

1. Introduction

Le présent rapport de synthèse examine les rapports nationaux élaborés par les pays suivants :

- France ;
- Portugal ;
- Pologne ;
- Espagne ;
- Royaume-Uni.

Les rapports nationaux sont publiés en deux volumes – volume III (France, Portugal et Pologne) et volume IV (Espagne et Royaume-Uni).

Ces rapports suivent le même modèle que la précédente série de rapports préparés en 2007 par l'Allemagne, l'Arménie, la Grèce, l'Italie et la Fédération de Russie, qui ont maintenant été publiés par le Conseil de l'Europe. Ce rapport de synthèse tire les principales conclusions de chacun des rapports nationaux et présente quelques exemples de « bonnes pratiques » qui pourraient s'avérer utiles pour les autres pays envisageant la mise en place de programmes de régularisation. L'objectif est de trouver un point d'équilibre entre, d'une part, la réalisation des objectifs politiques des Etats membres du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les migrations irrégulières et les programmes de régularisation, et, d'autre part, la protection des droits fondamentaux des personnes directement concernées.

Cette série de rapports se penche à nouveau sur l'une des manifestations les plus difficiles et les plus frappantes des flux migratoires. Le fait qu'un nombre si important de personnes choisissent d'entrer clandestinement sur le territoire des Etats membres témoigne des pressions à l'émigration diverses et variées que ressentent de nombreuses personnes : certains fuient la famine et la guerre, sont victimes de la criminalité organisée et de la traite, d'autres émigrent pour des raisons familiales ou économiques vers un pays qui ne leur offre pas de voie d'entrée légale sur son territoire. Pour le groupe de travail, l'élément essentiel dans l'élaboration de programmes de régularisation est la nécessité de rappeler que derrière chaque processus en matière d'immigration illégale, il y a un être humain. Le respect de la dignité de ces personnes est primordial.

Les pays qui ont participé au présent cycle de recherche sont parvenus à la conclusion que, pour la plupart, les migrants irréguliers ne représentent pas une charge économique particulière. En effet, ils sont pour la majorité d'entre eux employés – quoique souvent dans l'économie « souterraine » – et ne pèsent donc pas directement sur les ressources publiques. Il est toutefois évident qu'ils n'apportent pas non plus de contribution à l'Etat s'ils ne payent pas

d'impôts ni de cotisations de sécurité sociale. La nature même de cette « économie cachée » fait courir un véritable risque que les individus en question ne demandent pas l'accès aux soins de santé de base ou à d'autres droits fondamentaux. L'Espagne constitue à cet égard une exception notable, car tous les migrants, qu'ils se trouvent légalement ou non sur le territoire, sont tenus de s'affilier à la sécurité sociale dans leur commune. Les pouvoirs publics ne font l'objet d'aucune sanction pour cette prise en charge, ni ne sont tenus de signaler aux services de l'immigration le statut de migrant de ces personnes. De ce fait, les taxes locales – au minimum – sont acquittées et des services de base sont fournis à ceux qui travaillent. Cette situation contraste nettement avec celle du Royaume-Uni, où les pouvoirs publics et les employeurs sont tenus de vérifier le statut des migrants et de s'assurer qu'ils disposent d'une autorisation de travail.

Axé sur l'immigration irrégulière, le rapport de la France examine l'un des aspects les plus difficiles et les plus frappants des mouvements de population. Il s'appuie sur la législation relative à l'accueil et à la résidence des ressortissants étrangers en France, sur les discussions et études menées par les commissions d'enquête, le Parlement français et d'autres organes. Il s'appuie également sur des entretiens avec les personnes chargées de l'application de la politique spéciale adoptée par le Gouvernement français. Il insiste en particulier sur le fait que l'immigration dite « irrégulière » est non seulement une préoccupation pour les gouvernements et la société dans son ensemble, mais qu'elle fait également naître des conflits et une violence que les migrants sont les premiers à subir.

Le Portugal a adopté une approche plutôt similaire dans ce domaine, en ceci qu'il met également l'accent sur les individus plutôt que sur les programmes collectifs. L'initiative des pouvoirs publics évaluée dans le rapport du Portugal vise à donner à l'Etat la possibilité, justifiée par les circonstances particulières de l'espèce, d'accorder un permis de séjour aux étrangers véritablement intégrés sur le marché de l'emploi, sans toutefois constituer un mécanisme de régularisation exceptionnelle en droit portugais. Cependant, la nature même d'une telle politique de régularisation exceptionnelle présente l'inconvénient d'avoir stimulé l'immigration irrégulière.

En Pologne, cette question ne fait pas l'objet d'une attention politique renforcée, notamment car le nombre de migrants, réguliers et irréguliers, est relativement faible par rapport à d'autres pays. La principale cause de l'irrégularité dans le pays est une fois encore liée au marché de l'emploi, certaines personnes entrées légalement dans le pays ayant choisi de travailler alors que leurs visas ne le leur permettaient pas. Il y a eu deux programmes de régularisation de type « classique » dans le pays ces dernières années, mais ils ont été largement critiqués en raison de leur champ d'application limité et de leur courte durée. Les enseignements tirés de cette expérience pourraient toutefois orienter les éventuels programmes à venir.

La Pologne applique une stratégie tout à fait particulière de refoulement à la frontière des personnes dont il est avéré qu'elles sont en situation irrégulière. Elle donne un avantage significatif à ceux qui choisissent de quitter le pays de leur plein gré en réduisant la durée de l'interdiction d'entrer sur le territoire par rapport à celle normalement applicable à une personne en situation irrégulière.

La lutte contre les migrations irrégulières est l'une des principales priorités de l'Espagne depuis de nombreuses années. Comme ailleurs, le gouvernement s'efforce de trouver un point d'équilibre entre les besoins du marché de l'emploi et les contrôles restrictifs à la frontière. L'Espagne est en outre confrontée au problème de l'afflux de migrants irréguliers venant par bateau du continent africain, du fait de la situation géographique particulière du pays.

L'Espagne connaît toujours une forte demande de main-d'œuvre, en particulier de travailleurs saisonniers non qualifiés ou peu qualifiés dans les secteurs de l'agriculture et de l'hôtellerie-restauration. Un autre problème pour l'Espagne est le fait que l'économie de ce pays compte un nombre proportionnellement élevé de petites entreprises, qui représentent quelque 90 % des employeurs. C'est l'une des raisons pour lesquelles les autorités espagnoles ont mis en place plusieurs programmes de régularisation à grande échelle. Il semblerait toutefois que ceux-ci aient eu tendance à accroître le problème des migrations irrégulières : aucun programme de cette nature n'est donc prévu à l'avenir.

Le Royaume-Uni s'est toujours opposé à la possibilité de mettre en place des programmes de régularisation à grande échelle. Il continue à renforcer ses frontières, notamment au moyen de dispositifs électroniques perfectionnés. Le refoulement à la frontière de certains migrants irréguliers, en particulier les demandeurs d'asile déboutés, pose toutefois de sérieux problèmes, d'une part car le renvoi de personnes vers certains pays d'origine s'avère impossible, et d'autre part car la détection des migrants irréguliers ou la réponse aux demandes de rester sur le territoire prennent souvent un temps considérable. En conséquence, certaines de ces personnes se sont établies au Royaume-Uni, voire y ont eu des enfants. Cette situation a donné lieu à un processus de régularisation au cas par cas plutôt que par des programmes de régularisation massive.

