur entourage et sur la société dans son ensemble.

Répercussions sur la personne et sur sa famille

Vivre ou grandir sans papiers génère du stress et de l'incertitude[81]. Une fois sa situation régularisée, la personne concernée peut profiter d'un peu de répit, organiser sa vie et construire son avenir. Elle a officiellement l'autorisation de travailler[82], d'aller à l'université et de consulter le médecin. Elle peut prendre un café ou faire quelque chose d'aussi simple que de prendre le bus sans s'inquiéter d'une éventuelle confrontation avec les forces de l'ordre qui chamboulerait sa vie. Elle peut se défendre et défendre les autres face à une tentative de maltraitance ou d'exploitation sans craindre d'être placée en détention ou expulsée. Les enfants peuvent faire une classe verte à l'étranger, aller à l'université, avoir un boulot étudiant et avancer dans la vie au même rythme que leurs ami·e·s. Pour de nombreuses personnes, la régularisation marque la fin d'une période d'instabilité en matière de logement, car elles peuvent enfin se permettre des surfaces plus grandes, plus saines, signer un bail ou souscrire un prêt[83].

> *« Il est très stressant de vivre en tant qu'immigré clandestin. On peut se faire renvoyer dans notre pays à tout moment. Cela affecte le mental, le sommeil et les compétences sociales. Être immigré clandestin donne le sentiment d'être prisonnier, même sans être enfermé entre quatre murs. Une fois que ma situation a été régularisée, je me suis senti libéré. J'avais la sensation que tout était possible, sans limites. Rempli d'une énergie nouvelle, je savais que je voulais continuer de me battre pour ceux qui se trouvent dans la même situation que celle où j'avais été. »*
> *– Homme, 34 ans*[84]

81 PICUM, Grandir sans papiers : les conséquences d'une enfance en séjour irrégulier en Europe, 2021.

82 Kossoudji, S.A. et Cobb-Clark, D.A, Coming out of the Shadows: Learning about Legal Status and Wages from the Legalized Population, [« Sortir de l'ombre : Ce que nous apprennent les statuts et les salaires des personnes dont la situation a été régularisée », en anglais], Journal of Labor Economics, vol. 20 n° 3, pp. 598-628, 2002 En 2002, Sherrie Kossoudji et Deborah Cobb-Clark établissent que la vague de régularisations de 1986, aux États-Unis, a eu de fortes conséquences positives sur les possibilités d'embauche et les salaires des travailleurs et travailleuses qui en ont bénéficié et qui ont pu avoir des emplois plus stables, mieux payés et plus adaptés à leur profil professionnel. Cet effet est également étudié en 2008 dans "Before and after", de sociale en economiche positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999 [« Before and after », les bénéfices socio-économiques des personnes dont la situation a été régularisée en application de la loi du 22 décembre 1999 », en néerlandais], de l'Université libre de Bruxelles, du Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck et du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

83 Université libre de Bruxelles, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, "Before and after", de sociale en economiche positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999 [« Before and after », les bénéfices socio-économiques des personnes dont la situation a été régularisée en application de la loi du 22 décembre 1999 », en néerlandais], 2008. Pour en savoir plus sur les répercussions du statut migratoire sur le logement des familles, voir : PICUM, Grandir sans papiers : les conséquences d'une enfance en séjour irrégulier en Europe, 2021.

84 Citation d›un homme de 34 ans, originaire de la République démocratique du Congo et résidant aujourd›hui aux Pays-Bas, tirée de PNUD, Au-delà des barrières : Voix des migrants africains irréguliers en Europe, 2019, p.57.

L'une des rares études belges à poser des questions à des personnes à la situation régularisée et à comparer leur vie avant et après la régularisation montre un changement dans leur comportement[85]. La régularisation de leur situation modifie leur perception d'elles-mêmes et de leur place dans la société. Elle leur a permis de gagner en indépendance pour trouver un logement et de la nourriture, et pour veiller à leur sécurité et à leur survie au jour le jour. Cette même étude indique que les participant·e·s ont catégoriquement décrit leur statut irrégulier comme la période la plus sombre de leur vie, une période douloureuse à évoquer.

En outre, la régularisation présente des avantages pour la vie de famille. Elle ouvre la possibilité pour les familles qui vivaient dans des pays différents d'être enfin réunies, et les partenaires, les enfants et les parents peuvent potentiellement bénéficier des canaux officiels de regroupement familial. Les familles dont les membres ont des statuts migratoires différents tirent également parti de la régularisation, notamment lorsqu'un·e parent·e, partenaire ou enfant sans papiers d'une personne en situation régulière reçoit un titre de séjour.

Répercussions sur l'ensemble de la société

La régularisation a des conséquences directes sur la vie, l'avenir et le bien-être des personnes, mais elle bénéficie également aux États et à la société en général. La régularisation des personnes sans papiers fait baisser les inégalités et l'exclusion sociale, car elles peuvent mieux participer aux aspects économiques, sociaux et culturels de leur pays d'accueil. Elles se sentent en sécurité et peuvent laisser leurs enfants s'attacher à leur environnement et créer des liens avec leurs pairs[86]. En outre, la régularisation offre la possibilité à la personne et à la société de communiquer et de bâtir des relations plus pérennes. Les personnes commencent à interagir davantage avec les réseaux formels et des entités comme les agences pour l'emploi, les agents immobiliers, les services d'orientation socio-professionnelle, etc., parce qu'elles peuvent le faire en toute sécurité[87]. Les syndicats, les associations de parents d'élèves, les associations de patients, de consommateurs, de femmes, de jeunes et de défense de l'environnement, ainsi que de nombreuses autres organisations de la société civile, bénéficient de la régularisation puisqu'elle leur permet de mieux représenter la population.

C'est également l'occasion de régulariser des relations professionnelles déjà existantes, et de promouvoir le travail dans des conditions décentes et la protection sociale. Bien que les titres de séjour et les autorisations de travail ne devraient pas dépendre d'un employeur ou d'un contrat spécifique[88], il est possible (et il arrive) que des relations professionnelles existantes se

85 Université libre de Bruxelles, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, "Before and after", de sociale en economiche positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999 [« Before and after », les bénéfices socio-économiques des personnes dont la situation a été régularisée en application de la loi du 22 décembre 1999 », en néerlandais], 2008.

86 Le Réseau des Nations unies sur les migrations a identifié des avantages similaires : Réseau des Nations unies sur les migrations, Filières d'admission et de séjour régulières pour les migrants en situation de vulnérabilité, § 2, 2021.

87 Université libre de Bruxelles, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, "Before and after", de sociale en economiche positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999 [« Before and after », les bénéfices socio-économiques des personnes dont la situation a été régularisée en application de la loi du 22 décembre 1999 », en néerlandais], 2008.

88 Voir l'élément clé n° 9.

poursuivent après la régularisation de la situation de l'employé·e[89]. L'emploi peut être déclaré et intégré au système de sécurité sociale. Selon les conditions du titre de séjour obtenu, les travailleur·ses régularisé·e·s bénéficient d'une meilleure mobilité sur le marché du travail. Il·ellespeuvent négocier des conditions de travail justes, s'épanouir dans leur carrière et, parfois, trouver un emploi qui correspond davantage à leurs compétences et à leurs domaines d'expertise. Leur entrée dans le travail formel est facilitée par de l'expérience en tant que personne sans papiers, dans certains secteurs économiques comme l'entretien et les tâches domestiques[90].

L'économie d'un pays peut également tirer parti de la régularisation de la situation de personnes sans papiers. Lorsque l'Opération Papyrus, une initiative de régularisation de 2017 et 2018[91], avait régularisé la situation de 727 adultes et 727 enfants (soit à près de la moitié de son activité) dans le canton suisse de Genève, les bénéfices générés pour les assurances sociales du canton s'élevaient à mi-programme au moins à 5,7 millions de francs suisses, c'est-à-dire environ 5,2 millions d'euros[92]. Les gains finaux sont supérieurs à ce chiffre, car 2 883 personnes au total ont vu leur situation régularisée par cette initiative[93].

En créant de nouvelles façons de régulariser les personnes sans papiers, les pays s'ouvrent la possibilité de bénéficier d'autres avantages concrets. Outre l'augmentation des recettes fiscales et les cotisations au système de sécurité sociale, les États disposent d'une représentation plus exacte de leur population et du marché du travail, et ils peuvent mieux réglementer les conditions de travail, la santé et les services sociaux.

89 Université libre de Bruxelles, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, "Before and after", de sociale en economiche positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999 [« Before and after », les bénéfices socio-économiques des personnes dont la situation a été régularisée en application de la loi du 22 décembre 1999 », en néerlandais], 2008.

90 Université libre de Bruxelles, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, "Before and after", de sociale en economiche positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999 [« Before and after », les bénéfices socio-économiques des personnes dont la situation a été régularisée en application de la loi du 22 décembre 1999 », en néerlandais], 2008.

91 Pour rappel, une initiative de régularisation est l'intensification temporaire d›un mécanisme de régularisation existant. Dans ce cas, le dispositif qui permettait déjà aux personnes sans papiers de demander une autorisation temporaire de séjour (permis B) n'a pas été modifié, mais des critères de transparence préalables à la transmission d'une demande de permis B ont été élaborés et acceptés. Source : Jackson, Y. Burton-Jeangros, C. Duvoisin, A., Consoli, L. & Fakhoury, J., Living and working without legal status in Geneva. First findings of the Parchemins study [« Vivre et travailler en situation irrégulière à Genève – Premières conclusions de l'étude Parchemins », en anglais], Sociograph Sociological Research Studies 57b, Université de Genève, 2022.

92 République et Canton Genève Service communication et information, Communiqué de presse conjoint du département de la sécurité, de l›emploi et de la santé et du département de la cohésion sociale «Opération Papyrus: Bilan final et perspectives », 2020 ; plus d'informations ont été fournies par la CCSI, membre de PICUM, le 25 septembre 2022.

93 Jackson, Y. Burton-Jeangros, C. Duvoisin, A., Consoli, L. & Fakhoury, J., Living and working without legal status in Geneva. First findings of the Parchemins study [« Vivre et travailler en situation irrégulière à Genève – Premières conclusions de l'étude Parchemins », en anglais], Sociograph Sociological Research Studies 57b, Université de Genève, 2022.

Conséquences de l'absence d'un ou plusieurs élément(s) clé(s)

Lorsque des procédures de régularisation efficaces sont mises en place à l'échelle nationale, les États bénéficient de liens plus solides avec les populations locales et ces dernières savent qu'elles seront traitées de manière équitable. En revanche, lorsqu'un gouvernement n'applique pas de procédure de régularisation juste et efficace, il génère des souffrances, une bureaucratie superflue et de la pression sur les tribunaux et le système judiciaire.

Si une personne ne peut pas déposer une demande de régularisation et ne peut que présenter un recours contre une obligation de quitter le territoire et/ou un ordre d'expulsion[94], les juges doivent être saisis pour cet appel. Une personne pourrait également déposer une demande pour un titre de séjour auquel elle n'est pas éligible, pour la simple et bonne raison qu'il s'agit du seul titre disponible. Cela entraîne une anxiété inutile pour cette personne, a des répercussions considérables sur son bien-être et celui de ses enfants, et lui fait perdre du temps et de l'argent.

Comme toujours, il faut étudier les faits pour connaître l'efficacité d'une mesure. Le résultat d'une régularisation dépend de ses modalités. Si seul un titre temporaire est accordé, le répit obtenu face à l'incertitude et à l'exclusion sociale peut être de courte durée, car la personne concernée peut retomber dans une situation irrégulière. Si le titre est rattaché à un employeur spécifique, il y a de grands risques d'exploitation. Si tous les membres d'une famille ne voient pas leur statut régularisé en même temps, leur anxiété vis-à-vis de leur situation

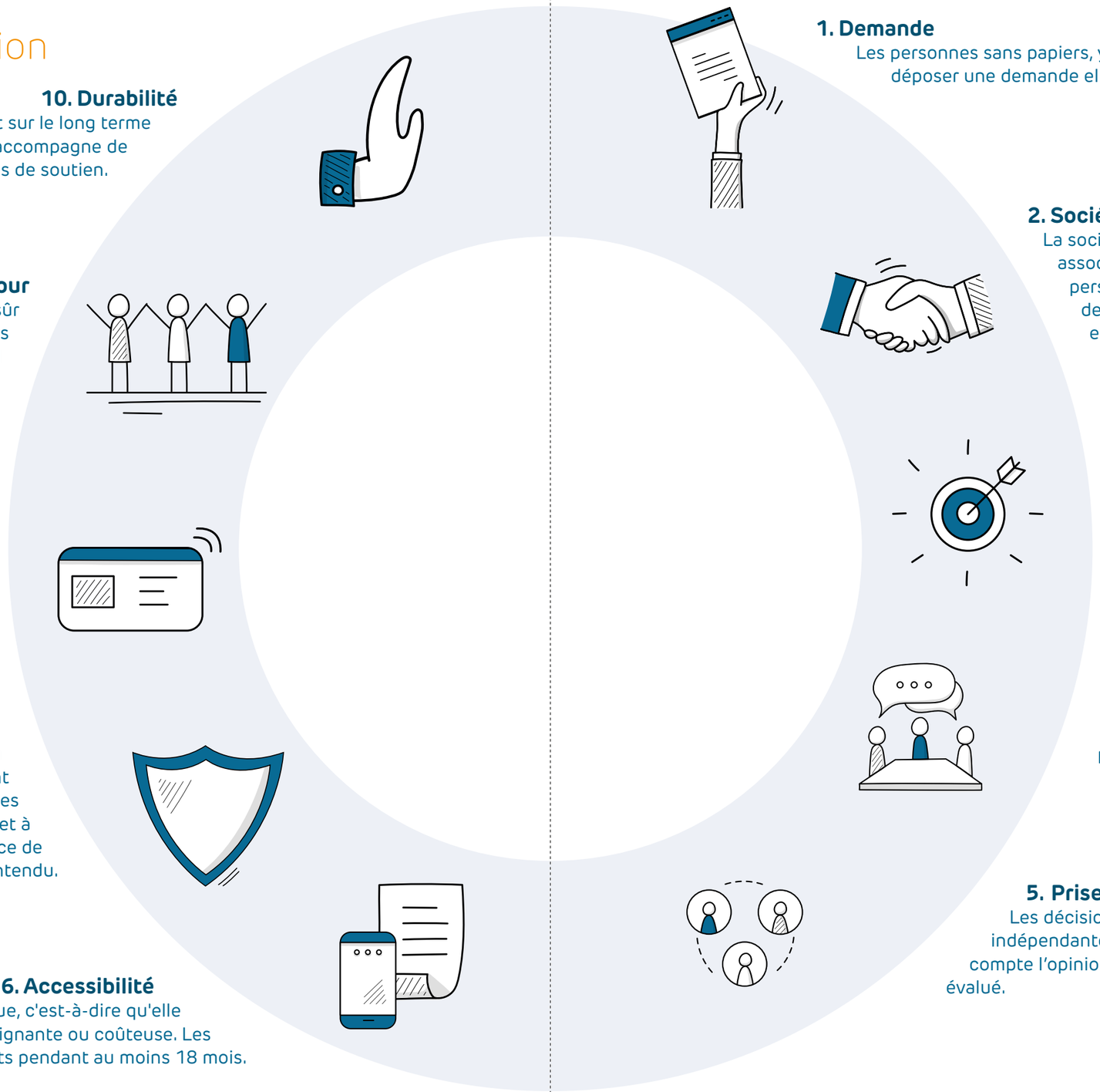
94 Une « obligation de quitter le territoire », ou « décision de retour », est un document administratif ordonnant à une personne de quitter le territoire d'un État donné, en général sous un certain délai. Elle est censée partir par ses propres moyens, mais elle peut parfois demander un accompagnement (par exemple par le biais d'un programme d'aide au retour volontaire et à la réintégration). Un ordre d'expulsion est une décision administrative ou judiciaire ordonnant l›éloignement d›une personne du territoire, à destination d›un pays tiers. Il est généralement suivi d›une expulsion ou d'un retour forcé.

Dix éléments clés pour mettre en place des programmes et mécanismes de régularisation humains et justes

Afin que les programmes, mécanismes et initiatives de régularisation fonctionnent et soient efficaces, rapides, humains et justes, ils doivent répondre aux garanties nécessaires et présenter certaines caractéristiques. Grâce à l'expertise de PICUM et de ses membres, nous avons identifié 10 éléments clés. La majeure partie du présent rapport détaille ces éléments et présente des exemples de procédures qui existent déjà dans le monde.

1. Les personnes sans papiers, y compris les enfants, peuvent déposer une demande elles-mêmes.
2. La société civile, notamment les associations dirigées par des personnes migrantes et réfugiées, participe à l'élaboration, à l'application et à l'évaluation du dispositif.
3. Les décisions s'appuient sur des critères clairs et objectifs.
4. Les motifs de refus sont argumentés et peuvent faire l'objet d'un recours.
5. Les décisions sont prises de manière indépendante et impartiale, et prennent en compte l'opinion de spécialistes du critère évalué.
6. En pratique, la procédure est accessible.
7. La procédure comprend des protections.
8. Un statut temporaire qui donne accès à des services, à la justice et au marché du travail est accordé pendant l'instruction de la demande.
9. Le titre de séjour obtenu est stable et valide sur le long terme, donne accès à des services et au marché du travail, entre en compte dans l'installation pérenne de la personne et son obtention de la citoyenneté de l'État en question, et ne dépend d'aucun tiers.
10. Le dispositif de régularisation empêche le séjour et le travail irréguliers, et comprend des mesures d'accompagnement.

Dix éléments clés pour la régularisation



1. Demande
Les personnes sans papiers, y compris les enfants, peuvent déposer une demande elles-mêmes.

2. Société civile
La société civile, y compris les associations dirigées par des personnes migrantes, est impliquée de la conception à la mise en œuvre et à l'évaluation du programme.

3. Critères
Les décisions sont fondées sur des critères clairs et objectifs.

4. Recours
Les motifs de refus sont documentés et argumentés et peuvent faire l'objet d'un recours.

5. Prise de décision
Les décisions sont prises de manière indépendante et impartiale et prennent en compte l'opinion de spécialistes du critère évalué.

6. Accessibilité
La procédure est accessible en pratique, c'est-à-dire qu'elle n'est pas bureaucratique, contraignante ou coûteuse. Les programmes doivent être ouverts pendant au moins 18 mois.

7. Protection
Des garanties procédurales sont en place, notamment l'accès à des informations facilement disponibles et à une aide juridique gratuite, l'existence de pare-feu et le droit d'être entendu.

8. Statut temporaire
Un statut temporaire donnant accès aux services, à la justice et au marché du travail est délivré au cours de la procédure de demande.

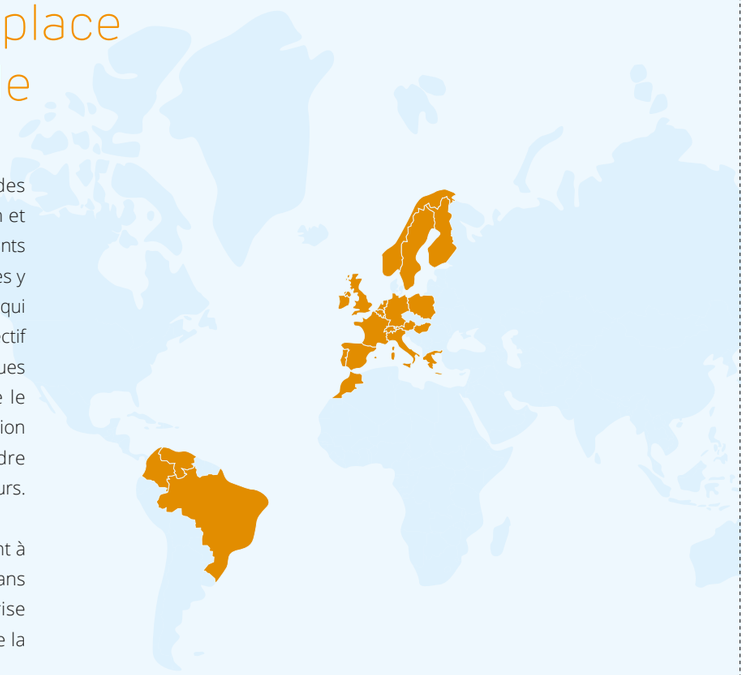
9. Le titre de séjour
Le titre de séjour qui en résulte est sûr et de longue durée ; il donne accès aux services et au marché du travail ; il compte pour l'obtention de la citoyenneté ; il ne dépend d'aucun tiers ; et il protège l'unité familiale.

10. Durabilité
Le dispositif de régularisation prévient sur le long terme le séjour et le travail irréguliers et s'accompagne de mesures de soutien.

Les programmes et mécanismes de régularisation en action : exemples mis en place à travers le monde

Ce rapport présente les différents éléments des programmes et mécanismes de régularisation et souligne des exemples d'application de ces éléments par différents pays. Des pratiques prometteuses y figurent, mais aussi des exemples de procédures qui n'intègrent pas, ou mal, les éléments listés. L'objectif est de montrer que tous les États ont des pratiques positives et des pratiques négatives, et que le même programme ou mécanisme de régularisation (procédure de régularisation) peut comprendre certains éléments néfastes et d'autres prometteurs.

Les exemples donnés se rapportent uniquement à l'élément clé qu'ils illustrent, et leur inclusion dans le présent rapport ne devrait pas être comprise comme un jugement général de l'ensemble de la procédure.



1. Les personnes sans papiers, y compris les enfants, peuvent déposer une demande elles-mêmes.

En veillant à ce que les personnes puissent demander elles-mêmes un titre de séjour, il est possible d'empêcher la création d'une situation de dépendance envers quelqu'un d'autre ou d'une dynamique de pouvoir potentiellement dangereuse, ou de diminuer leur portée. Cela peut concerner les salarié·e·s (qui peuvent dépendre de leur employeur), les conjoint·e·s (qui peuvent dépendre de leur partenaire citoyen·ne de l'État de résidence) ou les enfants.

L'Italie a lancé un programme de régularisation en deux parties[95], en 2020 ; au début, les employeurs[96] pouvaient déposer une demande pour conclure un contrat de travail avec un·e ressortissant·e étranger·ère vivant sur le territoire national, ou pour déclarer une relation professionnelle déjà existante mais irrégulière. Les employeurs devaient régler une somme de 500 euros, qui s'ajoutait à un montant forfaitaire pour les taxes qu'en toute probabilité, ils ne payaient pas. Néanmoins, en pratique, certaines entreprises ont fait payer ces 500 euros aux personnes sans papiers qui travaillaient pour elles, ont invoqué la possibilité de la régularisation pour leur faire du chantage afin qu'elles acceptent de travailler plus d'heures par semaine[97], ou ont vendu des contrats de travail pour des sommes allant jusqu'à 7 000 euros[98].

Demandes individuelles dans le cadre de l'Opération Papyrus

Les personnes qui déposaient une demande dans le cadre de l'Opération Papyrus, une initiative de régularisation mise en place dans le **canton de Genève, en Suisse**, entre 2017 et 2018, pouvaient le faire sans l'appui de leur employeur. Elles devaient déclarer elles-mêmes leur statut professionnel actuel. Ces données ont ensuite été utilisées par l'État (seulement après l'octroi du titre de séjour, c'est-à-dire une fois la personne concernée à l'abri d'éventuelles représailles) pour contrôler les employeurs et s'assurer qu'ils respectent la législation en vigueur en matière de salaire minimum, de contributions sociales, de congés payés, etc.[99]

95 Stranieri in Italia, Regolarizzazione, ecco il testo in Gazzetta Ufficiale. Il contributo forfettario è di 500 euro [« Régularisation : selon le texte du Journal officiel, la somme forfaitaire est de 500 € », en italien], 20 mai 2020

96 Dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, de l'aquaculture et des activités qui y sont liés ; de l'assistance directe à une personne ou à des membres de sa famille, même s'ils ne vivent pas sous le même toit, qui souffre d'une pathologie ou d'un handicap limitant son indépendance ; et du travail domestique pour subvenir aux besoins de sa famille

97 PICUM, Italy: the 2020 regularisation scheme leaves many behind [« Italie : Le dispositif de régularisation de 2020 et ses nombreuses personnes laissées pour compte », en anglais], Article de blog, 14 décembre 2021

98 Caritas International, Demystifying the regularisation of undocumented workers [« Démystifier la régularisation des travailleurs et travailleuses sans papiers », en anglais], Note d'orientation, 2021

99 PICUM, Geneva: Operation Papyrus regularized thousands of undocumented workers [« Genève : L'Opération Papyrus a régularisé la situation de milliers de travailleurs et travailleuses sans papiers », en anglais], Article de blog, 2 avril 2020

Il est important que les entités nationales chargées de traiter les demandes de titres de séjour et de statuer sur elles vérifient à chaque rejet que la personne concernée ne remplit pas les conditions d'accès à un autre type de titre de séjour. Cette mesure, dite *examen d'office*, permet de supprimer des lacunes en matière de protection et garantit que les personnes ne deviennent ou ne restent pas sans papiers à cause de leur méconnaissance du système, de leur incapacité à les financer et/ou de leur résignation. Elle permet également aux gouvernements de remplir leur devoir de vigilance.

