



RÉSUMÉ

UNE JUSTICE INCERTAINE ? DES TITRES DE SÉJOUR POUR LES VICTIMES DE LA CRIMINALITÉ EN EUROPE

 **PICUM**

PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

L'organisation et la rédaction de ce rapport ont été supervisées par Ayna C. Smith, responsable de plaidoyer à PICUM, et par Michele LeVoy, directrice de PICUM.

Il n'aurait pas pu exister sans le travail et les contributions exceptionnels des stagiaires de PICUM qui ont rédigé la première version des chapitres dédiés individuellement aux États : Karin Åberg (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse) et Marina Kopacz-Thomaidis (Grèce, Pologne). Leur travail s'est appuyé sur les recherches de Pablo Gomez-Escolar, stagiaire de PICUM, pour six des États étudiés. Notre stagiaire Emer Connor nous a également beaucoup aidés à finaliser le présent rapport.

Nous remercions chaleureusement les personnes suivantes pour leurs avis sur différentes sections du rapport, et nous soulignons que toute erreur ou omission éventuelles sont de notre fait :

- Sur le rapport dans son ensemble : Nicola Delvino, de l'Université d'Oxford, Irena Fercik Konecna, du Comité international sur les droits des travailleuses et travailleurs sexuels (ICRSE) et Suzanne Hoff, de La Strada International.
- Sur les chapitres dédiés individuellement aux États : Livia Valensise, de Ban-Ying (Allemagne) ; Ines Keygnaert, de l'Université de Gand (Belgique) ; Jan Knockaert, de FairWork Belgium (Belgique) ; Angela Mendez, d'Andalucía Acoge (Espagne) ; Elena Vasquez, de Red Acoge (Espagne) ; Elvira Perez de Madrid, d'Andalucía Acoge (Espagne) ; Violaine Husson, de La Cimade (France) ; Dimitris Varadinis, de Praksis (Grèce) ; Virginia Xythali, de Diotima (Grèce) ; Ilaria Boiano, de Differenza Donna (Italie) ; Petra Snelders, de RESPECT (Pays-Bas) ; Rian Ederveen, de Stichting LOS (Pays-Bas) ; Katarzyna Slubik, de l'Association for Legal Intervention (Pologne) ; Kate Roberts, d'Anti-Slavery (Royaume-Uni) ; Leticia Ishibashi, de FLEX (Royaume-Uni) ; Eva Andonie, de FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (Suisse) et Lucia Tozzi, de Medica Mondiale (Suisse).

PICUM remercie également Élise Durand, Patrick Hubert, Lena Boucon, Maxence Jonvel, et Amy Grunske d'Orrick Rambaud Martel pour leur aide gracieuse au sujet de la législation européenne.



Cette publication existe grâce à l'aimable participation de :



Cette publication a reçu un soutien financier du Programme européen pour l'emploi et l'innovation (EaSI) (2014-2020). Pour plus d'informations, voir : <http://ec.europa.eu/social/easi>



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

SIGRID RAUSING TRUST

Les informations contenues dans cette publication ne reflètent pas nécessairement la position officielle de la Commission européenne.

Mai 2020

RÉSUMÉ

À l'heure actuelle, l'Union européenne comme ses États membres approchent la question de la migration irrégulière par le biais d'un modèle juridique pénal, qui considère qu'une personne en situation irrégulière est d'abord et avant tout en contradiction avec la loi. Au lieu de voir la migration irrégulière comme la conséquence d'un ensemble complexe de facteurs systémiques, ils se concentrent sur la dissuasion d'entrer et de rester sur le territoire au moyen de diverses sanctions, dont la possibilité de sanctions pénales comme des amendes et des peines d'emprisonnement dans un certain nombre d'États membres. Cela vient s'ajouter à la détention pour motifs d'immigration et aux procédures de retour. Ce cadre pénal a des répercussions directes sur la sécurité des personnes migrantes et leur fait courir le risque de subir des situations d'exploitation ou des mauvais traitements¹. Simultanément, le droit européen reconnaît la vulnérabilité inhérente aux statuts irréguliers et la réticence des victimes de la criminalité à demander de l'aide et à signaler des mauvais traitements ; il ouvre l'accès à des titres de séjour spécifiques pour certaines victimes, ce qui apparaît également dans la législation de chaque État membre.

