



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

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

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	4
RECOMMANDATIONS À L'UE :	6
INTRODUCTION : LES RÉPERCUSSIONS LIÉES AU STATUT MIGRATOIRE PRÉCAIRE SUR LA SÉCURITÉ ET SUR L'ACCÈS À LA JUSTICE.....	8
I. LA SÉCURITÉ ET L'ACCÈS À LA JUSTICE DES VICTIMES SANS PAPIERS SELON LA LÉGISLATION EUROPÉENNE.....	11
1. La directive de l'UE sur les droits des victimes	11
2. La stratégie de l'UE en matière de droits des victimes.....	14
3. La stratégie de l'UE en matière d'égalité de genre.....	16
4. Le plan d'action de l'UE contre le racisme	18
II. DES CHANGEMENTS CONCRETS : DE LA POLITIQUE À LA PRATIQUE	20
1. Garantir l'accès de toutes les victimes d'infractions sans papiers à des services de soutien et de protection.....	22
2. Mettre en place des mesures qui favorisent l'accès à la justice sans risquer l'expulsion.....	27
3. Permettre l'accès à des procédures qui favorisent l'obligation de rendre des comptes et la reconnaissance des torts subis.....	36
CONCLUSION	37

LISTE DES ENCADRÉS

ENCADRÉ 1	Les centres de prise en charge des violences sexuelles (CPVS) en Belgique : des soins complets pour toutes les victimes de violences sexuelles, indépendamment de leur statut	23
ENCADRÉ 2	Leçons de l'autre bout du monde – Le U-visa et le T-visa pour les victimes de la criminalité aux États-Unis	26
ENCADRÉ 3	Cartes d'identité municipale dans les villes des États-Unis.....	28
ENCADRÉ 4	Les mesures de signalement sûr aux États-Unis, aux Pays-Bas et en Espagne	30
ENCADRÉ 5	Le soutien et l'accompagnement complets des personnes sans papiers ayant survécu à une infraction	32
ENCADRÉ 6	Initiatives menées au Royaume-Uni par des travailleuses et travailleurs du sexe afin de soutenir le signalement sûr	34
ENCADRÉ 7	Le recours à la justice restauratrice pour aider des personnes migrantes victimes de discriminations et de violences – exemples suisses et espagnols	35

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**¹, adoptée en 2012, existe en parallèle d'autres textes législatifs importants en matière de droits des personnes sans papiers victimes d'abus², ce qui crée un système de normes communes pour l'ensemble des États membres de l'UE³ 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)**⁴ 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'UE⁵ 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.⁶ 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.⁷ 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 civiles⁸, 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.

INTRODUCTION : LES RÉPERCUSSIONS LIÉES AU STATUT MIGRATOIRE PRÉCAIRE SUR LA SÉCURITÉ ET SUR L'ACCÈS À LA JUSTICE

La criminalisation de l'immigration irrégulière n'est pas simplement une question politique : elle a des répercussions sur la sécurité et sur le bien-être de millions de personnes avec un statut migratoire précaire en Europe⁹, ce qui, d'une part, les rend vulnérables aux mauvais traitements et à l'exploitation, et, d'autre part, restreint grandement leurs possibilités d'obtenir soutien et réparations.

En juillet 2020, à la suite d'une enquête menée conjointement avec la plateforme journalistique Lighthouse Reports, le journal allemand Der Spiegel et Médiapart et au cours de laquelle des dizaines d'ouvriers agricoles ont été interrogés à travers l'Europe (nombre d'entre eux n'ayant pas de papiers), Euronews a indiqué les faits suivants :

Ils décrivent des heures non payées, des difficultés d'accès à l'eau et à des protections individuelles face au coronavirus et des cas d'évanouissement et de vomissement pour cause d'épuisement. Ils nous ont montré les hébergements épouvantables dans lesquels ils résident et relaté des cas d'agressions verbales, physiques et sexuelles.¹⁰

Les personnes avec un statut précaire qui travaillent dans d'autres secteurs que celui de l'agriculture sont également touchées. Un rapport de 2018 publié par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) aborde les violations systémiques subies à travers l'Europe par les femmes dans le domaine du travail domestique. Il répète la conclusion de la FRA dans un précédent rapport selon laquelle « l'exploitation des femmes migrantes dans la sphère domestique est si répandue qu'elle n'est souvent pas perçue comme une violation des droits humains »¹¹.

En effet, la normalisation des violations des droits est l'un des obstacles majeurs 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 irrégulière¹² 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.

- 9 En 2009, le projet *Clandestino* a publié des estimations plancher et plafond du nombre de personnes en situation irrégulière, tout en soulignant le manque de données et d'estimations fiables et les difficultés méthodologiques importantes qui se posent dans le cadre d'une telle étude. L'estimation agrégée pour les 27 États membres de l'UE en 2008 allait de 1,9 million à 3,8 millions de personnes migrantes sans papiers. Ces données, ainsi que les rapports et les mises à jour disponibles, sont en ligne à l'adresse suivante : <http://irregular-migration.net/>. La fiabilité des données a été remise en question dans le cadre de la tentative récente (2019) du Pew Research Center pour mettre à jour ces chiffres ; en effet, ces nouvelles estimations incluent les personnes demandeuses d'asile et celles qui bénéficient de différents statuts pour résider légalement dans un État membre, sans statut migratoire irrégulier.
- 10 Anelise Borges et Natalie Huet, 22 juillet 2020, « Fermes et abattoirs : ces travailleurs invisibles et exploités qui nourrissent l'Europe », *Euronews*.
- 11 FRA (2018), *Out of sight: migrant women exploited in domestic work*, à propos de : FRA (2015), *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*.
- 12 Dans ce rapport, lorsque nous écrivons qu'une personne a un « statut migratoire précaire », nous parlons de quelqu'un qui a le droit de séjourner ou de travailler sur le territoire d'un État mais dont le droit est fragile, au point d'être soumis à des facteurs tels que la durée d'un certain contrat de travail ou d'un contrat à durée déterminée, ou la poursuite d'une relation conjugale. Néanmoins, nous utilisons les termes « statut irrégulier », « statut précaire » et « sans papiers » de manière interchangeable, car ils ont un lien causal avec un ensemble de difficultés similaires. En outre, ces catégories sont souvent souples et la complexité des lois migratoires peut être telle qu'une personne ne connaît pas toujours son statut à un certain moment.

En parallèle, puisque la migration irrégulière est pénalisée, les personnes sans papiers craignent les interactions avec les autorités publiques¹³ (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 aggravée par la surveillance accrue et l'augmentation des politiques relatives aux personnes migrantes et aux minorités, ce qui accentue le sentiment d'insécurité et les préoccupations en matière de profilage ethnique et discriminatoire.¹⁴ Selon un rapport de 2017 publié par le Réseau européen contre le racisme (ENAR) :

Des organisations de la société civile ont souligné que dans de nombreux cas [de contrôles au faciès signalés autour des frontières], des personnes de couleur étaient contrôlées par la police parce qu'elles étaient perçues comme des migrants sans papiers, sans autre raison que leur physique « d'apparence étrangère », indépendamment de leur véritable statut migratoire et/ou de leur nationalité. Outre les contrôles au faciès réalisés dans le cadre migratoire, des pratiques discriminatoires fondées sur (une présomption) de couleur de peau, de milieu culturel et de religion ont été signalées à l'occasion de contrôles de routine effectués dans la rue ou dans des lieux publics par la police en Allemagne, en Autriche, en Belgique, à Chypre, en Espagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni¹⁵.

En juillet 2020, sept *Carabinieri* de la caserne de Levante à Piacenza, c'est-à-dire sept gendarmes nationaux italiens, ont été arrêtés puis inculpés de plusieurs

infractions dont des arrestations illégales, des actes de tortures, de graves violences physiques, des abus de pouvoir et des détournements de fonds. L'une de leurs victimes présumées, un jeune Marocain, a dénoncé son arrestation et son inculpation illégales qui, selon lui, constituaient des représailles pour son refus de vendre des stupéfiants pour le compte de ces gendarmes, même après des passages à tabac. Après avoir purgé sa peine, le jeune homme a été placé en détention en raison de son manque de papiers. Il y est resté pendant plusieurs mois¹⁶. Parmi d'autres affaires de violences présumées commises dans la caserne de Levante¹⁷, une femme trans dit avoir été sexuellement agressée par un gendarme qui lui a fait du chantage : si elle lui résistait, elle serait renvoyée au Brésil sans espoir de revenir un jour en Italie¹⁸.

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, et l'échec systématique de l'État à reconnaître des atteintes portées à des personnes avec un statut précaire, à enquêter sur ces affaires et à y apporter des solutions est un déni du droit à un recours effectif¹⁹.

Dans ce contexte, il est particulièrement important de mentionner la directive sur les droits des victimes de 2012²⁰, qui établit un ensemble de droits communs à toutes les victimes de crime. Elle vient compléter les textes législatifs européens relatifs à la protection des victimes de traite des êtres humains²¹, des victimes de discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique²² et des victimes de violations du droit

- 13 Pour lire une analyse sur l'accès des travailleurs sans papiers à des mécanismes nationaux de plaintes judiciaires et non judiciaires en cas de violation du droit du travail, voir PICUM (2020), [Tous les travailleurs sont égaux : Comment garantir l'accès à la justice des travailleurs migrants sans papiers ?](#)
- 14 Statewatch (2019), [Protection des données, application des lois migratoires et droits fondamentaux : quelles sont les conséquences des régulations de l'UE en matière d'interopérabilité pour les personnes en situation irrégulière ?](#)
- 15 ENAR (2017), [Racism and Discrimination in the Context of Migration in Europe: ENAR Shadow Report 2015-2016](#). En mai 2020, le défenseur des droits français a publié un avis estimant qu'il existait une « discrimination systémique » dans les contrôles d'identité abusifs et relevant du harcèlement réalisés par la police à l'encontre de jeunes d'ascendance nord-africaine dans un arrondissement de Paris. Cette décision fait suite à une plainte déposée par un groupe de jeunes pour violences policières subies entre 2013 et 2015. Voir Fanny Marlier, 2 juin 2020, « [Le Défenseur des droits dénonce des violences policières « discriminatoires systémiques](#) », *Les Inrockuptibles*.
- 16 « "Non ne potevo più dei modi di Montella", Le parole del giovane da cui è partita l'Odysseus », *Libertà*.
- 17 Raniero Altavilla, 26 juillet 2020, « [Parla il marocchino vittima dei cc di Piacenza: 'Mi misero la droga in tasca'](#) », *TGLa7*.
- 18 26 juillet 2020, « [Caserma Piacenza, una trans brasiliana: "Minacciata, costretta a far sesso e picchiata"](#) », *Sky tg24*.
- 19 En 1985, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir : [Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir](#), adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 40/34 du 29 novembre 1985. Le livret qui accompagne cette déclaration établit un lien direct entre l'absence de respect et de reconnaissance des torts causés à une victime et les préjudices secondaires. Voir : Bureau de contrôle des drogues et de la révention du crime (1999), *Handbook on Justice for Victims*.
- 20 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 »).
- 21 Directives 2004/81/CE et 2011/36/UE du Conseil.
- 22 Directive 2000/43/CE du Conseil (« directive sur l'égalité raciale »).

du travail²³. Néanmoins, elle se démarque par son application explicite à toutes les victimes, sans aucune discrimination, « *y compris fondée sur le statut de résident* », qui se voient garantir ces droits sans conditions et par un texte totalement distinct du cadre juridique européen relatif à l'application des lois migratoires.

Les États membres avaient jusqu'au mois de novembre 2015 pour transposer la directive sur les droits des victimes dans leur droit interne. Selon une étude de 2019 de l'université d'Oxford portant sur l'application de cette directive en Belgique, en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas, seul ce dernier État avait pris des mesures pour appliquer la directive de manière à tenir explicitement compte des victimes sans papiers (voir la section « La directive européenne sur les droits des victimes », ci-dessous)²⁴.

Depuis 2015 et plus particulièrement au cours de la seule année 2020, plusieurs choses ont changé dans des politiques européennes en lien avec les droits des

personnes sans papiers victimes d'infractions. Ces développements ne signifient pas que leur situation s'est immédiatement améliorée ni qu'ils ont été accompagnés d'un adoucissement de l'approche dure relative aux migrations irrégulières qui continue de régner sur les politiques européennes²⁵. Cependant, ils donnent l'espoir de voir une plus grande reconnaissance des droits par la législation européenne, et ainsi un signalement accru de l'incohérence entre cette approche majoritaire et les grandes valeurs de l'UE.

La première partie du présent rapport décrit ces développements ainsi que leurs conséquences potentielles sur les droits des personnes sans papiers. La seconde partie porte sur des réflexions visant à guider leur application afin de réaliser des avancées pratiques ; pour ce faire, elle étudie des initiatives de différents États en fonction de leur contexte national. Ce rapport propose également plusieurs recommandations d'actions.

23 Directive 2009/52/CE du Conseil.

24 COMPAS : Oxford (2019), « Safe reporting" of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the USA and Europe ».

25 PICUM (2020), More detention, fewer safeguards: How the new EU Pact on Migration and Asylum creates new loopholes to ignore human rights obligations

I. LA SÉCURITÉ ET L'ACCÈS À LA JUSTICE DES VICTIMES SANS PAPIERS SELON LA LÉGISLATION EUROPÉENNE

1. La directive de l'UE sur les droits des victimes

La directive de l'UE sur les droits des victimes²⁶ a été adoptée en 2012 et établit des normes communes à tous les États membres de l'UE²⁷ en matière de droits des victimes d'actes criminels de la criminalité. Elle donne une large définition du terme « victime » : selon ce texte, il s'agit de « toute personne physique ayant subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique, mentale, ou émotionnelle ou une perte matérielle, qui a été directement causé par une infraction pénale ».