Examens d'office en Italie

En **Italie**, la Commission de protection internationale doit vérifier si une personne remplit les conditions d'accès à la protection spéciale (*protezione speciale*) lorsqu'une demande d'asile est refusée[100]. Ce titre de séjour est destiné aux cas où il existe des obstacles au retour au sens de l'article 3 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (principe du non-refoulement), de l'article 33 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH ; interdiction de la torture et des mauvais traitements) et de l'article 8 de la CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale), et pour les personnes dont certains membres de la famille ont la nationalité italienne.

100 Décret n° 130, 21/10/2020, G.U. 19/12/2020, aussi connu sous le nom de « decreto Lamorgese ».

2. La société civile, notamment les associations dirigées par des personnes migrantes et réfugiées, participe à l'élaboration, à l'application et à l'évaluation du dispositif.

Il arrive trop souvent que les gouvernements et la société civile travaillent séparément, souvent aux dépens des personnes sans papiers, de l'efficacité des procédures et de la société en général. Pourtant, toutes les parties concernées bénéficieraient d'une collaboration : les gouvernements seraient certains de mettre en place des procédures efficaces, qui seraient connues des personnes éligibles et recevraient des bons dossiers, les personnes migrantes pourraient suivre des procédures élaborées pour elles et savoir que la décision finale sera juste, et l'élaboration comme la mise en place des procédures bénéficieraient de l'expertise des deux parties.

> *« Je dois toujours me présenter au ministère de l'Intérieur, et ça a même généré une dépression chez moi parce que je n'ai rien fait de mal. Pourquoi est-ce qu'on doit toujours tout leur dire ? Et la file d'attente est longue, longue, tellement longue que parfois, on reste debout deux heures. En plus, ils nous crient dessus et nous traitent comme des moins-que-rien. À chaque fois que j'y vais, je sens la haine qui monte en moi. Et ce n'est pas bon, ce n'est pas moi, je suis quelqu'un de gentil. Mais ils vous traitent tellement comme de la m*rde... Ce n'est pas une très bonne expérience. » – Constance, parente, Royaume-Uni*[101]

Des mesures centrées sur les personnes et sur les bénéficiaires ont été mises en place par les États dans d'autres domaines, créant ainsi de meilleures relations entre le gouvernement et la population et augmentant la confiance accordée au gouvernement. Par exemple, aux États-Unis, le département des Ressources humaines du comté d'Allegheny a complètement repensé ses services après avoir mis en œuvre une procédure centrée sur les personnes pour comprendre le vécu des personnes qui cherchaient à soigner leur addiction à la drogue ou à l'alcool[102].

En outre, l'adoption d'une approche mobilisant l'ensemble des pouvoirs publics lors de la phase d'élaboration garantit la cohérence horizontale et verticale des politiques à tous les niveaux de gouvernement et aide à simplifier les procédures[103]. Cependant le principe du pare-feu[104] doit être appliqué lors de la mise en place des procédures : le partage de données personnelles, y compris le statut migratoire, par des prestataires de services avec les entités responsables de l'immigration et de l'application des lois migratoires empêchera l'accès à des services et à des aides nécessaires.

101 Thomas, S., Jolly, A. et Goodson, L., "It was like they cut off all my dreams": Emotional health and wellbeing of undocumented children in London [« « J'ai eu l'impression qu'ils avaient brisé tous mes rêves » : La santé émotionnelle et le bien-être des enfants sans papiers à Londres », en anglais], 2020, London: Barnado's, p. 15

102 Technical.ly, 5 ways Pittsburgh's public servants are using human-centered design [« 5 façons dont les fonctionnaires de Pittsburgh utilisent les procédures centrées sur les personnes », en anglais, consulté le 3 octobre 2022], 2 octobre 2018

103 Réseau des Nations unies sur les migrations, Filières d'admission et de séjour régulières pour les migrants en situation de vulnérabilité, Note d'orientation, 2021, p. 15

104 PICUM, Protection des données et pare-feu : faire progresser procédures sûres de signalement pour les personnes en situation irrégulière, 2020 ; PICUM, n.d., Le pare-feu et le travail : Lutter contre l'exploitation, promouvoir le travail décent ; PICUM, n.d., Le pare-feu et la santé : Créer des espaces sécurisés, résoudre les inégalités sanitaires

Implication de la société civile dans l'élaboration et la mise en place de programmes et mécanismes de régularisation

Plusieurs organisations membres du Collectif de soutien aux sans-papiers de Genève, dont la CCSI qui est également membre de PICUM[105], ont pu participer dès sa genèse au développement de l'Opération Papyrus (**Genève, Suisse**)[106]. Des organisations de la société civile ont pris part à la fois au comité de direction technique et au comité de direction politique créés pour la phase d'élaboration du projet. Elles ont ainsi pu rencontrer des autorités migratoires et des responsables politiques au moins une fois par mois tout au long de la vie de l'initiative. Cela a permis un dialogue constructif et continu, ainsi que des discussions rapides avec toutes les parties concernées sur la conduite à tenir face à des problèmes imprévus[107].

Le gouvernement **espagnol** doit consulter le Forum pour l'intégration sociale des personnes migrantes (*Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*) avant de réformer la législation migratoire. Ce forum est composé de responsables de différentes organisations de la société civile spécialisées dans ce domaine. Des consultations publiques sont également organisées afin que les organisations qui ne font pas partie du forum puissent donner leur avis et leurs suggestions[108].

Une fois que le gouvernement de coalition **irlandais** a décidé de lancer un programme de régularisation et a déterminé la population ciblée, le ministère concerné a consulté la société civile avant d'entériner les détails du dispositif, dont les critères d'éligibilité et la procédure de demande[109].

3. Les décisions s'appuient sur des critères clairs et objectifs.

L'octroi d'un titre de séjour est fondamentalement une prise de décision. Bien que tous les mécanismes et programmes de régularisation comprennent des conditions techniques (présenter un certain document, par exemple), ils n'ont pas tous des critères substantiels. D'ailleurs, plusieurs mécanismes importants ne citent aucun critère substantiel ou sont conçus pour être complètement discrétionnaires[110]. Ce point pose problème, car cela peut générer de la confusion et de faux espoirs. En outre, les personnes ne fournissent souvent pas tous les documents pertinents pour leur dossier, ce qui rend la procédure inefficace. Enfin, cette confusion peut dissuader les personnes de déposer une demande si elles ne comprennent pas qui est la population ciblée. Les procédures entièrement discrétionnaires tendent à être appliquées différemment selon l'orientation politique du gouvernement en place, ce qui peut entraîner de grandes variations en fonction des régions, des villes et même, parfois, des individus. Bien que les responsables des prises de décisions devraient avoir un certain pouvoir discrétionnaire dans l'évaluation des demandes, particulièrement lorsque la réponse à apporter n'est pas évidente, il est nécessaire d'établir objectivement, autant que possible, des critères substantiels et transparents.

105 Pour en savoir plus sur la CCSI, voir www.ccsi.ch

106 L'Opération Papyrus est une initiative de régularisation qui s'est déroulée dans le canton de Genève, en Suisse, en 2017 et 2018. Elle a permis la régularisation d'environ 3 000 travailleurs et travailleuses sans papiers, dont la majorité étaient des employées du secteur des soins domestiques. Pour en savoir plus sur l'Opération Papyrus, voir PICUM, Geneva: Operation Papyrus regularized thousands of undocumented workers [« Genève : L'Opération Papyrus a régularisé la situation de milliers de travailleurs et travailleuses sans papiers », en anglais], Article de blog, 2 avril 2020

107 Informations fournies par la CCSI, membre de PICUM, le 25 septembre 2022

108 Échange par email avec Fundación Cepaim: Convive, membre de PICUM, 30 août 2022

109 Gov.ie, Minister McEntee outlines draft scheme to regularise undocumented migrants to Cabinet [« La ministre de la Justice Helen McEntee présente au Conseil des ministres le projet de dispositif visant à régulariser la situation de personnes migrantes sans papiers », en anglais], 23 avril 2021 [consulté le 10 septembre 2022]

110 L›étude REGINE a observé que les programmes de régularisation ont « généralement » des critères relativement transparents et clairement définis, tandis que les critères et même les procédures des mécanismes sont souvent bien moins définis et « laissent aux administrations un important pouvoir discrétionnaire ». Ce point est néanmoins à nuancer, car certains mécanismes disposent de critères clairs (par exemple les arraigos en Espagne, la vie privée et vie de famille au Royaume-Uni).

Critères

Les États devraient choisir les critères en gardant en tête la situation des personnes sans papiers, notamment les exigences en termes de revenus alors que ces personnes sont officiellement exclues du marché du travail. Les critères devraient donc être déterminés en collaboration avec les organisations locales de la société civile et des personnes (anciennement) sans papiers, afin qu'ils puissent correspondre à la réalité du terrain. Des exigences qui peuvent sembler sans conséquence pour les responsables politiques et les administrations constituent parfois de véritables obstacles pour les personnes concernées.

Le programme de régularisation italien de 2020 comprenait plusieurs critères très difficiles à remplir, qui provenaient sans doute de négociations purement politiques. Par exemple, les travailleurs et travailleuses sans papiers du secteur agricole et du secteur du travail domestique (ciblé·e·s par ce programme) devaient prouver que leur logement avait une certaine taille et correspondait à certaines lois en la matière, alors que les employé·e·s du secteur agricole vivent généralement dans des logements informels ou inadaptés, dans des foyers ou près de l'exploitation dans laquelle ils travaillent. La seconde partie du programme[111] excluait les personnes demandeuses d'emploi dont le titre de séjour avait expiré avant le 31 octobre 2019, une date apparemment arbitraire[112].

Les deux principaux mécanismes de régularisation belges[113] sont particulièrement discrétionnaires et il est très difficile de déposer un dossier pour en bénéficier. Tout d'abord, la loi dispose qu'une demande d'autorisation de séjour (temporaire) pour motifs humanitaires ou médicaux[114] doit être déposée depuis l'étranger, mais une personne

111 Le programme en question comprenait deux parties : la première destinée aux personnes qui travaillaient, la seconde aux personnes en recherche de travail et qui avaient de l›expérience dans l›un des domaines ciblés. Pour en savoir plus sur ce programme, voir PICUM,Non-exhaustive overview of European government measures impacting undocumented migrants taken in the context of COVID-19 [« Aperçu des mesures de gouvernements européens ayant eu des répercussions sur les personnes migrantes sans papiers et prises en réaction au COVID-19 », en anglais]

112 PICUM, Italy: the 2020 regularisation scheme leaves many behind [« Italie : Le dispositif de régularisation de 2020 et ses nombreuses personnes laissées pour compte », en anglais], Article de blog, 14 décembre 2021

113 La législation belge prévoit un troisième mécanisme de régularisation, pour les mineurs non accompagnés qui ne déposent pas de demande d'asile ; pour en savoir plus sur les « solutions durables », voir PICUM, 18 ans et sans papiers : accompagner les enfants dans leur transition vers l'âge adulte, 2022

114 Respectivement articles 9 bis et 9 ter de la Loi sur l'immigration

vivant en Belgique peut demander ce type de titre si des « circonstances exceptionnelles » justifient qu'elle ne puisse pas le faire auprès d'une ambassade ou d'un consulat belge. Néanmoins, les critères d'application de ces « circonstances exceptionnelles » sont très restrictifs car, selon l'Office des étrangers[115], le Conseil du contentieux des étrangers et le Conseil d'État, très peu de raisons justifieraient une impossibilité de déposer une demande depuis l'étranger[116]. Par conséquent, de nombreuses demandes sont déclarées irrecevables et leur bien-fondé n'est jamais analysé. De plus, la décision concernant le bien-fondé relève largement de l'appréciation de l'Office, car la législation ne prévoit ni critère, ni délai pour la prise de décision. Bien que les critères d'évaluation du bien-fondé aient été déterminés dans une instruction de 2009[117], celle-ci a été annulée ultérieurement par le Conseil d'État car elle rendait inopérante la condition d'admissibilité juridique selon laquelle des « circonstances exceptionnelles » doivent exister[118]. En outre, la jurisprudence appuie la position de l'Office des étrangers, qui soutient que l'intégration n'est pas un motif suffisant pour recevoir un titre de séjour[119]. De 2013 à 2016, 10 autorisations de séjour temporaires, 111 renouvellements et 106 titres de séjour permanents ont été accordés en vertu de l'article 9 bis (motifs humanitaires)[120].

Exemples de critères clairs à Genève, en Espagne et en Pologne

Le mécanisme de régularisation qui ont servi de base à l'initiative[121] « Opération Papyrus », qui s'est déroulée entre 2017 et 2018 à **Genève**, en **Suisse**, ont été simplifiés et rendus plus transparents. L'éligibilité des personnes était déterminée selon cinq critères : avoir résidé à Genève sans interruption depuis 5 ans pour les familles avec des enfants en âge d'aller à l'école, ou depuis 10 ans pour les autres, avoir un travail, être financièrement indépendant·e, obtenir une certification de niveau A2 en français (compréhension et expression orale), et être en mesure de présenter un casier judiciaire vierge. Bien que tous les dossiers aient été étudiés individuellement, la standardisation relative de la procédure et le fait qu'elle s'appuie uniquement sur des critères objectifs a facilité le traitement de nombreuses demandes en peu de temps. Une liste de documents acceptés comme justificatifs de résidence à Genève avait été fournie aux candidat·e·s, ce qui a réduit leur incertitude et a rendu le processus moins arbitraire[122].

115 Circulaire, 21 juin 2007, Circulaire relative aux modifications intervenues dans la réglementation en matière de séjour des étrangers suite à l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2006.

116 Par exemple, selon la jurisprudence, il ne suffit pas d'avoir vécu en Belgique depuis de nombreuses années, d'y aller à l'école et d'être intégré·e à la société belge pour justifier d'une impossibilité de déposer une demande depuis l'étranger, y compris pour les jeunes sans papiers qui vivaient déjà en Belgique lorsqu'ils étaient mineurs, que leur statut migratoire ait été stable ou instable. Les arrêts suivants concernent spécifiquement les anciens mineurs non accompagnés dont la demande a été déclarée irrecevable : Arrêt du Conseil d'État n° 198.769 du 9 décembre 2009 ; arrêt du Conseil du contentieux des étrangers no 144.068 du 24 avril 2015 ; arrêt du Conseil du contentieux des étrangers no 154.617 du 15 octobre 2015 ; arrêt du Conseil du contentieux des étrangers no 168.554 du 27 mai 2016

117 Office des étrangers, 2009, Instruction relative à l'application de l'ancien article 9.3 et de l'article 9bis de la loi sur les étrangers

118 Arrêt du Conseil d'État n° 198.769 du 9 décembre 2009.

119 Arrêt du Conseil d'État n° 235.858 du 27 septembre 2016 ; arrêt du Conseil du contentieux des étrangers no 213212 du 30 novembre 2018 ; arrêt du Conseil du contentieux des étrangers no 189419 du 5 juillet 2017.

120 Conseil de l'Europe/ GRETA,

121 Rappel : les initiatives de régularisation sont des campagnes temporaires qui s'appuient sur un mécanisme de régularisation existant (c'est-à-dire sur une base juridique déjà en vigueur). Voir le chapitre sur les définitions, ainsi que les articles 30, alinéa 1, paragraphe b et 31 de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA, RS 142.201)

122 PICUM, Geneva: Operation Papyrus regularized thousands of undocumented workers [« Genève : L'Opération Papyrus a régularisé la situation de milliers de travailleurs et travailleuses sans papiers », en anglais], article de blog, 2 avril 2020

Les dossiers qui s'appuient sur l'un des quatre « *arraigos* » **espagnols**[123], c'est-à-dire des ancrages avec le pays, sont tous évalués par rapport à des critères fixés par la loi. Par exemple, pour recevoir un titre de séjour et de travail par l'*arraigo social*, il faut remplir sept critères : a) ne pas être citoyen·ne de l'UE ou de l'EEE, b) avoir un casier judiciaire vierge, c) ne pas faire l'objet d'une interdiction d'entrer sur le territoire espagnol, d) ne pas faire l'objet d'une interdiction de retour sur le territoire espagnol de trois ans après être retourné·e dans un pays tiers (si la personne a reçu une aide officielle au retour vers ce pays)[124], e) être en Espagne depuis au moins trois ans[125], f) être membre de la famille d'autres personnes étrangères résidant régulièrement sur le territoire[126], ou présenter un rapport de la communauté autonome[127] justifiant de son intégration sociale, et g) présenter un contrat de travail signé[128] ou un plan de développement en cas de travail indépendant[129].

Le programme de régularisation **polonais** était ouvert à toutes les personnes migrantes sans papiers qui vivaient alors sur le territoire polonais depuis au moins quatre ans et pouvaient présenter des justificatifs d'identité ou d'identification. Il n'y avait aucun autre critère d'éligibilité[130].

123 Arraigos social, laboral, familial et formativo (ce dernier a été ajouté en 2022)

124 Les programmes de retour volontaire espagnols imposent aux personnes concernées de s'engager à ne pas revenir vivre et/ou travailler en Espagne pendant trois ans. Source : Gobierno de España, Présentation PowerPoint, Spanish voluntary return and reintegration programme [« Le programme de retour et de réintégration volontaires espagnol », en anglais], n.d.

125 Les périodes d'absence du territoire ne peuvent pas être supérieures à 120 jours

126 Il peut s'agir de l'époux·se, d'un·e concubin·e déclaré·e ou des ascendants ou descendants directs au premier degré

127 Ou le conseil municipal, sous autorisation de la communauté autonome

128 Le contrat doit remplir certaines conditions, notamment la garantie de percevoir au moins le salaire minimum interprofessionnel ou, le cas échéant, le salaire fixé par la convention collective applicable. Les agriculteurs·trices peuvent présenter deux contrats, ou plus, avec différents employeurs, et plusieurs contrats dans le même métier ou dans des métiers différents pourraient également être acceptés, s'ils sont à temps partiel et en parallèle pour plusieurs employeurs

129 Gobierno de España, Autorización residencia temporal por circunstancias excepcionales. Arraigo social. [« Autorisation de séjour temporaire en cas de circonstances exceptionnelles – arraigo social », en espagnol, consulté le 21 octobre 2022]

130 Fagasiński, M., Górczyńska, M et Szczepanik, M., Wychodząc z cienia: Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularyzacyjnego,The Act of 28 July 2011 on legalizing the stay of certain foreigners in the territory of the Republic of Poland (Wychodząc z cienia: Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularyzacyjnego) [« La loi du 28 juillet 2011 sur la légalisation du séjour de certaines personnes étrangères sur le territoire de la République polonaise (Wychodząc z cienia: Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularyzacyjnego) », en polonais], Polish Helsinki Foundation, 2012, cité dans : OSCE ODIHR, 2021, Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region. Recent Developments, Points for Discussion and Recommendations [« La régularisation des personnes migrantes en situation irrégulière dans les pays de l'OSCE – Dernières évolutions, points de débats et recommandations », en anglais], p. 9

L'accès aux aides et aux autres mesures de protection sociale ne devrait pas constituer un motif de refus d'octroi ou de renouvellement d'un titre de séjour. La protection sociale, c'est-à-dire les systèmes qui « aident les individus et leurs familles, et plus particulièrement les ménages pauvres et vulnérables, à affronter les crises et les chocs, trouver un emploi, gagner en productivité, investir dans la santé et l'éducation de leurs enfants et protéger ceux qui vieillissent »[131], est conçue pour protéger les populations et participer à la prospérité durable de la société. Pourtant, certaines politiques empêchent ou sanctionnent, en pratique, les personnes qui veulent accéder à ces aides, ou qui y accèdent. Par exemple, certains titres de séjour n'ouvrent pas l'éligibilité à certaines aides, voire n'ouvrent aucun droit en termes de protection sociale. C'est le cas au Royaume-Uni, où les titres de séjour délivrés pour des raisons de vie privée et familiale ferment l'accès à de nombreuses aides (aides à l'enfance, aides aux personnes handicapées et compléments de revenus)[132]. D'autres titres de séjour ne sont plus renouvelables si des aides sociales ont été obtenues. Par exemple, pour renouveler un titre obtenu par le biais de l'Opération Papyrus genevoise, la personne concernée devait prouver qu'elle remplissait toujours les critères d'éligibilité, y compris celui qui concerne l'indépendance financière (c'est-à-dire qu'elle ne devait pas être endettée, ni percevoir d'allocations).

Refuser de permettre à certaines personnes d'accéder à des aides, ou les sanctionner si elles y parviennent, les maintient ou les pousse dans la précarité et la pauvreté. Cela risque également d'entraîner des discriminations à l'encontre des parents, des jeunes ou des personnes handicapées, et interdit l'accès à des protections sociales vitales, même si les personnes concernées paient des contributions sociales. Si la législation nationale considère qu'une personne est éligible à l'assistance sociale, l'absence d'accès à cette assistance ne devrait pas empêcher la personne d'obtenir un statut sûr et stable[133].

131 Banque mondiale, Protection sociale, 28 mars 2022 [consulté le 21 juin 2022]

132 Ce type de titres de séjour, comme d'autres, font figurer la mention « NRPF » (No Recourse to Public Funds, « Pas d'accès aux fonds publics »), ce qui signifie que les titulaires de ces titres ne peuvent pas bénéficier des fonds publics à des fins migratoires, sauf exception. Source : NRPF, Network, Benefits. Public funds, exceptions, claiming benefits as a mixed household, and eligibility rules for EEA nationals [« Réseau, aides. Fonds publics, exceptions, demander une aide en tant que foyer mixte et critères d'éligibilité pour les ressortissant·e·s de l'EEE », en anglais, consulté le 19 octobre 2022]

133 Voir aussi PICUM, Aperçu des mesures de protection sociale locales et nationales dont bénéficient les personnes migrantes sans papiers, 2022

En Finlande, il n'est pas nécessaire d'avoir des « revenus suffisants »

La **Finlande** n'impose pas la perception de « revenus suffisants » pour être éligible à un titre de séjour pour motifs humanitaires, ni pour un titre qui s'appuie sur « des difficultés à quitter le territoire »[134].

L'exigence d'autosuffisance et l'accès aux prestations en Allemagne

Le permis de séjour **allemand** fondé sur l'»intégration durable» exige des demandeurs qu'ils soient autosuffisants par le travail (ou qu'ils soient censés l'être bientôt)[135]. Toutefois, les personnes qui ne peuvent satisfaire à ce critère «en raison d'une maladie physique, mentale ou psychique, d'un handicap ou de leur âge» en sont exemptées[136]. L'article permet également aux personnes de recevoir des allocations de logement et énumère quatre catégories de personnes qui peuvent recevoir le permis bien qu'elles reçoivent des allocations. Il s'agit des étudiant.e.s, des stagiaires et des personnes suivant une formation professionnelle, des familles avec des enfants mineurs qui dépendent temporairement des prestations sociales, des parents isolés «dont on ne peut raisonnablement attendre qu'ils travaillent» et des personnes s'occupant de parents proches. Les autorités peuvent tirer des enseignements des mécanismes actuels et des programmes passés (qu'ils aient été mis en place dans leur pays ou à l'étranger), puis adapter la conception et les critères d'éligibilité de leurs mécanismes et programmes futurs ou existants.

134 Sections 51 et 52 de la Loi sur l'immigration [en anglais]

135 Article 25b de la loi allemande sur le séjour. Voir l'encadré «La vie privée et familiale, un motif de séjour» pour en savoir plus sur ce permis. Notez que le gouvernement allemand prévoit de modifier ce permis.

136 Art 25b§3.

Les autorités peuvent tirer des enseignements des mécanismes actuels et des programmes passés (qu'ils aient été mis en place dans leur pays ou à l'étranger), puis adapter la conception et les critères d'éligibilité de leurs mécanismes et programmes futurs ou existants.

Le Maroc et l'Espagne tirent des enseignements des mécanismes et programmes passés

Le programme de régularisation **marocain** de 2017 était plus souple et plus long que le programme précédent, qui avait été mis en place en 2014[137].En 2017, les personnes qui étaient éligibles étaient : les femmes avec enfants, les mineurs non accompagnés, les époux·ses de ressortissant·e·s marocain·e·s ou d'étrangers en situation régulière résidant sur le territoire marocain (indépendamment de la durée du mariage[138]), les ressortissant·e·s étrangers justifiant d'une activité professionnelle sans contrat de travail[139], et les ressortissant·e·s étrangers dans l'incapacité de justifier d'une résidence d'au moins cinq ans au Maroc, mais avec un diplôme universitaire ou équivalent[140]. Par comparaison, les mineurs non accompagnés et les femmes avec enfants ne pouvaient pas déposer de dossier en 2014, et le programme demandait alors de justifier d'au moins deux ans de contrats de travail réguliers ou de cinq ans de séjour ininterrompu. En outre, il fallait être marié·e à un·e Marocain·e depuis au moins deux ans, ou à un·e étranger·ère en situation régulière depuis au moins quatre ans[141].

