



## RESUMÉ

MOINS DE TRAUMAS, PLUS DE DROITS :  
COMMENT GARANTIR LA SÉCURITÉ,  
LA PROTECTION ET L'ACCÈS À LA  
JUSTICE DES PERSONNES EN SÉJOUR  
PRÉCAIRE AU SEIN DE L'UE ?

 **PICUM**

PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON  
UNDOCUMENTED MIGRANTS

# RÉSUMÉ

## Les répercussions d'un statut de séjour précaire sur la sécurité et sur l'accès à la justice

Puisque la migration dite irrégulière est pénalisée, les personnes sans papiers craignent les interactions avec les autorités publiques (notamment avec les forces de l'ordre) en raison de la possibilité qu'elles soient placées en détention ou qu'on leur ordonne de quitter le territoire. Cette méfiance est accrue par les politiques et la surveillance mises en place à l'encontre des personnes migrantes et des minorités. La détention et l'expulsion de personnes qui ont subi des atteintes à leurs droits et des mauvais traitements sont des formes de préjudices secondaires. L'échec systématique de l'État à reconnaître des atteintes portées à des victimes sans papiers, à enquêter sur ces affaires et à y apporter des solutions leur retire la possibilité de faire accepter l'existence de ces violations et de demander réparation.

## La sécurité et l'accès à la justice des personnes sans papiers selon la législation européenne

Dans ce contexte, il est important de garder en tête que la législation européenne a mis en place des protections à l'intention des personnes sans papiers victimes d'atteintes à leurs droits.

➤ La **directive européenne sur les droits des victimes**<sup>1</sup>, adoptée en 2012, existe en parallèle d'autres textes législatifs importants en matière de droits des personnes sans papiers victimes d'abus<sup>2</sup>, ce qui crée un système de normes communes pour l'ensemble des États membres de l'UE<sup>3</sup> sur les droits des victimes face à la criminalité. Cette directive est primordiale pour les personnes sans papiers, car elle privilégie explicitement la sécurité et la protection des personnes par rapport aux mesures d'application des lois relatives à leur statut migratoire. Bien qu'elle ne garantisse pas de résoudre le problème de statut migratoire d'une personne sans papiers, elle impose aux États de prendre les mesures nécessaires pour garantir que les droits accordés ne dépendent pas

La normalisation des violations des droits est l'un des obstacles les plus ancrés à l'amélioration des conditions de travail, de la sécurité et de la protection des personnes avec un statut migratoire précaire. Une situation instable ou irrégulière engendre un déséquilibre des pouvoirs, qui génère à son tour un risque accru d'exploitation au travail, dans les relations personnelles et dans d'autres aspects de la vie, car l'État est considéré comme privilégiant le statut au travail décent et à la sécurité. Cette perception est utilisée pour contraindre et contrôler les personnes, ce qui augmente le risque de dépendance économique, de pauvreté et d'atteintes aux droits.

d'un statut administratif, ni de la nationalité de la victime. La directive reconnaît que les victimes d'une nationalité autre que celle de l'État dans lequel elles se trouvent courent « un risque particulièrement élevé de préjudice et pourraient par conséquent avoir besoin d'un soutien spécialisé et d'une protection juridique. Elle garantit à toutes les victimes un accès à des services d'aide gratuits et confidentiels, même si elles choisissent de ne pas porter plainte.

L'année 2020 a vu le développement d'un cadre législatif permettant de clarifier davantage les droits des personnes sans papiers victimes de violations, et d'améliorer leur concrétisation à l'avenir.

➤ La **stratégie de l'UE en matière de droits des victimes (2020-2025)**<sup>4</sup> comprend une section dédiée aux moyens d'agir donnés aux victimes en créant « un environnement sûr leur permettant de dénoncer les infractions ». Elle reconnaît l'existence de plusieurs catégories de « victimes vulnérables », dont les personnes sans papiers qui « peuvent avoir des difficultés d'accès à la justice » à cause du risque d'expulsion encouru si elles signalent les mauvais traitements subis. Avec cette stratégie, la Commission européenne réaffirme l'applicabilité de la directive sur les droits des victimes à toutes les

1 [Directive 2012/29/EU](#) du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil (« directive sur les droits des victimes »).

