

Les migrants en situation irrégulière en Europe : Guide pour les municipalités

RÉSUMÉ

Avril 2024

L'objectif de ce Guide est d'aider les autorités municipales à répondre de manière appropriée à la présence de migrants en situation irrégulière sur leur territoire, notamment en leur facilitant l'accès à certains services locaux. Il fournit des informations sur les politiques et les pratiques municipales en tant que base factuelle sur laquelle les villes peuvent développer leurs propres approches. Cette deuxième édition du Guide s'appuie également sur les enseignements tirés des réponses apportées par les villes lors de la pandémie de COVID-19. Le Guide est principalement destiné aux autorités municipales, mais il s'adresse également aux organismes publics qui travaillent avec elles. L'un des sujets abordés porte sur les modalités de travail entre les organismes publics et les prestataires de services non gouvernementaux.

Ce Guide a été élaboré par l'Initiative des villes sur les migrants en situation irrégulière en Europe (C-MISE), qui était initialement composée de onze villes (Athènes, Barcelone, Francfort, Gand, Göteborg, Lisbonne, Oslo, Stockholm, Utrecht, Helsinki et Zurich). Pendant la pandémie de COVID-19, le réseau est passé à des réunions en ligne, ce qui a permis d'étendre le réseau à plus de 55 villes de 20 pays européens. Les villes se réunissent régulièrement pour partager leurs expériences, leurs politiques et leurs pratiques, et pour préparer ce Guide. Cela ne signifie pas nécessairement que chaque ville approuve chacun des aspects du Guide.

Les cadres juridiques nationaux offrent aux migrants en situation irrégulière un accès minimal, ou aucun accès, à la plupart des services. Cela peut entraîner des problèmes sociaux au niveau local, notamment le sans-abrisme et l'indigence, auxquels les municipalités doivent faire face. Si les municipalités européennes ont bénéficié de conseils sur les politiques et les pratiques relatives aux migrants autorisés à résider sur leur territoire, un Guide sur la manière de relever les défis posés par les migrants en situation irrégulière n'a pas été facilement disponible. L'un des objectifs de ce Guide est de sensibiliser les municipalités aux défis particuliers auxquels elles sont confrontées en ce qui concerne ce groupe de résidents. Nous espérons que cela facilitera le dialogue au sein des autorités et entre elles sur les approches efficaces qu'elles peuvent adopter.

La législation relative à l'accès aux services peut varier d'un pays à l'autre et au sein d'un même pays pour différentes catégories de migrants en situation irrégulière. Ce Guide ne fournit pas aux municipalités des informations sur les dispositions légales de chaque pays. Il fournit des conseils d'ordre général, illustrés par des exemples pratiques, que les municipalités peuvent prendre en compte dans le contexte des cadres juridiques nationaux pertinents.

Si le contrôle de l'immigration relève principalement des gouvernements nationaux, la responsabilité des services publics est quant à elle une compétence partagée. Les municipalités d'Europe diffèrent dans la gamme des services dont elles sont responsables, toutefois, elles sont toutes chargées du bien-être général des habitants de leur région. Les municipalités fournissent des services tels que les soins de

santé, la police, le logement, les services sociaux et l'éducation à des personnes ayant des besoins différents, tout en assumant une responsabilité plus large dans le maintien de la cohésion sociale et de la sécurité publique. Leur rôle dans la lutte contre la pauvreté est également de plus en plus reconnu au niveau national et international.

Définition et contexte

La première partie du Guide commence par définir le terme « migrants en situation irrégulière », en expliquant pourquoi il est préféré à d'autres descripteurs disponibles. Il couvre ensuite les défis méthodologiques posés par l'estimation du nombre de migrants en situation irrégulière vivant dans une région. Après ces mises en garde, il présente quelques estimations relativement récentes du nombre de migrants en situation irrégulière vivant en Europe. Ensuite, une mise à jour est fournie sur l'évolution des cadres politiques pour la gouvernance de la migration aux niveaux mondial et européen. Dans le contexte de ces accords supranationaux, le Guide aborde ensuite la nature généralement restrictive des cadres juridiques nationaux en ce qui concerne les migrants en situation irrégulière. Il est fait mention de la situation particulière du Royaume-Uni, après le Brexit. Ce Guide actualisé donne également un aperçu de la manière dont la pandémie de COVID-19, et les réponses des gouvernements à cette pandémie, a temporairement affecté les approches des pays à l'égard des migrants en situation irrégulière en Europe. Enfin, cette première partie du Guide explique les défis posés aux municipalités par la présence de migrants en situation irrégulière et expose les raisons pour lesquelles elles facilitent l'accès à certains services : se conformer aux obligations légales ; réduire l'irrégularité ; atteindre une série d'objectifs de politique sociale municipale (tels que la santé publique et la prévention du crime) ; assurer l'administration efficace des services publics ; respecter l'éthique professionnelle ; rassurer l'opinion publique ; et protéger l'image publique de la ville.