L'**Espagne** a modifié sa législation en 2021 pour faciliter l'obtention d'un titre de séjour stable pour les (anciens) mineurs non accompagnés. Jusqu'en novembre 2021, les mineurs non accompagnés qui perdaient leurs papiers à leur dix-huitième anniversaire devaient percevoir un revenu mensuel minimal en travaillant pour pouvoir être éligibles à un titre de séjour. Pour renouveler ce dernier, il leur fallait gagner quatre fois le montant du salaire minimum (soit 2 259,60 € à l'époque), un montant bien supérieur au coût de la vie en Espagne. À cause de ce critère, des dizaines de milliers de jeunes n'ont pas pu renouveler leur titre de séjour et sont restés en Espagne sans avoir de papiers, alors même qu'ils y vivaient en situation régulière depuis de nombreuses années. En 2021, le législateur a changé la loi pour abaisser le revenu nécessaire au salaire minimum (470 €), que ce montant provienne d'un travail, de subventions ou de bourses, et pour ouvrir l'accès au marché du travail pour les mineurs non accompagnés de 16 ans et plus[142].

137 Un an (2017) par rapport à un mois (2014)

138 Le programme de 2014 demandait au moins deux ans de mariage

139 Le programme de 2014 demandait au moins deux ans de contrats de travail réguliers

140 HCDH et DLA Piper, Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice [« Autorisation d'entrée et séjour sur le territoire pour des motifs humanitaires et liés aux droits humains : cartographie des pratiques nationales », en anglais], 2018

141 Le programme de 2014 concernait les personnes suivantes : a) les époux·ses de ressortissant·e·s marocain·e·s justifiant d'un mariage d'au moins deux ans ; b) les époux·ses d'étrangers en situation régulière résidant sur le territoire marocain justifiant d'un mariage d'au moins quatre ans ; c) les enfants nés d'un mariage correspondant à l'une des deux situations précédentes ; d) les ressortissant·e·s étrangers avec au moins deux ans de contrats de travail réguliers ; e) les ressortissant·e·s étrangers justifiant d'une résidence continue d'au moins cinq ans au Maroc ; f) les ressortissant·e·s étrangers avec une pathologie grave vivant au Maroc depuis au moins un an. Source : Circulaire 8303 du 16 décembre 2013 régissant l'opération exceptionnelle de régularisation de la situation de séjour des étrangers, cité dans : HCDH et DLA Piper, Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice [« Autorisation d'entrée et séjour sur le territoire pour des motifs humanitaires et liés aux droits humains : cartographie des pratiques nationales », en anglais]

142 PICUM, Spain adopts law to facilitate regularisation of young migrants [« L'Espagne adopte une loi facilitant la régularisation des jeunes personnes migrantes », en anglais], article de blog, 18 novembre 2021 ; PICUM, 18 ans et sans papiers, accompagner les enfants dans leur transition vers l'âge adulte, 2022

Vie privée et familiale

Les autorités devraient considérer qu'un séjour de plusieurs années est un motif suffisant pour obtenir la régularisation de sa situation, car la personne en question aura probablement créé des liens profonds avec d'autres membres de la population nationale. D'ailleurs, les mesures qui limitent le droit de vivre dans un pays peuvent constituer une atteinte à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) si elles ont des répercussions disproportionnées sur la vie privée et/ou familiale des personnes concernées[143]. Les États ont l'obligation d'évaluer rigoureusement les conséquences comparées de l'expulsion et de la violation potentielle de la vie privée et familiale d'une personne avant de prendre une décision vis-à-vis de son retour[144].

La Cour européenne des droits de l'homme précise que le droit à la vie privée et familiale « protège [...] le droit de nouer et entretenir des liens avec ses semblables et avec le monde extérieur et qu'il englobe parfois des aspects de l'identité sociale d'un individu, il faut accepter que l'ensemble des liens sociaux entre les immigrés établis et la communauté dans laquelle ils vivent font partie intégrante de la notion de « vie privée » au sens de l'article 8 »[145].

143 Cour européenne des droits de l'homme, Hoti c. Croatia [en anglais], § 122, 26 avril 2018 Voir aussi Cour européenne des droits de l'homme, Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme – Droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance, 30 avril 2022

144 Conseil de l'Europe, Vingt principes directeurs sur le retour forcé, principe 2, § 2, septembre 2005 ; APCE, Droits fondamentaux des migrants irréguliers, § 12.12, 2006 Pour en savoir plus sur l'article 8 dans le cadre des retours, voir PICUM, Barriers to return: protection in international, EU and national frameworks [« Obstacles au retour : la protection dans les cadres internationaux, européens et nationaux », en anglais], pp. 12-13, 2022

145 Cour européenne des droits de l'homme, Maslov c. Autriche, § 63, 23 juin 2008 ; Cour européenne des droits de l'homme, A.A. c. Royaume-Uni [en anglais], § 49, 20 septembre 2011

La vie privée et familiale, un motif de séjour

Une personne dont l'expulsion enfreindrait l'article 8 de la CEDH pourrait être éligible à un titre de séjour aux **Pays-Bas**. Les autorités néerlandaises doivent étudier les paramètres suivants lorsqu'elles examinent un dossier : l'âge de la personne lors de son arrivée aux Pays-Bas, la durée de son séjour aux Pays-Bas par comparaison avec la durée de séjour dans le pays d'origine, la durée de résidence en situation régulière aux Pays-Bas, la nature du lien entre la personne, sa famille et les Pays-Bas, son pays d'origine et les pays tiers concernés, les obstacles à la vie de famille hors du pays, et la situation médicale de la personne[146].

La loi **allemande** prévoit qu'une personne ayant bénéficié d'une suspension d'expulsion (c'est-à-dire d'un statut *Duldung*) se voit accorder un permis de séjour si elle s'est «intégrée de manière permanente»[147]. Selon la loi, cela signifie que : a) la personne est financièrement autonome grâce à son travail ou peut espérer le devenir grâce à son travail,[148] b) elle connaît l'allemand (niveau A2), c) elle est attachée à «l'ordre démocratique libre» et a une connaissance de base de l'ordre juridique et social et des conditions de vie en Allemagne, et d) elle a vécu en Allemagne avec une suspension d'expulsion pendant huit ans, ou six ans si elle vit avec un enfant mineur non marié.[149] (Notez que le gouvernement allemand prévoit de modifier ce permis pour le rendre plus accessible.[150])

Au **Venezuela**, les décisions administratives et judiciaires en matière de retour et de régularisation tiennent compte de l'*arraigo*, c'est-à-dire de l'ancrage dans le pays. Cela signifie que la durée de séjour (le séjour réel), le travail, les liens familiaux et affectifs créés au Venezuela ainsi que l'intérêt supérieur de chaque enfant concerné par la décision, le cas échéant, doivent être pris en compte[151].

146 HCDH et DLA Piper, Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice [« Autorisation d'entrée et séjour sur le territoire pour des motifs humanitaires et liés aux droits humains : cartographie des pratiques nationales », en anglais], 2018 ; Vedder H, Minimumnormen beroep op artikel 8 EVRM [en néerlandais], n.d. ; informations fournies par Stitchting Los, membre de PICUM, le 3 octobre 2022

147 Appelé «Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration» ou permis de séjour pour une intégration durable.

148 En fonction de la scolarité antérieure, de la formation, des revenus ou de la situation de la famille.

149 Section 25b du Residence Act.

150 ProAsyl, FAQ: Fragen und Antworten zum Chancen-Aufenthaltsrecht [vérifié le 27 octobre 2022]

151 Décision 594/2018. Source : HCDH et DLA Piper, Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice [« Autorisation d'entrée et séjour sur le territoire pour des motifs humanitaires et liés aux droits humains : cartographie des pratiques nationales », en anglais], 2018

En cas d'implication de mineurs ou de jeunes

Les mineurs bénéficient certainement d'un statut migratoire stable. Une attention particulière devrait être portée aux mineurs qui grandissent actuellement dans le pays, ainsi qu'aux jeunes qui y ont grandi ou qui y ont passé un certain temps. Les gouvernements devraient envisager la possibilité d'accorder des titres de séjour aux enfants pour respecter leur intérêt supérieur (voir l'encadré « Décisions concernant des mineurs » en page 46). Ils devraient également envisager de raccourcir la période minimale passée dans le pays pour les mineurs, les familles avec enfants et les personnes qui ont grandi sur le territoire[152] lorsque ces personnes demandent un titre de séjour basé sur leurs liens sociaux ou personnels (pour les programmes comme pour les mécanismes). Plus un enfant[153] passe de temps dans un pays sans statut stable, plus sa vulnérabilité aux répercussions négatives de l'insécurité de ses revenus et de sa vie augmente[154]. Plus un enfant passe de temps dans un pays, plus son attachement à ce pays grandit et plus son développement et sa perception de son identité seront mis à mal par une éventuelle expulsion[155].

Des critères d'éligibilité moins exigeants pour les mineurs en Irlande et à Genève (Suisse)

Lors de son programme de régularisation de 2022, l'**Irlande** a appliqué des critères d'éligibilité moins exigeants pour les familles avec des enfants mineurs : elles devaient résider sur le territoire en situation irrégulière depuis trois ans au lieu de quatre[156]. L'Opération Papyrus (menée dans le canton de Genève, en Suisse) demandait aux familles avec des enfants de justifier d'un séjour minimal deux fois plus court que pour les autres personnes[157].

152 PICUM, 18 ans et sans papiers : accompagner les enfants dans leur transition vers l'âge adulte, 2022

153 Ou un adulte

154 PICUM, Grandir sans papiers : les conséquences d'une enfance en séjour irrégulier en Europe, 2021

155 Kalverboer, M.A. et Zijlstra, A.E., De schade die kinderen oplopen als zij na langdurig verblijf in Nederland gedwongen worden uitgezet [en néerlandais], Université de Groningue, 2006

156 Ministère irlandais de la Justice, Regularisation of Long Term Undocumented Migrant Scheme [« Dispositif de régularisation des personnes migrantes sans papiers sur le long terme », en anglais], 2002 [consulté le 1er juillet 2022] À l'ouverture de la période de dépôt des candidatures de six mois, le gouvernement demandait trois (ou quatre) ans de séjour irrégulier avant le 31 janvier 2022.

157 PICUM, Geneva: Operation Papyrus regularized thousands of undocumented workers [« Genève : L'Opération Papyrus a régularisé la situation de milliers de travailleurs et travailleuses sans papiers », en anglais], article de blog, 2 avril 2020 ; Jackson, Y. Burton-Jeangros, C. Duvoisin, A., Consoli, L. & Fakhoury, J., Living and working without legal status in Geneva. First findings of the Parchemins study [« Vivre et travailler en situation irrégulière à Genève – Premières conclusions de l'étude Parchemins », en anglais], Sociograph Sociological Research Studies 57b, Université de Genève, 2022

Titres de séjour pour les mineurs qui sont nés ou qui grandissent sur le territoire

Certains États permettent aux mineurs nés sur leur territoire d'obtenir un titre de séjour stable et/ou la citoyenneté. D'autres pays ont des dispositions relatives aux enfants qui grandissent à l'intérieur de leurs frontières.

Par exemple, les jeunes (*adultes*) qui sont nés ou qui ont suivi six ans de scolarité en **Grèce** peuvent demander un titre de séjour de cinq ans[158]. Les jeunes (*adultes*) qui vivent au Portugal depuis une date antérieure à leur dixième anniversaire peuvent régulariser leur situation[159].

Les mineurs sans papiers nés au **Royaume-Uni** peuvent demander une autorisation de séjour à durée indéterminée après sept ans, même s'ils disposaient déjà d'un titre de séjour à ce moment. Cependant, ils doivent prouver qu'il est « déraisonnable » de leur faire quitter le territoire britannique, et le ministère de l'Intérieur comme les tribunaux appliquent des critères particulièrement exigeants[160]. Les enfants nés au Royaume-Uni sont éligibles à la citoyenneté britannique, mais ils doivent être âgés de 10 ans ou plus[161].

En 2014, la **Norvège** a mis en place un mécanisme permettant l'octroi d'un titre de séjour pour motifs humanitaires ou en raison d'un « lien particulier avec la Norvège » pour les mineurs sans papiers « présents sur le territoire depuis longtemps ». Bien que la durée de séjour minimale ne soit pas exactement précisée par la législation, de manière générale, les mineurs doivent avoir vécu en Norvège depuis au moins quatre ans et demi et être scolarisés depuis un an. La réglementation établit clairement que l'intérêt supérieur de l'enfant et son attachement à la Norvège doivent être des critères prépondérants et, souvent, plus importants que « des questions purement migratoires ». Ces dernières sont également définies par le droit norvégien : les questions migratoires « importantes » sont, entre autres, « le refus actif » des parents à être identifiés et les infractions pénales graves. Le séjour irrégulier, le non-respect de la date butoir pour quitter le territoire et l'incapacité à prouver son identité sont des points « moins importants », et plus un enfant est attaché à la Norvège, plus ce lien prévaut sur les questions migratoires[162].

158 Il est nécessaire de présenter un acte de naissance ou un justificatif de fin d›éducation primaire et/ou secondaire en Grèce, et il faut déposer le dossier avant son 23ème anniversaire Article 108 de la loi 4251/2014 [en anglais] Voir : PICUM, 18 ans et sans papiers : accompagner les enfants dans leur transition vers l'âge adulte, p. 54, 2022

159 Article 122 de la loi 23/2007 [en portugais]

160 Ministère de l'Intérieur britannique, Family Policy. Family life (as a partner or parent), private life and exceptional circumstances [« Politiques familiales : Vie de famille (comme conjoint·e ou parent·e), vie privée et circonstances exceptionnelles », en anglais], p. 52, 11 août 2022 Voir aussi : Free Movement, Can children and parents apply to remain after seven years' residence? [« Les mineurs et leurs parents peuvent-ils demander une autorisation de séjour après sept ans de résidence sur le territoire ? », en anglais, consulté le 22 mars 2022] Voir aussi PICUM, 18 ans et sans papiers : accompagner les enfants dans leur transition vers l'âge adulte, pp. 60-63, 2022

161 Ministère de l'Intérieur britannique, Explanatory memorandum to the statement of changes in Immigration Rules presented to Parliament on 15 March 2022 (HC 1118) [« Mémoire explicatif sur la déclaration des modifications apportées à la législation migratoire et présentée au Parlement le 15 mars 2022 (HC 1118) », en anglais], § 7.34, p. 8, 15 mars 2022

162 La réglementation indique également : « Lors de l›évaluation de liens humains forts, selon la section 38 de la Loi, l'attachement de l'enfant à la Norvège doit avoir une importance particulière. La durée de son séjour sur le territoire, ainsi que son âge, doivent être des considérations primordiales. En outre, il faut souligner : a) le besoin de stabilité et de continuité chez l'enfant ; b) les langues parlées par l'enfant ; c) sa santé physique et mentale ; d) ses relations avec sa famille, ses ami·e·s, son environnement en Norvège et dans son pays d'origine ; e) sa situation familiale en Norvège ; f) sa situation familiale après la procédure de retour, et g) sa situation sociale et humanitaire après la procédure de retour » (traduction réalisée par nos soins). Source : Regjeringen.no, Forskrift om endringer i utlendingsforskriften (varig ordning for lengeværende barn og begrunnelse i vedtak som berører barn), 8 décembre 2014 [en norvégien, consulté le 13 septembre 2022]. Voir aussi PICUM, Manual on Regularisations for Children, Young People and Families [« Manuel sur la régularisation du statut des enfants, des jeunes et des familles », en anglais], pp. 62-67, 2018

Les mécanismes de régularisation cités ci-dessus demandent de justifier d'un certain nombre d'années de séjour (irrégulier) sur le territoire. Ce n'est pas le cas au **Portugal**, où les enfants nés et élevés dans le pays et qui sont scolarisés en maternelle, dans le primaire, le secondaire ou dans desformations professionnelles ont la possibilité de régulariser leur situation[163]. En d'autres termes, le Portugal empêche les enfants de devoir grandir sans papiers.

Titres de séjour pour les mineurs scolarisés et leur famille au Luxembourg

Le **Grand-duché de Luxembourg** veille à ce que les familles avec des enfants ayant été scolarisés dans une école publique pendant au moins quatre ans et étant âgés de moins de 21 ans lors de la demande du titre de séjour puissent voir leur situation régularisée[164]. Pour respecter l'unité familiale, la situation de tous les membres de la famille est régularisée.

En 2013, les Pays-Bas ont mis en place un mécanisme et un programme de régularisation à destination des mineurs et des jeunes ayant demandé l'asile[165] et étant restés sur le territoire national pendant au moins cinq ans avant leur dix-huitième anniversaire[166]. Cette mesure a été prise pour éviter que des mineurs n'aient à subir de longues procédures d'asile et/ou les décisions de leurs parents[167]. Néanmoins, beaucoup de mineurs et de jeunes restent sans papiers à cause de la conception et de l'application de ces dispositifs (voir plus bas)[168].

Pour plus d'informations sur la charge de la preuve et la justification de correspondance à un critère, voir l'élément clé n° 6.

163 REPSAE, article 122, §1, point b, combiné à l'article 61, § 1 et 4 du RD 84/2007 dans sa version modifiée par la loi 1563/2007 du 11 décembre 2007. Voir aussi : Servicio de Estrangeiros e fronteiras, Applying for residence in Portugal. Special situations: article 122, paragraph 1, subparagraph B) – Minors who were born and have remained in national territory, and who attend pre-school or school at basic, secondary or professional level [« Demander un titre de séjour au Portugal – Situations particulières : article 122, paragraphe 1, point b – Mineurs nés et élevés sur le territoire national, scolarisés en maternelle, dans le primaire, le secondaire ou dans des formations professionnelles », en anglais, consulté le 3 octobre 2022]

164 Grand-duché de Luxembourg, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Autorisation de séjour d'un ressortissant de pays tiers sur base de l'article 89 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (Mémorial A- N°255 du 28 décembre 2015)

165 Ou dont les parents ont déposé une demande d'asile en leur nom

166 Overheid.nl, Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 30 januari 2013, nummer WBV 2013/1, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 [en néerlandais], 2013

167 Tweede Kamer der Staten-Generaal, Brief van de staatssecretaris van veiligheid en justitie aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal, n° 597 [en néerlandais], 21 décembre 2021

168 Het Parool, 'Te strenge uitvoering kinderpardon', 29 janvier 2003 [en néerlandais, consulté le 12 septembre 2022] ; NOS Nieuw, Raoul en Riad Gamidov vallen buiten het kinderpardon, 27 septembre 2013, [en néerlandais, consulté le 12 septembre 2022] ; Defence for Children, Dossier: Kinderpardon, page Internet [en néerlandais, consultée le 12 septembre 2022] ; NOS, Crisissfeer rondom kinderpardon, waar gaat het om?, 29 janvier 2019, [en néerlandais, consulté le 12 septembre 2022] ; Nu.nl, Waarom geen Kinderpardon voor Armeense Lili en Howick?, vidéo, 3 septembre 2018, [en néerlandais, consultée le 12 septembre 2022]

4. Les motifs de refus sont documentés, s'appuient sur un raisonnement et peuvent faire l'objet d'un recours.

Pour faciliter la cohérence, la transparence et la prédictibilité des politiques et pour faire en sorte qu'il n'y ait pas de dépôt de demandes ou de recours sans espoir d'aboutir, une bonne administration devrait prévoir des refus documentés et appuyés sur un raisonnement clair. Cela permet également aux personnes de mieux défendre leurs objections, si elles décident de faire appel.

Des décisions documentées et appuyées sur un raisonnement sont indispensables à l'application de procédures de recours justes et efficaces, notamment si les autorités ont un pouvoir discrétionnaire sur l'évaluation d'une demande et sur l'octroi ou le retrait d'un titre de séjour, mais cette situation se présente rarement. Le droit de faire appel d'une décision fait partie intégrante de la promotion de procédures équitables et du droit à un recours effectif.

Les personnes concernées doivent avoir suffisamment de temps pour préparer et déposer leur demande de recours. Si le délai est trop court, elles ne pourront probablement pas échanger avec leur avocat·e, lire et comprendre le refus ou rassembler suffisamment d'éléments de preuve pour appuyer leur appel. Ce point concerne tous les individus, mais il est particulièrement important pour les personnes migrantes sans papiers placées en détention, qui n'ont parfois le droit de voir leur avocat·e qu'une fois par semaine ; cela signifie que le délai pour déposer un recours peut expirer avant qu'elles n'aient eu le temps de s'entretenir avec leur conseil.

En outre, les États doivent informer les personnes concernées de la possibilité de déposer un recours et du délai en vigueur. Le non-respect de cette obligation contrevient à l'article 13 de la CEDH[169].

À ce sujet, il est essentiel que les personnes concernées ne soient pas placées en détention ni expulsées avant l'expiration du délai d'appel ou, si elles déposent un recours, avant que la décision finale ne soit prise. Ce point concerne particulièrement les États où les procédures de demandes de titres de séjour sont liées à des procédures de retour, et ceux où les personnes demandent un titre de séjour dans le cadre d'une procédure de retour. En Grèce, le magistrat du ministère public chargé des affaires en première instance doit d'abord reconnaître officiellement qu'une personne est victime de la traite avant que celle-ci ne puisse obtenir ou renouveler un titre de séjour (soit parce qu'elle aura coopéré avec le parquet, soit pour des motifs humanitaires si la victime ne coopère pas ou n'est pas en mesure de coopérer). Il est impossible de faire appel de la décision du ministère public[170].

169 Voir par exemple l'affaire MSS c. Belgique et Grèce, § 290 : « Pour être effectif, le recours exigé par l'article 13 doit être disponible en droit comme en pratique, en ce sens particulièrement que son exercice ne doit pas être entravé de manière injustifiée par les actes ou omissions des autorités de l'État défendeur. » Voir aussi I. Majcher, The European Union Returns Directive and its Compatibility with International Human Rights Law [« La directive retour de l'Union européenne et sa compatibilité avec le droit international en matière de droits humains », en anglais], 2020, Leyde, Pays-Bas, éditions Brill, p. 163, etc.

170 La législation grecque prévoit deux types de titres de séjour pour les victimes de la traite des êtres humains en fonction de leur coopération avec les autorités locales. Les conditions applicables sont énoncées dans les articles 49 à 56 et l'article 19A, paragraphe 1a de la loi 4251/2014. Pour plus d›informations sur ces titres de séjour, voir PICUM, Une justice incertaine ? Des titres de séjour pour les victimes de la criminalité en Europe, 2020

La Loi sur l'immigration de 2014 a autorisé le ministère de l'Intérieur britannique à expulser des ressortissant·e·s de pays tiers condamné·e·s au pénal sans leur donner la possibilité de faire appel de leur expulsion depuis le sol britannique ; cette politique est connue sous le nom « l'expulsion d'abord, le recours après ». Cela signifie que la personne concernée ne se trouve pas sur le territoire britannique pour fournir des éléments de preuve appuyant son recours. La Loi sur l'immigration de 2016 a ensuite élargi ces pouvoirs pour qu'ils s'appliquent à toute personne souhaitant interjeter appel pour des motifs de droits humains[171].

Motifs de refus en Irlande

Les personnes dont la demande de participation au programme de régularisation irlandais à destination des personnes sans papiers sur le long terme (2022) a été refusée se sont vu justifier les motifs de ce refus par écrit. En outre, elles avaient 30 jours pour faire appel de cette décision[172].

5. Les décisions sont prises de manière indépendante et impartiale, et prennent en compte l'opinion de spécialistes du critère évalué.

Les décisions devraient être prises de manière indépendante et impartiale. Elles devraient également s'appuyer sur l'avis de spécialistes du critère évalué. Des médecins de la spécialité concernée devraient prendre part aux décisions sur les demandes de régularisation pour motifs de santé, et des spécialistes du pays d'origine devraient être impliqués dans l'évaluation du risque de subir des violations de droits humains couru par la personne dans son pays de retour (cf. les motifs de séjour liés à l'impossibilité de mettre en place un retour à cause du risque de refoulement).

De même, les décisions qui concernent des mineurs devraient être prises de manière indépendante et impartiale, par des personnes qui ne présentent aucun conflit d'intérêts avec les droits de l'enfant. Elles devraient également être pluridisciplinaires et impliquer les services de protection de l'enfance, le ou la représentant·e légal·e de l'enfant, ses parents, son tuteur légal ou sa tutrice légale, etc. (voir l'encadré « Décisions concernant des mineurs » à la page 46)[173].