L'opinion publique est, cela va de soi, un facteur dont tous les pays ayant participé au présent cycle de recherche ont dû tenir compte. En effet, les hommes politiques ne peuvent, sous peine de devenir impopulaires, aller à l'encontre de l'opinion publique en mettant en place des programmes de régularisation qui ne recueilleraient pas le soutien de la population nationale, car cela pourrait entraîner des tensions communautaires et une attitude peu accueillante à l'égard des bénéficiaires de la régularisation. Il est probable que les variations de l'opinion publique d'un pays à l'autre aient eu une influence sur les décisions des pouvoirs publics en matière de régularisation. Cet élément doit bien entendu être pris en considération : aucune politique de régularisation

ne sera pleinement efficace si elle n'est pas complétée par des politiques et procédures bien conçues, pour une meilleure intégration des bénéficiaires dans la société d'accueil.

Lorsque l'on examine les rapports un peu plus en détail, on constate que l'un des facteurs qui semble orienter la politique actuelle de la France en matière d'immigration et de gestion des flux démographiques est le rejet de l'idée d'une régularisation massive des migrants irréguliers, y compris de ceux qui travaillent sans autorisation. L'expérience, en France et ailleurs en Europe, montre que, globalement, la régularisation massive ne modifie pas les caractéristiques essentielles de la structure socio-économique d'un pays et n'a aucune influence sur les motifs qui incitent toujours plus de personnes à émigrer dans les pays européens les plus riches. Il y a donc des similarités entre l'approche de la France et celle du Royaume-Uni, où la régularisation se fait au cas par cas plutôt que par des programmes de régularisation massive.

En donnant la priorité à l'immigration de travail, les autorités françaises souhaitent réajuster les composantes de l'immigration pour parvenir à un meilleur équilibre. L'objectif du pays est de prendre des dispositions pour que, sur les cinq prochaines années, l'immigration économique représente la moitié des entrées. A nouveau, on observe des similarités avec l'approche adoptée au Royaume-Uni, où a été mis en place récemment un « système de points » pour l'immigration. Le nouveau système britannique donne clairement la priorité aux forces du marché de l'emploi et vise à remédier aux lacunes constatées, tant en termes de compétences que de personnel, dans divers secteurs du marché du travail. Cela étant, la crise économique qui sévit actuellement aura des répercussions sur toutes ces politiques, car elle limitera considérablement les besoins en main-d'œuvre étrangère. Il apparaît déjà que le nombre de migrants économiques admis a été réduit pour protéger les travailleurs nationaux en France et au Royaume-Uni. De même, et notamment en France, il y a une tendance à « relocaliser » dans le pays un certain nombre d'emplois industriels, en particulier dans le secteur de l'automobile. Le protectionnisme pourrait donc devenir une caractéristique des futures politiques de migration, alors que ces dernières années le développement économique était la force motrice. Ces mesures ont pour principal objectif de permettre, sous certaines conditions, aux migrants irréguliers travaillant dans des secteurs et régions souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre de sortir de l'illégalité. Elles visent également à apporter une assistance et un soutien spécifiques aux personnes qui souhaitent regagner leur pays d'origine.

2. Rapports nationaux

2.1. France

Le rapport de la France décrit les conditions propices à l'émergence d'une immigration de travail et les politiques spécifiques adoptées par le Gouvernement

français dans ce domaine. L'objectif est de permettre aux migrants irréguliers qui travaillent dans des secteurs et des régions du pays qui souffrent d'une pénurie de main-d'œuvre de sortir de leur situation illégale, et d'aider ceux qui souhaitent regagner leur pays d'origine en leur apportant une assistance et un soutien particuliers.

Un but supplémentaire de ces politiques, c'est de faire face à la réalité de la situation, en tenant compte du contexte politique, économique et social, ainsi que des besoins et attentes dans le secteur de l'emploi et de l'immigration de travail. La situation des migrants et les moyens de les rapatrier et de les réintégrer dans leur pays d'origine, s'il y a lieu, sont également un élément important. La France entend donc poursuivre ses objectifs politiques dans le domaine de l'immigration en exerçant un contrôle accru sur les flux migratoires et en réduisant l'immigration irrégulière, au profit d'une forme d'immigration plus ciblée, maîtrisée et équilibrée.

La mise en œuvre de la politique d'admission exceptionnelle au séjour sur la base de critères professionnels représente un pas en avant dans le processus de régularisation des migrants irréguliers, car, sous certaines conditions, un statut professionnel pourra être octroyé à des travailleurs étrangers résidant illégalement en France s'ils travaillent dans un secteur confronté à des difficultés de recrutement. S'il est vrai que cette politique présente des facteurs limitatifs, tels que la nature restrictive des critères appliqués et la situation précaire des travailleurs dans le cadre de la procédure – ils dépendent en effet de leurs employeurs, qui ont une influence dans la décision concernant leur droit à bénéficier de ce dispositif –, elle crée cependant une situation sans précédent, en offrant à ces travailleurs la possibilité d'obtenir un permis de séjour. De ce point de vue, elle s'attaque à une réalité qui est souvent occultée ou négligée en raison de sa complexité et de son caractère illégal.

Du fait du manque d'information à ce sujet, l'analyse de la deuxième composante de la politique spéciale relative aux migrants irréguliers et du programme de retour volontaire assisté montre que ces dispositifs n'ont guère contribué à réduire le nombre de migrants irréguliers. Toutefois, il y a eu une très forte augmentation du nombre de migrants regagnant leur pays pour des raisons personnelles, et en particulier des migrants européens originaires de Roumanie et de Bulgarie. Cette politique, bien que nécessitant quelques améliorations, doit être poursuivie compte tenu de la grave crise économique et financière qui touche actuellement l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne et s'accompagne d'une hausse importante du chômage et de l'insécurité chez les ressortissants du pays et les étrangers dotés d'un statut juridique.

Les campagnes de régularisation menées dans le cadre des mesures précitées (admission exceptionnelle au séjour) n'ont pas encore fait l'objet d'études approfondies pour évaluer leur impact global et analyser les facteurs ayant pu limiter leur efficacité. Les conclusions des rapports élaborés par les différentes

commissions du Sénat et les arguments exposés par certains spécialistes apportent toutefois des éléments de réponse à la question de l'impact de ces nouvelles dispositions sur l'immigration irrégulière.

2.2. Portugal

Examinons à présent le cas du Portugal. En 2007, le parlement a adopté la loi 23/2007 du 4 juillet définissant les « conditions et procédures d'entrée, de séjour, de sortie et d'expulsion des ressortissants étrangers du territoire portugais, ainsi que le statut de résident de longue durée ».

Cette loi vise à stimuler l'immigration légale en simplifiant les procédures d'obtention d'un visa et, à terme, d'une autorisation de séjour, ainsi qu'à réduire le nombre de services impliqués dans ces procédures. Elle vise par ailleurs à combattre l'immigration illégale, notamment par le renforcement des sanctions applicables à ceux qui exploitent les migrants irréguliers et l'amélioration de la protection des victimes de la traite. Ces deux objectifs sont dictés par la volonté de garantir le respect des droits fondamentaux des immigrés.

La loi 23/2007 réunit les six catégories précédentes de visas de longue durée en une seule catégorie générale. En ce qui concerne les procédures de régularisation, il est particulièrement intéressant de constater que l'article 109 de la loi vise à trouver un point d'équilibre entre la lutte contre l'immigration irrégulière et la protection des droits de l'homme. Il prévoit, sous certaines conditions, l'octroi d'un permis de séjour aux victimes de la traite ou d'actes facilitant l'immigration illégale. L'article 183.3 punit d'une peine d'emprisonnement de deux à huit ans l'auteur de tels actes.