2 Concernant par exemple les victimes de la traite (directive 2004/81/EC), de discrimination illégale (directive 2000/43/EC) ou de violations de leurs droits dans le cadre de leur travail (directive 2009/52/EC).

3 À l'exception du Danemark, le seul État membre de l'UE qui a choisi de ne pas adopter cette directive.

4 [Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Stratégie de l'UE relative au droit des victimes \(2020-2025\)](#).

victimes, indépendamment de leur statut migratoire, et s'engage à évaluer les outils disponibles à l'échelle européenne afin d'améliorer la signalisation des infractions et l'accès des personnes migrantes qui en sont victimes à des services d'aide, indépendamment de leur statut migratoire, notamment par l'échange de bonnes pratiques entre États membres et la proposition d'un nouveau texte législatif en 2022.

➤ La **stratégie en matière d'égalité de genre (2020-2025)** promet d'intégrer une dimension relative à l'égalité dans chaque domaine politique de l'UE<sup>5</sup> et est particulièrement axée sur les violences à l'encontre des femmes et des filles, un thème que la Commission a déclaré considérer comme prioritaire.<sup>6</sup> La Commission a comme objectif de débloquer les négociations au sein du Conseil de l'UE, car elles empêchent l'Union de devenir membre à part entière de la Convention d'Istanbul (Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique), ou à défaut de présenter des propositions législatives en 2021 afin de combler les manquements de la législation européenne actuelle relative aux violences à l'encontre des femmes et des filles. Au vu de l'ampleur de la Convention d'Istanbul (elle est axée sur la prévention et sur l'ouverture de nouvelles possibilités pour les minorités, sur la lutte contre les stéréotypes et sur la mise à disposition d'un soutien général et non discriminant pour les femmes qui ont survécu à des actes de violence) et de son contenu inclusif, qui concerne toutes les femmes indépendamment de leur statut, cela ouvre une nouvelle fois la possibilité de créer des fondations pour une législation européenne qui clarifie et renforce les droits des personnes sans papiers, notamment lorsqu'il s'agit de femmes et de filles.

➤ Le **plan d'action de l'UE contre le racisme** a été lancé en septembre 2020 et cible le racisme et les discriminations raciales en Europe.<sup>7</sup> Il reconnaît et propose des réponses aux préoccupations relatives aux relations entre les entités de maintien de l'ordre et les minorités, et il aborde également le problème du profilage discriminatoire. Le plan d'action indique que la Commission publiera un rapport en 2021 au sujet de la mise en place de la directive sur l'égalité raciale (2000/43/CE), qui interdit la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique dans les

domaines (entre autres) de l'emploi et du travail, de l'éducation, de la protection sociale et des services publics, y compris en matière de logement. En particulier, la directive sur l'égalité raciale n'aborde pas les discriminations perpétrées par les autorités responsables de l'application des lois, et l'article 3(2) crée un vide juridique problématique au sujet des discriminations fondées sur la nationalité. En 2022, la Commission étudiera de possibles propositions législatives afin de répondre aux manques et de renforcer le rôle et l'indépendance des entités nationales chargées de garantir le respect des droits des victimes de discriminations.

## Des changements concrets : de la politique à la pratique

En passant de la politique à l'obtention d'une sécurité, d'une protection et d'une justice véritables pour les personnes sans papiers victimes d'infractions, il est nécessaire de prendre les mesures suivantes :

1. garantir l'accès de toutes les victimes d'infractions sans papiers à des services de soutien et de protection, conformément à la définition de « victime » établie par la directive sur les droits des victimes, et s'assurer qu'elles ne soient pas limitées par des situations non prévues par la directive (par exemple, être victime d'un certain type d'infraction ou accepter de coopérer avec les autorités lors d'une enquête pénale) ;
2. mettre en place des mesures qui suppriment le risque d'expulsion pour les personnes sans papiers victimes d'infractions si elles interagissent avec les forces de l'ordre ou avec toute autre personne du système judiciaire pénal ou du tribunal du travail, y compris par la création de « pare-feux » qui limitent la collaboration des services d'application des lois avec les autorités migratoires au sujet des victimes, et par l'encouragement au recours à des organisations non gouvernementales locales pour qu'elles agissent en tant que médiatrices ; et
3. adopter une approche générale de l'accès à la justice qui encourage l'obligation de rendre des comptes et la reconnaissance du préjudice, y compris au moyen de procédures civiles<sup>8</sup>, d'organismes sur la promotion de l'égalité, de la justice réparatrice et de stratégies locales qui s'axent autour des intérêts de la victime.