171 Right to Remain, Recours depuis l'extérieur du territoire, 18 juillet 2018 [consulté le 3 octobre 2022]

172 Échange par email avec Immigrant Council Ireland, membre de PICUM, 15 août 2022

173 UNICEF, OIM, Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Save the Children, ECRE, PICUM et Child Circle, Guidance to respect children's rights in return policies and practices [« Note d›orientation pour respecter les droits de l'enfant dans le cadre des politiques et pratiques de retour », en anglais], 2019

Décisions concernant des mineurs

Les normes internationales en matière de droits humains posent des bases claires au sujet des droits de l'enfant. Il est donc essentiel d'avoir des attentes élevées et des protections fortes pour les procédures comme pour les décisions prises dans le cadre des programmes et mécanismes de régularisation qui impliquent des mineurs. La « Note d'orientation pour respecter les droits de l'enfant dans le cadre des politiques et pratiques de retour »[174], publiée en 2019 par l'UNICEF, l'OIM, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Save the Children, ECRE, PICUM et Child Circle, décrit la méthodologie à adopter pour élaborer des procédures impliquant des mineurs et pouvant aboutir sur une décision de retour. Dans ce document, les organisations expliquent la procédure à suivre pour identifier une solution durable pour un enfant dont le statut migratoire n'est pas encore stable. La « procédure d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant » est conçue pour identifier une solution durable (la régularisation ou la (ré)intégration dans un pays tiers), en fonction de l'intérêt supérieur de l'enfant et dans le respect de ses droits fondamentaux.

Les caractéristiques essentielles d'une procédure d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant en vue de trouver une solution durable sont :

- ✓ l'objectif d'identifier une solution durable (en envisageant toutes les possibilités)
- ✓ la formalité et l'individualisation de la procédure, qui doit évaluer chaque aspect de la situation de l'enfant
- ✓ l'indépendance et l'impartialité (les responsables des prises de décisions ne doivent avoir aucun conflit d'intérêts avec les droits de l'enfant)
- ✓ la multidisciplinarité (agent·e·s de la protection de l'enfance, responsable légal·e, parents, tuteur·trice, autres personnes selon la situation)
- ✓ l'écoute et la prise en compte de l'avis de l'enfant
- ✓ la mise à disposition d'informations, de soutien psychologique et d'aides adaptés aux enfants
- ✓ une assistance juridique
- ✓ l'octroi d'une autorisation de séjour le temps de la procédure (pas d'application des lois migratoires à l'encontre de l'enfant ni des membres de sa famille) et l'accès aux services
- ✓ le dialogue et la planification, quelle que soit la solution durable trouvée
- ✓ l'aboutissement à une décision raisonnée et justifiée, qui peut faire l'objet d'un recours à effet suspensif

174 UNICEF, OIM, Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Save the Children, ECRE, PICUM et Child Circle, Guidance to respect children's rights in return policies and practices [« Note d'orientation pour respecter les droits de l'enfant dans le cadre des politiques et pratiques de retour », en anglais], 2019

Les victimes de la traite des êtres humains en Espagne

Avant d'accorder des titres de séjour pour raisons personnelles à des victimes de la traite, le secrétariat d'État espagnol chargé de l'Immigration et de l'Émigration (rattaché au ministère du Travail et de la Sécurité sociale) tient compte des informations fournies par des associations qui travaillent avec elles[175].

6. En pratique, la procédure est accessible

L'accessibilité se mesure par de nombreux paramètres : les personnes devraient pouvoir déposer des demandes elles-mêmes (voir l'élément clé n° 1), la procédure ne devrait pas être bureaucratique, lourde ou coûteuse, et les délais de remise des dossiers et de réponse devraient être réalistes. Les personnes sans papiers devraient raisonnablement pouvoir fournir les justificatifs demandés par les autorités. Puisqu'elles tentent de limiter leurs interactions avec les autorités étatiques par crainte d'être expulsées, il est nécessaire de montrer une certaine souplesse dans la définition d'un justificatif recevable, notamment en matière de séjour ou de travail. Par exemple, un emploi passé pourrait être prouvé par un ensemble de messages, de photos, de témoignages et de connaissances, en l'absence d'une preuve formelle comme un contrat de travail ou le versement de contributions à la sécurité sociale.

175 Loi organique 4/2000 sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et sur leur intégration sociale (RELOEX), article 142.1, § 2. (RELOEX). Voir aussi Conseil de l'Europe, GRETA, Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Pologne, 2018

Exemples d'éléments considérés comme des preuves en Irlande et à Genève (Suisse)

Dans le cadre de son programme de régularisation de 2022 à l'intention des personnes sans papiers sur le long terme, l'**Irlande** a publié une liste non exhaustive des documents acceptés pour justifier d'une résidence[176]. Chaque requérant·e principal·e devait présenter au moins un document par année de séjour irrégulier en Irlande. Les justificatifs acceptés étaient les suivants : factures quotidiennes (électricité, téléphone fixe, gaz, télévision, Internet, téléphone portable), lettres d'un médecin ou d'un hôpital, pass vaccinal, justificatifs de virements réalisés dans un établissement de transfert de fonds en Irlande, échanges officiels avec une agence gouvernementale, lettres officielles de l'ambassade ou du consulat le plus proche faisant état d'interactions (par exemple pour renouveler un passeport), justificatif de présence à l'école ou en formation professionnelle, etc. Les adultes éligibles membres de la famille du ou de la requérant·e principal·e qui souhaitaient également demander un titre de séjour devaient prouver qu'ils vivaient sur le territoire en situation irrégulière, qu'ils vivaient sous le même toit que le ou la requérant·e principal·e pendant au moins deux ans avant le lancement du programme[177], et que ces deux critères étaient toujours remplis au moment du dépôt du dossier. Les mineurs devaient donner un justificatif de domicile datant d'avant le lancement du dispositif[178]. Un justificatif d'identité expiré était recevable, bien que l'envoi du titre de séjour lui-même nécessitait un passeport valable.

Une liste de justificatifs recevables avait également été publiée lors de l'initiative de régularisation Opération Papyrus, mise en place à **Genève (Suisse)** entre 2017 et 2018. Tout document lié aux enfants (par exemple une police d'assurance, une inscription à l'école, etc.) était considéré comme justifiant du séjour des parents ; les autorités estimaient, à juste titre, que si un enfant de cinq ans avait une mutuelle et était scolarisé à Genève, ses parents devaient également s'y trouver[179].

176 Ministère irlandais de la Justice, Required Documents Guide – Regularisation of Long Term Undocumented Migrants Scheme [« Notice des justificatifs requis – Dispositif de régularisation des personnes migrantes et sans papiers sur le long terme », en anglais], site Internet [consulté le 12 septembre 2022]

177 31 janvier 2022

178 13 janvier 2022

179 Informations fournies par la CCSI, membre de PICUM, le 25 septembre 2022

En 2013, les Pays-Bas ont mis en place un programme de régularisation[180] à destination des mineurs et des jeunes (de 20 ans ou moins) ayant demandé l'asile[181] et étant restés sur le territoire national pendant au moins cinq ans avant leur dix-huitième anniversaire. Au cours de ces cinq années, ils devaient avoir été en contact régulier ou trimestriel avec l'une des quatre entités nationales suivantes : le Bureau de l'immigration, le Bureau des retours, l'Agence d'accueil (COA) ou la police de l'immigration[182]. À cause de ces critères, de nombreux enfants sont restés sans papiers bien qu'ils résident aux Pays-Bas depuis plusieurs années, voire toute leur vie. Par exemple, les enfants nés après le dépôt de la demande d'asile par les parents ont été exclus du dispositif[183]. Les enfants et les familles qui n'avaient pas gardé de contact régulier avec l'une des entités nationales sus-citées ont également vu leur demande refusée, même s'ils avaient par ailleurs des échanges réguliers avec des organismes locaux ou d'autres institutions étatiques[184].

Les programmes et les initiatives limitées dans le temps devraient être ouverts aux candidatures pendant suffisamment longtemps pour que les personnes concernées puissent s'informer, rassembler les justificatifs demandés, demander éventuellement une aide extérieure, et déposer leur dossier. Une période d'au moins 24 mois devrait être privilégiée, car cela prend parfois longtemps pour entendre parler d'un programme ou d'une initiative, préparer son dossier et accepter de s'en remettre à la procédure. En outre, les personnes éligibles pendant la période d'ouverture aux candidatures devraient pouvoir déposer une demande, mais ce n'est pas toujours le cas. Récemment, plusieurs programmes n'ont accepté d'étudier les demandes que si elles venaient de personnes remplissant les critères avant une certaine date, excluant ainsi celles qui les remplissaient pendant la période d'ouverture aux candidatures[185].

L'Opération Papyrus à Genève, en Suisses

L'Opération Papyrus a duré près de deux ans (de février 2017 à décembre 2018), et les personnes devenues éligibles à la moitié de la vie de l'initiative pouvaient déposer un dossier. Cela signifie qu'une famille ayant vécu cinq ans à Genève en date de janvier 2018 pouvait déposer une demande, bien que le dispositif ait été lancé en février 2017[186].

180 Un mécanisme similaire a été lancé parallèlement à ce programme, mais ses critères étaient légèrement différents. La personne demandant une régularisation ne pouvait pas avoir plus de 18 ans (article 2) et les personnes qui n'avaient pas coopéré avec le Bureau des retours étaient inéligibles (article 2.2)

181 Ou dont les parents ont déposé une demande d'asile en leur nom

182 Overheid.nl, Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 30 januari 2013, nummer WBV 2013/1, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 [en néerlandais], article 3.1, 2013. Exemples en néerlandais : Immigratie en Naturalisatiedienst, Dienst Terugkeer & Vertrek, COA en de Vreemdelingenpolitie

183 Het Parool, 'Te strenge uitvoering kinderpardon', 29 janvier 2003 [en néerlandais, consulté le 12 septembre 2022]

184 Par exemple, NOS Nieuw, Raoul en Riad Gamidov vallen buiten het kinderpardonRaoul en Riad Gamidov vallen buiten het kinderpardon, 27 septembre 2013, [en néerlandais, consulté le 12 septembre 2022]

185 Par exemple, il fallait au minimum trois ans de séjour ininterrompu avant le 31 janvier 2022 (date de lancement du programme) pour bénéficier du programme de régularisation irlandais de 2022 à destination des personnes sans papiers sur le long terme. Le futur programme de régularisation pour les personnes dont l'expulsion a été suspendue (Allemagne) ne concerne que les personnes éligibles avant le 1er janvier 2023.

186 Informations fournies par la CCSI, membre de PICUM, le 25 septembre 2022

De nombreux programmes ne durent que quelques semaines ou quelques mois, et des personnes éligibles ne peuvent pas déposer de dossier. Le dernier programme de régularisation marocain a été ouvert aux candidatures pendant un peu plus d'un an, du 15 décembre 2016 au 31 décembre 2017. Par comparaison, un programme précédent n'avait duré qu'un mois (en janvier 2014)[187]. Le programme de régularisation polonais a été ouvert aux candidatures pendant six mois, du 1er janvier 2012 au 2 juillet 2012[188].

L'initiative de régularisation mise en place par la Belgique en 2000 n'avait duré que trois semaines, du 10 au 30 janvier 2000. Une brochure officielle en néerlandais et en français a été publiée, mais seulement le premier jour de la campagne, tandis que ses traductions dans d'autres langues ont été publiées une par une pendant la semaine suivante.

Une enquête réalisée parmi 340 personnes sans papiers n'ayant pas participé à ce dispositif a montré que 11 % d'entre elles n'avaient pas déposé de dossier parce que le délai était trop court. Environ 22 % pensaient (au début) ne pas être éligibles, 11 % croyaient (à tort) avoir besoin d'un·e avocat·e et n'avaient pas suffisamment d'argent, et 24 % ont déclaré ne pas avoir pu rassembler les documents nécessaires (à temps)[189].

L'ensemble des États devraient annoncer les programmes et leurs caractéristiques suffisamment à l'avance pour que les personnes puissent s'informer et se préparer avant l'ouverture des dépôts de dossiers. Les informations devraient être disponibles sous des formats différents et en de nombreuses langues, y compris pour les personnes qui ne savent que peu ou pas lire.

Une période de présentation pours le programme irlandais de 2022

En Irlande, un projet de programme de régularisation pour 2022 a été annoncé en avance (avril 2021), et le programme définitif a été présenté officiellement le 3 décembre 2021. Le dépôt des dossiers, lui, a débuté le 3 janvier 2022. Le dispositif n'a duré que six mois. Bien que les détails de la procédure n'aient été annoncés qu'en décembre 2021, les critères principaux étaient connus depuis le début. De plus, le gouvernement a publié des informations approfondies en dix langues[190].

187 HCDH et DLA Piper, Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice [« Autorisation d'entrée et séjour sur le territoire pour des motifs humanitaires et liés aux droits humains : cartographie des pratiques nationales », en anglais], 2018

188 Fagasiński, M., Górczyńska, M et Szczepanik, M., The Act of 28 July 2011 on legalizing the stay of certain foreigners in the territory of the Republic of Poland (Wychodząc z cienia: Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularyzacyjnego) [« La loi du 28 juillet 2011 sur la légalisation du séjour de certaines personnes étrangères sur le territoire de la République polonaise (Wychodząc z cienia: Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularyzacyjnego) », en polonais], Polish Helsinki Foundation, 2012, cité dans : OSCE ODIHR, 2021, Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region. Recent Developments, Points for Discussion and Recommendations [« La régularisation des personnes migrantes en situation irrégulière dans les pays de l'OSCE – Dernières évolutions, points de débats et recommandations », en anglais], p. 9

189 Kerkwerk Multicultureel Samenleven,Het andere verhaal van de regularisatie: de niet-aanvragers. Een enquête van Kerkwerk Multicultureel Samenleven voorjaar 2000 [en néerlandais], 2000

190 Des ressources en anglais, en arabe, en cantonais, en espagnol, en français, en hindi, en mandarin, en portugais, en tagalog et en ourdou ont été mises en ligne sur un site gouvernemental dédié au programme. Ministère irlandais de la Justice, Regularisation of Long Term Undocumented Migrant Scheme [« Dispositif de régularisation des personnes migrantes sans papiers sur le long terme », en anglais], 2022 [consulté le 18 août 2022]

Il arrive souvent que les autorités imposent des frais de procédures, soit à la personne concernée, soit à son employeur. Cependant, la plupart des personnes sans papiers vivent en dessous du seuil de pauvreté, et les frais (notamment les frais élevés) peuvent représenter un obstacle insurmontable à la régularisation. Ils peuvent également les rendre vulnérables aux personnes qui prêtent de l'argent à des taux excessivement élevés et aux employeurs qui les exploiteront. S'il y a plusieurs enfants dans une famille, même s'ils sont majeurs, les parents devront peut-être choisir qui soutenir financièrement parmi eux s'ils ne disposent pas des ressources suffisantes pour tous les aider. Les frais devraient être les plus bas possible et accessibles pour les personnes gagnant moins que le salaire minimum. En outre, des critères d'exonération de ces frais devraient être mis en place. Le prix des titres de séjour est abordé de manière plus approfondie dans la partie « Focus : La transition numérique et les frais de procédures, des obstacles à l'inclusion », page 77[191].

Exonération de frais en Belgiques

La Belgique exonère les mineurs et les personnes reconnues apatrides des frais de procédure, et la régularisation pour raisons médicales est gratuite[192].

Les procédures elles-mêmes peuvent être trop lourdes, et la perspective d'obtenir un titre de séjour, bien que théoriquement possible, devient illusoire. Les procédures devraient être simplifiées et, dans le cas des titres accordés aux victimes, ne pas dépendre d'une condamnation pénale.

L'Espagne propose un « titre de séjour pour motifs exceptionnels » de cinq ans aux victimes de violences domestiques[193]. Bien qu'il s'agisse d'une filière de régularisation importante, la procédure requiert la condamnation judiciaire du responsable. Un rapport des services sociaux ou d'un refuge destiné aux femmes ne constitue pas une preuve suffisante pour la délivrance d'un titre par l'administration. Cela signifie que les victimes doivent mener des poursuites judiciaires à leur terme pour avoir un titre de séjour, alors que ce parcours est semé d'embûches et est parfois traumatisant. Cette obligation représente un obstacle très important pour de nombreuses victimes de violence de genre, notamment pour celles dont le statut migratoire est précaire et qui ont tendance à avoir peur de dénoncer des infractions à la police[194]. En outre, en cas d'acquittement, le titre de séjour de la victime est retiré et elle s'expose à des sanctions pour séjour irrégulier, comme l'expulsion.

191 Voir aussi PICUM [à venir], *The use of fees in residence procedures in Europe: Pricing undocumented people out of a residence permit?* [« Le recours aux frais de procédure pour les demandes de titres de séjour en Europe : une exclusion financière pour les personnes sans papiers ? », en anglais], 2022

192 Office des étrangers, Redevance, page Internet, 2022 [consultée le 18 août 2022]

193 « Violences liées au genre » en droit espagnol La LO 2/2009 a modifié la LO 4/2000 4/2000 sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et sur leur intégration sociale, en introduisant l'article 31 bis. Cet article concerne la délivrance de titres de séjour et de travail aux victimes de violence de genre sans papiers. La protection des femmes et de leurs enfants fait l'objet de clarifications ultérieures aux articles 131-134 du décret royal 557/2011 du 20 avril, portant approbation du règlement de la loi organique 4/2000 sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et sur leur intégration sociale.

194 PICUM, Une justice incertaine ? Des titres de séjour pour les victimes de la criminalité en Europe, 2020, pp. 55-56

En Espagne, de la souplesse pour les victimes de la traite

Le droit **espagnol** prévoit l'octroi d'un titre de séjour aux personnes victimes de la traite, soit parce qu'elles auront coopéré avec les autorités dans le cadre d'enquêtes, soit pour des motifs personnels d'intégration sociale[195].

Au Brésil, des critères plus souples à cause de l'instabilité au Venezuela

En mars 2018, le gouvernement **brésilien** a simplifié la liste des documents requis pour les ressortissant·e·s des pays frontaliers, et notamment le Venezuela, qui souhaitaient demander un titre de séjour provisoire pour motifs humanitaires. Cet assouplissement des critères vient de l'instabilité au Venezuela et des difficultés rencontrées par les personnes qui cherchaient à rassembler les justificatifs nécessaires. Les frais de procédure habituels ont également été supprimés[196].

7. La procédure comprend des protections

Pour assurer la sécurité et l'équité de la procédure, elle devrait répondre à plusieurs critères. En règle générale, les procédures devraient être adaptées aux enfants, tenir compte des questions de genre et répondre aux caractéristiques procédurales définies dans les cadres normatifs et législatifs mondiaux et régionaux (voir pp. 18-20). Si des mineurs sont impliqués, des protections particulières relatives aux droits de l'enfant devraient être prévues (voir l'encadré p. 46).

Nous présenterons ici quatre éléments de procéduraux qui n'ont pas encore été abordés dans ce document : la mise à disposition des informations, l'accès à une assistance judiciaire gratuite, la possibilité d'être entendu·e et l'existence d'un pare-feu. D'autres protections, déjà mentionnées, incluent par exemple des critères clairs et transparents, le droit au recours et les décisions appuyées sur un raisonnement.

195 Ley Orgánica 4/2000, article 59 bis

196 HCDH et DLA Piper, Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice [« Autorisation d'entrée et séjour sur le territoire pour des motifs humanitaires et liés aux droits humains : cartographie des pratiques nationales », en anglais], 2018

Informations facilement accessibles

Pour qu'une mesure fonctionne, tous les acteurs doivent connaître son existence et avoir des informations exactes sur ses critères, sur les justificatifs requis et sur l'ensemble de la procédure. Il est naturellement indispensable que les personnes sans papiers soient informées, mais les autres acteurs devraient l'être également. Il arrive régulièrement que des personnes sans papiers, pourtant éligibles, ne déposent pas de demande de régularisation parce qu'elles ne connaissent pas l'existence du dispositif en question ou parce qu'elles ont reçu des informations erronées. Par exemple, une Philippine vivant en Belgique n'a pas déposé de dossier pour l'initiative de régularisation de 2000 parce qu'un représentant de l'État à l'échelle locale lui avait dit qu'elle n'y était pas éligible[197].

Les campagnes d'informations sont une manière évidente de sensibiliser la population et de lutter contre la transmission d'informations incorrectes, mais il est également important d'organiser des sessions ponctuelles d'information et des rendez-vous individuels. Les organisations de la société civile prennent souvent en charge l'information des personnes. Ainsi, des organisations de la société civile et des syndicats ont fourni plus de 2 230 heures de services d'information et de conseil professionnels, confidentiels et gratuits aux personnes éligibles à l'Opération Papyrus, en Suisse, et ont organisé et réalisé 20 séances d'information ouvertes au public[198]. Cela s'ajoute à une grande campagne de communication des autorités genevoises qui comprenaient notamment une conférence de presse à mi-parcours de l'initiative[199].

Les gouvernements doivent également promouvoir les filières déjà existantes d'accès au séjour ou aux mécanismes de régularisation, et diffuser des informations correctes et détaillées dans un certain nombre de langues et de formats, et à destination de personnes plus ou moins à l'aise avec l'écrit. La mise à disposition d'informations en ligne ne suffit pas pour atteindre des personnes qui ne connaîtraient pas leur existence. Il est particulièrement important de diffuser largement les informations, notamment pour les personnes sans papiers qui restent parfois isolées par crainte d'être mises en détention et expulsées, ou parce que leur mode de vie ou de travail l'exige. Les magasins, les grandes stations et les arrêts de transports publics, les écoles, les espaces religieux, les centres publics locaux, les réseaux sociaux et les médias traditionnels sont des lieux pertinents pour transmettre ces informations. Les écoles et les entreprises qui emploient des personnes sans papiers sont à prioriser, car elles peuvent être des sources importantes d'informations, de soutien moral et d'aide pratique[200].

197 Kerkwerk Multicultureel Samenleven,Het andere verhaal van de regularisatie: de niet-aanvragers. Een enquête van Kerkwerk Multicultureel Samenleven voorjaar 2000 [en néerlandais], 2000

198 PICUM, Geneva: Operation Papyrus regularized thousands of undocumented workers [« Genève : L'Opération Papyrus a régularisé la situation de milliers de travailleurs et travailleuses sans papiers », en anglais], article de blog, 2 avril 2020

199 Informations fournies par la CCSI, membre de PICUM, le 25 septembre 2022

200 Université libre de Bruxelles, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, "Before and after", de sociale en economiche positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999 [« Before and after », les bénéfices socio-économiques des personnes dont la situation a été régularisée en application de la loi du 22 décembre 1999 », en néerlandais], 2008. Cette étude indique que, par rapport aux hommes, les femmes avaient des liens sociaux plus nombreux, faibles mais importants, avec la société belge, et que cela les avait aidées à régulariser leur situation. Parmi ces liens, on trouve notamment leurs employeurs (notamment pour les femmes qui travaillent dans le secteur domestique) et l'école de leurs enfants

La diffusion d'informations par le gouvernement irlandais

Le gouvernement **irlandais** a publié des informations détaillées sur son programme de régularisation de 2022 sur un site Internet dédié, qui comprenait des guides pour déposer son dossier et une FAQ en arabe, en cantonais, en espagnol, en français, en hindi, en mandarin, en portugais, en tagalog et en ourdou[201]. La diffusion active d'informations était limitée et reposait principalement sur la société civile, mais le gouvernement a lancé une campagne d'information (qui passait par exemple par des affiches aux arrêts de bus) dans la dernière semaine de la période de candidature, pour encourager les personnes à déposer un dossier[202].

Assistance juridique gratuite

Si les personnes demandeuses d'asile ont généralement droit à une assistance juridique gratuite, ce n'est pas toujours le cas de celles qui souhaitent avoir un titre de séjour pour d'autres motifs. S'orienter dans un système administratif et judiciaire inconnu est intimidant, notamment si l'on ne connaît pas bien les lois et les procédures, ou si l'on ne maîtrise pas suffisamment la langue pour être à l'aise avec la terminologie juridique. En l'absence d'une assistance juridique gratuite ou peu coûteuse, les personnes peuvent rester en situation irrégulière, dans des relations abusives[203] ou perdre leur statut migratoire régulier[204].

L'accès réel à une assistance juridique compétente est une mesure de protection clé pour permettre aux personnes migrantes d'exercer leurs droits à un recours effectif et à l'accès à la justice[205], notamment pour les procédures qui pourraient aboutir sur une décision de retour.

La mise à disposition d'une assistance juridique subventionnée ou gratuite peut aussi améliorer l'ensemble de l'administration et de la mise en place du dispositif de régularisation, car les dossiers auront davantage de chances de répondre aux critères d'éligibilité et d'être mieux préparés. En outre, cela participe à la lutte contre l'exploitation. Il est assez fréquent que les avocat·e·s du secteur privé demandent des honoraires élevés aux personnes sans papiers pour transmettre leur dossier, parfois alors même que ces personnes ne sont manifestement pas éligibles au dispositif.