Concernant les droits des immigrés, l'article 36 prévoit d'importantes restrictions au refus de laisser entrer un étranger sur le territoire portugais. L'article 98.2 dispose qu'il est « également reconnu un droit au regroupement familial pour les proches, entrés légalement sur le territoire national, qui cohabitent avec le détenteur d'un permis de séjour valide ou dépendent de lui ». L'autorisation de regroupement familial n'est pas subordonnée à une obligation de résidence légale permanente sur le territoire portugais.

Le décret-loi 67/2004 du 25 mars 2004 garantit le droit des mineurs en situation irrégulière de bénéficier de soins de santé et d'une éducation adéquate.

La politique spécifique évaluée dans le rapport du Portugal entend « donner à l'Etat la possibilité, justifiée par les circonstances particulières de l'espèce, d'accorder un permis de séjour aux étrangers véritablement intégrés sur le marché de l'emploi, sans constituer un mécanisme de régularisation exceptionnelle. Par son attractivité, une telle régularisation exceptionnelle présente en effet l'inconvénient de stimuler l'immigration irrégulière ». Aux termes de cette disposition, un permis de séjour peut être octroyé à titre exceptionnel pour l'exercice d'une activité professionnelle donnée, même si le demandeur ne possède pas de visa de séjour.

En outre, une personne entrée légalement dans le pays pourra obtenir la prolongation de son séjour si elle demande un permis de séjour en vertu de l'article 88.2 et s'acquitte des taxes et amendes correspondantes.

Tous les étrangers entrés au Portugal avec un visa ou bénéficiant d'une exemption de visa sont réputés être entrés légalement sur le territoire portugais, même s'ils n'ont pas immédiatement commencé à travailler dans le pays, en violation de leurs conditions d'entrée. Cette disposition prive donc du bénéfice de l'article 88.2 tous les immigrés qui ont franchi illégalement les frontières extérieures de l'Espace Schengen, c'est-à-dire ceux qui sont entrés dans le pays sans le visa nécessaire.

En revanche, la deuxième condition pose question. En effet, un immigré qui séjourne légalement dans le pays, possède un contrat de travail et est inscrit à la sécurité sociale n'aura pas besoin du mécanisme prévu par l'article 88.2. L'on pourrait donc affirmer que l'exigence de «séjour légal» énoncée à l'article 88.2 n'est pas une véritable condition pour bénéficier du régime examiné ici. Dans la pratique, les critères que l'immigré doit remplir pour bénéficier de l'article 88.2 ne figurent même pas sur le site web du Service de l'immigration et des frontières.

Si le visa ou tout autre titre autorisant le séjour de l'immigré est toujours valide, il est considéré que ce dernier réside légalement au Portugal, même s'il a commencé à travailler. Dans le cas contraire, l'immigré peut, à titre exceptionnel, bénéficier de la possibilité d'une prolongation de son séjour en vertu des conditions générales définies par l'article 71.3 de la loi 23/2007. Ce texte dispose que «hormis dans les cas pleinement justifiés, la prolongation mentionnée au paragraphe 1 peut être accordée si les conditions qui ont motivé l'admission du ressortissant étranger sont toujours en place».

Le rapport du Portugal examine la nouvelle politique mise en place par l'article 88.2 de la loi 23/2007. Les principales conclusions de cette évaluation sont les suivantes : le mécanisme mis en place par l'article 88.2 de la loi 23/2007 ne saurait être qualifié de régularisation exceptionnelle. En fait, chaque gouvernement pourra choisir de ne pas appliquer ce mécanisme ou de l'adapter à ses politiques en fonction des fluctuations de l'économie et du marché de l'emploi, ainsi qu'aux préoccupations sociales du moment.

Les aspects positifs de la mise en œuvre pratique de cette politique sont les suivants :

- la possibilité de soumettre une demande via internet facilite l'analyse de toutes les demandes individuelles par le Service de l'immigration et des frontières et offre à l'immigré la possibilité de consulter facilement son dossier. Il pourra également présenter son dossier en personne avant la prise d'une décision finale ;

- la coopération fructueuse au plan pratique entre le Service de l’immigration et des frontières, les centres d’aide à l’immigration et plusieurs associations d’immigrés contribue à apporter des informations utiles et fiables aux bénéficiaires potentiels de la politique ;
- le Service de l’immigration et des frontières s’est notamment fixé comme priorité d’enquêter sur les sociétés qui ne fournissent pas de contrat de travail aux immigrés qu’elles emploient. L’interprétation flexible de l’article 88.2.b donne toute son utilité au mécanisme instauré par cette disposition ;
- l’accès aux droits sociaux des immigrés intégrés dans la société portugaise et contribuant notamment au financement du système de sécurité sociale est considéré comme une contribution positive au bien général.

Il convient également de mentionner ici la situation des citoyens brésiliens. Ces derniers représentent un pourcentage important de la population immigrée et n’ont pas besoin de visa pour de courts séjours sur le territoire portugais, conformément au règlement (CE) 539/2001 du Conseil de l’Union européenne. Il est vivement recommandé de mettre en place des campagnes d’information ainsi qu’une collaboration entre les pouvoirs publics et les ONG œuvrant dans ce domaine afin que la crainte d’être expulsés en tant qu’immigrés en situation irrégulière ne les empêche pas de bénéficier de ces droits.

2.3. Pologne

Bien que le phénomène des migrations irrégulières existe en Pologne, il ne s’agit pas d’une question sociale ou politique de premier plan. Cela s’explique principalement par le fait qu’il ne concernerait qu’un nombre relativement faible de personnes, estimé à quelques dizaines de milliers. L’afflux d’immigrants en Pologne, y compris les migrants irréguliers, n’a commencé qu’après 1989. Ce phénomène a plusieurs facettes, correspondant aux différentes causes de l’irrégularité. Certains migrants irréguliers ont franchi la frontière illégalement, tandis que d’autres sont entrés légalement dans le pays mais ont prolongé illégalement leur séjour. Toutefois, l’irrégularité découle plus souvent du travail clandestin que du séjour ou de l’entrée irréguliers sur le territoire. Les travailleurs temporaires en situation irrégulière venus de l’est, principalement de l’Ukraine, et employés illégalement dans l’agriculture, le bâtiment, le commerce et les travaux domestiques constituaient une catégorie importante de migrants irréguliers en Pologne dans les années 1990. Récemment, les pouvoirs publics ont entrepris de créer des filières légales d’immigration économique temporaire pour les personnes venant de l’est, et un nouveau dispositif encadrant les emplois saisonniers de moins de six mois pour les ressortissants ukrainiens, russes et biélorussiens a été mis en place entre 2006 et 2008.

Les influences européennes ont largement orienté le développement de la politique du pays en matière de migrations irrégulières depuis 1989. Celle-ci

est l'œuvre d'un cercle limité d'institutions et d'organisations, et ne suscite pas un grand intérêt de la part de la société, des médias ou des partis politiques. Certaines ONG ont également joué un rôle important dans les diverses étapes de la définition de la politique. L'influence de l'Union européenne sur la manière d'envisager et de réguler les migrations en général, qui prédominait déjà dans les années 1990, s'est accentuée avec les conditions d'adhésion imposées par Bruxelles.

Le retour forcé vers le pays d'origine est la principale réponse de la Pologne à la présence de migrants irréguliers sur son territoire. De manière générale, les étrangers qui ne respectent pas les règles relatives à l'entrée sur le territoire, au séjour ou au travail ont l'obligation de quitter la Pologne dans un délai donné. La régularisation du séjour d'étrangers ayant d'une manière ou d'une autre enfreint la loi est exceptionnelle.