Le présent rapport étudie le cadre juridique en vigueur dans l'Union européenne et au-delà qui crée la possibilité pour certaines victimes de la criminalité d'avoir accès à des titres de séjour. Il examine également la législation nationale de 10 États membres de l'UE (l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suisse) qui appliquent déjà ces mesures... et vont parfois plus loin.

Des titres de séjour pour les victimes de la criminalité inscrits dans des directives européennes et dans les législations des États membres

Plusieurs directives de l'UE prévoient que des titres de séjour soient accordés à certaines victimes de la criminalité : il s'agit de la directive sur le droit des citoyens de circuler et de séjourner sur le territoire de l'UE², de la directive relative au droit au regroupement familial³ (pour les personnes ayant survécu à des violences conjugales dont le statut dépend du regroupant), de la directive contre la traite⁴ (pour les victimes de la traite des êtres humains) et de la Directive Sanctions⁵ (pour les victimes d'exploitation au travail). La Directive Retour⁶ permet aux États membres d'accorder un titre de séjour « à tout moment » à une personne en situation irrégulière pour des motifs charitables ou humanitaires.

Dans certains cas, la législation de l'UE est prescriptive ; elle requiert que des titres de séjour soient proposés dans certaines circonstances, par exemple dans celles de l'article 15(3) de la directive relative au droit au regroupement familial et de l'article 13(2)(c) de la directive sur le droit des citoyens de circuler et de séjourner sur le territoire de l'UE. Dans d'autres cas, elle est plus souple ; par exemple, l'article 13(4) de la Directive Sanctions impose aux États membres de fixer dans leur législation nationale les cas dans lesquels ils *pourraient* accorder, *au cas-par-cas*, un titre de séjour aux victimes de certains crimes.

1 FRA (2015), « Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them », disponible [ici](#) [en anglais].

2 [Directive 2004/58/CE](#).

3 [Directive 2003/86/CE](#).

4 [Directive 2004/81/CE](#).

5 [Directive 2009/52/CE](#).

6 [Directive 2008/115/CE](#).

Chacun des 10 États figurant dans ce rapport a également ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains⁷ et, à l'exception du Royaume-Uni, ils sont partie à sa Convention d'Istanbul⁸. Ces deux traités imposent aux États membres de proposer des titres de séjour, respectivement aux victimes de la traite des êtres humains et aux victimes des violences de genre, si cela s'avère nécessaire au vu de leur « situation personnelle » (c'est-à-dire pour des raisons de protection) et si elles coopèrent avec les forces de l'ordre⁹. L'ensemble de ces 10 États est également partie à la Convention des Nations unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), qui inclut des garanties relatives à l'accès de toutes les femmes à la justice, indépendamment de leur statut migratoire¹⁰. Certains organes sont allés plus loin et ont créé des titres de séjour spécifiques pour les victimes d'autres crimes.

- Les 10 pays étudiés dans le cadre de ce rapport disposent de textes législatifs qui accordent des titres de séjour spécifiques aux **victimes de violences domestiques** titulaires d'un visa dépendant de leur conjoint·e (conformément à la directive relative au regroupement familial et à la directive sur le droit des citoyens de circuler et de séjourner sur le territoire de l'UE¹¹, et en adéquation avec la Convention d'Istanbul). Dans *cinq de ces États* (l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie et les Pays-Bas), ces protections s'appliquent également aux victimes sans papiers qui ne sont pas entrées sur le territoire grâce à un titre de séjour dépendant de leur conjoint·e.
- Chacun des 10 États dispose de textes législatifs ouvrant des titres de séjour aux **victimes de la traite des êtres humains** (conformément à la législation de l'UE à ce sujet et à la Convention sur la lutte contre la traite du Conseil de l'Europe). Mis à part la France, les Pays-Bas et la Suisse, ces États ont une législation spécifique ouvrant des titres de séjour aux victimes d'**exploitation au travail**. Certains considèrent cela comme une partie inhérente à la législation nationale relative à la lutte contre la traite, tandis que d'autres consacrent des textes exclusivement à ce sujet. Ce type de législation respecte l'article 13(4) de la Directive Sanctions de l'UE, qui impose la mise