Au Royaume-Uni, le conseil et le montage d'un dossier pour des affaires migratoires mais qui ne concernent pas l'asile sont très limités ; en général, ces questions n'entrent pas dans les sujets pris en charge par le système d'assistance juridique (notamment en Angleterre et au Pays de Galles)[206]. Cela signifie que seules certaines organisations disposant d'une « accréditation pour questions

201 Ministère irlandais de la Justice, Regularisation of Long Term Undocumented Migrant Scheme [« Dispositif de régularisation des personnes migrantes sans papiers sur le long terme », en anglais, consulté le 18 août 2022]

202 Échange par email avec Immigrant Council Ireland, membre de PICUM, 15 août 2022

203 Si leur titre de séjour dépend du statut d'un·e conjoint·e violent·e

204 Refugee Aid Good Practice, No access to justice: How legal advice deserts fail refugees, migrants and our communities [« Pas d'accès à la justice – Les déserts en matière d'assistance juridique portent préjudice aux personnes réfugiées, migrantes, et à notre société », en anglais], 2022

205 Voir aussi : Agence des droits fondamentaux de l'UE, Legal aid for returnees deprived of liberty [« L'assistance juridique aux personnes privées de liberté », en anglais], 2021

206 Legal Aid, Sentencing and Punishment of Off enders (LASPO) Act 2012 [« Loi de 2012 sur l'aide juridique, la condamnation et les peines applicables aux responsables d'infractions », en anglais]

migratoires » (par opposition à l'accréditation « pour questions d'asile et de protection ») peuvent proposer une aide juridique[207]. À Londres, où se concentrent le plus grand nombre de personnes sans papiers et de personnes proposant une aide juridique, la demande est largement supérieure à l'offre. Selon une étude de 2021, l'aide juridique reconnue par l'État[208] peut prendre en charge environ 10 000 affaires d'immigration et d'asile par an, mais on estime à « 397 000 le nombre de personnes sans papiers, dont au moins 238 000 seront probablement éligibles à un dispositif de régularisation »[209].

L'accès à l'aide juridique en Grèce

En **Grèce**, les personnes migrantes sans papiers peuvent recevoir une aide juridique, mais la procédure est complexe car elles doivent s'adresser au tribunal compétent. Les tribunaux et les divers Barreaux du pays se répartissent cette responsabilité. Pour les affaires civiles, administratives et pénales, une personne qui ne peut pas s'offrir les services d'un conseil peut s'adresser au tribunal pour lui demander à bénéficier d'une aide juridique. Un·e juge de première ou deuxième instance examine la demande et décide de l'octroi ou non de l'aide. Les ressortissant·e·s de pays étrangers et les personnes apatrides ont droit à l'aide juridique si leur résidence principale se trouve en Grèce[210]. Les personnes dont les revenus du foyer fiscal ne dépassent pas deux tiers du salaire annuel minimum défini par la convention collective nationale (environ 7 500 euros) sont éligibles à l'aide juridique[211].

207 Refugee Aid Good Practice, No access to justice: How legal advice deserts fail refugees, migrants and our communities [« Pas d'accès à la justice – Les déserts en matière d'assistance juridique portent préjudice aux personnes réfugiées, migrantes, et à notre société », en anglais], 2022

208 La loi britannique de 1999 sur l'immigration et l'asile criminalise le conseil juridique en matière d'immigration, sauf si la personne qui fournit ce conseil est accréditée par le Bureau du Commissaire aux services migratoires (*Office of the Immigration Services Commissioner*, OISC), ou est avocat·e, notaire ou « assistant·e juridique ». Pour en savoir plus, voir Refugee Aid Good Practice, No access to justice: How legal advice deserts fail refugees, migrants and our communities [« Pas d'accès à la justice – Les déserts en matière d'assistance juridique portent préjudice aux personnes réfugiées, migrantes, et à notre société », en anglais], 2022

209 Wilding, J., Mguni, M. et Van Isacker, T., A Huge Gulf: Demand and Supply for Immigration Legal Advice in London [« Un gouffre insondable – À Londres, la différence entre l'offre et la demande pour l'aide juridique en matière d'immigration », en anglais], 2021

210 Ou si elles vivent régulièrement en Grèce

211 Informations fournies par la ARSIS, membre de PICUM, le 23 septembre 2022

Possibilité d'être entendu·e

Selon la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), si les autorités prennent des mesures qui relèvent du droit de l'UE, comme une décision de retour, elles ont l'obligation de respecter les droits de la défense des personnes concernées[212]. Ces droits, qui sont l'un des principes généraux du droit communautaire, sont inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE sous le terme de « droit à une bonne administration ». Il comporte notamment le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre, le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires, et l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions[213].

Le droit d'être entendu·e fait partie intégrante de l'accès d'une personne à ses droits, d'un procès équitable et d'une procédure juste, afin que son point de vue puisse être pris en compte. C'est vrai non seulement pour les affaires pénales, mais aussi pour les affaires civiles et administratives. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants, « le droit administratif doit fournir des garanties similaires si les conséquences de la décision peuvent être similaires ou pires. […] Les procédures accélérées [doivent] intégrer des protections adaptées, notamment la possibilité d'être entendu·e [pour les personnes migrantes] »[214]. Le droit d'être entendu·e est un aspect primordial d'un procès équitable et d'une procédure de recours juste.

Pour les enfants, la possibilité d'être entendu·e permet de prendre des décisions en respectant leur intérêt supérieur. Ce droit, ainsi que celui de participer aux procédures et aux décisions qui les concernent, sont inscrits dans la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (principes directeurs, article 12). En outre, « pour exercer réellement leur droit d'être entendu·e, les enfants ont le droit au conseil (l'accès à un·e avocat·e), à l'information et à l'interprétation, si besoin »[215].

Dans les procédures de régularisation, le droit d'être entendu·e est particulièrement important si les critères ne sont pas parfaitement objectifs et s'ils comprennent une évaluation de divers aspects de la situation sociale et personnelle, de la sécurité et/ou du bien-être de la personne concernée. Néanmoins, ce droit doit également être respecté dans les situations où les critères sont plus clairs. Il donne la possibilité de dissiper des doutes dans les cas où le dossier et ses documents annexes ne permettent pas d'établir avec certitude que la personne remplit les critères du dispositif. Par conséquent, il permet d'éviter des refus infondés et des procédures administratives et judiciaires supplémentaires (s'il faut interjeter appel), avec tout ce que cela représente en matière de coûts financiers et émotionnels.

212 Sophie Mukarubega v. Préfet de Police et Préfet de La Seine-Saint-Denis, C-166/ 13., § 50, 5 novembre 2014

213 Conformément à l'article 41, paragraphe 2 Source : Majcher I., The European Union Returns Directive and its Compatibility with International Human Rights Law [« La directive retour de l'Union européenne et sa compatibilité avec le droit international en matière de droits humains », en anglais], 2020, Leyde, Pays-Bas, éditions Brill

214 Réseau des Nations unies sur les migrations, Migrants' access to justice: international standards and how the global compact for safe, orderly and regular migration helps paving the way [« L'accès à la justice des personnes migrantes – Les normes internationales et les possibilités ouvertes par le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », en anglais], p. 10, 2022

215 Commission internationale de juristes – institutions européennes, Access to Fair Procedures Including the Right to Be Heard and to Participate in Proceedings Training Materials on Access to Justice for Migrant Children [« Accès à des procédures équitables respectant le droit d'être entendu·e et de participer à une procédure – Ressources de formation sur l'accès à la justice des enfants migrants », en anglais], module 1, projet FAIR, p. 5, 2018

Pare-feux

L'un des obstacles majeurs à la demande de régularisation pour les personnes sans papiers qui y seraient éligibles est la crainte de l'expulsion. Les dossiers de régularisation doivent inclure la transmission d'informations et de documents personnels détaillés à une autorité nationale, en général aux services de l'immigration. Les personnes se méfient beaucoup de ces dispositifs s'il y a une chance, aussi infime soit-elle, que leur demande soit refusée et que les informations fournies soient exploitées à des fins d'application des lois migratoires. Ce risque pèse aussi lourdement sur les personnes ne bénéficiant que d'un titre de séjour provisoire, si son renouvellement risque d'être refusé. Si la régularisation est un événement qui change une vie, l'expulsion a des conséquences si importantes que, pour certaines personnes, le risque de s'y exposer un tant soit peu surpasse les bénéfices potentiels de la régularisation.

Pour que les procédures fonctionnent, il est indispensable que les personnes fassent confiance aux entités étatiques et au processus de prise de décision. Cependant, la confiance accordée aux autorités et aux procédures migratoires, notamment aux procédures de régularisation, est considérablement diminuée par le manque de protections adaptées pour veiller à ce que les données personnelles rassemblées dans le cadre d'un service public ne soient pas exploitées à des fins d'application des lois migratoires. La priorité quasi systématique accordée à l'application de ces lois par rapport à la protection des personnes (y compris des victimes de violences et d'exploitation) qui s'adressent à des institutions et à des entités publiques comme l'inspection du travail et les forces de police dissuade les personnes d'interagir avec quelque représentant·e de l'État que ce soit. C'est également le cas dans toute l'Union européenne lorsqu'un titre de séjour provisoire peut être théoriquement accordé pour participer à une procédure judiciaire, pour les victimes sans papiers d'exploitation au travail ou de traite des êtres humains. La probabilité que la victime reçoive un ordre de quitter le territoire avant de pouvoir signaler une infraction, si l'affaire est classée sans suite ou si le Parquet ne considère pas sa participation comme nécessaire pendant ou à la fin de la procédure éventuelle (même si elle aboutit sur une condamnation) signifie que ce type de titre de séjour est rarement accordé, et inefficace. La mise en place de protections, dans le cadre des procédures de régularisation comme dans l'ensemble de la société est indispensable pour permettre aux personnes sans papiers d'interagir avec les représentant·e·s de l'État.

La Loi Rosarno[216], qui transpose la directive Sanctions en Italie[217], permet aux travailleurs et travailleuses sans papiers qui dénoncent leur employeur pour des « conditions de travail particulièrement assimilables à de l'exploitation » et qui participent à la procédure pénale ouverte en conséquence d'obtenir un titre de séjour de six mois, sous réserve de proposition ou d'accord du procureur de la République[218]. Ce titre est renouvelable pour un an ou plus, en fonction de la durée de la procédure. Il peut être transformé

216 Décret législatif n° 109 du 16 juillet 2012 (« Loi Rosarno »), article 22, paragraphe 12, alinéas d à f, dans sa version modifiée par le texte L. 1° dicembre 2018, n. 132

217 Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Directive 2009/52/CE prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

218 La directive Sanctions n'impose pas la participation de la personne à la procédure pénale pour lui accorder un titre de séjour. Les titres de séjour provisoires sont liées à la durée de l'enquête ou de la procédure judiciaire concernant cette affaire, ou à la coopération avec les autorités, et leur validité peut être prorogée jusqu'à la réception de la rémunération recouvrée (article 6, paragraphe 5, article 13, paragraphe 4 et article 15 de la directive Sanctions, et Communication COM(2021) 592 final de la Commission européenne, Bruxelles, 29/09/2021)

en autorisation de travail, sous la forme de salariat ou d'entrepreneuriat. Si cette possibilité de transformation est un point positif, le titre de séjour pour exploitation grave au travail peut être annulé à tout moment, si l'affaire pénale est classée sans suite ou si la présence de la personne concernée n'est plus considérée comme nécessaire. En outre, la loi ne prévoit pas de mécanisme de plainte qui créerait un pare-feu entre l'aide fournie par les services publics ou les tribunaux envers la personne concernée, travailleuse ou victime, et la sanction applicable pour séjour irrégulier.

8. Un statut temporaire qui donne accès à des services, à la justice et au marché du travail est accordé pendant l'instruction de la demande

Les personnes sans papiers ont souvent très peu accès aux services et aux aides à cause de leur statut migratoire irrégulier. Cela enfreint leurs droits fondamentaux, les empêche de vivre dignement et les rend vulnérables à la pauvreté, à l'exploitation, au stress chronique et aux troubles de santé mentale[219].

L'Agence néerlandaise de l'immigration (*Immigratie-en Naturalisatiedienst*) peut prendre des années pour statuer sur une demande de titre de séjour « pour motifs externes » (*buitenschuldstatus*), qui concerne les personnes qui ne peuvent pas rentrer dans leur pays d'origine pour des motifs indépendants de leur volonté[220]. Pendant cette période, elles ont très peu de droits[221] et de protection, et restent en situation irrégulière[222]. La France n'accorde pas de titre de séjour temporaire valable pendant la procédure de détermination du statut d'apatride ; cela signifie que les personnes concernées ne reçoivent aucune aide et risquent d'être placées en détention prolongée sans raison aucune[223] avant d'être officiellement reconnues comme apatrides[224].

Des titres de séjour provisoires qui autoriseraient l'accès aux services, à la justice et au marché du travail pendant l'instruction de la demande permettraient de prévenir et d'alléger les souffrances et de promouvoir l'inclusion. C'est déjà le cas pour les personnes demandeuses d'asile,

219 Pour plus d›informations sur l'éducation, la santé, le logement, etc., voir www.picum.org

220 Ces motifs incluent l'absence de laissez-passer, la non-coopération du pays d'origine et l'impossibilité d'expulser l'ensemble des membres d›une famille vers le même pays, et ils concernent entre autres les enfants sans famille ni tuteur·trice légal·e dans leur pays d'origine et les personnes trop malades pour travailler. L'un des critères prérequis est la certitude absolue de connaître l'identité de la personne.

221 Aux Pays-Bas, les personnes sans papiers ont accès aux aides médicales d'urgence, à une assistance juridique et à un logement sommaire (c'est la mesure dite bed bad brood, « lit, bain et pain »). Les mineurs sans papiers en âge d'être scolarisés doivent aller à l'école. Sources : Amnesty International, Ongedocumenteerden en uitgeprocedeerden [consulté le 20 octobre 2022] ; Stichting Los, Basisrechten [consulté le 20 octobre 2022]

222 Pour plus d'informations sur ce titres de séjour, voir PICUM, Barriers to return: protection in international, EU and national frameworks. [« Obstacles au retour : la protection dans les cadres internationaux, européens et nationaux », en anglais], 2022

223 Sans raison car la détention doit rester une mesure de dernier recours pour veiller à ce que la personne retourne dans son pays d'origine ou dans un pays tiers où elle puisse séjourner en situation régulière. En revanche, les personnes apatrides ne peuvent que rarement faire l'objet d'une procédure de retour. Pour en savoir plus à ce sujet (en France et ailleurs), voir le Réseau européen sur l'apatridie, Still stateless, still suffering. Why Europe must act now to protect stateless persons [« Toujours apatride, toujours en souffrance – Les raisons pour lesquelles l'Europe doit agir maintenant pour protéger les personnes apatrides », en anglais], n.d. ; Flemish Refugee Action, Detention Action, France Terre d'asile, Menedék – Hungarian Association for Migrants et ECRE, Point of no return. The futile detention of unreturnable migrants [« Le point de non-retour : la détention futile des personnes migrantes dont le retour est impossible », en anglais], 2014

224 Voir Forum Réfugiés - Cosi, L'apatridie et la rétention administrative en France, septembre 2021

qui sont généralement[225] considérées comme des personnes en situation régulière jusqu'à ce qu'une réponse soit apportée à leur demande, et qui peuvent accéder au marché du travail pendant neuf mois à compter du dépôt de leur dossier[226].

Titres de séjour pour les personnes victimes de violences domestiques, valables pendant la procédure judiciaire

Plusieurs pays proposent un titre de séjour provisoire pour les victimes des violences domestiques, valable pendant le déroulement de la procédure judiciaire[227]. Par exemple, en **Espagne**, les victimes de violences domestiques reçoivent un titre de séjour et de travail provisoire qui leur permet de prendre leur indépendance financière et de ne pas dépendre de leur conjoint. Ce titre est valable dès la transmission d'un ordre de protection (mesure judiciaire de précaution) ou d'un rapport par le Parquet. Le titre de séjour empêche également les poursuites liées à la situation irrégulière de la victime. Si de telles poursuites ont déjà été entamées ou si un ordre d'expulsion est déjà émis, ils sont suspendus[228].

225 Ce n'est pas toujours le cas pour les demandes d'asile ultérieures ; Voir EASO, EASO Practical Guide on Subsequent Applications [« Guide pratique de l'EASO sur les demandes ultérieures », en anglais], Série des Guides pratiques de l'EASO, pp. 22-24

226 Article 15 de la directive relative aux normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale. Ce n'est pas le cas au Royaume-Uni, où seules certaines personnes demandeuses d'asile peuvent travailler (si elles attendent une réponse depuis plus de six mois, et si leur profession est sur la listes des professions en pénurie). Source : informations fournies par la JCWI, membre de PICUM, le 17 septembre 2022

227 Si le titre de séjour d›une victime dépend de la condamnation de son agresseur, il s'agit d›une mauvaise pratique. Pour plus d›informations à ce sujet, voir PICUM, Une justice incertaine ? Des titres de séjour pour les victimes de la criminalité en Europe, 2020 Voir également la partie sur le cadre juridique européen, ci-dessus

228 Conseil de l'Europe, GREVIO, Report submitted by Spain pursuant to Article 68, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence [« Rapport présenté par l'Espagne conformément à l'article 68, paragraphe 1 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l›égard des femmes et la violence domestique », en anglais], p. 63 Voir aussi PICUM, Une justice incertaine ? Des titres de séjour pour les victimes de la criminalité en Europe, 2020, pp. 55-56

En Italie et en France, un statut migratoire stable pour les mineurs

Bien qu'elles n'accordent pas à strictement parler de titre de séjour pendant l'instruction des régularisations, les législations **française** et **italienne**[229] prévoient toutes deux que les mineur.e.s présent.e.s sur le territoire national aient un statut migratoire régulier, du moins en théorie. Ainsi, les enfants peuvent pleinement participer à la vie de la société pendant le traitement de leur demande de titre de séjour (qui sera valable plus longtemps)/ Aucun critère de logement n'est imposé aux mineur.e.s en France, ce qui signifie qu'aucun enfant (en théorie) ne peut être en situation irrégulière sur le territoire français[230].

Au Portugal, un statut migratoire stable pendant la pandémie de COVID-19

En mars 2020, le Service **portugais** des frontières et de l'immigration (SEF, restructuré depuis[231]) a publié un texte accordant l'accès aux soins, à la protection sociale et au marché du travail aux personnes qui avaient déposé une demande de titre de séjour avant le 18 mars 2020, c'est-à-dire le premier jour du confinement pour cause de pandémie[232]. Parmi les personnes concernées se trouvaient celles qui avaient demandé un titre de séjour (ou une régularisation) pour motifs professionnels ; cette mesure a été prolongée jusqu'au 30 avril 2021[233]. Le récépissé du dépôt de la demande de régularisation était suffisant pour être éligible, et en ce sens il était comparable à un titre de séjour provisoire[234]. 20 organisations de la société civile (principalement des associations socioculturelles de personnes népalaises, pakistanaises, brésiliennes et bangladaises) avaient exprimé leur inquiétude concernant la situation des personnes migrantes au Portugal face à la pandémie de COVID-19[235]. Environ 356 700 personnes ont pu bénéficier de cette mesure[236].

229 Ministère de l'Intérieur France, Le séjour des mineurs étrangers, 2011 ; Adate, L'entrée et le séjour des mineurs, 2021. Voir aussi PICUM, Manual on Regularisations for Children, Young People and Families [« Manuel sur la régularisation du statut des enfants, des jeunes et des familles », en anglais], 2018, chapitre sur la France et l'Italie

230 Certains problèmes demeurent pourtant. En France, par exemple, des mineurs non accompagnés peuvent être enregistrés (à tort) comme des adultes, ou rester à la rue parce que les autorités publiques qui devraient les prendre en charge ne le font pas. Voir PICUM, Grandir sans papiers : les conséquences d'une enfance en séjour irrégulier en Europe, 2021, pp. 14-15

231 Voir ECRE, Overview of the Main Changes since the Previous Report Update (Portugal) [« Aperçu des principaux changements depuis la dernière version du rapport (Portugal) », en anglais], 2022 [consulté le 17 août 2022]

232 Publico, Governo regulariza todos os imigrantes que tenham pedidos pendentes no SEF [en portugais], 28 avril 2020 [consulté le 17 août 2022]

233 Social Europe, Regularising migrants: Portugal's missed chance [« La régularisation de personnes migrantes : occasion manquée pour le Portugal », en anglais], 6 décembre 2021 [consulté le 17 août 2022]

234 PICUM, Non-exhaustive overview of European government measures impacting undocumented migrants taken in the context of the COVID-19 pandemic, March-August 2020 [« Aperçu non exhaustif des mesures gouvernementales européennes prises dans le cadre de la pandémie de COVID-19 et ayant des répercussions sur les personnes migrantes sans papiers – période de mars à août 2020 », en anglais], 2020, p. 6

235 Publico, Coronavírus. Preocupadas, 20 associações questionam Governo sobre direitos de imigrantes [en portugais], 20 mars 2020 [consulté le 17 août 2022]

236 Réseau des Nations unies sur les migrations, Filières d'admission et de séjour régulières pour les migrants en situation de vulnérabilité, p. 18

9. Le titre de séjour obtenu est stable et valide sur le long terme, donne accès à des services et au marché du travail, entre en compte dans l'installation pérenne de la personne et son obtention de la citoyenneté de l'État en question, et ne dépend d'aucun tiers

Le statut migratoire, quel qu'il soit, est déterminant dans la vie d'une personne : il influe sur sa participation à la société, sur le soutien qu'elle apporte à sa famille et, souvent, sur sa capacité à atteindre ses objectifs. Seuls les statuts permanents qui ouvrent l'accès au marché du travail, aux aides et aux services garantissent la capacité pleine et entière des personnes à prendre soin d'elles-mêmes et de leurs proches, et leur permettent de s'épanouir plutôt que de survivre.

Titres de séjour sûrs et de long terme

Les titres de séjour de long terme génèrent de la stabilité psychologique, sociale et financière. Les titres d'un an expirent trop tôt pour que leurs bénéficiaires puissent atteindre un état de sérénité, s'installer dans un travail (ou trouver un autre emploi si nécessaire), trouver une stabilité financière et économiser pour leur renouvellement ou leur prolongement. L'obligation de renouveler sans cesse leur titre de séjour malgré les années passées dans le pays épuise les personnes, leurs économies et leur santé mentale[237]. Il est également plus difficile de trouver un travail, un stage, une -formation ou un logement avec un titre de séjour provisoire, car les employeurs pourraient se méfier, le titre pourrait expirer pendant une formation ou le renouvellement pourrait prendre du temps à être effectif.

Si un titre de séjour provisoire est accordé, sa durée de validité devrait être correcte et son renouvellement devrait être examiné automatiquement et gratuitement. La durée de validité minimale d'un titre de séjour provisoire devrait être de 24 mois.

237 Let us Learn!, Justice for Kids Law et We belong, Normality is a luxury. How 'limited leave to remain is blighting young lives' [« La normalité est un luxe – Les autorisations de séjour temporaires brisent des vies d'enfants », en anglais], 2019

Exemples de titres valides plus de 24 mois et convertibles en titres de longue durée

En **France**, la procédure de détermination de l'apatridie peut donner accès à un titre de séjour de quatre ans, puis à un titre de 10 ans. Dans ces deux cas, la personne reconnue apatride peut obtenir un document de voyage, à la réunification familiale, à l'éducation et au marché du travail. Elle bénéficie également d'un accès à la naturalisation (bien que cette procédure ne soit pas accélérée, contrairement au cas des personnes réfugiées)[238].

En 2021, le programme de régularisation **colombien** destiné aux ressortissant·e·s vénézuélien·ne·s[239] a été lancé, entre autres, parce que le gouvernement avait observé l'inefficacité des dispositifs précédents qui proposaient des titres de séjour de deux ans. Plus de la moitié des Vénézuélien·ne·s se trouvant en Colombie étaient restés sans papiers (56 % à la fin de l'année 2020). Le programme de 2021 donnait accès à un titre de séjour provisoire valable 10 ans[240].

En **Espagne**, un titre de séjour et de travail de cinq ans est accordé à certaines personnes[241] qui font régulariser leur situation par le biais de l'*arraigo familiar*[242]. Il peut échoir aux parents ou aux tuteurs d'enfants espagnols (ou européens[243]), à certaines personnes s'occupant de citoyen·ne·s espagnol·e·s handicapé·e·s et vivant sur leur lieu de travail, aux partenaires de ressortissant·e·s espagnol·e·s et aux parents et enfants d'Espagnol·e·s, sous certaines conditions[244].

En **Italie**, le titre de séjour pour protection spéciale (*protezione speciale*) est valable 24 mois, puis peut être transformé en autorisation de travail[245].