Les procédures d'expulsion ont évolué à compter de 1989 et, après l'effervescence du début des années 1990, le pays a commencé à renforcer sa capacité juridique et technique en matière d'éloignement des étrangers indésirables. La loi a évolué suivant deux axes: d'une part, des mécanismes et procédures destinés à renforcer cette capacité ont été mis en place, et la liste des motifs d'expulsion a été étendue. D'autre part, la loi sur les étrangers a introduit des changements visant à protéger les droits fondamentaux des personnes faisant l'objet de décisions d'expulsion.

Les règles en matière d'expulsion des étrangers sont définies par la loi sur les étrangers de 2003. En vertu de cette loi, un étranger est passible d'expulsion pour séjour irrégulier, entrée illégale ou travail clandestin, et peut être détenu par la police ou la police des frontières pendant une durée maximale de quarante-huit heures, au cours de laquelle ces services doivent demander à un tribunal l'autorisation de placer la personne en question dans un centre de rétention ou de l'arrêter en vue de son expulsion. La détention n'est pas une procédure obligatoire pour les personnes faisant l'objet d'une décision d'expulsion. L'arrestation en vue de l'expulsion est également une mesure exceptionnelle, réservée aux situations où l'on peut craindre que l'étranger ne respecte pas les règles du centre de rétention.

Comme indiqué précédemment, une disposition intéressante de la loi polonaise est la possibilité de prendre une décision obligeant un migrant irrégulier à quitter le territoire dans un délai donné, inférieur à sept jours. Une telle décision sera prise à l'égard d'un étranger plutôt qu'une décision d'expulsion si les circonstances de l'espèce indiquent que ce dernier est disposé à quitter volontairement la Pologne, par exemple s'il dispose des documents nécessaires et des moyens de financer son voyage. Cette forme de retour forcé présente un avantage pour l'étranger, celui-ci se voyant interdire l'entrée sur le territoire polonais pendant une année seulement, contre trois à cinq ans dans le cas d'une expulsion.

Les injonctions de quitter la Pologne sont deux fois plus fréquentes que les décisions d'expulsion, ce qui est jugé positif. Cependant, certaines tendances s'observent en fonction des nationalités : ainsi, les Ukrainiens ou Bélarussiens dont le séjour ou le travail irrégulier a été constaté feront plus souvent l'objet d'une injonction de quitter le territoire que d'une décision d'expulsion, tandis que les Vietnamiens ou les Arméniens seront plus souvent expulsés.

De manière générale, l'exécution des décisions d'expulsion est actuellement jugée efficace et satisfaisante du point de vue opérationnel. Elle était de 85,6 % en 2007, tandis que le pourcentage d'application des injonctions de quitter le territoire polonais était de 85,8 % la même année. La détermination de l'identité de la personne expulsée reste le seul obstacle majeur à l'exécution en bonne et due forme des décisions d'expulsion. Cela étant, la coopération avec les pays d'origine est parfois problématique. En effet, d'une façon générale, certains d'entre eux refusent tout simplement de confirmer l'identité de leurs ressortissants. Les accords de réadmission sont des instruments essentiels pour l'amélioration de la coopération en matière de retours, y compris pour les retours forcés.

Outre les retours forcés, il existe en Pologne des programmes de retour volontaire. Ceux-ci ont été lancés il y a quelques années seulement, et sont mis en œuvre sur la base d'un accord entre le Gouvernement polonais et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Deux grandes catégories de migrants peuvent se porter candidats au retour volontaire : les demandeurs d'asile déboutés et les migrants irréguliers (excepté les personnes ayant fait l'objet d'une décision d'expulsion). Les programmes de retour volontaire assisté comprennent non seulement l'aide à la préparation du voyage et le voyage lui-même mais aussi, dans certains cas, des prestations de réintégration visant à inscrire le retour dans la durée. Les efforts portent actuellement sur l'augmentation du nombre de migrants irréguliers parmi les bénéficiaires de ces programmes. Cette solution présente deux grands inconvénients : elle est relativement coûteuse et ne concerne qu'un nombre limité de personnes, les migrants ayant en général pour but de s'installer dans le pays de résidence, et non de regagner leur pays d'origine.

Il y a eu seulement deux programmes de régularisation à très petite échelle en Pologne depuis 1989. Le premier, lancé en septembre 2003, s'adressait à un nombre indéterminé de migrants irréguliers qui se trouvaient en Pologne depuis au moins six ans. Les critères de la régularisation ont été jugés très stricts. Le délai pour déposer une demande, de quatre mois seulement, s'est avéré trop court pour informer le public cible de ce programme et lui permettre de réunir les documents nécessaires. Au total, 3 500 demandes de régularisation ont été présentées, pour la grande majorité par des Arméniens (46,3 %) et des Vietnamiens (38,2 %). Aucune évaluation des résultats du programme de régularisation n'a eu lieu, et il n'existe pas de données sur le nombre de

personnes qui sont effectivement parvenues à régulariser leur situation en 2003 et séjournent encore légalement en Pologne.

Un deuxième programme de régularisation, quasi identique au premier, a été lancé en 2007. Les critères de la régularisation sont restés inchangés dans l'ensemble. Par conséquent, le nombre de demandes était à nouveau faible, s'élevant à 1 200 au total. Comme en 2003, la majorité des demandes provenaient des ressortissants vietnamiens et arméniens, qui représentaient 55 % et 29,7 % des demandes respectivement.

Les programmes de régularisation, réponse à la présence de migrants irréguliers en Pologne, font l'objet de nombreuses critiques. Ils ont notamment été qualifiés d'échec politique du fait de leur conception trop prudente. Les enseignements tirés de ces deux programmes pourront toutefois servir de point de départ à la réflexion sur un nouveau programme de régularisation, moins restrictif.

La Pologne considère actuellement les accords de réadmission comme des instruments essentiels pour améliorer la coopération en matière de retours, y compris de retours forcés, entre pays d'origine, de transit et de destination. Depuis 1989, elle a signé des accords de réadmission bilatéraux avec 19 pays.

Le gouvernement travaille en étroite coopération avec les ONG pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Dans un premier temps, les propositions gouvernementales sont transmises à certaines organisations dans le cadre du processus de consultation. La Fondation Helsinki pour les droits de l'homme est particulièrement active à ce stade de la définition des politiques. Spécialisée dans les questions relatives aux droits fondamentaux, cette organisation tire fierté du fait que bon nombre des principes qu'elle défend ont été pris en compte dans la loi, par exemple le droit de travailler sans autorisation de travail pour les conjoints étrangers de ressortissants polonais ou pour les personnes ayant le statut de résident « toléré ».

La politique relative à l'emploi des étrangers subit actuellement des changements fondamentaux et a été libéralisée récemment afin de créer des filières d'immigration économique légale de courte durée pour les ressortissants des pays voisins. La mise en place de ces filières légales – par opposition directe au phénomène très répandu du travail clandestin – offre aux migrants concernés la possibilité de mettre fin à leur situation irrégulière. Cela dit, cette nouvelle politique n'ayant été adoptée qu'en février 2008, après quelques modifications, il est trop tôt pour en évaluer les résultats.

Enfin, la régularisation des personnes qui ne peuvent être expulsées (statut de séjour « toléré ») peut être considérée comme un exemple de bonne pratique. En dépit des diverses craintes quant à un recours abusif à cette mesure, celle-ci est souhaitable du point de vue des droits de l'homme et de la gestion des migrations. Par ailleurs, la procédure de visa exceptionnelle prévue par

l'article 33 de la loi sur les étrangers peut être utilisée en dernier recours pour permettre la régularisation de courte durée de migrants qui se trouvent dans une situation personnelle particulièrement difficile.