Selon l'article 1, « les droits énoncés dans la présente directive s'appliquent aux victimes de manière non discriminatoire, y compris en ce qui concerne leur statut de résident » (les derniers mots ont été mis en italiques par nos soins). La fin de cette phrase exprime explicitement ce qui était resté implicite dans la demande d'une mise en œuvre non discriminatoire : les droits des victimes de crimes ne peuvent pas être déniés à une personne en raison de son statut de résident, ou de l'absence d'un tel statut. Cette directive est primordiale pour les personnes sans papiers sur le territoire européen, car elle privilégie clairement la sécurité et la protection des personnes par rapport aux mesures d'application des lois relatives à leur statut migratoire.

Le document d'orientation officiel [en anglais] qui accompagne la directive souligne l'obligation des États membres à s'assurer que « les droits établis dans cette directive ne dépendent pas de l'existence d'un éventuel statut de résident légal de la victime sur leur territoire, ni de la citoyenneté ou de la nationalité de la victime »,

mettant ainsi en lumière l'importance particulière d'une application égale de ces droits dans le cadre d'infractions racistes et xénophobes inspirées par la haine et de violences fondées sur le genre commises à l'encontre de personnes migrantes et sans papiers²⁸. La directive reconnaît que les victimes qui n'ont pas la nationalité de l'État où l'infraction a été commise sont « particulièrement vulnérables » ou exposées « à un risque particulièrement élevé de préjudice », et qu'elles pourraient par conséquent avoir besoin d'un soutien spécialisé et d'une protection juridique qui « pourraient comprendre la mise à disposition d'un refuge et d'un hébergement sûr, d'une assistance médicale immédiate, l'orientation vers des examens médicaux et médico-légaux afin de rassembler des éléments de preuve en cas de viol ou d'agression sexuelle, l'assistance psychologique à court et long terme, les soins en traumatologie, les conseils juridiques, les services d'un avocat et les services spécifiques de soutien aux enfants, victimes directes ou indirectes » (considérant 38).

En revanche, la directive ne garantit pas l'apport d'une solution à l'absence de statut administratif d'une victime sans papiers. Selon le considérant 10, la directive « ne porte pas sur les conditions de séjour des victimes de la criminalité sur le territoire des États membres ». Bien que les États membres devraient « prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les droits énoncés dans la présente directive ne soient pas subordonnés au statut de résident de la victime sur leur territoire ni à sa citoyenneté ou sa nationalité », le signalement d'une infraction ou la participation à une procédure pénale « ne confèrent aucun droit en ce qui concerne le statut de résident de la victime ».

26 [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 »).

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

28 Commission européenne, DG Justice Guidance Document related to the transposition and implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, December 2013.

La directive ne porte pas simplement sur les droits des victimes dans le cadre d'une procédure pénale ; elle établit également une obligation de leur ouvrir un accès à des services de soutien gratuits et confidentiels, y compris en matière émotionnelle et psychologique, ainsi qu'à des conseils sur les problèmes financiers et pratiques découlant de l'infraction et sur les risques et la prévention de la revictimisation. Conformément à la directive sur les droits des victimes, il n'est *pas* nécessaire de déposer une plainte concernant une infraction pénale pour qu'une victime puisse se prévaloir de son droit à des services d'aide (article 8(5)). Néanmoins, le considérant 40 reconnaît le rôle de la police : « Bien que la fourniture d'un soutien ne devrait pas être subordonnée au dépôt par la victime d'une plainte concernant une infraction pénale auprès d'autorités compétentes telles que la police ou la gendarmerie, ces autorités sont souvent les mieux placées pour informer la victime des possibilités de soutien. »

La capacité des personnes sans papiers à interagir avec les forces de l'ordre sans crainte d'être confrontées à de la discrimination ou à des menaces de détention ou d'expulsion, ou avec d'autres entités qui fournissent les services et le soutien garantis par la directive, reste toutefois implicite et doit être considérée comme un pilier indispensable à l'efficacité de la directive concernant les personnes avec un statut irrégulier.

Le document d'orientation de la Commission européenne à l'attention des États membres a fourni des exemples d'États qui ouvrent des titres de séjour à certaines victimes de violences domestiques (voir ci-dessous la section « *Permis de séjour pour certaines victimes de la criminalité* »), ce qui donne quelques éléments concrets pour guider les États membres dans leur application de l'article 1. Néanmoins, l'absence de précision dans le texte de la directive elle-même à propos de son application pratique pour les victimes sans papiers pourrait avoir érigé un obstacle à l'obtention d'une législation nationale et d'une pratique adaptée.

Il est important de souligner que la directive sur les droits des victimes aborde uniquement les formes *pénales* de la victimisation. Par conséquent, sa portée est insuffisante pour atteindre les victimes des nombreuses formes de mauvais traitements systémiques subis par des victimes sans papiers qui ne sont pas reconnues comme relevant du droit pénal par le droit national. En parallèle, comme nous l'avons vu et comme nous l'aborderons plus loin, même dans le cas de violations des droits relevant du pénal (comme une occurrence grave d'exploitation au travail ou des violences domestiques), le système judiciaire pénal réussit rarement à protéger les personnes sans papiers, notamment à cause de la criminalisation du statut irrégulier et du rôle des forces de l'ordre dans l'application des lois migratoires. Les procédures civiles ancrées dans des groupes et des organisations de travailleurs sont souvent mieux adaptées face au contexte social dans lesquels les torts sont commis, et elles permettent également de fournir une meilleure forme de réparation aux victimes de ces torts.

La directive sur les droits des victimes instaure toutefois un cadre important pour le renforcement des droits des personnes sans papiers victimes d'infractions, en soulignant leur droit inconditionnel à la protection, au soutien et à la justice. En outre, bien que la définition d'une victime repose sur le caractère pénal du préjudice qu'elle a subi, ses droits au soutien et aux réparations ne sont pas limités aux seules possibilités ouvertes par le système judiciaire pénal. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le droit au soutien et aux services, par exemple, ne dépend pas d'un dépôt de plainte pour infraction pénale (article 8(5)) et, lorsque la situation s'y prête, les victimes ont le droit de recevoir des informations concernant les services de justice réparatrice, comme la médiation par une partie tierce, et d'y accéder (articles 4 et 12)²⁹.

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

29 Selon le considérant 46 : « Les services de justice réparatrice, tels que la médiation entre la victime et l'auteur de l'infraction, la conférence en groupe familial et les cercles de détermination de la peine, peuvent être très profitables à la victime mais nécessitent la mise en place de garanties pour éviter qu'elle ne subisse une victimisation secondaire et répétée, des intimidations et des représailles. Par conséquent, ces services devraient accorder la priorité aux intérêts et aux besoins de la victime, à l'indemnisation du préjudice qu'elle a subi et à la prévention de tout nouveau dommage. Des éléments tels que la nature et la gravité de l'infraction, le niveau du traumatisme occasionné, la violation répétée de l'intégrité physique, sexuelle ou psychologique de la victime, les déséquilibres dans les rapports de force, l'âge, la maturité ou la capacité intellectuelle de la victime, qui pourraient limiter ou réduire son aptitude à décider en connaissance de cause ou compromettre une issue positive pour elle, devraient être pris en considération lorsqu'il s'agit de renvoyer une affaire aux services de justice réparatrice et durant ce processus de justice réparatrice. Les processus de justice réparatrice devraient, en principe, être confidentiels, sauf accord contraire entre les parties ou lorsque le droit national en décide autrement en raison d'un intérêt général supérieur. Certains éléments, tels que l'expression de menaces ou toute autre forme de violence commise durant le processus, peuvent être considérés comme exigeant d'être divulgués dans l'intérêt général. »

Dispositions clés de la directive de l'UE sur les droits des victimes

Toutes les victimes de la criminalité ont droit au respect, à la dignité et aux droits et services fondamentaux, indépendamment de leur statut de résident :

- Les droits énoncés dans cette directive s'appliquent sans discrimination aucune, à toutes les victimes de la criminalité, indépendamment de leur statut de résident (article 1)
- Toutes les victimes d'actes criminels ont le droit d'être traitées avec respect, tact et dignité par les autorités (article 1 et considérant 9)
- Des formations doivent être dispensées aux fonctionnaires, y compris aux agents de police et de gendarmerie et au personnel des tribunaux (liste non exhaustive), afin de traiter les victimes avec tact et de manière appropriée (article 25 et considérant 61)

Les victimes sans papiers ont le droit de connaître leurs droits et leur affaire d'une manière compréhensible pour elles, et de participer à la procédure pénale :

- Les victimes ont le droit de connaître leurs droits et leur affaire d'une manière compréhensible pour elles et de porter plainte dans une langue qu'elles comprennent, ou à défaut en bénéficiant d'une aide (article 3-7 et considérants 26 et 34)
- Les victimes ont le droit de recevoir sans retard inutile des informations relatives à leur affaire, à son avancée et à tout jugement définitif (article 6)
- Conformément au rôle qui leur est attribué dans la procédure pénale, les victimes ont le droit de bénéficier d'une interprétation gratuite et d'une traduction de toute information indispensable à l'exercice de ses droits durant la procédure pénale, à leur demande (article 7)
- Les victimes ont le droit de participer à la procédure pénale dans la mesure où le droit national le permet (articles 10,13 et 14 et considérants 34 et 47)

Les victimes sans papiers ont le droit de recevoir des informations et d'accéder à des services d'aide gratuits et confidentiels ainsi qu'à des mesures de protection, qu'elles aient ou non signalé l'infraction pénale :

- Les victimes ont le droit d'être rapidement informées des services d'aide qui leur sont accessibles (article 4, considérant 21)
- Les victimes ont droit à des évaluations personnalisées et à des mesures de protection spécifiques pour les plus vulnérables (articles 22-24, considérants 55-58)
- Les victimes ont le droit de bénéficier de services d'aide adaptés, gratuits et confidentiels, avant, pendant et après la procédure pénale (articles 8 et 9, considérant 37)
- Les victimes ont droit à des services d'aide, qu'une plainte ait été déposée ou non (article 8)
- Les victimes ont le droit d'être protégées des préjudices secondaires et de la revictimisation, par exemple au moyen d'injonctions temporaires et d'injonctions de ne pas faire (articles 18-21, considérants 52-54)

Autres textes législatifs de l'UE portant sur les droits des victimes sans papiers : la directive « sanctions », la directive contre la traite et la directive retour

La directive sur les droits des victimes est la pierre centrale de la législation européenne en matière de droits des victimes. Cependant, d'autres directives de l'UE portent ou ont des conséquences sur les droits des victimes sans papiers de la criminalité.

La **directive « sanctions »** (2009/52/CE) établit les règles qui régissent les pénalités encourues par des employeurs qui emploient des travailleurs sans papiers. De ce point de vue, il s'agit d'une extension du cadre juridique punitif de l'UE en matière d'immigration. Toutefois, la directive comprend aussi des dispositions qui protègent les droits des travailleurs sans papiers, par exemple en réitérant leur droit à toucher un salaire minimal. L'article 13 établit que chaque travailleur doit pouvoir accéder à des mécanismes efficaces de dépôt de plainte. « Les États membres veillent à ce qu'il existe des mécanismes efficaces à travers lesquels les ressortissants de pays tiers employés illégalement [sic] peuvent porter plainte à l'encontre de leurs employeurs, directement ou par l'intermédiaire de tiers désignés par les États membres, tels que les syndicats ou d'autres associations ou une autorité compétente de l'État membre, lorsque cela est prévu par la législation nationale. » Ainsi, conformément à la directive « sanctions », tous les travailleurs qui subissent une violation du droit du travail, que cette violation puisse être caractérisée ou non de « grave exploitation au travail », ont le droit d'accéder à des procédures efficaces pour obtenir réparation. Un accès restreint à la justice diminue le pouvoir de négociation des travailleurs avec leurs employeurs, et la possibilité de faire rendre des comptes aux employeurs peut empêcher l'escalade de l'exploitation. La FRA a demandé instamment aux États membres de privilégier le respect des droits fondamentaux par rapport aux questions migratoires et d'ouvrir un accès à « tous les mécanismes judiciaires ». ³⁰ L'article 13 indique également que, pour certaines infractions pénales, « les États membres définissent, dans le cadre de leur droit national, les conditions dans lesquelles ils peuvent délivrer, cas par cas, des titres de séjour d'une durée limitée, en fonction de la longueur des procédures nationales correspondantes, aux ressortissants de pays tiers intéressés », ce qui est comparable aux possibilités ouvertes par la législation européenne en matière de lutte contre la traite (abordée ci-dessous).

2. La stratégie de l'UE en matière de droits des victimes

Le 24 juin 2020, l'UE a publié sa première stratégie en matière de droits des victimes (2020-2025).³² L'un des piliers majeurs de cette stratégie est de « donner aux victimes de la criminalité des moyens d'agir », y compris en mettant en place « un environnement sûr leur permettant de dénoncer les infractions ». La stratégie reconnaît l'existence de plusieurs catégories de « victimes vulnérables », dont les personnes sans papiers :

Les migrants en situation irrégulière qui sont victimes de la criminalité sont souvent aussi dans une situation de vulnérabilité et peuvent avoir des difficultés d'accès à la justice. S'ils dénoncent une infraction à la police, ils peuvent être condamnés à rentrer dans leur pays d'origine. En vertu de la directive relative aux droits des victimes, ces droits s'appliquent aux victimes sans discrimination, indépendamment de leur statut de résident. Il en va de même pour les mineurs non accompagnés. Dans le cadre de la présente stratégie, la Commission évaluera quels outils juridiques et pratiques au niveau de l'UE pourraient améliorer la dénonciation des infractions et l'accès aux services d'aide pour les migrants victimes, indépendamment de leur statut de résident. En particulier, la Commission

30 FRA (2019), *Severe Labour Exploitation: Workers' Perspectives*.

31 Ibid.

32 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).