Les titres de séjour provisoires **britanniques** (*limited leave to remain*) s'appuient sur l'Appendix Private

238 Index sur l'apatridie, mars 2021, France

239 Il s'agit du « statut temporaire pour les Vénézuélien·ne·s migrant·e·s, conformément au décret 216 de 2021 et à la résolution 0971 de 2021 »

240 Mejía Hernández, A., Understanding migration as an asset: the Colombian case [« Les migrations, un atout : étude de cas en Colombie », en anglais], OECD Development Matters, 2021

241 Les descendants de personnes « originellement » espagnoles peuvent voir leur situation régularisée par ce mécanismes, mais ne peuvent prétendre qu'à un titre d'un an

242 Un titre de séjour d'un an était accordé avant la réforme judiciaire de 2022

243 Parainmigrantes.info, Arraigo Familiar en 2022: Nuevos Supuestos y Requisitos [consulté le 20 octobre 2022] ; Immigration Lawyers Spain, Arraigo Familiar in Spain: A Complete Guide, [« Guide complet de l'*arraigo familiar* en Espagne », en anglais, consulté le 20 octobre 2022] ; Tableau fourni par la Fundación Cepaim: Convive, membre de PICUM

244 C'est-à-dire : les ascendants âgés de plus de 65 ans, ou âgés de moins de 65 ans et sous curatelle, les descendants âgés de moins de 21 ans, ou âgés de plus de 21 ans et sous curatelle, d'un·e citoyen·ne espagnol·e ou de son ou sa partenaire ou concubin·e

245 Pour plus d'informations sur ce titre de séjour, voir PICUM, Barriers to return: protection in international, EU and national frameworks. [« Obstacles au retour : la protection dans les cadres internationaux, européens et nationaux », en anglais], 2022, pp. 23-24. Il n'est pas toujours transformé en autorisation de travail, car les personnes qui demandent la *protezione speciale* directement à la *questura* ne l'obtiennent pas toujours. En revanche, les personnes qui la demandent après un refus d'asile l'obtiennent automatiquement après l'examen d'office. Source : informations fournies par la ASGI, membre de PICUM, le 4 octobre 2022

Life[246] sont valides pendant 30 ou 60 mois (soit deux ans et demi ou cinq ans)[247]. Cependant, comme les dépôts de dossiers de titres de séjour sont très chers au Royaume-Uni[248] et que la plupart des personnes doivent demander plusieurs renouvellements avant d'être éligibles à une « autorisation de séjour à durée indéterminée », la durée de validité du titre ne leur accorde que peu de répit en matière de sécurité socioéconomique ou de santé mentale, car elles doivent s'inquiéter constamment et commencer à économiser immédiatement pour le renouvellement suivant[249].

Au **Grand-Duché de Luxembourg**, le titre de séjour provisoire pour motifs médicaux est transformé en titre permanent au bout de deux ans[250].

Les procédures devraient prévoir un moyen de renouveler ou de prolonger les titres de séjour provisoires. Il faudrait également que leur bénéficiaire puisse les transformer en titres de séjour de long terme ou demander un titre (de long terme) pour d'autres motifs, par exemple en raison de liens sociaux, du travail ou pour faire suite à un titre de séjour accordé pour des études ou une formation. Les titres de séjour accordés doivent permettre d'accéder à davantage de droits. Les autorités devraient privilégier l'octroi de titres de séjour de long terme après seulement un ou deux ans de titres provisoires.

Le Royaume-Uni délivre un titre de séjour spécial pour les mineurs non accompagnés dont la demande d'asile a été déboutée et n'ayant pas bénéficié d'une protection humanitaire, mais seulement si « *aucune modalité d'accueil adaptée n'existe dans le pays où ils seront renvoyés si l'autorisation de séjour n'est pas accordée* »[251]. Ce titre de séjour temporaire est appelé « *unaccompanied asylum-seeking child leave* » (autorisation de séjour pour les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile) ou « *UASC* », et est valable jusqu'au dix-huitième anniversaire de l'enfant concerné. Il ne peut être ni prolongé ni renouvelé à l'âge adulte, puisque l'une

246 Auparavant fondés sur le §276ADE(1). Les motifs de séjour fondés sur la vie privée restent identiques : avoir résidé de manière continue au Royaume-Uni pendant au moins 20 ans ; être mineur·e, avoir résidé de manière continue au Royaume-Uni pendant au moins sept ans et ne pas être dans une situation laissant raisonnablement attendre un départ du pays ; avoir entre 18 et 25 ans et avoir passé au moins la moitié de sa vie au Royaume-Uni, et avoir résidé au Royaume-Uni pendant moins de 20 ans si « des obstacles particulièrement se poseraient à l'intégration de la personne concernée » dans le pays de retour

247 Il est possible de choisir l'une ou l'autre durée, mais des frais de dossier deux fois plus importants s'appliquent en cas de demande d'un titre de séjour de 60 mois

248 Pour les personnes de plus de 24 ans, l›autorisation de séjour limitée leur ouvre la possibilité d›une installation définitive au bout de 10 ans, pendant lesquels elles devront s'acquitter de 10 000 à 15 000 livres sterling, plus les frais d'avocat. Comme les frais sont proportionnels au nombre de personnes figurant au dossier de demande, les familles sans papiers paieront un montant encore supérieur. Sources : PICUM, Administrative fees in residence procedures in Europe: Pricing undocumented people out of a residence permit? [« Le recours aux frais de procédure pour les demandes de titres de séjour en Europe : une exclusion financière pour les personnes sans papiers ? », en anglais], 2022 ; Gardner, Z et Patel, C, We are here: Routes to regularisation for the UK's undocumented population [« Nous sommes ici – Les filières de régularisation pour la population sans papiers du Royaume-Uni », en anglais], 2021, The Joint Council for the Welfare of Immigrants, voir pp. 37-41

249 Let us Learn!, Justice for Kids Law et We belong, Normality is a luxury. How 'limited leave to remain is blighting young lives' [« La normalité est un luxe – Les autorisations de séjour temporaires brisent des vies d'enfants », en anglais], 2019 ; We Belong, Mental Health Check [« Point sur la santé mentale », en anglais], 2020

250 Réseau européen des migrations, Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway [« Réponses à la migration irrégulière avec un séjour sur le long terme : pratiques et défis dans l'UE et en Norvège », en anglais], Étude, 2021

251 Ministère de l'Intérieur britannique, 25 février 2016, Immigration Rules part 11: asylum. Asylum (paragraphes 326A à 352H)

des conditions de ce titre est d'être un mineur non accompagné. Ce titre de séjour ne permet donc pas l'installation durable, et il est peu probable que l'enfant concerné soit éligible à d'autres mécanismes de régularisation britanniques[252].

Suspensions temporaires d'expulsions

Plusieurs pays suspendent (ou reportent) des expulsions, même si la durée et les motifs de ces suspensions diffèrent grandement. On trouve par exemple les statuts liés à la *Duldung* en Allemagne[253] et le Programme « Deferred Action for Child Arrivals » (DACA) aux États-Unis, mais elles existent aussi ailleurs. Par exemple, l'Espagne[254] et l'Allemagne[255] suspendent toutes deux l'expulsion des femmes enceintes si cela risque de mettre en danger la grossesse ou la santé de la mère[256].

Bien que les suspensions d'expulsions puissent par elles-mêmes changer la vie de la personne concernée, si elles incluent l'accès aux services et au marché du travail[257], elles n'équivalent pas à un statut migratoire stable (ni à un titre de séjour stable), car les personnes concernées peuvent toujours être expulsées. Elles sont instables par nature, et les personnes qui vivent sous ce statut pendant des périodes prolongées ne peuvent ni construire leur avenir, ni participer pleinement à la vie de la société.

Si, dans quelques États membres, certaines personnes dont l'expulsion est suspendue peuvent accéder aux services et au marché du travail, ce n'est pas toujours le cas. La Grèce suspend des expulsions pendant des périodes de six mois sans permettre aux personnes concernées d'accéder au marché du travail, aux services ou aux aides[258]. Ce type de suspension revient, en pratique, à condamner ces personnes à la pauvreté extrême et au travail non déclaré, même dans les cas où les autorités reconnaissent l'impossibilité de les renvoyer vers le pays tiers concerné.

Bien que ces suspensions ne soient pas censées être permanentes (d'où leur durée habituelle de six mois ou d'un an), il est possible de vivre dans un pays pendant de nombreuses années grâce à elles. En Allemagne, 60 % des personnes qui avaient un statut lié à la *Duldung* en juillet 2020 vivaient ainsi depuis plus de trois ans, et 6,5 % depuis plus de 10 ans[259]. Selon les estimations du gouvernement allemand, 136 000 personnes vivent sous ce statut depuis plus de cinq ans[260]. Aujourd'hui, l'Allemagne veut donner des titres de séjour aux personnes dont la demande d'asile a été refusée et qui, au 1er janvier 2022, vivaient depuis au moins cinq ans dans le pays sur la base d'une suspension d'expulsion. Avec ce dispositif, les personnes obtiendraient un titre de séjour d'un an pour leur ouvrir la possibilité de demander un titre valable plus longtemps, pour lequel elles doivent avoir appris l'allemand et être financièrement indépendantes[261].

252 Par exemple, à un titre de séjour provisoire pour motifs familiaux ou liés à la vie privée, qui demande aux jeunes d'avoir vécu au Royaume-Uni pendant plus de la moitié de leur vie. Pour en savoir plus sur ce titre de séjour et sur les autres titres britanniques, voir PICUM, 18 ans et sans papiers : accompagner les enfants dans leur transition vers l'âge adulte, annexe 2, 2022

253 Handbook Germany, Tolerated stay ('Duldung') [« Séjour toléré (*Duldung*) », en anglais, consulté le 12 octobre 2022] ; voir aussi PICUM, 18 ans et sans papiers : accompagner les enfants dans leur transition vers l'âge adulte, annexe 2, 2022

254 Article 57, paragraphe 6 de la loi organique 4/2000 [en espagnol]

255 En général, six semaines avant et 12 semaines après l'accouchement, période au cours de laquelle elles ne sont pas redevables des coûts des soins anténataux et postnataux. Source : PICUM, The Sexual and Reproductive Health Rights of Undocumented Migrants. Narrowing the Gap between their Rights and the Reality in the EU [« Les droits en matière de santé sexuelle et reproductive des personnes migrantes sans papiers : réduire l'écart entre leurs droits et la réalité sur le territoire de l'UE », en anglais], 2016, p. 18

256 En Belgique, les femmes sans papiers peuvent demander l'extension de leur « ordonnance de quitter le territoire » à partir du septième mois de grossesse. L'ordonnance est suspendue jusqu'à deux mois après la date présumée d'accouchement, mais cette période peut être prolongée pour raisons médicales. Bien qu'il ne s'agisse pas d›une suspension d'expulsion, cette extension a les mêmes effets pratiques que les exemples espagnol et allemand. Source : Agentschap voor Integratie en Inburgering, Zwangerschap en bevalling [en néerlandais, consulté le 20 octobre 2022]

257 Pour en savoir plus sur les raisons pour lesquelles les personnes déposent des demandes en ce sens, voir Luna, Y.M et Montoya, T.M, "I Need this Chance to ... Help My Family": A Qualitative Analysis of the Aspirations of DACA Applicants [« « J'ai besoin de cette chance... d'aider ma famille » : analyse qualitative des souhaits des personnes demandant à bénéficier du programme DACA », en anglais], 2019, Soc. Sci. 2019, 8,(9), 265

258 Article 57, paragraphe 2 de la loi 3907/2011 [en anglais]. Voir aussi PICUM, 18 ans et sans papiers : accompagner les enfants dans leur transition vers l'âge adulte, annexe 2, 2022, et PICUM, Barriers to return: protection in international, EU and national frameworks [« Obstacles au retour : la protection dans les cadres internationaux, européens et nationaux », en anglais], 2022, pour plus d'informations techniques. Il existe des exceptions, si la suspension d'expulsion a été ordonnée par un tribunal administratif ou si l'expulsion est impossible parce que la personne étrangère s'est vu imposer une peine temporaire par la justice pénale qui requiert sa présence sur le territoire grec le temps que la peine définitive soit prononcée (ou purgée). Dans ce cas, un « certificat spécial de séjour régulier » peut être accordé ; il est valable un an et est renouvelable jusqu'à ce que le tribunal publie sa décision finale sur l'expulsion. Ce titre provisoire ne permet pas l'accès au marché du travail, aux services ou aux aides. Source : informations fournies par la ARSIS, membre de PICUM, le 25 septembre 2022

259 Gouvernement fédéral d'Allemagne, 2020, Réponse du gouvernement fédéral d'Allemagne à la petite interpellation (Kleine Anfrage) de plusieurs membres du parlement du parti de gauche, Question 18, p. 28f [en allemand]

260 ZDF Heute, Kabinett beschließt neues Aufenthaltsrecht, 6 juillet 2022, [en allemand, consulté le 7 septembre 2022]

261 Il a d'abord été proposé dans le cadre de l'accord gouvernemental de décembre 2021. La loi a, quant à elle, été présentée en juillet 2022 InfoMigrants, German interior minister proposes new route to residency for long-term migrants [« La ministre de l'Intérieur allemande propose une nouvelle filière de régularisation pour les personnes migrantes de long terme », en anglais], 6 juillet 2022 [consulté le 7 septembre 2022] ; ZDF Heute, Kabinett beschließt neues Aufenthaltsrecht, 6 juillet 2022, [en allemand, consulté le 7 septembre 2022]

Donner accès au marché du travail, aux aides et aux services

Si les personnes migrantes pouvaient accéder aux services, aux aides et au marché du travail dans les mêmes conditions que les citoyen·ne·s, elles seraient en mesure de prendre soin d'elles-mêmes et de leur famille et de contribuer pleinement à la société, et leur vulnérabilité à l'exclusion, à la pauvreté et à l'exploitation diminuerait.

Cela inclut l'accès à la protection sociale, c'est-à-dire aux systèmes qui « aident les individus et leurs familles, et plus particulièrement les ménages pauvres et vulnérables, à affronter les crises et les chocs, trouver un emploi, gagner en productivité, investir dans la santé et l'éducation de leurs enfants et protéger ceux qui vieillissent »[262]. Refuser de permettre à certaines personnes d'accéder à des aides, ou les sanctionner si elles y parviennent[263], les maintien ou les pousse dans la précarité et la pauvreté. Cela risque également d'entraîner des discriminations à l'encontre des parents, des jeunes ou des personnes handicapées, et interdit l'accès à des protections sociales vitales, même si les personnes concernées paient des contributions sociales[264].

Le titre de séjour provisoire finlandais à destination des personnes inéligibles à la protection internationale mais protégées par les principes du non-refoulement ne leur permet pas de travailler[265]. Par conséquent, elles ne peuvent pas contribuer à la société ni gagner suffisamment de revenus pour vivre, potentiellement pendant plusieurs années.

262 Banque mondiale, Protection sociale, 2022 [consulté le 21 juin 2022]

263 Par exemple si l'accès à des services ou à des aides est un motif de refus (de renouvellement) de titre de séjour

264 Voir aussi PICUM, Aperçu des mesures de protection sociale locales et nationales dont bénéficient les personnes migrantes sans papiers, 2022

265 HCDH et DLA Piper, Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice [« Autorisation d'entrée et séjour sur le territoire pour des motifs humanitaires et liés aux droits humains : cartographie des pratiques nationales », en anglais], 2018. Loi finlandaise sur les étrangers (301/2004), section 89

Être pris en compte pour l'octroi de la nationalité

La nationalité du pays de résidence est le statut migratoire le plus stable, et toutes les formes de séjour devraient être prises en compte lors de l'octroi ou non de la citoyenneté. Outre la stabilité, procurée également par d'autres titres de séjour permanents, la nationalité permet la participation pleine et entière à la vie de la société par l'exercice du droit de vote. Pour les personnes concernées, l'acquisition de la citoyenneté ou de la nationalité du pays est une reconnaissance importante qui leur prouve qu'elles sont égales aux autres membres de la population[266]. Certaines personnes ayant régularisé leur situation indiquent avoir demandé la nationalité du pays car elles pensaient que leurs employeurs se méfiaient de leur titre de séjour provisoire (originel), même si leur droit de résidence (leur statut migratoire) était valable sans limite de durée. Des parents demandent la nationalité pour s'assurer que leurs enfants y auront également droit, car ces derniers étaient nés ou avaient grandi dans le pays et le considéraient comme le leur[267].

En ouvrant l'accès à la nationalité, « la régularisation transforme [...] ces personnes en citoyens et citoyennes à part entière, et permet que les autres, en particulier les [citoyen·ne·s du pays], voient leur origine étrangère d'un œil différent », selon certains chercheurs[268].

Les gouvernements devraient étudier la possibilité d'accorder la citoyenneté ou la nationalité aux enfants qui ont grandi sur le territoire au bout d'une période relativement courte.

Le droit chypriote exclut de la nationalité toutes les personnes réfugiées et migrantes, y compris les enfants nés et élevés à Chypre, en rendant inéligibles les personnes qui sont entrées ou qui séjournent sur le territoire en situation irrégulière et en ne tenant pas compte du temps passé à Chypre avec un visa étudiant, ou pendant une demande de protection internationale[269].

266 Université libre de Bruxelles, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme,

267 En Belgique. Université libre de Bruxelles, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, "Before and after", de sociale en economiche positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999 [« Before and after », les bénéfices socio-économiques des personnes dont la situation a été régularisée en application de la loi du 22 décembre 1999 », en néerlandais], 2008

268 Université libre de Bruxelles, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, "Before and after", de sociale en economiche positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999 [« Before and after », les bénéfices socio-économiques des personnes dont la situation a été régularisée en application de la loi du 22 décembre 1999 », en néerlandais], 2008

269 KISA, New citizenship bill brings social racism to light! [« Le nouveau texte sur la citoyenneté met le racisme social en lumière ! », en anglais], 9 février 2021, [consulté le 4 octobre 2022]

L'accès à la citoyenneté en France et au Royaume-Uni

Un enfant pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) pendant au moins trois ans peut demander la nationalité **française**[270]**.** Cela inclut les enfants non accompagnés qui, selon la loi française, devraient toujours être confiés à l'ASE.[271] Les déclarations de nationalité française faites par ces jeunes ne peuvent pas être refusées sous motif d'une intégration insuffisante[272]. Elles sont faites directement au tribunal judiciaire[273], et ne sont donc pas soumises à la discrétion de la préfecture. En vertu du même article de loi, les enfants qui ont été scolarisés pendant cinq ans peuvent également réclamer la nationalité française s'ils ont moins de 25 ans, s'ils résident régulièrement en France depuis plus de dix ans et s'ils ont suivi au moins cinq années consécutives de scolarité.[274]

Les mineurs nés au **Royaume-Uni** peuvent demander une autorisation de séjour permanente après sept ans de résidence dans le pays, indépendamment de leur statut migratoire et de leur titre de séjour[275]. *Cependant*, ils doivent prouver qu'il est « déraisonnable » de leur faire quitter le territoire britannique, et le ministère de l'Intérieur comme les tribunaux appliquent des critères particulièrement exigeants[276]. À partir de leur dixième anniversaire, ils peuvent déposer une demande de nationalité britannique[277].

270 Code civil, article 21, alinéa 12. L'enfant doit être pris en charge à la suite d'une décision judiciaire

271 République Française, Code de l'action sociale et des familles: Chapitre Ier : Service de l'aide sociale à l'enfance. (Articles L221-1 à L221-9) ; République Française, LOI n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance).

272 Voir Cour de Cassation, 4 octobre 2005 ; Cour de Cassation, 11 juillet 2006 ; Cour de Cassation, 22 février 2007 ; Cour de Cassation, 18 mai 2005

273 Code civil, article 26. Article D221-1.2 du Code de l'organisation judiciaire, disponible ici

274 Article 21-12 du Code civil lu conjointement avec le Ministère de l'intérieur, 16 octobre 2012, Circulaire no INTK1207286C procedure d'accès à la nationalité française ; informations fournies par Utopia 56 le 24 octobre 2022.

275 Ministère de l'Intérieur britannique, Family Policy. Family life (as a partner or parent), private life and exceptional circumstances [« Politiques familiales : Vie de famille (comme conjoint·e ou parent·e), vie privée et circonstances exceptionnelles », en anglais], p. 52, 2022 Voir aussi Free Movement, Can children and parents apply to remain after seven years' residence? [« Les mineurs et leurs parents peuvent-ils demander une autorisation de séjour après sept ans de résidence sur le territoire ? », en anglais, consulté le 22 mars 2022]

276 Le document d›orientation publié par le gouvernement liste des exemples de situations dans lesquelles il serait raisonnable de s'attendre à ce qu'un enfant quitte le Royaume-Uni avec un parent ou un·e tuteur·trice. Parmi ces exemples, on trouve les cas où : au moins l'un des parents, ou l'enfant, est citoyen·ne du pays et peut donc jouir pleinement des droits qui en découlent ; aucune information spécifique au pays ne suggère qu'une relocalisation serait déraisonnable ; au moins l'un des parents, ou l'enfant, a des liens familiaux, sociaux ou culturels avec le pays et il existe des membres de la famille éloignée, des amis ou des proches à l'étranger qui peuvent soutenir la famille. Source : Ministère de l'Intérieur britannique, Family Policy. Family life (as a partner or parent), private life and exceptional circumstances [« Politiques familiales : Vie de famille (comme conjoint·e ou parent·e), vie privée et circonstances exceptionnelles », en anglais], pp. 49 à 51, 11 août 2022

277 Ministère de l'Intérieur britannique, Explanatory memorandum to the statement of changes in Immigration Rules presented to Parliament on 15 March 2022 (HC 1118) [« Mémoire explicatif sur la déclaration des modifications apportées à la législation migratoire et présentée au Parlement le 15 mars 2022 (HC 1118) », en anglais], paragraphe 7, alinéa 34, p. 8, 15 mars 2022

Ne dépendre de personne d'autre

Cette caractéristique est reliée au premier élément clé (pouvoir demander un titre de séjour en autonomie). Les titres de séjour qui dépendent d'une autre personne peuvent très facilement générer des rapports de force préjudiciables, qui poussent la personne concernée à accepter d'être traitée injustement de peur de perdre son titre.

L'initiative de régularisation belge de 2009, à destination des travailleuses et travailleurs, a entraîné de nombreux cas d'exploitation car le titre de séjour qu'elle accordait dépendait de l'employeur, ce qui signifie qu'il était perdu si le ou la bénéficiaire voulait ou devait changer de travail, ou si l'employeur cessait de payer ses contributions sociales. Elle a également donné beaucoup de pouvoir aux employeurs, et beaucoup en ont abusé. Les personnes devaient travailler pour un salaire moindre ou pendant plus d'heures que prévu, des contrats ont été vendus (pour des sommes allant de 1 000 à 3 000 euros) et les employeurs forçaient les travailleurs·euses à payer eux-mêmes les charges de travail mensuelles et les contributions sociales[278].

En Italie, des titres de séjours indépendants

La Loi italienne sur l'immigration[279] garantit que les enfants de personnes migrantes en situation régulière reçoivent un titre de séjour autonome « pour raisons familiales ». Ce titre, valable jusqu'à leur dix-huitième anniversaire, leur permet de ne pas tomber automatiquement dans l'irrégularité si au moins l'un de leurs parents perd son statut migratoire, et de continuer à vivre en situation régulière en Italie même si au moins l'un de leurs parents choisissait de déménager à l'étranger.

278 De Standaard, Uitgebuit en met lege handen. Het fiasco van de economische regularisatie, 1er février 2014 [en néerlandais, consulté le 12 septembre 2022] ; De Standaard, 'Plots moest ik alle loonkosten zelf betalen', 1er février 2014 [en néerlandais, consulté le 12 septembre 2022] ; De Standaard, Mijn baas zei dat hij controle kon missen als kiespijn, 1er février 2014 [en néerlandais, consulté le 12 septembre 2022]

279 Article 31, co. 1 T.U: b286/98, Testo unico sull'immigrazione (Titolo IV, Diritto all'unità familiare e tutela dei minori) [en italien]

Protéger l'unité familiale et permettre la vie de famille

Les familles, dans toute leur diversité, sont l'unité fondamentale de la société et méritent donc respect et protection. La vie de famille et l'unité familiale sont importantes pour les adultes comme pour les enfants. Elles protègent la vie des enfants, leur développement et leur bien-être. Lorsqu'elles sont réunies physiquement, les familles de personnes migrantes s'épanouissent, contribuent davantage à leur environnement et se sentent plus en sécurité[280].

Pourtant, tous les titres de séjour n'autorisent pas leur bénéficiaire à vivre avec son ou sa partenaire ou ses enfants, et tous n'autorisent pas non plus le rapprochement familial, que ce soit avec des membres de la famille à l'étranger ou déjà présents sur le territoire. Les titres de séjour, provisoires comme permanents, devraient permettre le respect de l'unité familiale, en étendant leur portée aux partenaires et aux enfants à charge résidant déjà sur le territoire, et en autorisant le rapprochement familial.

La protection de l'unité familiale

Le mécanisme de régularisation luxembourgeois concernant les mineurs scolarisés depuis au moins quatre ans régularise automatiquement la situation de leurs parents et de leurs frères et sœurs[281]. Cela empêche la présence de plusieurs statuts migratoires au sein d'une même famille.

10. Le dispositif de régularisation empêche le séjour et le travail irréguliers, et comprend des mesures d'accompagnement.

La régularisation devrait être accompagnée de mesures d'aide aux personnes qui déposent un dossier et lutter contre les causes structurelles du séjour et du travail en situation irrégulière. Des mécanismes permanents devraient en outre suivre les programmes de régularisation.

Mesures d'aide

Les personnes qui demandent à régulariser leur situation vivent probablement de manière relativement isolée, car elles sont exclues des espaces d'interaction communs, ont des journées de travail longues, subissent de la discrimination, etc. Par conséquent, des cours de langue, un accompagnement et un soutien pourraient les aider à s'orienter dans le marché du travail formel et dans les institutions. Elles peuvent perdre leur travail à cause de la régularisation, ou préférer passer à un autre secteur économique une fois qu'elles sont officiellement autorisées à travailler[282] ; dans tous les cas, elles auront peut-être besoin de formation ou d'aide pour s'orienter dans le marché du travail formel, pour y entrer pour la première fois ou pour mieux s'y positionner.