en place de mesures « comparables » à celles de la directive contre la traite (2004) pour certains crimes, dont l'emploi d'une personne sans papiers dans des « conditions de travail particulièrement abusives ».

- En **Allemagne**, trois *Länder* (Brandebourg, Berlin et Thuringe) ont introduit des décrets relatifs à des titres de séjour pour les victimes de **violences racistes**. Ils visent à protéger les victimes de tout risque d'expulsion né des violences qu'elles ont subies. La législation des **Pays-Bas** autorise la délivrance de titres de séjour aux victimes de **violences liées à l'honneur**.
- Trois États (l'Espagne, l'Italie et la Grèce) se distinguent par leur législation permettant l'obtention d'un titre de séjour pour les personnes victimes d'un éventail de crimes plus large.
- En **Italie**, un titre spécifique concerne principalement les victimes d'exploitation sexuelle et de la traite des êtres humains, mais l'article 18 de la loi consolidée sur l'immigration (TUI) englobe également d'autres crimes (parmi les plus graves réprimés par le droit pénal italien) tels que l'esclavage moderne, l'exploitation au travail, les violences sexuelles, le viol en réunion, le vol aggravé, les crimes impliquant des armes, les violences domestiques et le harcèlement. Bien qu'il s'agisse d'une mesure souple par certains aspects, et bien qu'elle soit de loin la plus utilisée en Italie par les victimes de la criminalité, l'une des limites principales de cette loi est que le crime doit avoir été perpétré par une organisation criminelle, et non par une seule personne physique.
- Le titre de séjour humanitaire **espagnol**, créé par l'article 126 du décret royal 557/2011, ouvre une protection dans plusieurs cas, dont diverses formes d'exploitation au travail (y compris l'atteinte aux droits du travail établis par des conventions collectives), la discrimination dans l'octroi de services publics ou dans le cadre de l'emploi, les infractions pénales commises pour des raisons racistes ou d'autres raisons subjectives et les violences « dans l'environnement domestique ».

7 Conseil de l'Europe (16 mai 2005), Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, STCE197.
 8 Conseil de l'Europe, Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, novembre 2014, ISBN 978-92-871-7990-6.
 9 L'Allemagne et la Suisse ont émis des réserves sur l'article 59 de la Convention d'Istanbul, et la Pologne a déclaré qu'elle appliquerait la Convention dans les cas où elle est compatible avec sa Constitution nationale.
 10 Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (23 juillet 2015), Recommandation générale sur l'accès des femmes à la justice, CEDAW/C/CG/33.
 11 Elle comprend la Suisse, partie à la Convention d'Istanbul mais non contrainte par le droit de l'UE, car elle n'en est pas membre.

- En 2015, la **Grèce** a adopté la loi 4332/2015 qui accorde des titres de séjour spécifiques aux victimes, et parfois aux témoins, d'un large éventail « d'infractions graves » (qui portent atteinte à la vie, à la santé, à l'intégrité physique, à la propriété, etc.).

Le grand nombre des infractions concernées par cette loi est cohérent avec une politique axée sur la protection et s'éloigne d'une approche par catégories, qui laissent de côté de nombreuses victimes. Les catégories « traditionnelles » existantes négligent généralement les formes de mauvais traitements et d'exploitation auxquelles sont bien plus souvent confrontées les personnes au statut migratoire irrégulier : le vol, les violences domestiques (comme mentionné ci-dessus, seuls l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie et les Pays-Bas ont mis en place des mesures pour les victimes *sans papiers* de violences domestiques) et d'autres mauvais traitements d'une gravité variable qui sont endurés par les personnes dont la vie est définie par la précarité sociale et économique.