La **directive contre la traite** (2004/81/CE) concerne spécifiquement les titres de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite ou du trafic des êtres humains. Conformément à l'article 8, une personne victime de traite peut se voir octroyer un titre de séjour en fonction de certains critères (en plus de son agression), tels que sa volonté de coopérer avec les autorités et de rompre tout lien avec des responsables présumés de traite ou de trafic d'êtres humains. Les États membres ont la possibilité de renouveler le titre de séjour une fois que l'aide de la victime n'est plus nécessaire au bon déroulement de la procédure judiciaire. La directive 2011/36/UE est complémentaire de la directive 2004/81/CE contre la traite et définit un cadre juridique commun de prévention et de poursuites concernant la traite des êtres humains et la protection des victimes. Selon ce cadre juridique (considérant 18), les victimes sans papiers ont droit à une assistance et à une aide sans condition au moins pendant le délai de réflexion.

La **directive retour** (2008/115/CE) établit un ensemble de règles communes en matière de retour (ou expulsion) des personnes présentes de manière irrégulière sur le territoire européen. Elle est contraignante dans tous les États membres exceptés le Royaume-Uni et l'Irlande. Elle met en place, entre autres, des droits en matière de procédures et crée une obligation pour les États membres d'éviter les « vides juridiques », soit en procédant au retour d'une personne en séjour irrégulier, soit en lui octroyant un titre de séjour. Selon l'article 6(4) de la directive retour, les États membres peuvent « à tout moment » décider d'accorder un titre de séjour à une personne sans papiers pour des motifs charitables ou humanitaires. En outre, l'article 6(5) encourage les États membres à s'abstenir de prendre une décision de retour si une procédure d'octroi ou de renouvellement d'un titre de séjour est en cours. L'article 6(4) ne porte pas spécifiquement sur les victimes de la criminalité, mais leurs droits sont pertinents pour les arrestations et l'adoption d'une décision de retour, sur lesquelles porte l'ensemble de l'article 6. Le Manuel sur le retour, publié par la Commission européenne pour orienter les États membres dans leur application de la directive retour, indique clairement que les objectifs de la directive devraient être soupesés face à d'autres intérêts légitimes tels que « l'intérêt de l'État à lutter contre la criminalité ». Le manuel se réfère explicitement au document « Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations » de la FRA, qui recommande aux États de mettre en place des mécanismes permettant aux victimes et aux témoins de signaler une infraction sans crainte d'interpellation. La directive retour est étudiée par les législateurs de l'UE depuis septembre 2018, lorsque la Commission européenne a déposé une proposition de refonte de la directive retour. Un projet de rapport déposé par la députée et rapporteuse Tineke Strik a été publié en février 2020³¹, mais il n'a pas été adopté en session plénière à ce jour en raison de reports dus au COVID-19. Une refonte de la directive retour pourrait favoriser le signalement sûr, par exemple au sujet des capacités des États membres à accorder des titres de séjour (article 6.4) ou à s'abstenir de prendre une décision de retour (article 6.5).

encouragera l'échange de bonnes pratiques entre États membres en vue de supprimer le lien entre la dénonciation des infractions et la procédure de retour, sans compromettre l'efficacité de ces procédures³³.

Cette stratégie aborde directement un dilemme majeur qui se pose lors d'une interaction avec une personne sans papiers qui a été victime d'une infraction, c'est-à-dire le double rôle problématique qui est celui des forces de l'ordre dans de nombreux États membres : d'une part, elles doivent appliquer la législation relative à l'immigration et aux personnes sans papiers découvertes sur le territoire national, et d'autre part elles doivent

soutenir les victimes et leur ouvrir l'accès à des services d'aide, de protection et de justice. La priorité accordée à la première option entraîne une diminution systémique des recours à la seconde possibilité.

En vertu de la stratégie, la Commission européenne s'engage à évaluer les outils disponibles à l'échelle européenne pour « améliorer la dénonciation des infractions et l'accès aux services d'aide pour les migrants victimes », indépendamment de leur statut de résident, ainsi qu'à promouvoir des bonnes pratiques appliquées par les États membres. L'UE proposera en outre une nouvelle législation relative au signalement sûr avant 2022, si cela s'avérait nécessaire.

33 Il faut souligner que la stratégie inclut également les victimes en détention parmi les victimes dites « vulnérables » : « Les victimes de crimes commis en détention constituent un autre groupe de victimes en situation de vulnérabilité particulière. Selon l'Organisation mondiale de la santé, 25 % des détenus sont victimes de violences chaque année. Leur accès à la justice est souvent restreint. Ils sont isolés, stigmatisés et ont un accès limité à l'information. Dans le cadre de la présente stratégie, la Commission étudiera les moyens de fournir un soutien et une protection efficaces aux victimes en détention, tels que des protocoles pour la protection des victimes dans les prisons et des organismes indépendants chargés d'enquêter sur les crimes commis en détention. La Commission encouragera également la formation du personnel pénitentiaire dans le cadre de la future stratégie sur la formation judiciaire européenne. »

La stratégie est la pierre de touche des droits des victimes, ainsi qu'une plateforme sur les droits des victimes regroupant de nombreux acteurs qui soutient l'application de cette stratégie par le dialogue avec les autorités nationales compétentes et avec des organisations et des ONG qui travaillent dans le domaine des droits des victimes et qui fournissent des soutiens spécialisés. Par conséquent, elle représente un cadre important pour l'amélioration de la compréhension des droits des personnes sans papiers accordés par la directive sur les droits des victimes et pour des échanges concrets au sujet de mesures qui feraient progresser ces droits avec des organisations de la société civile qui travaillent régulièrement avec les groupes de personnes concernées. La stratégie établit également une fondation destinée à être étoffée par de nouveaux textes législatifs afin de clarifier, et même de renforcer, les droits des personnes sans papiers en Europe de manière à promouvoir leur sécurité, leur protection et leur accès à la justice.

3. La stratégie de l'UE en matière d'égalité de genre

Le 5 mars 2020, l'UE a adopté une stratégie qui « définit des mesures clés pour les 5 prochaines années et s'engage à veiller à ce que la Commission intègre une perspective d'égalité dans tous les domaines d'action de l'UE »³⁴. Les violences à l'encontre des femmes et des filles sont un axe important de cette stratégie et une priorité de la Commission³⁵, qui s'engage par exemple à faire progresser la lutte contre ces violences en dissipant le blocage politique au sein du Conseil de l'UE qui empêche l'Union européenne 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).

La Convention d'Istanbul, qui est entrée en vigueur le 1er août 2014, est le premier instrument juridique de lutte globale contre les violences à l'encontre des femmes et des filles. Les États qui choisissent de rejoindre cette convention doivent adapter leur droit interne à ses dispositions et vérifier qu'elle est appliquée sur leur territoire d'une manière qui bénéficie à toutes les femmes. En rejoignant la Convention d'Istanbul, les États acceptent des normes juridiquement contraignantes relatives à la prévention des violences à l'encontre des femmes et à la protection de leurs victimes. Ils acceptent également de garantir la disponibilité de services tels que

des permanences téléphoniques, des refuges, des soins médicaux, un soutien psychologique et une assistance juridique. En novembre 2020, 34 États avaient ratifié la Convention d'Istanbul (dont 21 États membres de l'UE), et 12 autres l'avaient signée.

Cette convention est très importante pour les femmes sans papiers et les femmes avec un statut précaire, car elle requiert explicitement d'être appliquée sans discrimination fondée sur le statut migratoire (article 4) et elle impose aux États de permettre aux femmes dont le statut dépend d'un conjoint ou d'un partenaire violent d'obtenir un titre de séjour indépendant. Les États doivent également accorder des titres de séjour renouvelables aux victimes lorsque cela s'avère nécessaire « au regard de leur situation personnelle » (article 59).

Le 4 mars 2016, la Commission européenne a proposé³⁶ que l'UE devienne partie à la Convention d'Istanbul, afin de bénéficier d'un mandat pour une meilleure collecte des données à l'échelle européenne sur l'ampleur et la nature des violences à l'encontre des femmes, et afin d'obliger l'UE à rendre des comptes à l'échelle internationale. L'UE a publié une feuille de route³⁷ détaillant son raisonnement en faveur de cette proposition. Le 13 juin 2017, l'Union européenne a signé la Convention d'Istanbul³⁸ en s'appuyant sur les décisions adoptées par le Conseil de l'UE le 11 mai 2017 et portant sur des articles liés à l'asile, aux personnes réfugiées, au refoulement et à la coopération en matière pénale. Cependant, le processus est bloqué au niveau du Conseil de l'UE à cause de différends opposant des États membres.

Si cet obstacle politique ne peut pas être surmonté, la Commission européenne présentera 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, ce qui reviendra à codifier certaines dispositions de la Convention d'Istanbul. Au vu de l'ampleur de cette convention (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.

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

35 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.*

36 Communiqué de presse, 4 mars 2016, *La Commission propose l'adhésion de l'Union à la convention internationale sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes.*

37 DG Justice, octobre 2015, *Roadmap: (A possible) EU Accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention).*

38 Communiqué de presse, 13 juin 2017, « L'UE signe la Convention d'Istanbul ».

Dispositions clés de la Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe

- Chacune et chacun détient le **droit fondamental** de vivre à l'abri de la violence, dans la sphère publique comme dans la sphère privée (article 4)
- La Convention doit être mise en œuvre **sans discrimination aucune**, y compris relativement au statut de personne migrante ou réfugiée (article 4)
- La fourniture de services **ne dépend pas de la volonté des victimes d'engager des poursuites ou de témoigner** contre l'auteur d'une infraction (article 18)
- Les États doivent veiller à ce que les femmes aient conscience et aient accès aux **mécanismes régionaux et internationaux de plaintes, individuelles et collectives, portant sur les violences qu'elles ont subies** (article 21)
- Les femmes ont droit à des **recours** civils (article 29) et à une **indemnisation** (article 30) versée par les auteurs d'une infraction, ainsi qu'à une indemnisation par l'État si cela s'avérait nécessaire
- Les femmes dont le statut de résident dépend de celui de leur conjoint ou de leur partenaire devraient avoir accès à un **permis de résidence autonome** ainsi qu'à la suspension des procédures d'expulsion initiées du fait que leur statut de résident dépend de celui de leur conjoint ou de leur partenaire (article 59)
- Les États ont l'obligation générale d'**empêcher les violences** par des mesures qui éradiquent les préjugés, les stéréotypes et les coutumes liées aux violences à l'encontre des femmes, par les campagnes publiques de sensibilisation, l'éducation et la formation de spécialistes en contact avec des victimes ou des auteurs d'infractions (articles 12 à 17)
- Les États ont l'obligation de **collecter régulièrement des données comparables et désagrégées** sur la nature et l'ampleur des violences à l'encontre des femmes, afin d'orienter les politiques et de suivre la mise en œuvre des mesures de lutte contre ces violences (article 11)
- Les États reconnaissent le rôle primordial des organisations non gouvernementales (ONG) et des organisations de la société civile dans l'aide et la fourniture de services aux victimes, et ils doivent appliquer des **politiques permettant une coopération efficace entre les acteurs** et garantir ainsi une approche intégrée et globale (articles 7 et 9). Ils doivent également encourager et soutenir le travail des ONG (article 9) et allouer des **ressources financières et humaines appropriées** pour les activités réalisées par des autorités publiques et pour les ONG et les organisations de la société civile pertinentes (article 8)
- Les États doivent fournir aux femmes des **informations concernant les services d'aide** et les mesures de soutien disponibles, dans une langue qu'elles comprennent (article 19)
- Les femmes ont droit à des **services de soutien généraux** incluant le conseil gratuit et confidentiel en matière juridique et psychologique, l'assistance financière, les services de logement, l'éducation, la formation, les services de santé et les services sociaux (article 20)
- Les femmes ont droit à des **services de soutien spécialisés** ainsi qu'à un accès à des refuges et à des permanences téléphoniques ouvertes 24 heures sur 24 et sept jours sur sept et fournissant des conseils confidentiels (articles 22, 23 24 et 26)
- Les États doivent veiller à ce que **des refuges soient accessibles en nombre suffisant** et répartis de manière adéquate à travers le territoire national (article 23)
- Les États doivent garantir **des enquêtes efficaces et des poursuites** engagées sans délai, ainsi que la possibilité de prendre des ordonnances d'injonction ou de protection des victimes (articles 50 et 53)

4. Le plan d'action de l'UE contre le racisme

Le 18 septembre 2020, l'UE a publié un plan d'action contre le racisme pour la période 2020-2025 et annonce ainsi qu'il « est temps d'admettre la prévalence du racisme et de la discrimination raciale » en Europe³⁹. Le plan d'action 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 de manière spécifique le problème de l'illégalité du profilage discriminatoire⁴⁰.

La directive européenne sur l'égalité raciale (2000/43/CE) interdit la discrimination pour des raisons de race ou d'origine ethnique dans les domaines de l'emploi et du travail, de l'éducation, de la protection sociale (y compris les soins de santé), des avantages sociaux et de l'accès aux biens et services et de la fourniture de biens et services à la disposition du public (y compris en matière de logement). Elle impose également aux États membres de désigner des organismes indépendants qui aident les victimes de la discrimination, promeuvent l'égalité et réalisent des rapports et des recommandations. En particulier, la directive sur l'égalité raciale n'aborde pas les discriminations perpétrées par les autorités responsables de l'application des lois. Elle inclut également une exception sous l'article 3(2)⁴¹ qui autorise des différences de traitement selon la nationalité de la personne. Comme cela a été souligné :

Bien que les décisions relatives à l'immigration n'ont d'autre possibilité que d'être prises en fonction de la nationalité, cette exclusion générale de la discrimination pour des raisons de nationalité entraîne d'importantes lacunes en matière de protection et peut « masquer » des formes de discrimination fondées sur la race ou sur l'origine ethnique comme des différences apparemment légitimes au regard de la nationalité de la personne

concernée. Par exemple, les contrôles migratoires sont souvent réalisés sur des personnes qui « semblent étrangères » à la police, ce qui en pratique signifie généralement des personnes qui ne paraissent pas blanches ni d'origine européenne. Dans un contexte européen de plus en plus multiethnique, cette pratique force une charge injuste sur les épaules des minorités en matière d'attention portée par les forces de l'ordre, en particulier lorsque des agents de police de nombreux pays reçoivent l'ordre d'identifier et de placer en détention des personnes migrantes [sans papiers] afin de les expulser⁴².