Par exemple, malgré le fait que l'initiative de régularisation belge de 2009 ciblait les travailleurs et travailleuses sans papiers, les personnes qui ont fait régulariser leur situation par la suite ne pouvaient pas accéder aux services d'aide à l'emploi (recherche d'emploi, coaching, etc.)[283]. Cela posait problème si elles voulaient changer d'entreprise, car elles étaient souvent peu familières du marché du travail formel et devaient donc s'en remettre à des employeurs qui les exploitaient[284].

280 UNICEF, Family unity in the context of migration [« L'unité familiale dans le contexte migratoire », en anglais], document de travail, n.d.

281 Informations fournies par la ASTI, membre de PICUM, le 21 septembre 2022

282 C'est-à-dire une fois qu'elles ont obtenu une autorisation de travail ou un titre de séjour qui ouvre l'accès au marché du travail

Exemples de mesures d'aide

L'Opération Papyrus, une initiative de régularisation mise en place entre 2017 et 2018 dans le canton suisse de Genève, comprenait des mesures qui luttaient contre le travail informel et soutenaient les personnes et les familles dont la situation avait été régularisée. Un grand nombre de personnes demandant à participer à cette opération travaillaient dans le secteur domestique (et vivaient souvent au domicile de leur employeur), et cette initiative a donc été accompagnée de mesures d'intégration visant à aider ces personnes à sortir de l'isolation sociale, à trouver davantage de travail ou un autre poste si elles avaient perdu des heures de travail pendant la procédure, et à s'inscrire/assister à des cours de français abordables[285]. En outre, le canton de Genève a organisé des campagnes publiques pour encourager à l'embauche formelle de travailleurs et travailleuses dans le secteur domestique, et à contrôler le marché du travail[286] pour veiller au respect des conditions de travail après la régularisation des employé·e·s.

Lutter contre le séjour et le travail irréguliers

De nombreuses personnes se trouvent en situation irrégulière à cause de lacunes et de vides juridiques dans les politiques relatives à la migration et au séjour. Les procédures d'octroi de titres de séjour offrent donc aux autorités l'occasion idéale d'empêcher d'autres personnes de séjourner sur leur territoire en situation irrégulière. Si les États souhaitent « combattre [sic] les migrations irrégulières », l'efficacité de leurs politiques d'octroi de titres de séjour devrait être jugée en fonction de la possibilité de conserver un statut régulier sur la durée. Les mesures en place à l'heure actuelle ont des critères qui rendent difficile, voire impossible, la conservation d'un statut régulier. Par exemple, en Espagne, des dizaines de milliers d'anciens mineurs non accompagnés (*ex-tutelados*) sont tombés en

283 Car elles obtenaient une autorisation de travail « B », qui ne concernait que le contrat ou la relation professionnelle pour laquelle elle avait été spécifiquement accordée. Les personnes n›étaient donc pas « disponibles sur (tout) le marché du travail », qui est un critère d'accès aux services d'aide à l'emploi. Source : Échange par email avec Fairwork Belgium, membre de PICUM, 20 octobre 2022

284 De Standaard, Uitgebuit en met lege handen. Het fiasco van de economische regularisatie, 1er février 2014 [en néerlandais, consulté le 12 septembre 2022] ; De Standaard, Plots moest ik alle loonkosten zelf betalen, 1er février 2014 [en néerlandais, consulté le 12 septembre 2022] ; De Standaard, Mijn baas zei dat hij controle kon missen als kiespijn, 1er février 2014 [en néerlandais, consulté le 12 septembre 2022]

285 PICUM, Geneva: Operation Papyrus regularized thousands of undocumented workers [« Genève : L'Opération Papyrus a régularisé la situation de milliers de travailleurs et travailleuses sans papiers », en anglais], 2 avril 2020

286 Il faut souligner que les contrôles répétés sur le lieu de travail étaient l'une des raisons de renvoi des travailleurs et travailleuses régularisé·e·s en Belgique. Ces personnes perdaient ensuite leur titre de séjour et leur situation retombait dans l'irrégularité. De Standaard, Uitgebuit en met lege handen. Het fiasco van de economische regularisatie, 1er février 2014 [en néerlandais, consulté le 12 septembre 2022] ; De Standaard, Mijn baas zei dat hij controle kon missen als kiespijn, 1er février 2014 [en néerlandais, consulté le 12 septembre 2022]

situation irrégulière car ils n'étaient pas parvenus à trouver un emploi rémunéré à une hauteur de quatre fois le salaire minimum (2 259 euros au total[287]), une condition de renouvellement de leur titre de séjour. Depuis, cette condition a été supprimée[288]. Le fait que des personnes migrantes puissent tomber dans l'irrégularité à cause des politiques étatiques et des procédures elles-mêmes devrait être reconnu comme un problème majeur qui peut et doit être résolu en réformant ces politiques et ces procédures[289].

Les moyens employés au Brésil, en Colombie et en Espagne pour empêcher les personnes de tomber dans une situation irrégulière

Le programme de régularisation **colombien**, mis en place en 2021 pour les ressortissant·e·s vénézuélien·ne·s, prévoit un titre de séjour provisoire de dix ans qui permet à ses bénéficiaires de demander un titre permanent, pour lequel il faut avoir résidé cinq ans sur le territoire colombien[290]. Ce titre provisoire ouvre donc une période de temps largement suffisante pour que les personnes puissent prendre leur décision, préparer leur dossier, le soumettre et obtenir le titre de séjour permanent.
Au **Brésil**, les bénéficiaires d'un titre de séjour provisoire pour motifs humanitaires peuvent, à l'expiration de son délai de validité de deux ans, demander un titre permanent. Cette demande peut se faire 90 jours avant la fin de leur titre provisoire, et ces personnes doivent justifier d'un casier judiciaire vierge et de revenus suffisants pour vivre[291].

En 2021, la législation migratoire **espagnole** a été modifiée pour lutter contre la perte de statut régulier des mineurs non accompagnés à leur dix-huitième anniversaire. Les jeunes en séjour régulier à cette date[292] voient leur titre de séjour prolongé de six mois. Ils ont également droit au « revenu minimum vital » (*ingreso mínimo vital*) et peuvent travailler en situation régulière dès 16 ans, ce qui favorise leur éligibilité à d'autres types de titres de séjour (par exemple, les titres qui s'appuient sur le travail)[293]

287 Selon l'IPREM, en 2021, le salaire minimum mensuel était de 564,90 euros ; multiplié par 4, cela donne 2 259,30 euros. Pour en savoir plus sur l'IPREM, voir ici [consulté le 23 août 2022]

288 Voir : PICUM, Spain adopts law to facilitate regularisation of young migrants [« L'Espagne adopte une loi facilitant la régularisation des jeunes personnes migrantes », en anglais], article de blog, 18 novembre 2021 ; PICUM, 18 ans et sans papiers, accompagner les enfants dans leur transition vers l'âge adulte, 2022

289 Pour plus de détails, voir ICMPD, REGINE – Régularisations en Europe : Étude concernant les pratiques de régularisation des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en vigueur dans les

États membres de l'Union européenne, Résumé de recherche, 2009

290 Acaps, Colombia Venezuelan Refugees [« Les Vénézuélien·ne·s réfugié·e·s en Colombie », en anglais, consulté le 24 août 2021] ; Banulescu-Bogdan, N. et Chaves-González, D., What Comes Next Now that Colombia Has Taken a Historic Step on Migration? [« Que va-t-il se passer maintenant que la Colombie a fait une avancée historique en matière de migration ? », en anglais], Commentaire, Migration Policy Institute, 2021

291 Décret interministériel n° 9, article 3, 14 mars 2018 ; Source : HCDH et DLA Piper, Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice [« Autorisation d'entrée et séjour sur le territoire pour des motifs humanitaires et liés aux droits humains : cartographie des pratiques nationales », en anglais], 2018

292 Cette réforme a également changé l'accès à un statut migratoire stable pour les mineurs non accompagnés avant leur majorité. Voir PICUM, Spain adopts law to facilitate regularisation of young migrants [« L'Espagne adopte une loi facilitant la régularisation des jeunes personnes migrantes », en anglais], article de blog, 18 novembre 2021 ;

293 Réforme des articles 197 et 198 de la loi organique sur les étrangers de 2000. Le décret royal 903/2021 du 19 octobre modifie la loi organique 4/2000 du 11 janvier 2000 sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et sur leur intégration sociale, après sa réforme par la loi organique 2/2009 sur les droits, adoptée par le décret royal 557/2011 du 20 avril. Voir aussi PICUM, 18 ans et sans papiers : accompagner les enfants dans leur transition vers l'âge adulte, 2022

Un moyen de garantir que personne ne tombe dans l'incertitude et l'exclusion sociale caractéristiques de la vie en situation irrégulière, et de lutter contre l'exploitation, est de s'assurer qu'il soit possible de conserver un statut régulier pendant une certaine période de chômage et de recherche d'emploi. Les titres de séjour fondés sur le travail ne devraient pas dépendre d'une relation professionnelle, mais au contraire permettre aux personnes de changer d'entreprise, de travailler pour plusieurs employeurs et d'être au chômage le temps de trouver un autre travail. Les titres de séjour de transition permettent aux personnes qui ont eu une autorisation de travail et ont perdu leur emploi pour une raison indépendante de leur volonté de stabiliser leur situation et de revenir sur le marché du travail. De même, les titres de séjour fondés sur les études ne devraient pas expirer à l'obtention du diplôme, mais être prolongés pour inclure une période de recherche d'emploi ou être convertibles vers un autre titre de séjour qui permette cette recherche. Une législation qui inclurait un temps de « recherche d'emploi » permettrait à la personne concernée d'obtenir un (nouveau) travail, car il est bien plus difficile et coûteux de trouver un travail ou d'avoir un titre de séjour une fois que l'on est en situation irrégulière ; de plus, la société pourrait continuer à bénéficier de ses compétences et de ses connaissances. Il est également primordial de permettre aux personnes de quitter des relations professionnelles s'apparentant à de l'exploitation, et de promouvoir le travail déclaré et décent, car il est impossible de trouver un nouveau travail lorsque l'on subit de l'exploitation.

De 2018 à 2021, la Suède a mis en place un mécanisme de régularisation pour les jeunes ayant déposé une demande d'asile en tant que mineurs non accompagnés, mais qui ont été déboutés[294]. Toute personne âgée de moins de 25 ans qui faisait ses études en Suède ou à l'étranger, soit dans le cadre d'un programme national concernant le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, soit en établissement professionnel[295], et qui n'avait pas encore obtenu son diplôme pouvait déposer un dossier. Bien que le prolongement de ce titre s'appliquait généralement uniquement à l'enseignement à temps plein, les études à temps partiel pouvaient parfois être concernées[296]. Pour renouveler le titre, le jeune devait justifier de sa participation active dans ses études chaque année. Le titre de séjour et de travail obtenu était valable pendant le programme de formation puis six mois après sa fin. Si le jeune trouvait un emploi dans les six mois après avoir obtenu son diplôme, il recevait un titre de séjour permanent[297]. Bien que cette « période de recherche d'emploi » soit en elle-même une bonne pratique, il était très compliqué de trouver un travail en six mois (surtout en période d'augmentation du chômage)[298]. En outre, « de nombreux jeunes (...) ont un parcours d'enseignement lacunaire en Suède, parfois en raison de leurs transferts entre centres d'hébergement pour demandeurs d'asile (et entre écoles) dans différentes régions de Suède et du fait des limitations du droit à l'éducation pour les personnes sans papiers âgées de plus de 18 ans »[299].

294 Loi (2017 : 353) sur les titres de séjour pour les élèves de deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Office national de la migration, The Swedish Upper Secondary School Act [« Loi suédoise relative au deuxième cycle de l'enseignement secondaire », en anglais], n.d., [consulté le 13 décembre 2021] ; Office national de la migration, Swedish Upper Secondary School Act – What's new? [« Loi suédoise relative au deuxième cycle de l'enseignement secondaire – Dernières évolutions », en anglais], n.d., [consulté le 13 décembre 2021]

295 Les critères étaient les suivants : étudier dans un programme national de deuxième cycle de l'enseignement secondaire ou à temps plein dans un programme équivalent, dans le cadre d'un enseignement professionnel de deuxième cycle de l'enseignement secondaire, ou dans le cadre d'un programme professionnel de la commune

296 Loi (2018 : 755) modifiant la loi (2017 : 353) sur les titres de séjour pour les élèves de deuxième cycle de l'enseignement secondaire

297 Office national de la migration, n.d., The Swedish Upper Secondary School Act [consulté le 13 décembre 2021]

298 Sverige Radio, 16 juin 2019, Kritik mot oklarheter i nya gymnasielagen [consulté le 13 décembre 2021]

299 Scott, H., Calling out the law with a lie: Community perspectives on precarity, welfare and law in times of Covid-19 in Sweden [« La loi ment : perspectives de la population sur la précarité, le bien-être et la loi pendant la pandémie de COVID-19 en Suède », en anglais], article du blog Border Criminologies, université d'Oxford, 29 juin 2020

Exemples de titres de séjour qui incluent une période de chômage et de recherche d'emploi

Le programme de régularisation en deux parties lancé par l'Italie en 2020 et à destination des personnes travaillant dans les secteurs agricole et domestique[300] comprenait une mesure de protection pour ses bénéficiaires, qui recevaient un titre de séjour fondé sur un poste déjà occupé (étape 1)[301]. Bien que ce titre de séjour et de travail dépende de la durée du contrat de travail, les personnes concernées pouvaient recevoir un titre de séjour d'un an maximum pour rechercher un nouvel emploi, dans ce secteur ou dans un autre, si elles perdaient leur poste. Cependant, la durée minimale de ce titre n'était pas garantie, car le décret mentionnait simplement une validité « d'un an maximum »[302]. En outre, avec l'étape 2 du programme, les personnes dont le titre de séjour venait d'expirer et qui avaient de l'expérience dans l'un des secteurs économiques concernés pouvaient demander un titre de séjour de six mois pour rechercher du travail.

La directive de l'UE relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair permet aux étudiant·e·s et aux chercheur·euse·s de rester dans l'État membre dans lequel ils ont étudié ou travaillé pour chercher un emploi ou créer une entreprise[303]. Elle fixe une durée minimale de neuf mois[304] pour chercher un emploi, mais certains États membres accordent des titres de séjour plus longs[305] (un an en Belgique[306] et en France[307], par exemple). Pendant cette période, les bénéficiaires accèdent librement au marché du travail.

300 Le programme concernait les personnes travaillant dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, de l'aquaculture et des activités qui y sont liés ; de l'assistance directe à une personne ou à des membres de leur famille, même s'ils ne vivent pas sous le même toit, qui souffrent d'une pathologie ou d'un handicap limitant leur indépendance ; et du travail domestique pour subvenir aux besoins de leur famille.

301 Décret 286/98. Pour plus d'informations sur ce programme, voir PICUM, Non-exhaustive overview of European government measures impacting undocumented migrants taken in the context of the COVID-19 pandemic, March-August 2020 [« Aperçu non exhaustif des mesures gouvernementales européennes prises dans le cadre de la pandémie de COVID-19 et ayant des répercussions sur les personnes migrantes sans papiers – période de mars à août 2020 », en anglais], 2020

302 Article 22, paragraphe 11

303 Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair (refonte), article 25, 2016. D'autres conditions doivent être remplies, comme la souscription à une assurance santé et la perception de revenus suffisants pour vivre

304 La Hongrie et le Luxembourg accordent des titres de séjour de neuf mois. Source : Hongrie – Direction générale nationale pour le suivi des étrangers, Residence Permit for the Purpose of Job-searching or Entrepreneurship [« Titre de séjour pour recherche d'emploi ou entrepreneuriat », en anglais], 2022 [consulté le 16 août 2022] ; Luxembourg – Guichet.lu, Séjourner au Luxembourg pour trouver un emploi ou créer une entreprise après l'activité de recherche, 2022 [consulté le 16 août 2022]

305 Ce titre de séjour porte plusieurs noms à travers l'Union européenne : « carte de séjour pour trouver un emploi » (Belgique), « carte de séjour recherche d'emploi/création d'entreprise » (France), « titre de séjour à des fins de recherche d'emploi ou de création d'entreprise » (Luxembourg) ou « titre de séjour à des fins de recherche d'emploi ou d'entrepreneuriat » (Hongrie)

306 Université KU de Louvain, Non-EEA students: working in Belgium after graduation [« Étudiant·e·s venant d'un pays hors EEE : travailler en Belgique après l'obtention du diplôme », en anglais], 2022 [consulté le 16 août 2022]

307 Campus France, La carte de séjour « recherche d'emploi/création d'entreprise », n.d. [consulté le 16 août 2022]

Titres de séjour pour les victimes de l'exploitation au travail en Finlande

En octobre 2021, la Finlande a mis en place un titre de séjour d'un an pour les personnes en situation régulière victimes de l'exploitation au travail. Pour l'obtenir, il faut signaler une violation du droit du travail aux autorités compétentes mais il n'est pas nécessaire de déposer une réclamation officielle auprès de l'inspection du travail ou de porter plainte. Ce titre ne dépend d'aucune enquête. Pendant la période d'un an, les bénéficiaires peuvent travailler tout en ayant le temps de stabiliser leur situation, d'être au chômage et de rechercher un autre emploi ou de commencer à créer leur entreprise. Ce titre peut être converti en une autorisation de travail normale dès le moment où un travail est trouvé, indépendamment du secteur. En outre, les bénéficiaires sont éligibles au rapprochement familial.

En règle générale, les titres de séjour expirent lorsque des conditions techniques ou importantes ne sont plus remplies (par exemple : ne plus étudier, ne plus travailler, ne pas avoir un certain niveau de langue, ne plus avoir de besoins médicaux). Bien que cela ait du sens, en apparence, des situations dangereuses ou absurdes peuvent apparaître et créer des risques pour les bénéficiaires. Par exemple, le droit français garantit un titre de séjour provisoire aux victimes sans papiers de violences domestiques, dès lors qu'un juge aux affaires familiales signe un ordre de protection de la victime. Ce titre d'un an est renouvelable si l'ordre de protection est également renouvelé[308]. En d'autres termes, cela crée une situation invraisemblable dans laquelle la victime (et ses enfants à charge) perdra son titre de séjour si elle ne risque plus de subir des violences domestiques[309].

C'est aussi le cas lorsque la raison pour laquelle les critères ne sont plus remplis est totalement indépendante de la volonté de la personne concernée (par exemple, si son employeur ne déclare pas le contrat de travail correctement, ou s'il ne s'acquitte pas des contributions sociales et des taxes, que ce soit de manière intentionnelle et abusive ou par inadvertance de l'employeur). En pratique, les travailleurs et travailleuses se trouvent sanctionné·e·s pour une faute commise par leur employeur.

Les États devraient en outre lutter contre l'apatridie, qui est l'une des causes récurrentes d'un séjour irrégulier prolongé. Pour ce faire, ils peuvent enregistrer les naissances et fournir des actes de naissance et des documents d'identité aux enfants. Les pays qui n'ont pas encore de procédures dédiées à la détermination de l'apatridie doivent les mettre en place et protéger les personnes concernées (notamment en leur accordant le séjour, des droits et une filière vers la naturalisation), conformément à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides[310].

308 CESEDA, article L316-3

309 Pour en savoir plus, voir : PICUM, 2020, Une justice incertaine ? Des titres de séjour pour les victimes de la criminalité en Europe, 2020 ; GISTI, Droit au séjour et violences conjugales et familiales, 2020

310 Pour en savoir plus sur l'apatridie dans le contexte migratoire, voir : Réseau européen sur l'apatridie, Stateless refugees and migrants [« Personnes réfugiées et migrantes apatrides », en anglais], n.d. [consulté le 13 septembre 2022]

La lutte contre les naissances apatrides en Espagne

Les tribunaux espagnols ont récemment créé une jurisprudence historique qui renforce le droit des enfants à l'enregistrement de leur naissance et à la nationalité, y compris pour les enfants migrants nés en chemin[311]. En octobre 2021, un tribunal de première instance a jugé que, pour respecter le droit de l'enfant à voir sa naissance enregistrée aussi vite que possible, les autorités espagnoles devraient se charger de l'enregistrement si cet enfant était né à l'étranger et enregistré dans aucun autre pays. En mai 2022, dans une affaire où l'enfant était né en chemin et où sa naissance n'avait jamais été enregistrée, un autre tribunal a rappelé le principe du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et a estimé que les droits fondamentaux de l'enfant étaient enfreints, le déclarant de nationalité espagnole[312].

311 Voir aussi Index sur l'apatridie, Espagne [consulté le 17 août 2022]

312 Diario Constitucional.cl, Se reconoce la nacionalidad española a una menor nacida en una embarcación que se dirigía a la costa de Cádiz, 13 août 2022 [consulté le 17 août 2022]. Voir aussi : Réseau européen sur l'apatridie, Landmark judgment from Spain: court grants Spanish nationality to a stateless child born en route (a case of "invisible children") [« Jugement historique pour l'Espagne : un tribunal accorde la nationalité espagnole à un enfant né en chemin (un cas d'enfant dit « invisible »), en anglais], article de blog, 7 juillet 2022 [consulté le 17 août 2022]

Focus : La transition numérique et les frais de procédures, des obstacles à l'inclusion

Les personnes qui veulent régulariser leur situation peuvent être confrontées à des difficultés à cause de deux aspects des dispositifs : leur réalisation en ligne et leur prix. Les frais et les autres types de coûts font souvent partie des mesures de régularisation, mais ils sont hors de prix dans certains pays. En outre, les États s'appuient de plus en plus sur les procédures en ligne *via* les portails et les outils de paiement, ce qui supprime certaines difficultés mais en crée d'autres pour les personnes qui n'ont pas accès à Internet.

Lorsqu'ils élaborent ou revoient les procédures, les États devraient s'assurer que ni le format numérique, ni les frais de procédure n'empêchent les personnes concernées de régulariser leur situation ou de conserver leur titre de séjour existant.

Les procédures en ligne accroissent-elles le fossé numérique ?

L'octroi de titres de séjour et la « gestion » des migrations se reposent de plus en plus sur le numérique[313]. Si les demandes papier étaient auparavant la norme, plusieurs pays ont aujourd'hui mis en place des portails Internet où l'on peut soumettre, renouveler ou suivre sa demande[314]. Dans certains États, les frais sont à régler en ligne ou sur l'application mobile d'une banque. Les portails et paiements en ligne présentent certes des avantages, mais ils risquent également de creuser le fossé numérique et de créer de nouveaux obstacles à l'inclusion. Les personnes sans papiers qui sont à l'aise avec le numérique trouveront peut-être cette méthode de demande plus simple, de même que celles qui ont un ordinateur ou connaissent une personne ou une ONG qui peut leur en prêter un.

Lorsque les personnes sans papiers ont la maîtrise de leur dossier de demande, ou du moins disposent de l'accès à leur dossier *via* la plateforme en ligne, cela peut également permettre d'améliorer le suivi de leur dossier et la communication, ainsi que de réduire l'influence et potentiellement le contrôle abusif de leur avocat, leur employeur ou leur partenaire. Cependant, si les procédures en ligne suppriment certaines difficultés, comme l'obligation de voyager pour déposer un dossier, elles peuvent en créer de nouvelles, comme la nécessité d'avoir un ordinateur ou un smartphone pour scanner et envoyer des documents.

313 Pour en savoir plus sur les autres facettes de la transition numérique dans la gestion des migrations et l'application des lois migratoires, voir PICUM, Digital technology, policing and migration – What does it mean for undocumented migrants? [« Numérique, surveillance et migration : quelles conséquences pour les personnes migrantes sans papiers ? », en anglais], 2022 ; PICUM, Dismantling the use of big data to deport [« Mettre fin à l'exploitation des métadonnées à des fins d'expulsion », en anglais], non daté, et le « Migration and Technology Monitor »

314 Par exemple, l'Espagne (uniquement pour le suivi des demandes), la Finlande, la France (hors service en date de rédaction de ce rapport), la Grèce et la Hongrie (pour les visas Schengen).

Les plateformes en ligne deviennent un moyen répandu d'interaction entre la population et les institutions gouvernementales, et il en va de même dans le secteur migratoire. Par exemple, un programme de régularisation irlandais de 2022 acceptait uniquement les demandes transmises sur son portail en ligne. Les personnes concernées devaient remplir une sorte de questionnaire et télécharger les justificatifs et documents requis. Si elles ne correspondaient pas aux critères, elles ne pouvaient pas continuer le dépôt de leur dossier[315]. Ce portail avait la réputation de fonctionner correctement et d'être intuitif, mais il a créé plusieurs difficultés. Les personnes devaient vérifier le format et la taille de leurs fichiers pour pouvoir les envoyer en ligne, et elles devaient les fusionner et les transmettre par le portail. De nombreuses personnes se sont tournées vers les ONG pour y parvenir[316]. Ce format peut, en théorie, permettre de prendre des décisions plus rapidement, mais l'automatisation du traitement a entraîné des erreurs et des expériences déshumanisantes dans d'autres pays[317].