Les conceptions existantes des titres de séjour spécifiques aux victimes

Bien qu'ils se fondent sur une logique de protection, les schémas législatifs étudiés dans ce rapport présentent des défauts théoriques et pratiques importants :

- L'obtention d'un titre de séjour spécifique dépend souvent de la police, qui doit soit fournir des documents indispensables, soit lancer la procédure elle-même. L'absence de « pare-feu » (mesures de protection qui garantissent qu'une personne qui se présente à la police comme victime ou témoin ne sera pas contrôlée par les services d'immigration) signifie que les victimes qui viennent signaler une infraction risquent d'être elles-mêmes poursuivies.
- Les possibilités existantes sont souvent méconnues par les personnes qui en bénéficieraient le plus, par les acteurs du droit pénal, ainsi que par les hôpitaux, les services d'assistance sociale, les défenseurs des droits des victimes et d'autres personnes qui ont souvent un rôle à jouer dans l'accès à ces possibilités.
- Souvent, les victimes se voient d'abord accorder un titre de séjour à court terme. Même dans les cas où elles ont le droit de travailler, ce visa est souvent trop court pour permettre de trouver

un emploi. Lorsque l'octroi d'un titre de séjour dépend de procédures pénales (comme souvent pour les affaires de traite des êtres humains et, en Espagne, de violences domestiques), la possibilité de convertir un statut de résident à court terme en un statut de long terme ou permanent est extrêmement faible. Ainsi, bien que la victime soit temporairement protégée de l'expulsion, aucune solution permanente n'est garantie pour son statut migratoire ; cela n'encourage pas les victimes à signaler des infractions.

- L'octroi de titres de séjour spécifiques en cas de violences domestiques ou pour des raisons humanitaires est souvent soumis à la discrétion des autorités, ce qui favorise les décisions arbitraires et les différences régionales et entraîne une grande incertitude pour les victimes.
- Les organisations qui travaillent avec des victimes au statut migratoire précaire indiquent que l'existence de titres de séjour spécifiques peut avoir un effet pervers : elle risque de *réduire la crédibilité de la victime*, car les forces de l'ordre partent du principe qu'elle porte plainte pour obtenir un titre de séjour plutôt que pour signaler un mauvais traitement réel. Pour les femmes sans papiers, cela s'ajoute parfois à des préjugés de genre qui remettent en cause la sincérité des femmes déclarant avoir été violentées.

Ces problèmes créent de l'incertitude à chaque étape de la procédure pour des personnes qui doivent déjà gérer le fait d'avoir subi une agression, qui sont préoccupées par leur survie immédiate et qui n'ont souvent que peu d'aide pour naviguer dans le système national. Le découragement ainsi créé indique l'existence d'une nécessité de repenser les approches existantes.

Vers une approche plus efficace et plus inclusive du soutien et de la protection des victimes

L'octroi de titres de séjour à certaines victimes de la criminalité doit être intégré à un cadre plus large de protection, de soutien et de galvanisation des victimes et des populations locales. Bien que l'octroi de titres de séjour à des victimes de la criminalité aide les forces de l'ordre à enquêter sur ces crimes (ce qui participe à son tour à prévenir et à lutter contre l'impunité), il est important d'orienter ces procédures vers la réparation des torts causés à la victime.

La directive sur les droits des victimes, si elle ne garantit pas de titres de séjour, reste le meilleur point de départ pour comprendre les éléments d'une réponse axée sur la victime. Il s'agit, entre autres :

- du droit à être traité-e avec respect, tact et dignité par les autorités, indépendamment de son statut migratoire (article 1) ;
- du droit à recevoir des informations sur ses droits d'une manière compréhensible et à recevoir de l'aide au cours du dépôt de plainte (articles 3, 4, 5, 6 et 7) ;
- du droit à faire l'objet d'une évaluation personnalisée et de mesures de protection en tant que victimes vulnérables (articles 22-24) ; et
- du droit d'accès aux services d'aide (article 8).