Le plan d'action indique que la Commission présentera en 2021 un rapport sur l'application de la directive et qu'elle étudiera de possibles propositions législatives avant 2022 afin de répondre aux manques, en portant une attention particulière à d'éventuelles dispositions législatives pour répondre à de telles lacunes et pour renforcer le rôle et l'indépendance des entités nationales chargées de garantir le respect des droits des victimes de discriminations.

Le plan d'action étudie également les risques liés aux nouvelles technologies qui peuvent entraîner de nouvelles discriminations, et il prend l'exemple des prises de décision fondées sur des algorithmes qui peuvent conduire à des résultats biaisés et à des discriminations. Il reconnaît que, malgré ces préoccupations justifiées, « la Commission et l'agence eu-LISA travaillent à l'élaboration de technologies de reconnaissance faciale devant être utilisées dans les systèmes d'information à grande échelle de l'UE pour la gestion et la sécurité des frontières ». Il souligne que l'UE proposera un cadre législatif qui traitera du risque de préjugés et de discriminations, et il admet que « l'identification biométrique [...] et d'autres technologies de surveillance intrusive pourraient être considérées parmi les applications d'intelligence artificielle à haut risque qui devraient satisfaire à des exigences

39 [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](#)

40 Voir par exemple la synthèse du 4^{ème} séminaire IPCAN : « La déontologie des forces de l'ordre dans leurs relations avec les migrants en Europe ».

41 Selon l'article 3(2) : « La présente directive ne vise pas les différences de traitement fondées sur la nationalité et s'entend sans préjudice des dispositions et conditions relatives à l'admission et au séjour des ressortissants de pays tiers et des personnes apatrides sur le territoire des États membres et de tout traitement lié au statut juridique des ressortissants de pays tiers et personnes apatrides concernés. »

42 Réseau européen contre le racisme (ENAR), Fiche n° 40, juin 2009, « [Ethnic Profiling](#) ».

spécifiques et faire l'objet d'une évaluation ex ante de la conformité ». Cette courte citation est significative et pourrait être considérée comme une allusion aux préoccupations exprimées dans de nombreux milieux au sujet de l'augmentation du recours à des technologies numériques envahissantes et au traitement de données personnelles à grande échelle à des fins de contrôle migratoire⁴³, d'une manière qui révèle les amalgames de plus en plus fréquents entre les migrations dans l'UE et les politiques de sécurité⁴⁴. Ces amalgames stigmatisent davantage des personnes qui n'ont pas la citoyenneté européenne et favorisent le profilage illégal et la discrimination à l'encontre des minorités raciales, ethniques et religieuses (c'est-à-dire les plus susceptibles d'être perçues comme « étrangères »). En outre, l'échelle, la complexité et l'opacité de ces initiatives ont engendré des inquiétudes relatives à l'obligation de rendre des comptes⁴⁵.

Le plan d'action contre le racisme aborde les questions du racisme structurel, de l'acceptation des racines historiques du racisme et de la nécessité d'adopter une approche intersectionnelle afin de le combattre efficacement. Il s'engage à intégrer l'égalité raciale à tous les domaines politiques de l'UE (dont la migration) par le biais de la task force de l'UE sur l'égalité, créée en 2019. Un engagement accru est prévu avec différents acteurs, y compris des organisations de la société civile de lutte contre le racisme. Un responsable de la coordination sur ce combat sera nommé pour aider à l'application du plan d'action. Conformément à ce plan, la Commission organisera en 2021 un sommet contre le racisme et elle présentera avant 2022 des dispositions législatives visant à compléter les lacunes du droit européen sur l'égalité raciale.

À première vue, le plan d'action promet une réelle prise en compte des origines racistes et coloniales du système migratoire moderne. Selon la rapporteuse spéciale des Nations unies sur les formes contemporaines de racisme :

Aux manifestations actuelles de discrimination raciale, alimentées par l'ethnonationalisme explicite et implicite dans le contexte de la citoyenneté et du statut migratoire, s'ajoute une discrimination historique héritée du passé. Sur les anciens territoires coloniaux, en particulier, les lois relatives à la citoyenneté et à la nationalité héritées du passé sont souvent discriminatoires pour les peuples autochtones ou les personnes appartenant à des minorités raciales ou ethniques, et renforcent les conceptions ethnonationalistes de l'appartenance politique⁴⁶.

L'espoir d'une réelle évaluation critique de la politique migratoire de l'UE en utilisant cette optique devrait être estompé par la différence entre, d'une part, le vocabulaire ambitieux et l'ampleur louable du plan d'action, et, d'autre part, le manque de nouvelles ressources. Au lieu de cela, il s'appuie principalement sur une législation et des mécanismes européens déjà existants, comme le travail de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) et du groupe de haut niveau sur la lutte contre le racisme, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance. Par comparaison, le pacte européen sur la migration et l'asile qui a été annoncé le même jour et qui crée de multiples mesures, législatives ou non, représente un investissement gigantesque dans le renforcement de la sécurité des frontières de l'UE. Les engagements pris dans le plan d'action contre le racisme ont néanmoins le potentiel d'engendrer des propositions législatives importantes qui renforceraient une possible législation européenne contre le racisme en 2022, et ce de manière à entraîner des conséquences positives pour les personnes sans papiers victimes de discriminations racistes, qu'elles soient individuelles ou systémiques, y compris lorsqu'elles proviennent des forces de l'ordre.

43 Voir la note 14.

44 Matthias Monroy, 16 juillet 2020, "EU Presidency: Germany advocates 'European Police Partnership'", Digitsite36.

45 FRA (2017), Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: borders and security (rapport sur l'interopérabilité).

46 Conseil des droits de l'homme (2018), Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, paragraphe 49.

II. DES CHANGEMENTS CONCRETS : DE LA POLITIQUE À LA PRATIQUE

Pour atteindre les objectifs de la Commission européenne de mettre en place « un environnement sûr permettant [aux victimes] de dénoncer les infractions » et de « donner aux victimes [...] des moyens d'agir »⁴⁷ afin qu'elles puissent profiter de leurs droits garantis par le droit européen d'une manière efficace pour les victimes sans papiers, il faut réunir trois éléments :

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, 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 civiles⁴⁸, 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.

Cette partie abordera ces trois éléments l'un après l'autre.

Infographie sur le signalement sûr 

47 Stratégie relative aux droits des victimes, voir la note 32.

48 Cela doit inclure, le cas échéant, le recours à des tribunaux de prud'hommes ou du 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.

LE SIGNALEMENT SÛR

JUSTICE, SÉCURITÉ ET PROTECTION

LA CRIMINALISATION DES PERSONNES SANS PAPIERS LES MET EN DANGER ET ENCOURAGE L'EXPLOITATION



Les personnes sans papiers qui s'adressent à la police risquent l'expulsion ; elles évitent donc souvent de demander quelque aide que ce soit



Cela augmente leur vulnérabilité aux mauvais traitements et à l'exploitation



Les personnes qui les maltraitent (employeur, propriétaire du logement, conjoint...) agissent sans crainte de représailles



PRÉJUDICE

Ainsi, les individus, leur famille et leur entourage sont laissés seuls et sans protection face à une situation dangereuse

QU'EST-CE QUE LE SIGNALEMENT SÛR ?

Le signalement sûr privilégie la justice, la sécurité et la protection des victimes au statut précaire.

1

L'ACCÈS INCONDITIONNEL À DES SERVICES GÉNÉRAUX DE SOUTIEN ET DE PROTECTION

C'est la garantie d'un accès aux services de soutien et de protection existants (dont les permis spécifiques) pour les victimes sans papiers de la criminalité, sans critère relatif à la catégorie de l'infraction commise ou à la disposition des personnes à coopérer avec les autorités dans le cadre d'une enquête pénale.



2

LA RESPONSABILITÉ ET LA RECONNAISSANCE DU PRÉJUDICE

C'est l'approche d'un accès à la justice qui encourage l'obligation de rendre des comptes ainsi que la reconnaissance du préjudice par le système de justice pénale ou d'autres processus, y compris la justice réparatrice et les approches communautaires centrées sur les intérêts de la personne qui a été victimisée.

3

LA PROTECTION CONTRE L'EXPULSION

C'est la mise en place de mesures (« pare-feu ») qui suppriment le risque d'expulsion si des victimes sans papiers interagissent avec les forces de l'ordre ou avec d'autres agents du système pénal, au travers de changements structurels et en travaillant avec des organisations spécialisées indépendantes et fiables qui peuvent servir d'intermédiaires et dont l'intérêt est uniquement le bien-être de la victime.

POURQUOI AVONS-NOUS BESOIN DE MÉCANISMES DE SIGNALEMENT SÛR ?

Le signalement sûr est le fondement d'une réponse axée sur la victime, qui promeut la justice, la protection et la sécurité des victimes indépendamment de leur statut migratoire.



Confiance accordée aux institutions publiques



Sécurité des collectivités



D'avantage de responsabilisation pour les préjudices causés



Utilisation plus efficace des ressources



Soutien et orientation des victimes de la criminalité



Priorité donnée à la sécurité publique

LE DROIT EUROPÉEN PROTÈGE TOUTES LES VICTIMES

Selon la **directive relative aux droits des victimes**, toute victime de crime a le droit :



De signaler un crime sans crainte



A une assistance gratuite et confidentielle



De recevoir les informations de manière compréhensible



À la protection contre toute nouvelle victimisation



D'être traité avec respect

Selon le **Règlement général sur la protection des données (RGPD)**, aucune victime ou témoin ne doit craindre que les données personnelles révélées lors d'une demande de soutien et de justice soient utilisées contre lui à des fins d'application des lois sur l'immigration.

1. Garantir l'accès de toutes les victimes d'infractions sans papiers à des services de soutien et de protection

L'accès inconditionnel à des services et à des soutiens complets pour toutes les victimes sans papiers

Comme nous l'avons vu ci-dessus, la directive sur les droits des victimes a une définition très large du terme de « victime », qui désigne toute personne physique ayant subi des torts causés par une infraction pénale. En outre, « une personne devrait être considérée comme une victime indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction ait été identifié, appréhendé, poursuivi ou condamné et abstraction faite de l'éventuel lien de parenté qui les unit » (considérant 19).

En vertu de l'article 8, toutes les victimes ont accès à des services d'aide aux victimes gratuits et confidentiels, y compris à des services spécialisés, et les États doivent veiller à ce que « l'accès aux services d'aide aux victimes ne soit pas subordonné au dépôt par la victime d'une plainte officielle » auprès des autorités. Conformément à l'article 9, ces services devraient fournir *a minima* des informations, des conseils et un soutien en ce qui concerne l'accès aux régimes d'indemnisation, un soutien moral et psychologique, des conseils sur la prévention de la victimisation secondaire ou répétée, des refuges et un soutien ciblé et intégré aux victimes ayant des besoins spécifiques (victimes de violences sexuelles, de violences fondées sur le genre, de violences

domestiques,...), comme un soutien post-traumatique et des conseils.

Malgré ce droit clairement établi à l'accès inconditionnel à des services de soutien, les victimes sans papiers restent en pratique confrontées à d'importantes difficultés. Par exemple, pour les victimes de la traite, leur droit à bénéficier de différents services et protections en vertu de la législation interne dépend d'autres facteurs que leur statut de victime, et en particulier de leur volonté à coopérer dans le cadre de la procédure pénale.

En vertu de l'article 6 de la directive européenne de 2004⁴⁹ relative au titre de séjour accordé aux victimes de la traite, les États doivent accorder un « délai de réflexion » afin de permettre aux victimes « de se rétablir et de se soustraire à l'influence des auteurs des infractions, de sorte qu'ils puissent décider en connaissance de cause de coopérer ou non avec les autorités compétentes ». Au cours de cette période (généralement entre trois et six mois), les victimes de la traite doivent se voir octroyer des ressources suffisantes pour assurer leur subsistance ainsi que l'accès aux soins médicaux d'urgence, avec une attention particulière portée « aux besoins particuliers des personnes les plus vulnérables » (article 7(1)). Conformément à l'article 12, les personnes ayant survécu à la traite devraient pouvoir accéder aux programmes et projets existants qui sont disponibles à l'échelle nationale « dont l'objectif est leur retour à une vie sociale normale, y compris, le cas échéant, des cours conçus pour améliorer leurs compétences professionnelles ou la préparation de leur retour assisté dans leur pays d'origine ».

49 [Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes.](#)

PRATIQUE PROMETTEUSE

ENCADRÉ 1 Les centres de prise en charge des violences sexuelles (CPVS) en Belgique : des soins complets pour toutes les victimes de violences sexuelles, indépendamment de leur statut

Après la ratification de la Convention d'Istanbul par la Belgique, trois CPVS ont été créés en 2017 dans les villes de Bruxelles, de Gand et de Liège. Leur objectif est de fournir des soins médico-légaux et médicaux et un soutien psychologique renforcé aux personnes ayant survécu à des violences sexuelles, conformément aux lignes directrices de l'Organisation mondiale de la santé⁵⁰. Les professionnels de santé des centres sont aidés par une équipe de spécialistes en santé physique et mentale. Outre la fourniture de soins nécessaires, les centres travaillent avec des forces de police et des inspecteurs judiciaires spécialisés afin d'aider les victimes qui souhaitent déposer une plainte. Néanmoins, ce dépôt de plainte n'est pas nécessaire pour que la victime puisse avoir accès aux soins.