5 Commission européenne, 5 mars 2020, « La stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes: Vers une Union de l'égalité »

6 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Une Union de l'égalité : stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025 ; Ursula von der Leyen, *Une Union plus ambitieuse : mon programme pour l'Europe. Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024.*

7 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Une Union de l'égalité : plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025

8 Cela doit inclure, le cas échéant, le recours à des tribunaux de prud'hommes ou de travail et à des mécanismes de plaintes non judiciaires (adressées par exemple à l'inspection du travail). Voir PICUM (2020), *Tous les travailleurs sont égaux : Comment garantir l'accès à la justice des travailleurs migrants sans papiers.*

# RECOMMANDATIONS À L'UE

Les toutes premières stratégies de l'UE en matière de droits des victimes et d'égalité de genre ainsi que son premier plan d'action contre le racisme, adoptés tous trois en 2020, ouvrent la possibilité de réaffirmer les droits des personnes sans papiers à la sécurité, à la protection et à la justice, et de clarifier les sortes de politiques et de pratiques nécessaires pour faire progresser concrètement ces droits. À ces fins, nous recommandons que l'UE :

## 1 **Établisse un groupe de travail sur le renforcement du respect des droits des personnes sans papiers victimes d'infractions**

La plateforme européenne sur les droits des victimes regroupant de nombreux acteurs concernés devrait ajouter à son agenda la mise en place d'un groupe de travail sur le renforcement de l'application de l'article 1 de la directive sur les droits des victimes. Il pourrait donner ses recommandations quant à l'identification d'outils européens adaptés, la promotion de l'échange de bonnes pratiques entre États membres et le traitement de propositions législatives, si nécessaire, d'ici 2022 (conformément aux engagements de la stratégie de l'UE en matière de droits des victimes).

## 2 **Comble les manques dans la législation européenne relative à la lutte contre le racisme, afin d'y aborder le profilage et les comportements discriminatoires des forces de l'ordre**

Dans le cadre de la prochaine évaluation de la mise en place de la directive sur l'égalité raciale par l'UE et afin d'identifier les points faibles du cadre juridique européen en matière de lutte contre le racisme, en vue d'en faire les fondements de nouvelles propositions législatives, une attention particulière devrait être portée au rôle des acteurs de l'application des lois dans la perpétuation des discriminations systémiques à l'encontre des minorités raciales et ethniques. Leur rôle dans la réalisation de contrôles d'identité et dans l'application de politiques migratoires au moyen de profilages illégaux et d'autres approches problématiques, ainsi que les violences perpétrées à l'encontre de personnes migrantes aux frontières des États membres et au sein de leur territoire sont deux aspects qui devraient être examinés avec la plus grande attention, et les vides juridiques relatifs à la protection de l'article 3(2) devraient être comblés.

## 3 **Propose une législation européenne relative aux violences à l'encontre des femmes et des filles qui concerne explicitement toutes les femmes, indépendamment de leur statut**

Toute proposition législative visant à renforcer les actions de l'UE pour lutter contre les violences à l'encontre des femmes et des filles devrait refléter l'approche large et inclusive de la Convention d'Istanbul, en portant toute l'attention nécessaire à la prévention des violences et en garantissant l'accès à des services et à des soutiens complets pour toutes les femmes et en exigeant explicitement d'être appliquée sans aucune forme de discrimination que ce soit, y compris fondée sur le statut administratif ou sur le statut migratoire. Conformément à l'article 59, de telles propositions devraient également inclure l'octroi de titres de séjour aux personnes victimes de violences, en fonction de leur situation personnelle et sans se limiter aux personnes ayant participé ou coopéré à une enquête pénale.