Chaque élément est important pour garantir une réponse adaptée aux besoins de la victime. Quelle est la place du titre de séjour au sein de ce cadre légal ?

Le titre de séjour est un outil pour surmonter la réticence qu'une victime au statut migratoire précaire pourrait avoir à l'idée de signaler une infraction, une réticence liée aux conséquences qu'elles risquent en matière d'immigration. Cet outil peut s'avérer efficace, car il favorise la confiance accordée aux autorités et encourage les victimes à se présenter en leur offrant un remède à leur situation désavantagée : un titre de séjour rééquilibre la relation de pouvoir qu'exploitait le responsable de l'infraction pour contrôler et dominer la victime. Dans ce cas, un titre de séjour n'est plus seulement un remède à une infraction déjà subie ; il devient un moyen de prévenir une situation similaire.

Les titres de séjour sont donc une mesure importante pour préserver la sécurité et renforcer le rôle des forces de l'ordre dans l'enquête et la poursuite judiciaire d'infractions. Ils doivent néanmoins être octroyés avec équité et transparence, et être intégrés à une stratégie plus globale afin de garantir à la fois une réponse rapide et adaptée aux besoins des victimes et une approche de la prévention qui inclut le rôle essentiel des forces de l'ordre comme alliées des populations locales et qui priorise leur sécurité.

Le « pare-feu » repose entièrement sur le fait de donner la priorité à la sécurité par rapport au statut migratoire. Pour que les garanties de la directive sur les droits des victimes aient un sens, les États membres doivent mettre en place des mesures afin que les victimes qui n'ont pas de papiers ou dont le statut migratoire dépend d'une personne tierce ne risquent pas d'être contrôlées par les services de l'immigration si elles cherchent à faire respecter les droits qui leur sont garantis par la directive.

Il est intéressant d'étudier le cas des États-Unis¹², qui surpasse le modèle européen à la fois par sa législation fédérale qui octroie des titres de séjour spécifiques aux victimes de la criminalité et par les pratiques des forces de l'ordre dans des villes comme New York ; elles y ont adopté une approche proactive de long terme dans leur collaboration avec les populations migrantes, en vue d'encourager la signalisation d'infractions et de protéger l'ordre public (voir l'encadré 1 ci-dessous). L'UE devrait soutenir les tentatives de ses États membres qui visent à améliorer la législation et les pratiques actuelles, conformément à ses propres engagements en faveur des droits des victimes et de l'égalité de genre. Cela devrait passer, entre autres, par des initiatives qui favorisent l'étude d'autres juridictions qui ont mis en place des mesures positives pour protéger la sécurité et le bien-être de leurs populations migrantes.

12 N. Delvino, septembre 2019, [Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the United States](#).

ENCADRÉ 1 Étude de cas : Le U-visa et le T-visa des États-Unis, et le rôle des forces de l'ordre dans la favorisation de l'accès à la protection et à la justice des victimes sans papiers de la criminalité

Aux États-Unis, les autorités fédérales et locales ont adopté des mesures visant à favoriser la signalisation d'infractions par des personnes en situation irrégulière ; par exemple, une législation fédérale crée des titres de séjour spécifiques aux victimes de la criminalité, et des villes comme New York ont adopté dans leurs pratiques locales une stratégie active de coopération avec les populations migrantes faisant primer l'ordre public sur l'application des lois migratoires.