Ces centres ont été mis en place afin de lutter contre la fragmentation des soins pour les victimes de violences sexuelles en Belgique. Un an après leur création, les CPVS avaient aidé 930 victimes, dont un tiers étaient des enfants⁵¹. 35 % se sont présentées d'elles-mêmes et 41 % sont venues sur recommandation de la police. Les soins sont dispensés indépendamment du statut migratoire de la personne⁵². Si un certain nombre de femmes migrantes ont eu recours à ce service pendant la période-test, l'absence de mesures de protection adaptées aux victimes sans papiers et de garanties de pouvoir signaler des infractions en toute sécurité sape leur capacité à signaler les infractions dont elles ont été victimes⁵³. À la fin de l'année 2020, les CPVS avaient aidé plus de 3 000 victimes.

Une fois la période-test achevée, le gouvernement belge s'est engagé à accorder des fonds structurels aux CPVS avant mars 2020 et d'étendre leur modèle afin qu'en 2023, il y ait des CPVS dans chaque circonscription judiciaire du pays⁵⁴.

En théorie, le délai de réflexion accordé aux victimes de traite est une mesure positive. Elle est orientée sur la réparation des torts causés à la victime et réserve une période à la guérison. Pour les victimes qui pourraient avoir subi des traumatismes importants, ce laps de temps leur permet de se concentrer sur leur guérison et sur leur équilibre afin d'être mieux à même d'évaluer leurs options et de prendre des décisions sur leur avenir. Parmi ces options, on pourrait par exemple trouver la possibilité de déposer une demande d'asile ou d'un statut qui régulariserait leur situation. Certaines victimes peuvent choisir de participer à l'enquête pénale, d'autres préféreront peut-être rentrer dans leur pays d'origine. Quelle que soit leur décision, elles sont davantage en mesure de les prendre si elles ont pu disposer du temps et de l'aide dont elles avaient besoin.

Cependant, des ONG pointent du doigt d'importants défauts pratiques. Tout d'abord, de nombreuses victimes de traite ne veulent pas interagir avec la police pour un certain nombre de raisons, y compris une crainte et une méfiance parfois fondées sur une expérience

négative passée,⁵⁵ ou des inquiétudes relatives à leur sécurité ou à celle de leurs proches. Bien que le délai de réflexion soit conçu pour donner le temps à une victime de décider si elle souhaite coopérer avec les forces de l'ordre dans le cadre de l'enquête pénale, il est généralement nécessaire d'interagir avec eux afin d'être reconnue comme une victime présumée et de bénéficier du délai de réflexion. En outre, la possibilité d'obtenir un titre de séjour dédié aux victimes de traite ainsi que la durée de ce titre dépendent généralement des décisions et des besoins des forces de l'ordre et du Parquet, plutôt que d'éléments liés aux réparations et à la prévention de torts supplémentaires pour la victime. Puisque leur titre de séjour est temporaire et qu'il est souvent lié aux procédures pénales, les victimes n'osent se mettre en position de vulnérabilité ; elles ignorent ce qui leur arrivera lorsque leur titre de séjour expirera, à la fin de la procédure judiciaire.

De nombreuses victimes sans papiers qui subissent des mauvais traitements, voire de la violence, ne correspondront pas aux critères pour être considérées

50 OMS, Guidelines for medico-legal care for victims of sexual violence, Genève, Organisation mondiale de la santé, 2003.

51 S. Baert, K. Roelens, C. Gilles, V. Bay et I. Keygnaert, *Piloting Sexual Assault Care Centres in Belgium: Who do they reach and what care is offered?*, *European Journal of Public Health*, Volume 29, Supplément 4, novembre 2019.

52 Ibid.

53 Correspondance, Ines Keygnaert, Université de Gand.

54 Ibid.

55 ICRSE (2020), *Undeserving victims? A community report on migrant sex worker victims of crime in Europe*.

comme victimes de traite, et même certaines personnes qui auront subi une forme de traite n'auront pas accès à une protection à cause de la législation de lutte contre la traite dans certains États⁵⁶.

En Allemagne, des ONG vers lesquelles les forces de l'ordre orientent normalement les victimes afin qu'elles puissent être soutenues ont accepté d'être chargées d'identifier officiellement les victimes de traite, afin que ces dernières ne soient pas obligées d'interagir avec les forces de l'ordre⁵⁷. Ce rôle entraîne cependant plusieurs risques, comme l'altération potentielle de la nature de la relation entre ces organisations et leurs bénéficiaires et le passage d'un statut de simple fournisseur de services à celui d'un fournisseur qui doit rendre des comptes aux autorités au sujet de ses décisions relatives à l'éligibilité des personnes à des mesures de protection spécifiques.

IDÉES ESSENTIELLES

En vertu de la définition peu restrictive du terme « victime » établie par la directive sur les droits des victimes, les personnes sans papiers ayant subi une infraction pénale ont le droit d'accéder, sans obstacles ni conditions, aux services et aux aides dont elles ont besoin pour les soutenir pendant leur guérison. Cela devrait inclure une aide visant à identifier les possibilités qui s'ouvrent à elles pour régulariser leur statut. Leur accès aux services et aux aides ne doit pas dépendre du type d'infraction pénale dont elles ont été victimes, ni de leur volonté à coopérer avec les forces de l'ordre ou avec les procédures d'application des lois. Bien qu'il s'inscrive dans un cadre imparfait, le délai de réflexion accordé aux victimes de la traite aide à démontrer l'importance de l'accès à des services complets « dont l'objectif est [le] retour à une vie sociale normale ». Cela ouvre à ces victimes la possibilité de retrouver une certaine stabilité, d'étudier leurs options et de préparer leur avenir d'une manière inclusive.

Les titres de séjour pour certaines victimes de crimes

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus (voir la partie « *La directive de l'UE sur les droits des victimes* »), la directive sur les droits des victimes en elle-même ne garantit pas de titre de séjour aux victimes ; au contraire, elle indique que le signalement d'une infraction ou la participation à une procédure pénale n'entraîne la création d'aucun droit relatif au statut migratoire de la victime.

Plusieurs directives de l'UE abordent néanmoins la question des titres de séjour pour 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'UE⁵⁸, de la directive relative au droit au regroupement familial⁵⁹ (pour les personnes ayant survécu à des violences conjugales dont le statut dépend du regroupant), de la directive contre la traite (comme nous l'avons déjà vu, pour les victimes de la traite des êtres humains) et de la directive « sanctions » (pour les victimes d'exploitation au travail). La directive retour 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.

De nombreux États membres ont également ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains⁶⁰ et la Convention d'Istanbul. 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) ou si elles coopèrent avec les forces de l'ordre. Tous les États membres de l'UE sont également parties 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 migratoire⁶¹. Certains États membres ne se sont pas limités à ces obligations et proposent des titres de séjour pour d'autres situations.

56 L'article 10 de la [directive européenne de 2011 contre la traite](#) impose aux États membres d'établir leur compétence à l'égard de l'infraction de traite des êtres humains commise sur leur territoire ou lorsque l'auteur est un de leurs ressortissants. Néanmoins, elle les *autorise* simplement à le faire lorsque l'infraction est commise hors de leur territoire, qu'elle cible un ressortissant ou une personne résidant habituellement dans cet État membre, ou lorsque l'infraction est commise au profit d'une entité établie sur son territoire, ou encore lorsque son auteur y réside habituellement. Par conséquent, une victime dont la situation ne remplit pas les critères définis par la législation nationale ne sera pas reconnue comme une victime de traite et les forces de l'ordre n'enquêteront pas sur leur affaire.

57 Entretien, Lea Rakovksy, Ban Ying.

58 [Directive 2004/38/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

59 [Directive 2003/86/CE](#) du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

60 [Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains](#).

61 [Convention des Nations unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes](#), 1979.

Les titres de séjour sont un outil important pour garantir des réparations efficaces aux victimes avec un statut précaire. C'est une tentative pour surmonter la réticence qu'elles pourraient avoir à l'idée de signaler une infraction, une réticence liée aux conséquences qu'elles risquent en matière d'immigration. Au vu de la vulnérabilité qui accompagne un statut migratoire précaire, les titres de séjour peuvent être considérés non seulement comme une réparation pour une infraction précédemment subie, mais également comme un outil de prévention contre de nouvelles infractions.

Bien qu'ils se fondent sur une logique de protection, ces schémas législatifs présentent des défauts théoriques et pratiques importants à l'échelle nationale.⁶²

- L'obtention de ce type de titres de séjour (comme nous l'avons vu plus haut dans le cas de la traite des êtres humains) dépend souvent de la police, qui doit soit fournir des documents indispensables, soit lancer la procédure elle-même. Cela décourage les victimes, qui n'osent plus se manifester, ou cela leur fait courir le risque d'être visées par une procédure d'expulsion si elles signalent l'infraction.
- 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 par exemple, dans le cas 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 au sujet de son statut migratoire ; cela n'encourage pas les victimes à signaler des infractions.

- L'octroi de titres de séjour 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 acteurs de l'application des lois 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.

Les catégories « traditionnelles » de victimes existantes qui sont éligibles à des titres de séjour (c'est-à-dire les victimes de la traite, de graves exploitations au travail et de violences domestiques, dans le cas des personnes dont le visa dépend de leur conjoint) négligent généralement les formes de mauvais traitements et d'exploitation auxquelles sont bien plus souvent confrontées les personnes au statut migratoire irrégulier.

62 Pour en savoir plus, voir PICUM (2020), Une justice incertaine ? Des titres de séjour pour les victimes de la criminalité en Europe.

PRATIQUE PROMETTEUSE

ENCADRÉ 2 Leçons de l'autre bout du monde – Le U-visa et le T-visa pour les victimes de la criminalité aux États-Unis

Aux États-Unis, la législation fédérale accorde des visas spécifiques à certaines victimes de la criminalité d'une manière qui comble certaines lacunes législatives assez répandues en Europe. Le U-visa, par exemple, 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 application par la victime elle-même, et non par les forces de l'ordre. Entre 2009 et mars 2019, 85 000 U-visas ont été octroyés ; les taux d'acceptation des demandes ne sont pas tombés sous les 80 % au cours des cinq dernières années⁶³.

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 légale 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 personnelle⁶⁴.

Dans le cas des victimes de traite, certains États membres ne se limitent pas à la directive européenne de 2004 contre la traite et leur ouvrent la possibilité d'obtenir un titre de séjour qui s'appuie non seulement sur leur coopération avec la procédure pénale, mais aussi sur la situation personnelle de la victime. Par

exemple, l'Espagne et les Pays-Bas accordent tous deux des titres de séjours de long terme spécifiques aux personnes victimes de traite, en fonction de leur situation personnelle⁶⁵.

Les États-Unis offrent un bon point de comparaison. La législation fédérale ouvre aux victimes de nombreuses infractions la possibilité d'obtenir un U-visa. Bien qu'elles doivent démontrer leur volonté de coopérer avec la police, les victimes peuvent déposer elles-mêmes une demande de U-visa (voir l'encadré 2). Les victimes de traite des êtres humains peuvent demander un T-visa.

IDÉES ESSENTIELLES

L'octroi d'un titre de séjour stable aide les personnes avec un statut précaire à accéder aux services d'aide et de soutien, il favorise leur sécurité et il participe à les protéger d'autres mauvais traitements. Dans les cas d'exploitation graves de travailleurs sans papiers, l'Agence européenne des droits fondamentaux a souligné que l'accès à des aides, à du soutien et à la justice restait « purement théorique tant qu'aucune possibilité de régularisation de leur statut n'est proposée »⁶⁶. Conformément à l'approche axée sur les victimes et au vocabulaire et à l'esprit de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et la Convention d'Istanbul, les victimes sans papiers devraient pouvoir déposer une demande de titre de séjour en raison de leur situation personnelle, sans subir de pression pour coopérer à l'enquête ni aux poursuites visant la personne accusée. Les États membres devraient également étudier des réformes qui comblent les lacunes des procédures existantes, y compris l'élargissement de l'octroi de titres de séjour à des victimes d'autres infractions et en fonction de critères clairs et transparents. Pour ce faire, ils pourraient s'inspirer de l'exemple des U-visas et T-visas des États-Unis, ainsi que des textes législatifs italiens et grecs qui sont applicables à un panel plus large de victimes sans papiers⁶⁷.

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

64 Ibid.

65 LEFÖ (2020), [Residency Status: Strengthening the Protection of Trafficked Persons](#).

66 FRA (2015), [Severe Labour Exploitation: Workers Moving within and into the European Union – States' Obligations and Victims' Rights](#).

67 PICUM (2020), [Une justice incertaine ? Des titres de séjour pour les victimes de la criminalité en Europe](#).

2. Mettre en place des mesures qui favorisent l'accès à la justice sans risquer l'expulsion

La pénalisation est la caractéristique principale de l'approche européenne de l'immigration irrégulière, qui est dépeinte comme un phénomène qu'il faut prévenir et combattre⁶⁸ plutôt que comme une réalité sociale complexe. Dans de nombreux États membres de l'UE, l'entrée et le séjour irréguliers constituent des infractions pénalement passibles de peines d'emprisonnement⁶⁹. L'assistance à une personne en situation irrégulière est pénalisée par la directive définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers⁷⁰, qui impose aux États membres de sanctionner quiconque aide sciemment une personne à pénétrer ou à traverser le territoire d'un État membre, et qui n'autorise aucune exception pour « aide humanitaire ». Des sanctions quasi pénales (en particulier la privation de liberté par le recours à la détention des personnes migrantes) sont appliquées pour une question portant dans les faits sur un statut administratif. La frontière entre l'application des lois migratoires et la sécurité ou la surveillance, comme nous l'avons souligné plus haut (voir la section « *Le plan d'action de l'UE contre le racisme* »), dans le recours croissant aux technologies envahissantes et au traitement de données personnes à grande échelle pour soutenir les contrôles migratoires et plus généralement la surveillance.