Si les portails en ligne peuvent diminuer la charge de travail de l'administration et faciliter la vie des personnes concernées, qui ne doivent pas se déplacer pour déposer leur demande, ils créent également des obstacles et des difficultés. Par exemple, à la date de la rédaction du présent rapport, le portail grec n'était disponible qu'en grec, la traduction anglaise ne fonctionnait pas[318]. Des difficultés similaires existent avec le portail espagnol[319] : les personnes peu ou pas à l'aise avec les ordinateurs, ou qui n'y ont pas accès, trouvent qu'il est compliqué de déposer une demande en ligne. Les procédures de régularisation sont réputées longues, peu intuitives et disponibles uniquement en espagnol[320]. Le serveur est souvent surchargé, et les rendez-vous avec les services de l'immigration sont si rares qu'ils sont vendus par des parties tierces malveillantes. Pour s'assurer que les personnes concernées obtiennent des rendez-vous sans devoir payer, le hashtag *##tecedounacita* a été créé par des bénévoles qui actualisent constamment le site des services de l'immigration pour prendre des rendez-vous pour les personnes qui en ont besoin[321].

Les personnes exclues du numérique n'ont généralement pas d'accès (abordable) à Internet et/ou aux appareils connectés. Elles peuvent ne pas avoir les compétences fondamentales pour se servir d'Internet, scanner des documents, voir naviguer sur des portails en ligne. Ce dernier point est particulièrement handicapant lorsque les portails ne sont pas intuitifs.

Les États devraient prendre garde à ne pas créer d'obstacles supplémentaires lorsqu'ils mettent en place des procédures de régularisation en ligne. L'obtention d'une situation régulière ne devrait pas dépendre de l'accès à Internet ou de la capacité à naviguer sur un portail en ligne. Les États peuvent

315 Par exemple, elles devaient sélectionner la date de début de leur séjour irrégulier dans un calendrier. Elles ne pouvaient pas continuer leur demande s'il n'y avait pas au moins trois ou quatre ans d'écart entre cette date et le 31 janvier 2022

316 Discussion lors d›une réunion de l›équipe de PICUM sur la régularisation, 4 mai 2022

317 Par exemple, au Canada, voir l'Association canadienne des avocats en immigration, User experience is an afterthought: Vulnerable refugees and others forced to troubleshoot IRCC's experimental online portals [« L'expérience utilisateur est facultative : les personnes vulnérables, réfugiées et autres, se retrouvent testeuses des portails en ligne expérimentaux d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada », en anglais], 23 mars 2022 [consulté le 2 septembre 2022] ;Molnar, P. et Gill, L., Bots at the gate. A human rights analysis of automated decision-making in Canada's immigration and refugee system [« Une porte gardée par des robots – Analyse, avec une perspective de droits humains, du processus automatisé de décisions dans le système canadien de gestion des personnes migrantes et réfugiées », en anglais], The Citizen Lab et l'Université de Toronto, 2018

318 Ministère grec de la Migration et de l'Asile, Applications, Migration.gov.gr, 2020 [consulté le 2 septembre 2022]

319 Service informatique de l'administration publique espagnole, Internet Cita Previa [en espagnol, consulté le 2 septembre 2022]

320 Discussion lors d›une réunion de l›équipe de PICUM sur la régularisation, 4 mai 2022

321 Votar es un Derecho, #TECEDOUNACITA, 2022 [consulté le 2 septembre 2022]

prendre plusieurs mesures, par exemple veiller à ce que les demandes papier soient acceptées (sans frais), concevoir des portails adaptés à l'utilisateur final (c'est-à-dire la personne qui dépose un dossier), élaborer des modes d'emploi pour les allophones et les technophobes, mettre en place des services d'aide *accessibles* pour les personnes qui déposent un dossier en ligne, et garantir la disponibilité de tous les portails en plusieurs langues, y compris les langues répandues chez les ressortissant·e·s des pays tiers les plus présents. En outre, tous les portails devraient faire l'objet de tests approfondis avant leur lancement.

Une autre tendance, l'évolution sociétale vers l'abandon du liquide, est visible dans la sphère migratoire. Le meilleur exemple en ce sens est l'application par le gouvernement finlandais de frais de dossier plus élevés pour les demandes papier, afin d'inciter à la transmission de demandes en ligne[322].

Dans plusieurs États (comme la Belgique[323] et le Royaume-Uni[324]), des frais doivent être transférés sur un compte bancaire de l'État, alors que les personnes sans papiers n'ont très souvent pas de compte en banque[325] ; en effet, les banques demandent souvent des justificatifs d'identité officiels, comme un passeport, une carte d'identité du pays ou un titre de séjour, et une personne en situation irrégulière n'en aura peut-être pas. Cependant, le droit communautaire n'impose pas aux banques de fournir ces justificatifs, et laisse au droit interne le soin de déterminer et de clarifier la liste des justificatifs acceptables par les banques[326]. Les États peuvent et devraient s'assurer que d'autres méthodes de paiement existent, outre les paiements en ligne et les virements bancaires. Il peut s'agir, par exemple, d'accepter des règlements de personnes tierces (en Belgique[327]) ou en liquide (en Finlande[328], en Pologne[329] ou en Suisse[330], entre autres).

322 Discussion lors d›une réunion de l›équipe de PICUM sur la régularisation, 4 mai 2022 ; Services migratoires finlandais, Processing fees and payment methods [« Frais de traitement et méthodes de paiement », en anglais], 2022 [consulté le 13 août 2022]

323 Agentchap Integratie & Inburgering, Bijdrage in administratieve kosten [consulté le 25 mars 2022]

324 Gov.uk, Pay for UK healthcare as part of your immigration application [« Contribuez à la sécurité sociale britannique dans le cadre de votre demande de titre de séjour », en anglais, consulté le 31 août 2022]

325 Dans certains pays, cette exclusion financière semble être une conséquence de la sévérité accrue des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent ; dans d'autres, c'est une politique calculée pour dissuader l'immigration (la « politique de l'environnement hostile » au Royaume-Uni, par exemple)

326 Pour en savoir plus à ce sujet, voir PICUM, Cash only: measures imposed to counter money laundering are having serious implications for undocumented people [« Seul le liquide est accepté – Les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent ont des répercussions graves sur les personnes sans papiers », en anglais], 2020

327 Agentchap Integratie & Inburgering, Bijdrage in administratieve kosten, n.d. [consulté le 25 mars 2022]

328 Services migratoires finlandais, Processing fees and payment methods [« Frais de traitement et méthodes de paiement », en anglais], 2022

329 Échange par email avec l'Association for Legal Intervention, membre de PICUM, 8 mars 2022 Migrantinfo.pl, Temporary residence – general information [« Séjour temporaire – Informations générales », en anglais, consulté le 20 octobre 2022]

330 Échange par email avec une organisation membre de PICUM, 23 février 2022

Frais et autres coûts

Puisque les personnes migrantes sans papiers vivent généralement dans la pauvreté (ou risquent d'y tomber), le prix des procédures d'obtention d'un titre de séjour doit être mieux étudié afin d'élaborer un dispositif migratoire juste.

Des frais administratifs sont régulièrement appliqués dans le traitement des dossiers migratoires. Ils concernent les demandes de visas, les demandes et les renouvellements de titres de séjour, la traduction de documents, la prise de photos, l'envoi des titres et la prise des données biométriques. Un autre coût à prendre en considération, les honoraires d'avocat[331], si aucun·e avocat·e *pro bono* n'est disponible ou si les personnes sans papiers ne peuvent pas le ou la contacter, ou contacter une organisation de la société civile spécialisée. Les congés qu'une personne sans papiers doit prendre sont un autre coût, moins évident mais tout aussi important ; ils lui permettent de déposer un dossier en personne, d'aller à des rendez-vous ou de faire enregistrer ses empreintes digitales (certains États rendent cette dernière procédure payante). Il est également possible qu'elles soient obligées de se déplacer vers une autre ville, voire de rester sur place une nuit.
Au Royaume-Uni, les frais sont exceptionnellement élevés et ont triplé depuis 2014[332]. Ils font partie de la « politique de l'environnement hostile » mise en place en 2012 par le gouvernement pour rendre la vie extrêmement difficile aux personnes migrantes sans papiers sur le territoire britannique[333]. Une demande d'autorisation de séjour limitée fondée sur la vie privée coûte 2 612,20 livres (environ 3 098 euros[334]) ; c'est l'option la plus répandue, notamment parmi les mineurs et les jeunes qui ont grandi au Royaume-Uni. Ce prix comprend les frais de demande de 1 033 livres, la surcharge migratoire pour la santé de 1 560 euros, et les frais d'enregistrement des données biométriques de 19,20 livres. Pour les personnes de plus de 24 ans, l'autorisation de séjour limitée leur ouvre la possibilité d'une installation définitive au bout de 10 ans, pendant lesquels elles devront s'acquitter ce montant au moins trois fois pour renouveler leur titre. En général, les personnes concernées finissent par débourser entre 10 000 et 15 000 livres sterling (respectivement 11 860 et 17 790 euros), plus les frais d'avocat. Comme les frais s'appliquent à toutes les personnes figurant au dossier de demande, les familles sans papiers paieront un montant encore supérieur[335].

Bien que le Royaume-Uni applique des frais excessivement élevés, plusieurs États membres de l'UE imposent des frais supérieurs à 250 euros pour demander un titre de séjour provisoire pour motifs humanitaires. Parmi ces États se trouvent la Grèce

331 Toutes les procédures de régularisation ou d'obtention d›un titre de séjour ne nécessitent pas de faire appel à un avocat, mais il arrive qu'une personne ne le sache pas ou se sente rassurée si elle est accompagnée d'un·e juriste.

332 We Belong, 2020, Mental Health Check

333 The Joint Council for the Welfare of Immigrants, The Hostile Environment explained [« La politique de l'environnement hostile expliquée », en anglais, consulté le 10 décembre 2021]

334 Currency Converter, consulté le 27 avril 2022 Sources : Gov.uk, Home Office immigration and nationality fees: 11 October 2021 [« Services de l'immigration et frais de naturalisation : 11 octobre 2021 », en anglais], 2022 ; Gov.uk, UK Visa and Citizenship Application Services [« Services britanniques de demande de visa et de naturalisation », en anglais], 2022 ; NRPF Network, Immigration options [« Filières d'immigration », en anglais], n.d.

335 Gardner, Z et Patel, C, We are here: Routes to regularisation for the UK's undocumented population [« Nous sommes ici – Les filières de régularisation pour la population sans papiers du Royaume-Uni », en anglais], 2021, The Joint Council for the Welfare of Immigrants, voir pp. 37-41

(300 euros[336]), la Belgique (313 euros[337]), la Finlande (520 euros pour une première demande, 430 euros pour un renouvellement[338]) et les Pays-Bas (349 euros pour certains motifs[339], 1 109 euros pour d'autres[340]) De tels frais sont disproportionnés pour des personnes qui dépendent de la charité ou qui gagnent moins que le salaire minimum.[341]

Des frais raisonnables en Espagne

En **Espagne**, les premières demandes et renouvellements de titres de séjour pour « circonstances exceptionnelles » impliquent des frais, différents selon la situation, mais peu élevés[342]. Un dépôt de dossier par une personne victime de violences liées au genre ou de la traite des êtres humains coûte 10,94 euros[343]. Une première demande de titre de séjour pour *arraigo social*, *arraigo laboral* ou *arraigo familiar*[344] coûte 38,28 euros, et un renouvellement 16,40 euros[345].

Même dans des pays qui appliquent des frais comparativement faibles, comme l'Espagne (voir l'encadré), la somme des coûts prévisibles et cachés peut dissuader les personnes de déposer un dossier[346]. Cet effet dissuasif des frais a été souligné par des responsables gouvernementaux[347] et par des membres de PICUM dans les pays où ils sont élevés[348]. Les frais administratifs représentent un véritable obstacle pour les personnes sans papiers, et il s'agit parfois de la seule raison pour laquelle elles ne demandent pas de titre de séjour, même si elles sont (par ailleurs) éligibles.

336 En cas de demande d›un titre de séjour exceptionnel de trois ans pour les ressortissants de pays tiers ayant résidé en Grèce pendant sept années consécutives. Article 19 de la loi 4251/2014 [en grec] Voir PICUM, 18 ans et sans papiers : accompagner les enfants dans leur transition vers l'âge adulte, annexe 2, 2022. Ce titre de séjour n'est pas renouvelable.

337 Pour une demande de régularisation pour motifs humanitaires ; les demandes pour motifs médicaux n'incluent aucun frais. Office des étrangers, Redevance, page Internet, 2022 [consultée le 31 août 2022]

338 Pour un titre de séjour d›un an pour motifs humanitaires. Les frais applicables aux mineurs sont de 270 euros pour une première demande et 250 euros pour un renouvellement. Sections 52 et 53 de la Loi finlandaise sur l'immigration [en anglais] Services migratoires finlandais, Processing fees and payment methods [« Frais de traitement et méthodes de paiement », en anglais], 2022

339 Pour une demande de titre de séjour « pour motifs externes » (*buitenschuld*), à destination des personnes dont le retour est impossible pour des motifs indépendants de leur volonté. Pour plus d'informations sur ce titre de séjour, voir PICUM, Barriers to return: protection in international, EU and national frameworks. [« Obstacles au retour : la protection dans les cadres internationaux, européens et nationaux », en anglais], 2022

340 Pour un titre de séjour pour raisons médicales (*schrijnendheid*), dont la traduction la plus proche serait « en cas d'extrême urgence »). Immigratie- en Naturalisatiedienst, Leges: kosten van een aanvraag, 2022 [en néerlandais, consulté le 22 avril 2022]

341 Pour en savoir plus sur les répercussions socioéconomiques d›une vie sans papiers, voir PICUM Grandir sans papiers : les conséquences d›une enfance en séjour irrégulier en Europe, 2021

342 En Espagne, les « circonstances exceptionnelles » concernent les titres de séjour pour : tous les *arraigos*, la protection internationale, des motifs humanitaires, la coopération avec les forces de l'ordre, les victimes de la traite des êtres humains et les anciens mineurs non accompagnés qui sont tombés dans l'irrégularité à leur majorité. Pour plus d'informations, voir la loi migratoire espagnole et le portail pour l'immigration

343 *Ibid*.

344 Tous ces cas concernent des titres de séjour provisoires pour circonstances exceptionnelles. Pour plus d'informations sur les critères, voir PICUM, Manual on Regularisations for Children, families and youth [« Manuel sur la régularisation du statut des enfants, des jeunes et des familles », en anglais], 2018 ; PICUM, 18 ans et sans papiers : accompagner les enfants dans leur transition vers l'âge adulte, annexe 2, 2022

345 Frais en ligne sur le site Internet du gouvernement [en espagnol, consulté le 22 avril 2022]

346 Échange par email avec HumanRights360 (Grèce, 28 février 2022) et Refugee Advice Centre (Finlande, 11 mars 2022), membres de PICUM. Ce sujet a également été mentionné lors d'une réunion de l'équipe de PICUM sur la régularisation, le 4 mai 2022

347 Par exemple, par un ancien secrétaire d'État belge à l'Asile et la Migration. REM Belgique, Aperçu comparatif des statuts de protection nationale en Belgique 2010-2019, 2020

348 Voir PICUM [à venir], The use of fees in residence procedures in Europe: Pricing undocumented people out of a residence permit? [« Le recours aux frais de procédure pour les demandes de titres de séjour en Europe : une exclusion financière pour les personnes sans papiers ? », en anglais], 2022

Les gouvernements devraient revoir leurs procédures d'octroi de titres de séjour (dispositifs de régularisation) et, si nécessaire, les modifier pour les rendre plus accessibles, notamment en diminuant leur prix par la réduction ou l'élimination des frais et des coûts cachés. Si elles comprennent des frais, ces derniers ne devraient pas être disproportionnés, excessifs ou représenter un obstacle à l'inclusion, et ils ne devraient pas dépasser les frais réels de traitement et de délivrance[349,350] . Des politiques de prise en charge des frais devraient être déployées pour les personnes qui vivent dans la pauvreté, pour les enfants et pour les victimes de la criminalité.

L'abaissement des barrières financières en Autriche, en Belgique, en France, en Irlande et en Espagne

Certains pays ont mis en place des exonérations de frais, soit pour certains groupes de personnes, soit pour certains titres de séjour. La **Belgique** dispense les mineurs et les personnes apatrides du règlement des frais, et le mécanisme de régularisation pour raisons médicales est gratuit[351]. Aucun frais n'est dû pour le titre de séjour d'un enfant né en **Autriche** jusqu'à son deuxième anniversaire, et les frais pour les enfants de moins de six ans sont réduits[352]. En **France**, le dépôt d'une demande de détermination d'apatridie est gratuit[353]**.** Une exonération de frais peut également s'appliquer au **Royaume-Uni**, si la personne peut prouver qu'elle est démunie, qu'elle est dans une situation financière difficile ou qu'elle ne peut pas subvenir aux besoins spécifiques de son enfant[354].

Pour le programme de régularisation **irlandais** de 2021, les frais étaient calculés par dossier . et non par personne. Cela a rendu les demandes plus accessibles pour les familles avec enfants, y compris celles ayant un enfant de 23 ans ou moins vivant au domicile familial, et pour les couples sans enfant (personnes mariées, pacsées ou en concubinage)[355].

349 Certains États augmentent les frais pour dissuader les personnes de déposer un dossier. Au Royaume-Uni, dans le cadre la politique de l'environnement hostile, les frais sont bien plus élevés que les frais de traitement réels. Par exemple, une demande d'autorisation de séjour permanente coûte 2 389 livres par personne, mais le ministère de l'Intérieur britannique ne débourse que 243 livres en frais de dossier. Source : Gov.uk, Visa fees transparency data. Table with details of fees and unit costs – 26 February 2022 [« Données liées à la transparence des frais de visa – Tableau détaillant les frais et les coûts unitaires, 26 février 2022 », en anglais]

350 À ce sujet, la Commission européenne a proposé en 2022 une refonte de la directive permis unique. Ce texte impose que les frais soient « proportionnés et fondés sur les services fournis aux fins du traitement et de la délivrance des permis » (article 10). Source : Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (refonte), 2022

351 Agentchap Integratie & Inburgering, Bijdrage in administratieve kosten [consulté le 20 octobre 2022]

352 Bundesministerium für Inneres Österreich, Gebühren für Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige, n.d. [en allemand, consulté le 25 mars 2022]

353 Pour plus d'informations sur ce titre de séjour, voir PICUM, Barriers to return: protection in international, EU and national frameworks. [« Obstacles au retour : la protection dans les cadres internationaux, européens et nationaux », en anglais], 2022

354 NRPF Network, Immigration application fees [« Frais applicables aux procédures migratoires », en anglais] ; Ministère de l'Intérieur britannique, Fee waiver: Human Rights-based and other specified applications [« Exonération de frais – Demandes fondées sur des motifs de droits humains ou autres », en anglais], 8 avril 2022

355 Ministère irlandais de la Justice, Regularisation of Long Term Undocumented Migrant Scheme [« Dispositif de régularisation des personnes migrantes sans papiers sur le long terme », en anglais, consulté le 31 août 2022]

Conclusion

Les États, dans l'Union européenne comme ailleurs, ont utilisé différentes méthodes pour mettre en place des mécanismes et des programmes de régularisation (c'est-à-dire des dispositifs permettant aux personnes migrantes de demander un titre de séjour depuis le territoire national). Certains ont adopté des mécanismes ou des programmes fondés sur la vie privée et familiale, l'éducation ou la formation, le travail, l'ancrage dans la société nationale ou l'impossibilité de retourner dans le pays d'origine, tandis que d'autres ont créé des dispositifs pour les travailleurs et travailleuses, les victimes de la criminalité ou de l'exploitation, les enfants nés ou éduqués dans le pays, les personnes apatrides ou les familles, entre autres.

La conception de ces procédures a des répercussions sur l'éligibilité des personnes et sur leurs bénéficiaires. En conclusion, des procédures élaborées et mises en place en songeant aux personnes sans papiers et en intégrant des mesures de protection clés seraient en mesure de mieux protéger les personnes migrantes tout en étant davantage utiles à l'État et à la société en général. Les exemples cités tout au long de ce rapport permettent de montrer les nombreuses pratiques prometteuses existantes et d'illustrer les dix éléments clés et leur application, réelle ou potentielle, dans le monde réel.

Recommandations

1. Pour les institutions de l'UE :

- Reconnaître le recours à la régularisation comme un outil politique couramment utilisé par les États membres de l'UE et élaborer un cadre européen positif en :
  - » encourageant les États membres à créer et à mettre en place des programmes et mécanismes de régularisation par le biais de subventions et de recommandations en matière de politiques ;
  - » veillant à ce que le droit communautaire et les procédures mises en place garantissent l'accès des personnes concernées à des procédures nationales relatives aux titres de séjour ;
  - » créant des filières migratoires régulières pour un certain nombre de motifs ;
  - » intégrant à tous les textes législatifs pertinents l'obligation que les frais soient proportionnés et inférieurs ou égaux aux services réellement fournis dans le cadre du traitement des dossiers et de l'envoi des titres ;
- Soutenir la recherche et encourager les échanges entre pairs sur les mécanismes et programmes de régularisation existants, à la fois entre États membres et avec des pays tiers.

2. Pour les États :

- Examiner et modifier les mécanismes de régularisation et tout programme de régularisation actuellement en place afin qu'ils respectent les dix éléments clés cités plus haut, notamment en :
  - » gardant une approche centrée sur l'humain, qui mobilise l'ensemble de la société et des pouvoirs publics ;
  - » garantissant que l'application de la législation relative aux titres de séjour n'accroisse pas la détresse des personnes ou des victimes en leur imposant des conditions ou des procédures onéreuses et difficilement réalisables ;
  - » veillant à l'intégration de protections dans toutes les procédures ;
  - » veillant à ce que les exonérations de frais concernent les mineurs, les jeunes et les personnes vivant dans la pauvreté, et en garantissant que tout frais imposé soit proportionné et inférieur ou égal aux services réellement fournis dans le cadre du traitement des dossiers et de l'envoi des titres ;
  - » s'assurant que les titres de séjour soient valables au moins 24 mois (36 mois si des mineurs sont concernés) afin de garantir une situation stable ;
  - » instaurant une période d'ouverture aux candidatures d'au moins 18 mois pour les programmes de régularisation, et en permettant aux personnes qui commencent à être éligibles pendant cette période à déposer un dossier (donc sans date limité d'éligibilité) ;
- Créer des mécanismes de régularisation permanents pour un certain nombre de motifs ;
- Suivre et évaluer des mécanismes et programmes futurs et existants, en portant une attention particulière à leur accessibilité, leur efficacité, leur processus de prise de décision, leurs obstacles, etc. ;
- Financer des recherches sur les répercussions des mécanismes et programmes de régularisation, sur le vécu des personnes qui déposent une demande et sur les éléments des procédures qui entravent ou facilitent les demandes et l'intégration ;
- S'assurer qu'une aide juridique gratuite soit accessible pour toutes les personnes qui déposent une première demande ou un dossier de renouvellement pour un titre de séjour, ou qui fait appel d'une décision.

Ressources complémentaires de PICUM sur la régularisation

2022 – Regularisation and access to secure residence status [« FAQ : Régularisation et accès à un statut migratoire stable », en anglais]

2022 – 18 ans et sans papiers : accompagner les enfants dans leur transition vers l'âge adulte
Descriptions approfondies de mécanismes et de programmes de régularisation ouverts aux mineurs et aux jeunes en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Grèce, au Royaume-Uni et en Suède.

2022 – Barriers to return: Protection in international, EU and national frameworks [« Obstacles au retour : la protection dans les cadres internationaux, européens et nationaux », en anglais]
Descriptions de titres de séjour pour les personnes qui ne peuvent pas revenir dans leur pays d'origine, en Allemagne, à Chypre, en Espagne, en France, en Grèce, en Italie, aux Pays-Bas et en Pologne.

2020 – Une justice incertaine ? Des titres de séjour pour les victimes de la criminalité en Europe
Descriptions approfondies de mécanismes et de programmes de régularisation à destination des victimes de la criminalité, en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en France, en Grèce, en Italie, aux Pays-Bas, en Pologne, au Royaume-Uni, en Suisse et en Suède.

2018 – Manual on Regularisations for Children, Young People and Families [« Manuel sur la régularisation du statut des enfants, des jeunes et des familles », en anglais]
Descriptions de dispositifs de régularisation ouverts aux mineurs, aux familles et aux jeunes en Belgique, en Espagne, en France, en Grèce, en Irlande, en Italie, au Luxembourg, en Norvège, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Ce document contient également des méthodologies nouvelles et des recommandations en matière de politiques.

2018 – Talking points to argue for the regularisation of children, young people and families [« Arguments pour la régularisation des enfants, des jeunes et des familles », en anglais]

PICUM

PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Rue du Congrès / Congresstraat 37-41
1000 Brussels
Belgium
Tel: +32 2 883 68 12
info@picum.org
www.picum.org