2.4. Espagne

En ce qui concerne la situation en Espagne, la consultante espagnole a souligné le fait que la lutte contre les migrations irrégulières a toujours été l'une des principales priorités des gouvernements espagnols successifs. Depuis 2004, le gouvernement a mis en place des mesures pour empêcher l'entrée illégale des immigrants sur le territoire espagnol, en privilégiant deux axes principaux : le contrôle des frontières et l'adaptation des flux migratoires aux besoins du marché du travail, essentiellement par le biais du contingent annuel, de la liste des emplois difficiles à pourvoir et de la gestion directe. Si les mesures prises ont permis de limiter les arrivées par bateau depuis le continent africain, elles se sont avérées moins efficaces aux autres frontières. Cela s'explique notamment par la situation géographique particulière du pays et le fait que le tourisme constitue l'une de ses principales sources de revenus.

La consultante a fait observer qu'il y avait une forte demande de main-d'œuvre, essentiellement non qualifiée ou peu qualifiée. Les instruments existants ont un impact plutôt limité puisqu'ils doivent adapter les flux migratoires aux besoins du marché du travail. Le contingent de travailleurs fixé chaque année s'est avéré largement inférieur aux besoins réels du marché, sauf dans le cas des travailleurs saisonniers, employés principalement dans les domaines de l'agriculture et de l'hôtellerie-restauration. Un autre problème est lié à la spécificité de l'économie espagnole, qui compte un nombre proportionnellement élevé de petites entreprises. Quelque 90 % des employeurs sont de petites entreprises qui ont des difficultés à définir leurs besoins à l'avance et à recruter des travailleurs dans leur pays d'origine. Les grandes entreprises sont donc plus susceptibles d'avoir recours à la liste des emplois difficiles à pourvoir.

Les nombreuses formalités à accomplir et les lenteurs administratives pour l'octroi des permis nécessaires sont d'autres obstacles à la réussite de ces mesures, bien que le gouvernement ait pris des dispositions pour simplifier les procédures en question et réduire les délais entre le dépôt des demandes de permis et leur délivrance.

La lutte contre l'emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière est la mission de l'Inspection du travail et de la sécurité sociale qui, depuis 2004, a déployé des efforts considérables pour multiplier les inspections, ce qui a entraîné une nette augmentation du nombre d'infractions détectées et de sanctions infligées. Cela dit, les migrants irréguliers sont encore très nombreux à échapper aux contrôles car l'inspection ne dispose pas des ressources humaines et techniques dont elle aurait besoin pour remplir sa mission avec plus d'efficacité.

La protection des travailleurs immigrés en situation irrégulière contre la précarité sociale et l'exclusion, et contre l'exploitation par les employeurs, est une autre dimension de la politique examinée, pour laquelle les résultats obtenus sont particulièrement remarquables. Le rapport espagnol a insisté sur l'évolution de l'approche des juridictions espagnoles, qui considèrent maintenant le contrat de travail comme ayant la même validité pour les deux parties. Cela permet aux travailleurs immigrés en situation irrégulière de défendre leurs droits et de ne pas se trouver dans une position de soumission vis-à-vis de leurs employeurs.

L'accès des travailleurs en situation irrégulière à la santé, à l'éducation et aux services sociaux de base est garanti par la loi. Pour que ces droits soient reconnus, les immigrés en situation irrégulière doivent s'inscrire auprès de la commune dans laquelle ils vivent. Ils rencontrent quelquefois des obstacles dans cette démarche. Par ailleurs, certains ne s'inscrivent pas par crainte d'être découverts et expulsés. Les informations communiquées par les pouvoirs locaux concernant le nombre de migrants inscrits sur leurs registres sont centralisées et permettent d'obtenir une estimation assez précise du nombre de migrants irréguliers en Espagne, en retranchant au premier chiffre le nombre de migrants en situation régulière. Les migrants irréguliers seraient donc quelque 1,2 million dans le pays.

D'une manière générale, en Espagne, les immigrés en situation irrégulière sont relativement privilégiés par rapport à ceux vivant dans d'autres pays pour ce qui concerne la reconnaissance de leurs droits sociaux. Plusieurs programmes de régularisation ont néanmoins été mis en œuvre dont un, majeur, en 2005, dont quelque 700 000 personnes ont pu bénéficier. Cette régularisation était conditionnée par l'obtention d'un emploi : les employeurs étaient chargés de demander une régularisation pour des bénéficiaires potentiels auxquels ils avaient au préalable fait signer un contrat de travail valide.

Le rapport espagnol stipule qu'il n'y aura plus de programmes de régularisation à grande échelle. Cependant, la loi en vigueur autorise toujours les régularisations au cas par cas pour les immigrés qui peuvent justifier soit d'une année de travail et de deux années de résidence en Espagne, soit de leur «établissement social». Cet établissement suppose d'être résident depuis au moins trois ans, de bénéficier d'une offre d'emploi et de pouvoir produire un rapport des autorités locales attestant que le bénéficiaire potentiel est intégré à la société espagnole. Des régularisations sont également possibles sur la base de liens familiaux et pour les enfants dont les parents ont à un moment donné été de nationalité espagnole.

2.5. Royaume-Uni

Il est extrêmement difficile de déterminer avec exactitude le nombre de migrants en situation irrégulière qui sont présents dans un pays à un moment

donné. Au Royaume-Uni, la difficulté est accentuée par l'absence de contrôle systématique des départs.

Dans un rapport élaboré en 2005, « Sizing the unauthorised (illegal) migrant population in the UK in 2001 » (Recenser le nombre de migrants non autorisés (illégaux) au Royaume-Uni en 2001), la Direction des enquêtes et des statistiques du ministère de l'Intérieur évaluait le nombre total de migrants en situation irrégulière vivant au Royaume-Uni en avril 2001 (y compris les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée) à 430 000. Ce chiffre a toutefois été remis en cause par Migration Watch. D'après ce groupe de réflexion basé au Royaume-Uni, l'évaluation du ministère de l'Intérieur doit être modifiée de façon à inclure les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée pendant les années suivantes (en soustrayant les départs) et les enfants nés au Royaume-Uni de parents immigrés en situation irrégulière. En prenant en compte ces deux catégories de personnes, Migration Watch considère qu'en mars 2005 le nombre de migrants en situation irrégulière se situait entre 515 000 et 870 000, avec une estimation moyenne de 670 000.

L'article 33.1 de la loi sur l'immigration de 1971, tel qu'amendé par la loi sur l'asile et l'immigration de 1996, qualifie de personne en situation irrégulière toute personne qui :

- entre illégalement dans le pays ou cherche à y entrer en violation d'une ordonnance d'expulsion ou de la législation sur l'immigration ; ou
- entre ou cherche à entrer dans le pays par des moyens frauduleux, y compris la fraude impliquant un tiers ; et
- toute personne entrée de cette façon dans le pays.

Les personnes entrées illégalement au Royaume-Uni peuvent être expulsées (il s'agit d'une procédure normale en l'absence de raisons impératives d'accorder une autorisation de séjour) et peuvent être placées en détention dans l'attente de leur expulsion. La législation prévoit également l'expulsion des personnes ayant violé la réglementation sur l'immigration, par exemple en restant dans le pays après expiration de leur titre de séjour ou en travaillant alors qu'elles ne sont pas autorisées à le faire.

Le nombre d'expulsions effectives, y compris les départs volontaires après ouverture de la procédure d'expulsion, est passé de 6 610 en 1997 à 22 840 en 2006, avec une augmentation assez régulière d'une année sur l'autre tout au long de cette période. Néanmoins, des préoccupations d'ordre politique et opérationnel subsistent quant au nombre de migrants en situation irrégulière non recensés, y compris les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée, qui restent au Royaume-Uni.