Le **U-visa** est accessible aux victimes d'une longue liste d'infractions qui coopèrent avec les forces de l'ordre. Elles peuvent obtenir un statut migratoire régulier de quatre ans, ainsi que l'autorisation de travailler et de déposer une demande de statut de résident permanent après trois ans de résidence légale. Contrairement à de nombreux systèmes européens, cette procédure est lancée sur une demande de la victime elle-même, et non par les forces de l'ordre. Entre 2009 et mars 2019, 85 000 U-visas ont été octroyés. Le taux d'octroi de ce visa reste supérieur à 80 % depuis cinq ans. Le **T-visa** est réservé aux victimes de la traite des êtres humains et ouvre un statut régulier de quatre ans, l'autorisation de travailler et la possibilité de déposer une demande de statut de résident permanent après trois ans de résidence régulière aux États-Unis, ou après la clôture de l'enquête et l'aboutissement de l'affaire si elle arrive en premier. Les forces de l'ordre peuvent attester que la personne ayant déposé une demande de T-visa est une victime, mais d'autres moyens de preuve sont acceptés, y compris une déclaration personnelle.

La **ville de New York** fait partie des nombreuses villes des États-Unis qui ont adopté des politiques officielles visant à garantir que les officiers de police et les *shérifs* n'appliquent pas la législation fédérale en matière d'immigration, conformément à l'approche « locale » du maintien de l'ordre. Elle est orientée sur l'établissement de liens de confiance entre les populations locales et les forces de l'ordre afin de favoriser la coopération des habitants avec les tentatives de prévention de la criminalité, en :

- augmentant les compétences des agences gouvernementales par le biais de la mise à disposition d'informations et de séances de formation, afin qu'elles puissent aider les victimes à faire valoir leur droit à un titre de séjour spécifique ;
- s'adressant régulièrement et activement aux populations migrantes pour établir une relation de confiance et les informer de leurs droits ;
- mettant en place des partenariats avec des organisations locales et en travaillant avec elles pour sensibiliser la population et mettre les victimes en relation avec les services compétents ;
- codifiant le « pare-feu » dans la politique officielle des forces de police.

Source : Centre de la migration, de la politique et de la société (COMPAS), Université d'Oxford, « Safe Reporting » of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the USA and Europe (août 2018 - octobre 2019). Tous les rapports liés à ce projet sont disponibles (en anglais) sur : <https://www.compas.ox.ac.uk/project/safe-reporting-of-crime-for-victims-and-witnesses-with-irregular-migration-status-in-the-usa-and-europe/>

RECOMMANDATIONS

Nous recommandons cinq façons de favoriser la sécurité et la protection des victimes de la criminalité, en considérant que les titres de séjour sont intégrés à un cadre plus large de soutien et d'engagement.

1 **Les titres de séjour spécifiques aux victimes de la criminalité doivent s'appuyer d'abord et avant tout sur une logique de protection, elle-même fondée sur une approche professionnelle, respectueuse et adaptée à toutes les victimes, indépendamment de leur statut migratoire.**

La Commission européenne devrait :

- Évaluer l'application de la directive sur les droits des victimes par les États membres, conformément à leur obligation explicite de garantir une application *sans discrimination d'aucune sorte, y compris fondée sur le statut de résident*, en tenant compte de l'existence de mesures spécialisées telles que, entre autres, l'instauration de titres de séjour spécifiques aux victimes de la criminalité, et en considérant également l'efficacité concrète de ces mesures pour garantir le respect des droits de la directive pour les victimes ayant un statut irrégulier ou dépendant d'une personne tierce.
- Indiquer clairement, dans le cadre d'une stratégie plus large visant à promouvoir sur le long terme les droits des victimes et l'égalité de genre (par le biais soit d'une nouvelle législation qui complète ou approfondisse certains aspects de la directive sur les droits des victimes, soit d'un document d'orientation révisé sur cette directive), que la protection des victimes telle qu'elle est prévue est incompatible avec le risque de soumettre ces victimes ou témoins de la criminalité à un contrôle des services d'immigration pour le simple fait d'avoir demandé de l'aide ou l'établissement de la justice.