La relation étroite qui existe dans de nombreux pays entre la police et les autorités migratoires nuit à la conception d'une police qui se soucie autant de la protection des droits et des intérêts d'une victime que de l'application des lois migratoires.

Un rapport rédigé par l'organisation londonienne Latin American Women Rights Service⁷¹ a indiqué que 27 % des participantes à son étude qui avaient signalé une infraction à la police avaient vu leur statut migratoire inspecté, tandis que 18 % ont déclaré avoir

été arrêtées pour des questions migratoires à la suite de leur signalement. Selon cette même étude, 62 % des personnes ayant survécu à des violences liées au genre ont eu le sentiment de ne pas avoir reçu de soutien à cause de leur statut migratoire, et 54 % craignaient que la police ne les croie pas en raison de leur statut précaire. D'après un rapport de 2019 de la FRA sur les exploitations graves au travail⁷², 57 % des 237 travailleuses et travailleurs migrants qui ont répondu à l'enquête n'ont pas signalé à la police l'exploitation dont ils étaient victimes de crainte de perdre leur emploi, d'être arrêtés ou d'être expulsés du pays. Par comparaison, depuis 2010, en Belgique⁷³, plus de 300 travailleurs sans papiers ont signalé à l'inspection du travail des cas de non-versements de salaires sans subir de répercussions migratoires grâce à la notion de « secret professionnel », qui supprime l'obligation de l'inspection du travail à dénoncer les personnes migrantes sans papiers aux autorités migratoires. Néanmoins, aucun système de ce genre n'existe pour les victimes de crimes en Belgique ; dans ces cas, la police a encore l'obligation de les signaler⁷⁴.

IDÉES ESSENTIELLES

Puisqu'elles ne bénéficient pas de protections solides contre l'arrestation et l'expulsion si elles s'adressent aux agents du système judiciaire pénal, les personnes avec un statut précaire victimes d'infractions évitent de les signaler. Au vu du rôle souvent important des forces de l'ordre dans l'orientation des personnes vers des services d'aide et dans leur accès à des mesures de protection, y compris à des titres de séjour dans les territoires qui les proposent, cela restreint non seulement grandement l'accès des victimes à la justice, mais limite potentiellement leur accès à une protection et à des services d'aide.

68 [Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(TFUE\)](#), article 79.

69 FRA (2014), [Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them](#).

70 Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers ; Parlement européen (2018), [Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update](#) ; ReSOMA (2019), [Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants](#).

71 LAWRS (2019), [The Right to be believed: Migrant women facing Violence Against Women and Girls \(VAWG\) in the 'hostile immigration environment' in London](#).

72 FRA (2019), [Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives](#).

73 FLEX (2020), [Opportunity Knocks: improving responses to labour exploitation with secure reporting](#), voir la note 87 en page 34.

74 Anja Van den Durpel, septembre 2019, ["Safe reporting of crime for migrants with irregular status in Belgium"](#), COMPAS : Oxford.

La mise en place de « pare-feux » pour favoriser l'accès à la justice

Il est utile ici de rappeler qu'en vertu du droit humanitaire, l'objectif du système judiciaire pénal est de « réparer les torts causés aux victimes et restaurer ainsi leur confiance dans la validité et dans la nature contraignante de leurs droits, dans leur statut et dans la reconnaissance de leur état de personnes devant la loi ». ⁷⁵ Les États doivent garantir un accès efficace à la justice, ce qui implique le droit de s'adresser à un tribunal ou à une autre entité de résolution de litiges et celui d'obtenir réparation en cas de violation de ses droits ⁷⁶. Pour qu'une réparation soit efficace, la victime doit avoir le sentiment d'avoir été considérée à sa juste valeur, entendue et prise au sérieux.

La Charte des droits fondamentaux de l'UE est également pertinente dans ce contexte. Elle régit l'application du droit européen et s'applique donc chaque fois que les autorités nationales interagissent avec des victimes de la criminalité ⁷⁷. L'article 47 de la Charte accorde à ces victimes le droit à une procédure qui établisse la véritable conduite de l'auteur de l'infraction et qui l'oblige à rendre des comptes pour avoir porté atteinte aux droits de la victime. En 2018, le rapport de la conseillère spéciale au président de la Commission européenne sur la compensation ⁷⁸ incite à adopter une approche des recours des victimes qui dépasse la compensation pour aller vers la réparation et qui élargisse sa vision restreinte aux dommages causés pour inclure la reconnaissance, la restitution, le soutien et les soins.

PRATIQUE PROMETTEUSE

ENCADRÉ 3 Cartes d'identité municipales dans les villes des États-Unis

Aux États-Unis, de nombreuses villes et de nombreux comtés ⁷⁹ ont mis en place des cartes d'identité municipales ouvertes à tous les résidents, indépendamment de leur statut migratoire. Ces cartes constituent un justificatif d'identité à part entière et peuvent être utilisées pour accéder à des bureaux et services municipaux et lors d'un contrôle de police, ce qui évite aux forces de l'ordre de devoir accompagner les personnes au poste afin de vérifier leur identité si elles n'ont pas leurs papiers sur elles au moment du contrôle de routine.

Des villes comme Oakland ⁸⁰ ou Richmond ⁸¹, en Californie, ont créé des cartes d'identité qui fonctionnent également comme des cartes de crédit. Cela permet de répondre aux problèmes rencontrés par les personnes sans papiers, sans domicile fixe ou autres, qui ont parfois des difficultés à ouvrir un compte bancaire et doivent donc avoir de l'argent en liquide sur eux, ce qui les rend constamment susceptibles d'être volés ⁸². Chicago a lancé son programme « Chicago CityKey » en 2018 et fournit ainsi des cartes municipales à ses résidents qui fonctionnent comme document d'identité valide et octroyé par le gouvernement, comme carte d'accès aux transports publics et comme carte de bibliothèque ⁸³. Le comté de Mercer, dans le New Jersey, a commencé à distribuer des cartes d'identité aux personnes latino-américaines en 2011, par le biais du Fonds latino-américain de défense et d'éducation (Latin American Defense and Education Fund). Cette carte est acceptée par les forces de l'ordre, les services municipaux, les cliniques, les hôpitaux, les bibliothèques, les services sociaux, quelques magasins et quelques banques. La carte d'identité municipale de la ville de New York, IDNYC, a été mise en place en 2015 à destination de tous les New-Yorkais, indépendamment de leur statut migratoire, afin de leur permettre d'accéder à des services municipaux et à des services privés qui demandent une pièce d'identité avec photo. Elle ouvre des avantages aux résidents tels que des réductions sur les billets de théâtre et de cinéma ⁸⁴.

75 FRA (2019), *Justice for victims of violent crime: Part I, Victims' rights as standards of criminal justice*, p. 27.

76 FRA, *Access to justice in Europe*.

77 Ibid.

78 Rapport de la conseillère spéciale J. Milquet au président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker, Renforcement des droits des victimes : de la compensation à la réparation, mars 2019, « Pour une nouvelle stratégie de l'UE relative au droit des victimes, 2020-2025 ».

79 Wikipédia, « City identification card », https://en.wikipedia.org/wiki/City_identification_card#cite_ref-15.

80 Matthai Kuruvila, 1er février 2013, « Oakland launches municipal ID card », *SFGate*.

81 Richmond City ID, <https://www.richmondcityid.com/>.

82 Tyler Osburn, 6 juillet 2011, « Council approves municipal ID cards for Richmond ».

83 City of Chicago, « Chicago CityKey », <https://www.chicityclerk.com/chicagocitykey>.

84 IDNYC, <https://access.nyc.gov/fr/programs/idnyc/>.

Pour les personnes sans papiers ou avec un statut migratoire précaire, l'obtention de réparations efficaces aux atteintes portées à leurs droits nécessite la création de « pare-feux » qui les protègent du risque d'expulsion lorsqu'elles interagissent avec le système judiciaire pénal. Les « pare-feux » ont été recommandés par François Crépeau, ancien rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'Homme des migrants⁸⁵, et par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) dans sa Recommandation de politique générale n° 16⁸⁶, qui estime qu'ils sont nécessaires pour garantir le respect des droits fondamentaux des personnes sans papiers. En l'absence d'un pare-feu, lorsque des aides accordées à la victime s'accompagnent de l'application des lois migratoires, les droits des personnes sans papiers établis par la directive sur les droits des victimes sont vidés de leur sens. La stratégie de l'UE en matière de droits des victimes s'engage à rechercher des solutions parmi les outils politiques de l'Union pour résoudre ce dilemme précis, y compris par l'échange de pratiques appliquées par les États membres.

L'encadré 4 décrit des initiatives prises par les États-Unis, les Pays-Bas et l'Espagne qui visent à favoriser le signalement sûr en recourant à différentes versions de « pare-feux ».

Une autre approche possible pour limiter le risque d'application des lois migratoires à l'encontre des victimes de la criminalité qui interagissent avec le système judiciaire pénal est de donner un rôle de médiation à des organisations locales (voir les encadrés 5 et 6 ci-dessous). Il s'agit parfois d'organisations spécialisées qui fournissent des services complets, y compris une assistance juridique, à des personnes avec un statut précaire. Il arrive que des initiatives soient lancées par des collectifs qui militent à l'échelle locale et qui partagent une même expérience de l'oppression ; c'est par exemple le cas de différentes initiatives menées par des travailleuses et travailleurs du sexe afin de favoriser l'accès à la justice et de défendre des travailleur-se-s du sexe poursuivi-e-s en justice.

Un rapport récent du Comité international sur les droits des travailleuses et travailleurs sexuels a établi, en s'appuyant sur des entretiens et des groupes de travail avec des travailleuses et travailleurs du sexe, que la « majorité des travailleuses et travailleurs du sexe interrogés ont interagi avec la police à l'occasion de contrôles d'identité (57 %) suivis de contrôles du statut de résident (30 %), ce qui indique un fort taux de répercussions négatives sur la confiance de la communauté des travailleuses et travailleurs du sexe migrant-e-s envers les forces de l'ordre, causées par la surveillance et le profilage »⁸⁷. Ce rapport souligne également le rôle primordial, dans ce contexte, des organisations locales dans la promotion de la sécurité par le biais de la solidarité, du soutien social, de la mise à disposition de moyens d'agir et de l'accompagnement au cours des procédures judiciaires, lorsqu'une personne choisit de dénoncer une infraction.

Dans le comté urbain de Merseyside, au Royaume-Uni, la police a mis en place un projet innovant : le projet Parapluie rouge (Red Umbrella Project)⁸⁸ afin de protéger les travailleuses et travailleurs du sexe des abus et de l'exploitation et de les encourager à signaler les infractions. Ce projet comportait un partenariat avec la police du pays de Galles du Sud et avec Changing Lives, une organisation à but non lucratif qui réalise des activités de plaidoyer dans le Merseyside. Il incluait également la nomination d'un officier de police spécifiquement chargé de la liaison avec les travailleuses et travailleurs du sexe afin d'aider ces derniers. Le projet a mis en place des procédures axées sur les victimes⁸⁹ afin de mieux soutenir les travailleuses et travailleurs du sexe déjà victimes d'infractions et celles et ceux qui risquaient de le devenir, dans la rue comme sur Internet. Bien que leur travail ait permis la condamnation de responsables violents d'infractions⁹⁰, le projet a été clôturé en mars 2020 lorsque le gouvernement a décidé de ne pas renouveler ses subventions, estimant qu'elles devaient être prises en charge par les entités locales sur le long terme.

85 François Crépeau et Bethany Hastie, 2015, « The Case for 'Firewall' Protections for Irregular Migrants: Safeguarding Fundamental Rights », *European Journal of Migration and Law (EMIL)*, pp. 157-183.

86 Recommandation de politique générale n° 16 de l'ECRI sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, adoptée le 16 mars 2016.

87 Voir la note 55, p. 30.

88 Red Umbrella Project.

89 Merseyside safeguarding adult board, « Merseyside Police launch Red Umbrella project to support sex workers on Merseyside ».

90 Jonathan Humphries, 14 mars 2020, « Tories end funding for vital service that helped catch murderers and rapists », *Echo*.

ENCADRÉ 4 Les mesures de signalement sûr aux États-Unis, aux Pays-Bas et en Espagne

Aux **États-Unis**, de nombreuses collectivités ont pris des mesures, formelles ou informelles, pour limiter l'aide apportée aux autorités migratoires fédérales qui cherchent à placer en détention et à expulser des personnes migrantes en situation irrégulière. Par exemple, la ville de San Francisco a déclaré être « une ville et un comté de refuge » en 1985. Le maire de la ville, qui réagissait à l'époque à une vague d'immigration en provenance d'Amérique centrale, a signé une résolution indiquant qu'aucun service municipal ne « discriminerait » de ressortissants du Salvador ou du Guatemala ni ne « mettrait en péril [leur] sécurité et [leur] bien-être » en raison de leur statut migratoire, s'ils respectaient la loi. Cette résolution a été suivie en 1989 d'un arrêté adopté à l'unanimité qui interdisait l'utilisation de ressources ou de fonds municipaux pour participer à l'application du droit migratoire fédéral, ou pour recueillir ou diffuser dans la ville des informations relatives au statut migratoire d'une personne excepté si un statut, un règlement ou une décision judiciaire l'imposait. Ce texte interdisait également aux agents municipaux, y compris à la police, de contrôler, d'interroger ou d'arrêter « quiconque pour la seule raison de son pays d'origine ou de son statut migratoire ». Des politiques similaires ont été adoptées dans des villes (souvent appelées « villes-sanctuaires ») à travers les États-Unis⁹¹, ainsi qu'au niveau étatique⁹².