Un projet partiel de texte de loi a été déposé en juillet 2008 en vue de simplifier la législation existante. Ce texte propose notamment d'introduire le pouvoir unique d'ordonner l'expulsion de toutes les personnes :

- qui se voient refuser l'autorisation d'entrée ou de séjour dans le pays ;
- qui sont restées dans le pays à expiration de leur titre de séjour, ou ont enfreint d'une autre façon les conditions liées à leur titre de séjour ;
- qui ont obtenu l'autorisation d'entrée ou de séjour par des moyens frauduleux ;
- qui sont automatiquement soumises à une mesure d'expulsion à la suite d'une condamnation ; ou
- dont la présence est, d'une manière ou d'une autre, contraire à l'intérêt public.

Le projet de loi propose la mise en place d'une interdiction automatique de retour au Royaume-Uni après l'expulsion pendant une période de temps déterminée par le motif d'expulsion, la période en question étant raccourcie pour les personnes qui partent volontairement.

Les migrants en situation irrégulière n'ont pas accès aux prestations sociales au Royaume-Uni. Cependant, ils peuvent bénéficier de soins médicaux gratuits. Les enfants de migrants en situation irrégulière peuvent aussi avoir accès à l'éducation.

Depuis mars 2007, le Royaume-Uni a introduit tout un train de mesures destinées à empêcher les migrants en situation irrégulière de recevoir des prestations. Des accords de grande portée visant à resserrer la coopération entre les organismes publics concernés, qui sera facilitée par la création d'équipes locales au sein des services de l'immigration (United Kingdom Border Agency, UKBA), sont prévus, afin notamment de lutter contre le travail au noir et de sanctionner les employeurs peu scrupuleux.

Les mesures officielles prises pour lutter contre l'immigration illégale, ainsi que le coût élevé à supporter par les personnes qui cherchent à entrer illégalement dans le pays, par exemple pour payer les trafiquants, ont dans une certaine mesure un effet dissuasif sur l'immigration illégale. Cependant, la différence de niveau de vie entre les pays du tiers-monde et les pays développés continue à expliquer pour une grande part l'attrait apparent de l'immigration légale ou illégale.

Beaucoup de travailleurs immigrés acceptent des emplois peu qualifiés et tolèrent de mauvaises conditions de travail parce que la rémunération de ces emplois est nettement supérieure à celle qu'ils peuvent obtenir dans leur pays. La possibilité d'envoyer des fonds dans leur pays constitue un facteur supplémentaire de motivation pour les migrants, y compris ceux qui se trouvent en situation irrégulière.

Depuis le 30 juin 2008, les travailleurs hautement qualifiés, les entrepreneurs et les investisseurs qui souhaitent venir au Royaume-Uni peuvent demander un visa dans le cadre d'un système à points semblable à celui qui existe depuis déjà un certain temps en Australie. Toutefois, à partir de 2008, les travailleurs peu qualifiés venant de pays extérieurs à l'Union européenne ne seront pas autorisés à entrer au Royaume-Uni; le programme pour les travailleurs saisonniers dans l'agriculture sera ouvert uniquement aux Bulgares et aux Roumains.

Ces changements, biens que défendables sous l'angle des politiques de l'immigration, risquent de conduire à une augmentation du nombre de personnes qui tentent de recourir à l'immigration illégale afin de pouvoir subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille.

Entre 1996 et 2005, des permis de travail et des autorisations d'emploi ont été accordés dans de nombreux services et domaines d'activité. Néanmoins, les migrants en situation irrégulière occupent traditionnellement des emplois dans certains secteurs: l'agriculture, l'hôtellerie et la restauration, les hôpitaux et autres établissements de soins, le secteur du nettoyage et de la construction, ainsi que d'autres travaux manuels. Ils sont souvent prêts à travailler de longues heures dans des emplois difficiles à pourvoir au moyen de travailleurs locaux, les employeurs étant souvent peu regardants quant à leur statut.

La question des demandeurs d'asile a commencé à susciter un très fort intérêt parmi les parlementaires, au sein des médias et du public à la fin des années 1990 et au début des années 2000, le nombre de demandes (personnes à charge incluses) atteignant un maximum de 84 130 en 2002. En 2006, le nombre de demandes d'asile est retombé à 23 610, mais l'inquiétude n'a pas disparu quant au nombre de demandeurs d'asile restant au Royaume-Uni après le rejet de leur demande. En juillet 2006, la commission parlementaire des affaires intérieures a attiré l'attention sur la nécessité de réduire au minimum le nombre de personnes abusant du système d'immigration et, dans sa réponse officielle, le gouvernement a indiqué qu'il prévoyait de nombreux changements, notamment la multiplication par deux avant 2009-2010 des ressources affectées à l'exécution et au contrôle des décisions, l'imposition de sanctions aux employeurs ne respectant pas la loi et l'expulsion en premier lieu des personnes posant le plus grand risque, en particulier les détenus étrangers.

Plus récemment, le plan d'activité de l'UKBA (United Kingdom Border Agency) prévoit, entre autres, l'introduction de dispositions (dont certaines ont déjà été mises en œuvre) pour :

- contrôler les empreintes digitales avant d'émettre un visa ;
- imposer sur-le-champ une amende aux employeurs qui ne vérifient pas le droit au travail des personnes qu'ils embauchent ;

- mettre en place des cartes d'identité obligatoires pour les ressortissants étrangers qui souhaitent rester au Royaume-Uni, afin d'empêcher ceux qui enfreignent la réglementation d'accéder à certaines prestations.

En outre, la politique d'«exportation des frontières» du Royaume-Uni, dans laquelle les normes des visas et la législation sur la responsabilité des transporteurs tiennent une place importante, a été complétée par des contrôles «concomitants». Le Royaume-Uni a également commencé la mise en place de son programme de frontières électroniques (*e-Borders*), qui vise à transformer le contrôle des frontières du Royaume-Uni en assurant une plus grande sécurité ainsi qu'une meilleure efficacité. A cette fin, le pays utilisera des technologies électroniques pour recueillir et analyser les renseignements concernant toute personne entrant et sortant du Royaume-Uni. L'utilisation d'autres technologies, en particulier les techniques biométriques, est également prévue afin de garantir l'identification sûre et efficace des individus.

Les différents aspects des politiques d'immigration ou d'asile ne peuvent être envisagés isolément; les questions de pré-entrée, d'entrée et d'après-entrée (y compris l'exécution des décisions) doivent être prises en compte conjointement afin d'assurer l'efficacité et l'efficacité des contrôles. C'est dans cet esprit que l'UKBA a introduit ces dernières années un certain nombre de grands changements structurels et, en particulier depuis avril 2007, la mise en place opérationnelle d'une structure régionale.

La nécessité de trouver un juste équilibre entre les activités de service et de contrôle en matière de surveillance de l'immigration est aujourd'hui clairement reconnue au niveau international. Le Royaume-Uni a engagé des efforts particuliers en vue de la formation du personnel et de la collecte adéquate de l'information, afin d'effectuer uniquement des contrôles justifiés et d'éviter ainsi toute gêne inutile pour les individus, les employeurs et les établissements éducatifs. La mise en place d'une politique d'information sur les critères d'entrée et de départ ainsi que sur les responsabilités des autres acteurs concernés constitue également un élément essentiel à cet égard.