#### **4 Renforce et soutienne des approches axées sur les victimes et visant à faire reconnaître les infractions commises et à demander des comptes**

Le développement de propositions législatives et de politiques relatives aux droits des victimes et aux violences à l'encontre des femmes devrait être axé sur la reconnaissance des torts subis et sur la réparation de ces torts par le biais d'approches centrées sur la victime (y compris pour les procédures civiles, les médiations et d'autres schémas de justice réparatrice ou transformatrice), plutôt que sur le renforcement de la réponse apportée par le système pénal aux représailles, car cela nuit souvent aux groupes criminalisés, comme les personnes avec un statut précaire, au lieu de les protéger.

#### **5 Réaffirme la nécessité de dissocier les réponses à l'immigration des mécanismes en faveur de la protection, du soutien et de la justice, afin de garantir le respect des droits des victimes (ces droits étant inconditionnels)**

Toute proposition de texte législatif relatif au signalement sûr et aux droits des victimes sans papiers devrait réaffirmer la priorité accordée à la sécurité par rapport au contrôle migratoire, afin d'appliquer la directive sur les droits des victimes et d'assurer aux victimes sans papiers un recours effectif tel qu'il est garanti par la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Les propositions de ce type devraient être accompagnées de lignes directrices pour soutenir une application solide et fondée sur des faits. Conformément à la directive sur les droits des victimes, les États membres devraient être encouragés (par des textes législatifs lorsque la situation s'y prête) à adopter des mesures afin que les victimes d'infractions sans papiers puissent avoir accès à des services de soutien et de protection, sans être limitées par des restrictions relatives aux aides apportées aux victimes de certains types d'infractions ou à leur volonté de coopérer avec les autorités.

#### **6 Étudie et propose des solutions investissant le lien entre inégalités raciales et politiques européennes, y compris en examinant le processus de création de politiques spécifiques**

La task force de l'UE sur l'égalité devrait, en parallèle au plan d'action contre le racisme, évaluer le lien entre migration et racisme, notamment sur les façons dont les politiques européennes actuelles pourraient perpétuer les discriminations raciales. Elle devrait également développer des propositions concrètes pour intégrer un pan relatif à la justice raciale dans la création et l'évaluation des politiques de l'UE, notamment dans les domaines de la sécurité et de la migration.

Ce rapport a été rédigé par Alyna C. Smith, responsable de plaidoyer pour PICUM, et par Michele LeVoy, directrice de PICUM.

PICUM remercie les membres et les partenaires qui ont pris le temps de participer à ce rapport en proposant des exemples de pratiques pertinentes sur le sujet. Il s'agit notamment de Mikel Araguás (SOS Racismo), Giovanna Bruno (Differenza Donna), Rian Ederveen (Stichting LOS), Ines Keygnaert (Université de Ghent), Irena Fercik Konecna (Comité international sur les droits des travailleuses et travailleurs sexuels en Europe), Lea Rakovksy (Ban Ying), Antonia Ávalos Torres (Mujeres Supervivientes) et Tania Vilkhova (Red Acoge). Nous remercions également Thomas MacPherson et Abigail Cardenas Mena, stagiaires à PICUM, pour leur aide précieuse au cours des étapes de recherche et de rédaction.

Traduction : Morgane Delage

Relecture : Eva M. Jiménez Lamas



Cette publication a été rendu possible grâce au support de :



Ce rapport a reçu un soutien financier du Programme européen pour l'emploi et l'innovation (EaSI) (2014-2020). Pour plus d'informations, voir l'onglet financement sur le site : <https://ec.europa.eu/social/>



**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

SIGRID RAUSING TRUST

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

© PICUM, février 2021

MOINS DE TRAUMAS, PLUS DE DROITS : COMMENT GARANTIR LA SÉCURITÉ, LA PROTECTION ET L'ACCÈS  
À LA JUSTICE DES PERSONNES EN SÉJOUR PRÉCAIRE AU SEIN DE L'UE ?



PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON  
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Rue du Congres / Congresstraat 37-41, post box 5  
1000 Brussels

Belgium

Tel: +32/2/210 17 80

Fax: +32/2/210 17 89

[info@picum.org](mailto:info@picum.org)

[www.picum.org](http://www.picum.org)