En Europe, il semble y avoir peu d'initiatives similaires. Une étude réalisée par le Centre de la migration, de la politique et de la société (COMPAS) de l'Université d'Oxford a tenté de combler cette lacune en enquêtant sur la législation, les politiques et les pratiques relatives au signalement sûr dans quatre États européens (la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie et l'Espagne) et aux États-Unis. Parmi les éléments étudiés, une politique des **Pays-Bas** est citée depuis plusieurs années comme un exemple de pratique prometteuse par des ONG et des chercheurs en droits humains, mais elle n'a jamais fait l'objet d'une étude universitaire à part entière. Voici un résumé de quelques conclusions de ce rapport⁹³.

Cette politique, connue sous le nom de « *Free in, Free out* » (Entrer libre, sortir libre), permet aux personnes en situation irrégulière de pénétrer dans un poste de police pour signaler une infraction pénale puis d'en ressortir en toute liberté, sans être arrêtées ni risquer l'expulsion, indépendamment de la catégorie de l'infraction signalée. Il s'agissait au départ d'une initiative de la police d'Amsterdam, dans le cadre de ses efforts pour améliorer le dialogue avec les communautés migrantes de la ville, puis cette pratique s'est étendue à des villes comme Utrecht et Eindhoven. En 2016, après que le ministère néerlandais de la Justice et de la Sécurité eut soutenu un projet-pilote pour ce programme, l'initiative « *Free in, free out* » a été intégrée à la politique officielle du pays dans le cadre de l'application par les Pays-Bas de la directive sur les droits des victimes. Elle est mentionnée dans une « note explicative » officielle publiée par le Parlement néerlandais, avec une « instruction professionnelle » interne à destination de la police faisant référence à l'article 1 de la directive sur les droits des victimes. Bien que le ministère de la Justice, de la Sécurité et du Parquet public ait étudié la question de l'adoption d'un cadre juridique plus large, il a opté pour une approche plus « concrète » et moins formelle orientée vers le soutien aux efforts des forces de police locales pour lutter contre les infractions et traiter les victimes de manière équitable. Les recherches de l'Université d'Oxford se sont appuyées sur des entretiens avec des parties prenantes pour établir que les personnes sans papiers signalaient un certain nombre d'infractions grâce à la politique « *Free in, free out* », comme de l'exploitation au travail (allant du non-versement de salaires au travail forcé), des vols, des violences sexuelles, du trafic de stupéfiants, des violences domestiques, du chantage et du harcèlement. De manière générale, le consensus veut que les personnes avec un statut irrégulier s'adressaient rarement à la police à cause du risque d'expulsion ; lorsqu'elles s'y résignaient, c'était principalement pour dénoncer des infractions pénales relativement graves.

91 American Immigration Council, « Sanctuary Policies: An Overview ».

92 PICUM (2015), Guide de la Directive Victimes : favoriser l'accès à la protection, aux services et à la justice pour les sans-papiers.

93 R. Timmerman, A. Leerkes et R. Staring, septembre 2019, « Safe reporting of crime for migrants with irregular status in the Netherlands », COMPAS : Oxford ; R. Timmerman, A. Leerkes, R. Staring et N. Delvino, 7 octobre 2020, « 'Free In, Free Out': Exploring Dutch Firewall Protections for Irregular Migrant Victims of Crime », *European Journal of Migration and Law*, 22(3), pp. 427-455.

Trois lacunes importantes ont été identifiées en tout par les chercheurs d'Oxford : premièrement, la fragilité du pare-feu entre la police et les autorités migratoires, étant donné les échanges systématiques de données relatives au statut migratoire entre ces deux entités ; deuxièmement, le manque d'accès aux services et à la protection à destination des victimes qui devraient accompagner la politique « *Free in, free out* » ; et enfin, les variations de l'application de cette politique au sein des forces locales de police et l'omniprésence de la méfiance. En outre, « *Free in, free out* » ne concerne pas les infractions qui n'entrent pas dans le domaine pénal (comme les violations du droit du travail), ni les affaires qui ne commencent pas par une victime qui entre dans un poste de police, mais par la police elle-même qui se déplace sur le lieu d'un incident où il est peut-être plus difficile de discerner la personne « victime ».

Il faut souligner que la politique « *Free in, free out* » néerlandaise diffère des exemples tirés plus haut des États-Unis, car dans les villes-sanctuaires, la police locale refuse d'appliquer la législation fédérale migratoire, tandis qu'aux Pays-Bas, elle communique systématiquement le statut d'une personne aux autorités migratoires et c'est à ces dernières de choisir de ne pas appliquer les lois migratoires lorsque cette personne est victime d'une infraction. Une autre différence est qu'aux États-Unis, les juridictions qui refusent d'ouvrir des poursuites judiciaires pour des affaires migratoires ne le font pas uniquement lorsqu'elles ont affaire à des victimes potentielles de la criminalité ; elles refusent également (en dehors de quelques exceptions) de coopérer avec les autorités fédérales lorsque ces dernières souhaitent poursuivre en justice des responsables présumés d'infractions⁹⁴.

En **Espagne**, la garde civile (*Guardia Civil*) applique une autre approche ; l'une des deux forces de police nationale du pays n'a en effet pas tenté d'instaurer des « pare-feux », mais elle a préféré créer une équipe spécifique en son sein afin de subvenir aux besoins des personnes migrantes. En 2000, la *Guardia Civil* a déployé des équipes spéciales dans le cadre d'un projet-pilote visant à répondre aux besoins des personnes migrantes dans certains territoires⁹⁵. Ces groupes, appelés « Immigrant Attention Teams » ou EDATI (*equipos de atención al inmigrante*), ont explicitement reçu la mission d'aider les personnes migrantes, y compris celles qui n'ont pas de papiers, en les informant de leurs droits, en les conseillant sur les moyens de régulariser leur statut et en les aidant à porter plainte pour mauvais traitement ou pour exploitation contre leur employeur ou contre d'autres personnes. Contrairement à la *Guardia Civil* traditionnelle, lorsque les personnes sans papiers s'adressent à l'EDATI, elles ne risquent pas l'expulsion : les membres de ces équipes n'ont ni le pouvoir de les arrêter, ni celui d'émettre des ordonnances de quitter le territoire. Les équipes sont composées de trois membres dont au moins une femme, et elles reçoivent des formations sur le droit migratoire, sur les cultures des personnes migrantes avec lesquelles elles interagiront et sur les difficultés que ces dernières peuvent rencontrer en Espagne. La maîtrise du français, de l'arabe et de l'anglais est considérée comme un avantage. En 2012, les équipes de l'EDATI auraient aidé 10 700 personnes migrantes et entrepris 12 000 actions à travers l'Espagne⁹⁶. Les agents de l'EDATI s'habillent souvent en civil et travaillent à l'extérieur de leurs véhicules afin que les personnes qu'ils aident n'aient pas à se rendre dans un poste de la *Guardia Civil* pour signaler une infraction. Le travail de l'EDATI est conçu pour empêcher les infractions commises à l'encontre de personnes sans papiers de rester impunies et, par conséquent, de lutter contre la vulnérabilité due à leur statut.

94 Par exemple, au sujet de la politique de la police de New York relative aux demandes du service d'application des lois migratoires et douanières de prolonger la détention des personnes pour des raisons migratoires, voir la Legal Aid Society, 22 août 2019, « [NYPD Data Shows Noncompliance with ICE Detainer Requests](#) ».

95 Ministerio de Interior, 3 avril 2000, « [La Guardia Civil crea equipos de atención al inmigrante](#) ».

96 Inés Benítez, 10 décembre 2013, « [Policías españolas que protegen a los «sin papeles»](#) », lpsnoticias.

ENCADRÉ 5 Le soutien et l'accompagnement complets des personnes sans papiers ayant survécu à une infraction

Differenza Donna a été fondée en 1989 à Rome afin de lutter contre les violences liées au genre en Italie. Elle compte aujourd'hui plusieurs centaines de membres et met en œuvre différentes initiatives qui visent à promouvoir l'égalité de genre et à aider les femmes à surmonter les obstacles qui les empêchent d'accéder à la sécurité et à l'égalité. Differenza Donna propose un soutien psychologique, dirige des refuges pour les personnes ayant survécu à des violences et forme des travailleurs sociaux, des professionnel·le·s de santé, des avocat·e·s, des membres des forces de l'ordre et des autorités judiciaires aux traumatismes et aux violences liées au genre.

L'association gère un service d'aide dans le centre de détention de Ponte Galeria, à Rome, afin de soutenir les femmes victimes de traite ou d'autres formes de violences. À Ponte Galeria, l'organisation a rencontré des femmes qui avaient été conduites au centre de détention par des agents de police alors qu'elles tentaient de signaler des infractions. Elle s'est également entretenue avec une femme qui s'était adressée à la police pour signaler l'enlèvement de son enfant de cinq ans par son partenaire violent. Sa plainte a été ignorée et elle a été emmenée à Ponte Galeria.

Une partie du travail de Differenza Donna est d'agir comme intermédiaire entre des femmes sans papiers qui ont été victimes de mauvais traitements mais ont peur de les dénoncer, et les autorités publiques compétentes. Ses refuges et ses services d'aide coopèrent étroitement avec ses avocat·e·s afin de préparer des rapports pouvant servir de fondements à une plainte, pour les femmes qui souhaitent en déposer une.

Differenza Donna organise en outre des ateliers sur la littérature relative aux droits humains à destination des femmes migrantes, qui approfondissent ainsi leur connaissance de leurs droits et du réseau d'organisations et de services disponibles auquel elles peuvent s'adresser sans craindre d'être expulsées ni de subir d'autres répercussions négatives en raison de leur statut migratoire précaire.

L'organisation a des accords avec les Commissions territoriales pour la protection internationale et avec le tribunal judiciaire de Rome, ce qui lui donne la possibilité de rencontrer deux fois par mois des personnes demandeuses d'asile et des femmes qui ont interjeté appel de la décision relative à leur demande d'asile, afin de repérer des cas de violences non signalées et d'aider les personnes concernées à accéder à la justice. Un mécanisme d'orientation a également été mis en place afin que le tribunal et les Commissions puissent diriger des femmes vers Differenza Donna et vers les autres organisations de la société civile contre la traite qui font partie des protocoles d'orientation.

Outre la gestion de refuges, Differenza Donna propose dans ses centres un soutien psychologique et d'autres aides telles que l'orientation professionnelle, l'aide sociale, l'accompagnement pour accéder aux services sanitaires et sociaux, et l'assistance juridique, par exemple pour les cas de regroupements familiaux. Elle entretient une collaboration étroite avec des organisations qui proposent des stages aux femmes migrantes, ce qui est utile pour l'orientation professionnelle, et avec d'autres organisations similaires vers lesquelles elle peut orienter les personnes, par exemple si elles se trouvent dans une ville plus facilement accessible. En 2019, 155 femmes ayant survécu à la traite ou à l'exploitation sexuelle ont été aidées par Differenza Donna. Parmi elles, 13 ont été installées dans son refuge pour les victimes de traite, dont des femmes rencontrées par l'organisation dans des centres de détention ou qui avaient été envoyées par la Commission ou par le tribunal judiciaire.

Dans certains postes de police de Rome, les agents peuvent demander à ce qu'une personne de Differenza Donna spécialisée dans la lutte contre les violences soit présente lorsque cela s'avère nécessaire ou de se trouver dans la pièce au moment d'une entrevue avec une femme qui a besoin d'aide. D'après l'expérience de Differenza Donna, avoir un·e membre de l'organisation dans la salle permet d'introduire une personne qui n'a pas le même objectif que la police et qui se concentre sur les intérêts de la victime, ce qui modifie la dynamique de l'entrevue et a en quelque sorte un effet de « pare-feu » au sein d'une structure réservée à l'application des lois. Après ce premier contact, des discussions peuvent être organisées en dehors du poste de police, dans des lieux où la femme se sent plus à l'aise.

97 Red Acoge (2020), *Diagnóstico sobre la discriminación y herramientas para combatirla*.

98 Mujeres Supervivientes Sevilla, <https://mujeressupervivientessevilla.org/>.

99 Mar Gallego, 25 novembre 2020, « La olla del Pumarejo: "Urge amar con un plato de lentejas" », *Pikara Magazine*.

100 Entretien avec Antonia Avalos Torres, fondatrice de Mujeres Supervivientes.

Red Acoge est un réseau composé de 20 organisations non gouvernementales espagnoles qui luttent pour les droits des personnes migrantes, réfugiées et apatrides en Espagne. En 2017, Red Acoge a lancé une application gratuite pour smartphone, « Alerte Discrimination » (*Alerta Discriminacion*) afin de disposer d'un moyen simple, rapide et anonyme de signaler des discriminations dans plusieurs langues. Une plainte enregistrée sur l'application est reçue par le service technique de Red Acoge, à Madrid, puis transférée vers l'un de ses 12 bureaux (à Lucena, à Cordoue, à Valence, à Alicante, à Burgos, à Salamanque, à Valladolid, à La Rioja, à Cantabrie (Santander), à Guadalajara et à Barcelone) ou vers le service d'aide et d'orientation pour les victimes de discriminations, financé par le Conseil pour l'élimination des discriminations raciales et ethniques. Si elle le demande, une assistance est mise à disposition de la personne victime de discrimination.

L'application permet de collecter des données détaillées⁹⁷ qui peuvent permettre de discerner les zones géographiques où la majorité des incidents sont enregistrés ainsi que les catégories de discriminations les plus souvent signalées, ce qui aide à comprendre l'ampleur du problème et à concevoir et développer des actions de sensibilisation et des formations.