2 **Les titres de séjour spécifiques aux victimes de la criminalité devraient favoriser la coopération et l'engagement entre les forces de l'ordre et les populations migrantes, et être soutenus par une stratégie d'ouverture comprenant l'établissement de partenariats avec des organisations locales.**

La Commission européenne devrait :

- Favoriser l'analyse et l'échange entre États membres de bonnes pratiques mises en place à l'échelle nationale, régionale et locale, et relatives à l'application de mesures promouvant les droits des victimes ayant un statut irrégulier ou dépendant d'une personne tierce, conformément à la directive européenne ;
- Favoriser et subventionner des initiatives intersectorielles locales et régionales concernant des acteurs du maintien de l'ordre et des organisations locales qui concrétisent les droits des personnes en situation irrégulière garantis par la directive sur les droits des victimes ;
- Encourager des échanges entre les autorités des États membres de l'UE (à l'échelle nationale, régionale et municipale) et les autorités d'autres juridictions s'étant engagées positivement et efficacement pour la coopération entre les forces de l'ordre et les populations migrantes.

Le Parlement européen devrait :

- Garantir que la Commission européenne fasse des rapports réguliers sur la mise en place de la directive sur les droits des victimes par les États membres, et que ces rapports mentionnent des applications efficaces de mesures protégeant et promouvant les droits des victimes en situation irrégulière.
- Envisager de soutenir des projets-pilotes visant à appliquer des mesures spécifiquement axées sur la promotion des droits et de la sécurité des victimes qui n'ont pas de papiers ou dont le statut migratoire dépend d'une personne tierce.

Les forces de l'ordre nationales et locales devraient :

- Adopter des politiques claires, dont la violation entraînerait une action disciplinaire, qui garantiraient que les personnes qui se présentent pour signaler une infraction (en qualité de témoin ou de victime) ou pour demander une protection ou une aide :
 - Ne risquent pas de sanctions migratoires, y compris le risque d'expulsion ou d'une procédure de retour, que ce soit directement par la police ou en conséquence d'un transfert d'informations de la police vers les services de l'immigration, à la seule exception de l'invocation du besoin de protection (ce qui revient à créer un « pare-feu ») ;
 - Reçoivent systématiquement des informations sur la possibilité de demander un titre de séjour spécifique si elles sont victimes d'une infraction ;
 - Sont dirigées vers les services compétents (services sociaux, de santé, de protection, d'hébergement d'urgence, juridiques, etc.) en fonction de leurs besoins, et avec leur consentement ;
- Adopter une approche proactive de prise de contact avec les populations migrantes, en partenariat avec des organisations locales, afin de :
 - Les informer de leurs politiques en matière de signalement sûr et de soutien aux victimes ;
 - Les informer des titres de séjour spécifiques aux victimes de la criminalité.

3 Les représentants des forces de l'ordre (officiers de police, juges, procureurs) devraient être formés à la législation garantissant des permis spécifiques aux victimes de la criminalité, conformément au droit national et européen, et devraient établir des protocoles qui donnent la priorité au rôle de la police dans l'inscription de victimes sans papiers dans des mesures de protection, plutôt que de prioriser l'application des lois migratoires.

La Commission européenne devrait :

- Guider et soutenir la formation des professionnels travaillant dans le système pénal afin de les informer des titres de séjour spécifiques aux victimes, et de garantir une réponse adaptée à la situation et aux besoins des victimes sans papiers (conformément à la directive sur les droits des victimes).

Les États membres devraient :

- Garantir que la formation des nouveaux agents de police inclue un volet sur l'engagement respectueux et professionnel avec des populations variées et migrantes, et sur les procédures prévues par la législation nationale qui permettent d'octroyer des titres de séjour aux victimes de la criminalité.

4 S'ils sont d'abord octroyés de manière temporaire, les titres de séjour spécifiques aux victimes de la criminalité devraient ouvrir clairement vers un statut plus stable au terme d'une période raisonnable de résidence régulière. En outre, ils ne devraient pas dépendre de l'implication dans des procédures pénales ou d'une éventuelle condamnation, et ils devraient ouvrir l'accès au marché du travail. Ces mesures sont essentielles pour lutter contre l'incertitude et atteindre les objectifs fixés en matière de sécurité des populations locales, de protection individuelle et de solution efficace pour les victimes.