Gouvernance et coordination

La deuxième partie du Guide commence par l'observation que certaines municipalités commandent des recherches sur la population de migrants en situation irrégulière dans leur région afin de permettre une prise de décision politique mieux

informée. Elle donne quelques exemples de groupes de travail et de dispositifs interdépartementaux mis en place par les autorités locales pour assurer une interaction coordonnée avec les migrants en situation irrégulière. Ensuite, des informations sont incluses sur les forums inter-agences, où les organismes publics se réunissent au-delà des frontières organisationnelles pour échanger des informations sur les approches à l'égard des migrants en situation irrégulière. Le Guide couvre ensuite les organismes nationaux de coordination qui représentent les municipalités et qui forment parfois un comité ou un groupe de travail qui se concentre sur la politique à l'égard des migrants en situation irrégulière. La migration irrégulière peut susciter un dialogue entre les autorités locales (bilatéralement ou collectivement) et le gouvernement national. Différents modèles pour ce type de dialogue sont fournis. Enfin, nous présentons le cas d'une municipalité qui élabore une stratégie globale concernant ses relations avec les migrants en situation irrégulière, et dont la mise en œuvre est soutenue par un budget spécifique.

Principes généraux sur l'accès aux services

La troisième partie du Guide couvre les moyens par lesquels les municipalités facilitent l'accès aux services pour les migrants en situation irrégulière ou leurs enfants. Il peut s'agir d'accéder aux services généraux, plutôt que de devoir nécessairement mettre en place des services distincts et parallèles. Lorsque l'accès aux services généraux n'est pas possible, il est parfois possible de fournir des services distincts aux migrants en situation irrégulière, ou à un sous-ensemble d'entre eux. Quelques exemples de cette approche sont cités. Ensuite, le Guide couvre certains des moyens par lesquels les autorités locales peuvent financer ou collaborer avec des organisations non gouvernementales qui opèrent dans leur région pour fournir des services aux migrants en situation irrégulière lorsque la fourniture directe de services par l'autorité locale peut être moins souhaitable ou moins possible. La troisième partie se termine par un examen approfondi du concept et de la réalité des « pare-feu » qui empêchent le partage d'informations sensibles sur les migrants en situation irrégulière entre les départements ou les organisations. Il est entendu que les migrants en situation irrégulière peuvent craindre, en acceptant une offre de service public, d'être découverts ou dénoncés aux services de l'immigration qui pourraient alors chercher à les arrêter ou à les expulser. Le Guide présente une série de moyens permettant aux autorités locales de limiter ce risque, notamment par la création et le respect de « pare-feux » efficaces.

Domaines spécifiques de prestation de services

La quatrième partie du Guide commence par une vue d'ensemble des politiques urbaines de soutien aux migrants en situation irrégulière, avant de traiter chaque domaine politique à tour de rôle. Elle examine comment les autorités locales peuvent contribuer à mettre fin au statut irrégulier des migrants en soutenant leur régularisation ou leur retour volontaire dans leur pays d'origine. Il peut s'agir de la fourniture ou du financement d'avis ou de conseils, y compris par

l'intermédiaire de centres d'information spécialisés. Un large éventail d'exemples provenant de villes de toute l'Europe est fourni. Il est mentionné la perspective que les municipalités ou leurs mandataires servent de médiateurs entre les migrants en situation irrégulière et les autorités chargées de l'immigration pour contribuer à la régularisation. Nous reprenons également certaines formes de régularisation partielle efficace appliquées temporairement pendant la pandémie COVID-19. Le Guide couvre ensuite les domaines clés des services publics, en commençant par la fourniture de logements, directement ou indirectement, y compris par l'accès à des refuges, afin de prévenir l'indigence et le sans-abrisme. Ce Guide présente quelques-uns des moyens dont disposent les municipalités pour s'assurer que les migrants en situation irrégulière ne sont pas victimisés et ont accès à la justice. Comme tout le monde, les migrants en situation irrégulière doivent pouvoir accéder aux soins de santé : le Guide détaille les approches adoptées par les villes pour s'assurer qu'ils y parviennent. L'importance des pare-feux est ici réexaminée. Enfin, dans la quatrième partie, le Guide examine les droits des migrants en situation irrégulière à l'accès à l'éducation ainsi que la manière dont ces droits sont exercés. Comme pour d'autres domaines politiques, il est essentiel, en ce qui concerne les écoles, de minimiser les obstacles bureaucratiques inappropriés ou inutiles à l'accès. Le Guide porte également sur l'accès des migrants adultes en situation irrégulière aux cours de langue, à la formation et à l'enseignement supérieur. Pour chaque domaine de service, une section est consacrée aux mesures temporaires prises par les villes pendant la pandémie de COVID-19, afin de mettre en lumière les approches innovantes adoptées par les municipalités.

Les pratiques locales qui réduisent les obstacles à l'accès aux services

Pour finir, la cinquième partie du Guide traite des approches d'ordre général (plutôt que spécifiques à un service) de l'inclusion des migrants en situation irrégulière. Il s'agit notamment de la production et de la diffusion (par le biais de campagnes de communication et d'activités de sensibilisation) d'informations qui favorisent la prise de conscience des droits des migrants, non seulement parmi les migrants eux-mêmes, mais aussi, par exemple, parmi les travailleurs du secteur public. Il peut s'agir de cours de langue, de séances d'orientation ou de documents essentiels, tels que des actes de naissance pour les enfants. Le Guide explique comment certaines municipalités européennes ont développé des « cartes civiques » qui donnent accès à certains services dans la région, à l'instar des cartes d'identité municipales dans certaines régions des États-Unis. Enfin, la cinquième partie examine comment les autorités locales peuvent minimiser le risque que les migrants en situation irrégulière accédant aux services publics soient signalés ou interpellés par les services d'immigration, et comment elles peuvent rassurer les migrants en situation irrégulière sur ce point.

Nous espérons que les municipalités de toute l'Europe et même au-delà trouveront ce Guide utile pour développer leurs propres approches locales à l'égard des migrants en situation irrégulière qui vivent dans leurs communautés.