Il n'est guère utile d'identifier et d'appréhender les migrants en situation irrégulière s'il n'est pas possible de les expulser (lorsqu'ils n'ont aucune raison impérative de se voir accorder une autorisation de séjour). Disposer de lieux de rétention suffisants et adaptés est essentiel à cet égard; en mai 2008, l'UKBA a d'ailleurs annoncé des projets prévoyant l'accès à environ 1 300 à 1 500 places nouvelles à partir de 2009, sur une base progressive. Il est aussi nécessaire de réduire la durée de rétention, qui est souvent prolongée parce que l'obtention des documents de voyage s'avère difficile. C'est dans ce contexte, par exemple, que la Chine et le Royaume-Uni ont signé en décembre 2007 un protocole d'accord sur les mesures à prendre pour faciliter les déplacements licites et la coopération dans la lutte contre l'immigration illégale, lequel devrait faciliter l'obtention des informations et documents

nécessaires à l'expulsion des ressortissants chinois. Il convient de reconnaître, néanmoins, que de véritables difficultés subsistent en ce domaine, notamment lorsque la personne susceptible d'expulsion refuse de coopérer au processus d'obtention des documents.

La lutte contre l'immigration illégale est généralement considérée comme conforme à l'intérêt public. Cependant, il est parfois difficile d'amener les associations et les organisations de la société civile à coopérer et à comprendre des politiques qu'elles jugent indûment rigoureuses. Une bonne communication est importante à cet égard.

Dans cet esprit, les pouvoirs publics du Royaume-Uni consultent aujourd'hui fréquemment les parties intéressées, y compris les ONG, à propos des changements législatifs et politiques proposés. Il existe plusieurs exemples de ce type de consultations dans les domaines de l'immigration et de la citoyenneté.

La position du gouvernement est qu'il n'existe actuellement aucun programme officiel de régularisation. Cependant, deux amnisties ont été officiellement décrétées par le gouvernement, la première en 1974 et la seconde en 1977, à la suite de l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1973, de la loi sur l'immigration de 1971.

En outre, un certain nombre de mesures évoquées en détail au point 4 du rapport du Royaume-Uni ont permis à des personnes entrées ou séjournant illégalement au Royaume-Uni de rester dans le pays. Ces mesures peuvent être décrites brièvement comme suit :

- règles de dix et quatorze ans : les personnes vivant illégalement au Royaume-Uni pendant une longue période peuvent être autorisées à rester dans le pays (si aucun élément ne s'y oppose) en vertu de dispositions aujourd'hui intégrées à la Déclaration sur les règles en matière d'immigration ;
- régularisation des personnes restées dans le pays après expiration de leur titre de séjour : les personnes dans ce cas, dont le droit de recours avant expulsion avait été supprimé par une disposition de la loi sur l'immigration et le droit d'asile de 1999, ont eu la possibilité de demander que leur dossier soit traité sur la base d'une disposition spéciale rétablissant leur droit de recours, à condition que la demande en question ait été déposée avant le 1^{er} octobre 2000 ;
- programme pour les travailleurs domestiques : ce programme s'applique aux travailleurs domestiques entrés au Royaume-Uni dans le cadre d'accords privilégiés qui permettaient aux employeurs de les faire entrer avec eux au Royaume-Uni. Après la suppression de ces accords privilégiés, de nombreux travailleurs domestiques se sont trouvés en situation irrégulière ; il leur était impossible de changer légalement d'employeur même s'ils étaient soumis à des traitements abusifs ou inacceptables. Avec ce

programme, les personnes concernées ont eu la possibilité de demander la régularisation de leur statut dans un délai défini ;

- mesures privilégiées pour les personnes ayant un conjoint ou des enfants vivant au Royaume-Uni : ces mesures en place de longue date permettaient (sous certaines conditions) à des personnes séjournant illégalement au Royaume-Uni mais ayant un conjoint ou des enfants dans le pays de rester au Royaume-Uni. Cependant, le 24 avril 2008, le ministre des Frontières et de l'Immigration a annoncé la suppression de ces mesures ;
- programme « Clearing the Decks » de 2003 : annoncé en octobre 2003, ce programme visait à « faire place nette » en préparation de nouvelles mesures plus rigoureuses sur le droit d'asile. Il devait s'agir d'un programme ponctuel à l'intention des familles de demandeurs d'asile, s'appliquant uniquement aux familles ayant déposé une demande d'asile au Royaume-Uni avant le 2 octobre 2000, ayant des enfants nés avant cette date ou ayant été victimes de « retards historiques » dans le système. A la fin de 2005, 70 135 demandeurs et personnes à charge avaient obtenu un titre de séjour permanent (droit de résidence) au Royaume-Uni ; 20 000 dossiers étaient encore en attente ;
- dossiers traités par la Direction du règlement des dossiers (CRD) de l'UKBA : cette direction a été créée spécialement en avril 2007 au sein de l'UKBA afin de traiter l'arriéré des dossiers de demandes d'asile, à savoir environ 400 000 à 450 000 dossiers sous forme électronique et sur papier. Pour le gouvernement, le travail de la CRD n'équivaut pas à une amnistie ou à une régularisation. L'objectif est de rester dans les limites de la politique en vigueur et de tenir compte de l'ensemble des facteurs pertinents avant de prendre une décision.

Les opinions sont très diverses sur l'opportunité de mesures de régularisation au Royaume-Uni. Certaines ont été présentées sous forme de contributions devant la commission des affaires intérieures du parlement avant le dépôt de son rapport en juillet 2006.

Avant de présenter son avis devant cette commission du parlement, l'Institute for Public Policy Research (IPPR) avait préparé un document intitulé « Illegal migration in the United Kingdom » (L'immigration illégale au Royaume-Uni), dans lequel il présentait plusieurs options en matière de politiques, en analysant les avantages et les inconvénients qui lui paraissaient être ceux d'une mesure de régularisation. Concluant qu'une régularisation était à son avis justifiée, l'IPPR attirait l'attention sur les revenus supplémentaires qui pourraient résulter de l'impôt sur le revenu versé par les travailleurs immigrés actuellement en situation irrégulière. Il évaluait ces revenus au minimum à 485 millions de livres sterling par an, le chiffre de 1 milliard de livres étant considéré comme plus vraisemblable. L'IPPR indiquait en outre que le coût

de l'expulsion forcée des migrants en situation irrégulière pourrait atteindre près de 4,7 milliards de livres.

Les arguments avancés par l'IPPR ont été vivement critiqués par Migration Watch, qui a également déposé un avis devant la commission des affaires intérieures. Migration Watch a défendu l'idée que, pour des raisons de principe, il serait inopportun de récompenser un comportement illégal, en indiquant que les amnisties décidées dans d'autres pays de l'Union européenne n'avaient pas donné les résultats escomptés et que les arguments financiers mis en avant par l'IPPR étaient à son avis largement erronés.

La Commission mondiale sur les migrations internationales, déposant à son tour un avis devant la commission des affaires intérieures, a attiré l'attention sur l'effet d'« aimantation » que pourrait entraîner le fait de savoir qu'un programme de régularisation est envisagé.

Dans un document de juillet 2006, le Joint Council for the Welfare of Immigrants (JCWI) a déclaré qu'un programme de régularisation ne saurait à lui seul résoudre le problème de l'immigration illégale ainsi que de l'immigration du travail illégale, et qu'une régularisation ne serait pas sans inconvénients. Néanmoins, il exprimait l'avis qu'il serait possible d'atténuer ces inconvénients afin de tirer parti des avantages qui en résulteraient en termes de coûts et dans un but de justice sociale. Le JCWI indiquait en outre qu'une décision ponctuelle de régularisation pourrait contribuer fortement à faciliter la gestion de l'immigration, à réduire l'exploitation dans le travail et à renforcer la cohésion sociale.