La Commission européenne devrait :

- Clarifier les droits des victimes sans papiers et préciser que leur éligibilité à des mesures de protection et à des services ne devrait pas dépendre du résultat d'une procédure judiciaire, dans le cadre d'une stratégie plus large visant à promouvoir sur le long terme les droits des victimes et dans le cadre de sa stratégie en faveur de l'égalité de genre et de la lutte contre les violences à l'égard des femmes (par le biais soit d'une nouvelle législation qui complète ou approfondisse certains aspects de la directive sur les droits des victimes, soit d'un document d'orientation révisé sur cette directive).

Les États membres devraient :

- Modifier leur législation nationale relative aux titres de séjour spécifiques aux victimes de la criminalité afin de diminuer l'incertitude et de promouvoir la protection, y compris en garantissant que ces titres de séjour :
 - soient accessibles non seulement à l'initiative des forces de l'ordre ou des agents sociaux, mais aussi à la suite d'une demande directe de la victime au moyen d'une procédure simple et claire ;
 - donnent accès aux services et au marché du travail, puissent être considérés comme une preuve de résidence régulière pour l'obtention de statut requérant une résidence prolongée sur le territoire, et puissent être convertis en un statut plus stable fondé sur des critères clairs (il s'agira ici d'une mesure corrective évitant une victimisation répétée, dans le cas où un statut de long terme n'aurait pas déjà été accordé).
- Encourager les poursuites pénales en cas d'infractions commises à l'encontre de personnes vulnérables en raison de leur statut irrégulier ou dépendant d'une personne tierce, *sans qu'elles deviennent dépendantes de la condamnation du responsable de l'infraction*.
- Interdire juridiquement toute application d'une loi migratoire à l'encontre d'une personne s'étant présentée (en qualité de témoin ou de victime) pour signaler une infraction ou pour demander une protection après avoir été victime d'une infraction (« pare-feu »), et créer des mesures de protection visant à garantir que les données personnelles obtenues grâce à la coopération de ces victimes ou témoins avec la justice pénale ne puissent pas être réutilisées à des fins de contrôles migratoires.
- Interdire l'émission d'une décision de retour à toute personne ayant porté plainte, que ce soit au moment du dépôt de plainte, au cours des procédures pénales ou après leur résolution. Ce point est primordial pour favoriser la responsabilité et l'accès à la justice, et pour diminuer le pouvoir des responsables de l'infraction qui menacent leurs victimes d'expulsion.
- Garantir que les personnes qui portent plainte soient éligibles, indépendamment de leur statut migratoire, à demander un titre de séjour dont l'octroi est régulé par la législation nationale, au-delà des permis spécifiques aux victimes (par exemple pour des raisons professionnelles, familiales, humanitaires, pour leurs études ou pour leur protection).

5 Pour favoriser la protection, les titres de séjour spécifiques aux victimes de la criminalité devraient être ouverts à un large éventail d'infractions, afin de refléter une approche véritablement axée sur la protection.

Les États membres devraient :

- Modifier leur législation nationale relative aux titres de séjour spécifiques aux victimes de la criminalité afin de combler les vides juridiques existants en matière de protection et d'éviter une approche fragmentée, fondée sur des définitions restrictives du statut de victime ;
- Garantir que l'application de la législation relative aux titres de séjour spécifiques aux victimes de la criminalité n'accroisse pas la détresse des victimes en leur imposant des conditions ou des procédures onéreuses et difficilement réalisables.



PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Rue du Congrès / Congresstraat 37-41, boîte postale 5
1000 Bruxelles

Belgique

Téléphone : +32/2/210 17 80

Fax : +32/2/210 17 89

info@picum.org

www.picum.org