Les programmes de régularisation mis en œuvre en Belgique, en France, en Italie, en Grèce, au Luxembourg, au Portugal, en Espagne, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis ont été passés au crible dans un rapport de 2005 dont les éléments principaux ont été repris dans un article publié par le Migration Policy Institute (MPI). D'après cet article, lorsque les migrants sont employés de façon illégale, les Etats perdent la capacité de comprendre et de réguler le marché du travail, et de recueillir les cotisations de sécurité sociale et l'impôt sur le revenu. Les programmes de régularisation, par conséquent, sont un moyen d'obtenir des informations utiles sur l'évolution démographique et la participation des migrants au marché du travail, ces informations pouvant faciliter la planification des mesures ultérieures de contrôle de l'immigration illégale.

L'association « Strangers into Citizens », qui est soutenue par de grandes ONG du secteur de l'immigration au Royaume-Uni et qui bénéficie d'un certain degré de soutien politique, défend aussi vigoureusement la régularisation des migrants en situation irrégulière.

Dans son cinquième rapport, la commission des affaires intérieures du parlement indique au paragraphe 479 qu'ayant examiné les divers arguments

qui lui ont été présentés, elle ne pense pas qu'une mesure d'amnistie serait appropriée dans le contexte actuel.

Le Gouvernement du Royaume-Uni a, lui aussi, exprimé clairement sa position en juillet 2008 dans un document de l'UKBA intitulé « Making change stick : an introduction to the Immigration and Citizenship Bill » (Maintenir le changement : introduction au projet de loi sur l'immigration et la citoyenneté), en déclarant qu'« une amnistie est exclue ».

Après avoir soigneusement examiné les arguments pour et contre la régularisation et, en particulier, les observations formulées par la commission des affaires intérieures après audition de nombreuses parties, le rapport du Royaume-Uni conclut que la décision du gouvernement d'exclure actuellement une amnistie est tout à fait compréhensible. Il juge néanmoins possible que, si des mesures sont prises pour renforcer la sécurité des frontières et pour assurer l'exécution plus efficace des mesures prises à l'encontre des personnes ayant enfreint la législation sur l'immigration, une approche différente puisse être adoptée à l'avenir.

Le nombre de demandeurs d'asile au Royaume-Uni a diminué de façon importante ces dernières années. Cependant, les stratégies et plans d'action de l'UKBA qui ont été rendus publics, ainsi que le projet de législation introduit en juillet 2008, montrent clairement que beaucoup reste à faire dans ce domaine. Le nombre d'expulsions a nettement augmenté de 1997 à 2006, mais des préoccupations subsistent quant au nombre de demandeurs d'asile, dont la demande a été rejetée, qui restent au Royaume-Uni.

Les politiques et pratiques de l'UKBA sont évaluées par différents moyens externes, notamment les rapports de la Cour des comptes, le contrôle de la commission des affaires intérieures du parlement, les rapports de l'inspecteur général des prisons sur les centres de rétention pour migrants, ainsi que des consultations publiques.

Parmi les bonnes pratiques recensées, on peut citer notamment :

- l'approche globale des contrôles de l'immigration – avant l'entrée, au moment de l'entrée et après l'entrée sur le territoire – mise en œuvre au Royaume-Uni ;
- la coopération étroite avec la police dans la lutte contre les infractions à la législation sur l'immigration. Les arguments en faveur de l'intégration de certains services du fisc et de l'administration des douanes au sein d'une « agence des frontières et de l'immigration » sont moins convaincants car il pourrait en résulter une organisation compliquée, difficile à gérer et inadaptée à une formation de qualité ;
- cela dit, les mesures prises par l'UKBA pour travailler en coopération étroite avec les autres administrations publiques, les autorités locales et les organisations du secteur privé afin de lutter contre l'immigration

illégal semblent conformes à l'intérêt public et de nature à faciliter l'identification et l'arrestation des personnes qui enfreignent la législation sur l'immigration;

- les mesures prises pour assurer une pleine consultation sur les questions législatives, politiques et opérationnelles importantes sont positives;
- il convient aussi de noter avec satisfaction les efforts engagés par les ministres et l'UKBA pour mieux sensibiliser le public aux changements prévus, notamment la révision de la législation;
- les mesures prises afin de soumettre à certaines obligations les employeurs et les personnes chargées de l'administration des établissements éducatifs sont entièrement justifiées;
- la définition claire des buts, des objectifs et des cibles dans les documents qui ont été rendus publics, comme le plan d'activité de l'UKBA, doit être saluée.

S'agissant des enseignements tirés et des propositions pour l'avenir, le rapport présente les observations suivantes.

L'immigration illégale est et restera un problème suscitant un vif intérêt au sein du parlement, des médias et du public, tout particulièrement lorsque se pose la question de la régularisation. Il est donc essentiel que la position du gouvernement à cet égard soit exprimée clairement et appliquée. Le gouvernement doit indiquer clairement si les mesures qu'il adopte constituent ou non un programme de régularisation. Il pourra tirer sur ce point les enseignements de certains exercices précédents, notamment de la « régularisation » des personnes restées dans le pays après expiration de leur titre de séjour décidée au titre de la loi de 1999, qui avait été perçue à l'époque – ce qui est sans doute compréhensible – comme une forme d'amnistie. Cela n'était pourtant pas le cas, alors que le programme « Clearing the Decks » décidé en 2003, qui constituait clairement une forme de régularisation, n'a pas été présenté comme tel. De même, le travail actuel de la Direction du règlement des dossiers est perçu par certains, y compris les médias, comme une forme de régularisation, alors que le gouvernement affirme qu'il n'en est rien et que chaque dossier est examiné individuellement sur la base de critères spécifiques.

Les groupes de réflexion et les organisations s'intéressant de près aux moyens mis en œuvre pour lutter contre l'immigration illégale et à l'opportunité d'autoriser ou non une certaine forme de régularisation avancent souvent des arguments convaincants à l'appui de leur point de vue. Le gouvernement devrait être prêt à répondre à ces arguments de manière frontale et directe, en réfutant si nécessaire les affirmations qu'il juge incorrectes.

3. Conclusions

Il est difficile de résumer en quelques mots le contenu riche et varié de ces rapports, mais le fait est que la variété d'approches qui existe est en soi significative. Elle montre à quel point la situation diffère d'un pays à l'autre et qu'une analyse détaillée s'impose avant de prendre des mesures de régularisation ou de décider de ne pas le faire. Parmi les facteurs pris en compte, on peut retenir l'opinion publique, la situation économique dans le pays concerné, les liens historiques noués avec d'autres pays, les pressions exercées et la situation sur le marché de l'emploi. L'économie parallèle est un autre facteur ; les employeurs qui ne suivent pas les procédures prescrites font d'ailleurs l'objet de différentes sanctions. Il arrive cependant qu'un pays décide d'exécuter un programme de régularisation pour répondre à un besoin de main-d'œuvre. La régularisation peut être massive ou gérée au cas par cas ; il est évident que le nombre de bénéficiaires potentiels détermine en partie l'approche la mieux adaptée.

Tout cela nous amène à en conclure qu'il n'existe pas de solution unique en matière de régularisation. Cela étant, les rapports présentés ici, dont le dernier en particulier, donnent des exemples de bonnes pratiques mais montrent aussi que, dans certains cas, les meilleures intentions n'ont pas permis d'obtenir les résultats politiques visés. En tout état de cause, les pays qui envisagent la mise en place de programmes de régularisation peuvent tirer des enseignements de l'expérience d'autres pays et trouver dans ces rapports un grand nombre d'informations pratiques, qui les aideront à déterminer la solution la mieux adaptée à leur situation.