L'application a été créée grâce à une subvention du ministère espagnol de l'Inclusion, de la Sécurité sociale et des Migrations afin de fournir des preuves des discriminations subies par des individus (et en particulier par les personnes sans papiers) qui n'auraient autrement peut-être pas signalé ces infractions aux autorités publiques. La durabilité de cet outil dépend de la continuité des subventions afin de financer les équipes mises à disposition pour aider et accompagner les personnes souhaitant déposer une plainte officielle auprès des autorités.

Mujeres Supervivientes⁹⁸ est un réseau de soutien mutuel entre femmes ayant survécu à des violences. Fondé sur les principes de sororité, d'égalité, de communauté et d'émancipation, entre autres, ce réseau a été créé en 2013 afin de participer à la mise en place d'une société libérée des violences à l'encontre des femmes et des filles. Son approche est celle d'un féminisme intersectionnel et solidaire qui appuie sa conception des violences (non seulement des violences liées au genre, mais aussi des violences structurelles et institutionnelles à l'encontre des personnes migrantes) et de la survie, au moyen de réactions solidaires et d'émancipation. Les femmes membres de Mujeres Supervivientes ont elles-mêmes survécu à des violences liées au genre et sont souvent des femmes migrantes originaires de différents pays et bercées par différentes cultures. Leurs activités comptent, entre autres, l'aide et l'accompagnement juridique, psychologique et économique pour les femmes qui souhaitent signaler des situations violentes (avec un soutien spécifique pour les femmes sans titre de séjour), ainsi que des ateliers pour donner aux femmes les moyens de dénoncer des mauvais traitements.

Depuis la création de l'organisation, Mujeres Supervivientes organise également des soupes populaires (*comedor social*) ouvertes à l'ensemble du quartier. Cette initiative, qui était à l'origine une réponse locale à la crise économique, se tient maintenant deux fois par semaine (trois fois par semaine avant la pandémie de COVID-19) sur la place du Pumarejo de Séville et rassemble environ 120 personnes qui mangent et passent du temps ensemble⁹⁹. Le travail est toujours réparti entre de nombreuses personnes et le voisinage participe en donnant des repas et des ressources, ce qui permet de servir le déjeuner et le dîner à tout le monde. Inspirée par les *ollas populares* (repas populaires) d'Amérique du Sud, l'organisation conçoit la soupe populaire comme une stratégie collective de résilience et de résistance. Les objectifs principaux du comedor social sont d'abord la réponse aux besoins de base, puis la création d'une communauté et d'un espace où tout le monde se sente digne et bienvenu-e. L'initiative est portée par les discussions tenues pendant la préparation et la dégustation des repas. Le résultat est un espace bienveillant et respectueux qui favorise les rencontres, le soutien et le militantisme local entre des personnes très différentes : étudiant-e-s, travailleuses et travailleurs du sexe, jeunes et personnes âgées, personnes migrantes et natives du pays. Au fil des ans, elle est devenue un modèle de cohabitation de féminisme, d'antiracisme et d'écologie apprécié dans le quartier et au-delà. Sa devise est *comer y amar* (manger et aimer)¹⁰⁰.

ENCADRÉ 6 Initiatives menées au Royaume-Uni par des travailleuses et travailleurs du sexe afin de soutenir le signalement sûr

National Ugly Mugs101 (NUM) est une organisation pionnière à l'échelle nationale qui aide les travailleuses et travailleurs de sexe à accéder à la justice et à la protection. Ces personnes sont souvent la cible d'individus dangereux, mais elles hésitent généralement à signaler des infractions à la police. Les auteurs de ces infractions sont souvent des prédateurs sexuels en série qui sont dangereux pour la population. NUM enregistre des signalements d'infractions de travailleuses et travailleurs du sexe et génère des avertissements anonymisés qui sont envoyés directement aux autres travailleuses et travailleurs du sexe et aux projets d'aide de premier plan à travers tout le Royaume-Uni. Elle partage, avec le consentement de la victime, des informations anonymes avec la police et aide les travailleuses et travailleurs du sexe à faire des rapports complets aux forces de l'ordre afin que les responsables puissent être identifiés, arrêtés et condamnés. Elle veille également à ce que les travailleuses et travailleurs du sexe aient accès à des services professionnels après avoir subi une infraction.

L'**English Collective of Prostitutes** (ECP) est un réseau de travailleuses et travailleurs du sexe qui militent pour la dépénalisation et la sécurité. Il a aidé des travailleuses et travailleurs du sexe à remporter des affaires contre des chefs d'accusation comme le racolage, la tenue de bordels ou le proxénétisme. Ces deux derniers exemples sont souvent utilisés contre des femmes qui travaillent ensemble pour leur propre sécurité et pour celle des autres. L'ECP défend des travailleuses et travailleurs du sexe contre des ordonnances civiles utilisées pour pénaliser leur activité et pour les bannir de certains quartiers. Ses efforts ont également ouvert la voie à la toute première victoire à la suite d'une accusation privée de viol en Angleterre et au pays de Galles, en 1995, qui s'est conclue par la condamnation d'un violeur en série¹⁰². L'ECP a créé la coalition « Safety First » (la sécurité d'abord) à la suite du meurtre de cinq femmes à Ipswich en 2006. Cette coalition compte parmi ses membres des organisations renommées et respectées telles que le Royal College of Nursing et Women Against Rape.

101 National Ugly Mugs (NUM), <https://uglymugs.org/um/about/>.

102 English Collective of Prostitutes, 1er janvier 1996, « [Successful private prosecution of serial rapist – R v Davies](#) ».

PRATIQUE PROMETTEUSE

ENCADRÉ 7 Le recours à la justice restauratrice pour aider des personnes migrantes victimes de discriminations et de violences – exemples suisses et espagnols

En **Suisse**, l'Association contre le racisme (ACOR) SOS-Racisme, fondée en 1995, a été influencée dès sa conception par le mouvement de la justice restauratrice. Un rapport¹⁰³ datant de 2005 décrit deux cas où des réponses restauratrices ont été adoptées afin de venir en aide à des personnes au statut précaire victimes de discriminations. Dans un cas, une jeune femme sans papiers dont le statut était en cours de régularisation s'est sentie humiliée pendant un contrôle d'identité dans un bus urbain qui s'est achevé sur sa remise à la police. ACOR a pris contact avec la direction de l'entreprise et a exprimé ses préoccupations sur la façon dont cette femme avait été traitée. Aucune sanction n'a été appliquée aux contrôleurs. Une rencontre entre le contrôleur et la jeune femme a été organisée où ACOR était chargée de promouvoir la médiation auprès des parties. Le contrôleur a présenté des excuses pour la douleur créée par l'appel à la police et l'institution a admis ne pas avoir reconnu la bonne foi de la jeune femme.

Dans un deuxième cas, un jeune Africain a eu l'épaule cassée au cours d'un contrôle de police. Il a demandé de l'aide à ACOR lorsqu'il a été convoqué par le juge d'instruction car les policiers avaient déposé plainte contre lui pour résistance à l'autorité. Choqué d'être ainsi accusé à tort par les mêmes policiers qui l'avaient violenté, il a porté plainte contre les policiers pour discrimination raciale, abus d'autorité et lésions corporelles. À la suite du non-lieu rendu en raison des versions divergentes du jeune homme et des policiers, ACOR s'est adressée au délégué à l'éthique de ce corps de police pour aborder la question des réparations. Une médiation informelle entre le jeune homme et les policiers impliqués dans le contrôle a été proposée afin d'échanger sur les faits, en présence d'ACOR, tels qu'ils avaient été vécus par chacun des protagonistes et de trouver une solution équitable.

En 2011, ACOR et quatre autres organisations de lutte contre le racisme ont fondé le Centre-Écoute contre le racisme (C-ECR), qui aide les victimes de discriminations et qui suit les occurrences de discriminations racistes. Dans son rapport annuel 2019, le C-ECR a remarqué que les personnes avec un statut précaire (« les plus vulnérables et les plus à même de subir des discriminations raciales, pouvant craindre des représailles administratives »)¹⁰⁴ étaient profondément sous-représentées parmi les personnes ayant porté plainte, car elles craignaient des sanctions administratives si elles se manifestaient¹⁰⁵.

En 2017, en **Espagne**, la Federación SOS Racismo a commencé la mise en place d'une approche judiciaire restaurative afin de combler les lacunes du système judiciaire pénal en matière de discriminations raciales, et pour trouver des solutions adaptées aux besoins de la victime et axées sur la solidarité. La Federación SOS Racismo est une organisation porte-manteau comprenant huit organisations membres dans plusieurs régions du pays. Elle a été créée en 1995 pour lutter contre le racisme et elle a lancé un projet-pilote à Barcelone afin d'utiliser cette nouvelle approche pour répondre à certains témoignages reçus au sujet de discriminations raciales et de conflits entre communautés déclenchés par des personnes migrantes et radicalisées.

Pendant sa première année, le projet-pilote a commencé par des formations afin de créer des équipes spécialisées et d'appliquer cette approche à quelques affaires pendant les deux années suivantes. Les affaires sélectionnées pour ce mode de résolution traitaient entre autres de discriminations dans l'accès à des services et dans l'espace public ainsi que de conflits entre voisins. L'une de ses affaires actuelles concerne quatre familles qui se sont vu refuser l'accès à un parc aquatique par des membres du personnel en raison de leur ascendance Rom. Lorsqu'elles ont tenté de signaler à la police les discriminations qu'elles avaient subies, la réponse les a laissées humiliées et sans solution. En 2020, la pandémie de COVID-19 a retardé le projet ; sa prochaine phase porte sur le soutien aux différentes parties du conflit par le biais d'entrevues en présence d'un médiateur afin de réparer les torts subis. À la fin du projet-pilote, SOS Racismo souhaiterait intégrer cette approche judiciaire restauratrice à sa stratégie de résolution d'affaires de discriminations aux côtés d'autres approches, et élargir ce projet à d'autres régions.

103 Anne Catherine Salberg, 2005, « Racisme et médiation, l'action restauratrice d'ACOR SOS-Racisme ».

104 C-ECR (2020), Rapport annuel 2019 (« Le fait que les personnes aux statuts précaires et donc les plus vulnérables et les plus à même de subir des discriminations raciales, pouvant craindre des représailles administratives, sont sous-représentées, a encore pu être observé pour 2019, comme précisé dans les statistiques sur le statut de séjour »).

105 Ibid. Voir aussi le Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme, Incidents racistes recensés par les centres de conseil (janvier-décembre 2019), p. 17.

3. Permettre l'accès à des procédures qui favorisent l'obligation de rendre des comptes et la reconnaissance des torts subis

L'article 2 de la directive sur les droits des victimes définit la justice restauratrice comme « tout processus permettant à la victime et à l'auteur de l'infraction de participer activement, s'ils y consentent librement, à la solution des difficultés résultant de l'infraction pénale, avec l'aide d'un tiers indépendant ».

La justice transformatrice partage avec la justice restauratrice une orientation sur les dimensions interpersonnelles et sociales des torts et de l'obligation de rendre des comptes. Il est possible de considérer que la justice transformatrice va plus loin, puisqu'elle remet directement en question l'idée que les forces de l'ordre protègent la population et présente des preuves indiquant que les approches punitives, comme l'incarcération, tendent à concerner principalement les minorités et les personnes pauvres et ne parviennent pas à reconnaître ni à réparer les torts subis par les victimes ou les facteurs sociétaux qui pourraient rendre certaines catégories de torts omniprésentes. Elle remet en cause le réflexe de nombreuses personnes à appeler la police face à des troubles, des disputes ou des violences au sein de communautés.

La justice transformatrice, qui puise ses sources dans les pratiques autochtones, propose des formes différentes de l'obligation de rendre des comptes orientées sur la communauté¹⁰⁶, qui ne dépendent pas du système judiciaire pénal. Au lieu de cela, elle est axée sur la minimisation des torts futurs, sur la confiscation des pouvoirs du responsable des torts et sur l'augmentation de la capacité de décision de la personne ayant survécu à l'infraction. Distincte de la sanction, l'obligation de rendre des comptes favorisée par cette approche demande la reconnaissance des torts causés et la réalisation d'actions intentionnelles et explicites pour les réparer.

Une critique répandue de la justice transformatrice est l'impossibilité de la rendre efficace et l'absence de tests pratiques. Cependant, comme une militante l'a souligné : « nous, les personnes de couleur queer et trans, en particulier celles qui travaillent dans le domaine du sexe, qui sont handicapées ou qui ont un logement précaire, nous avons toujours su que nous ne pouvions pas confier notre sécurité à la police et nous tentons donc beaucoup d'autres stratégies pour nous protéger mutuellement »¹⁰⁷.

IDÉES ESSENTIELLES

Pour les personnes avec un statut précaire, qui risquent d'être arrêtées et expulsées chaque fois qu'elles interagissent avec la police, il est particulièrement important d'adopter une vision plus large des moyens de favoriser l'obligation de rendre des comptes et la reconnaissance des torts causés, de manière à ne pas forcément dépendre du système judiciaire pénal. Les procédures civiles ancrées dans des groupes et des organisations de travailleurs sont souvent mieux adaptées face au contexte social dans lesquels les torts sont commis, et elles permettent également mieux de fournir une forme de réparation aux victimes de ces torts. La promotion de l'accès à la justice devrait inclure l'accès, lorsque c'est pertinent, à des procédures civiles¹⁰⁸, des organismes sur la promotion de l'égalité, à la justice réparatrice et à des stratégies locales qui s'axent autour des intérêts de la victime.

106 Transformative Justice, « What are Community Accountability & Transformative Justice? »

107 Reina Sultan, 27 juillet 2020, « How transformative justice responds to violence without the carceral system », *Shadow proof*.

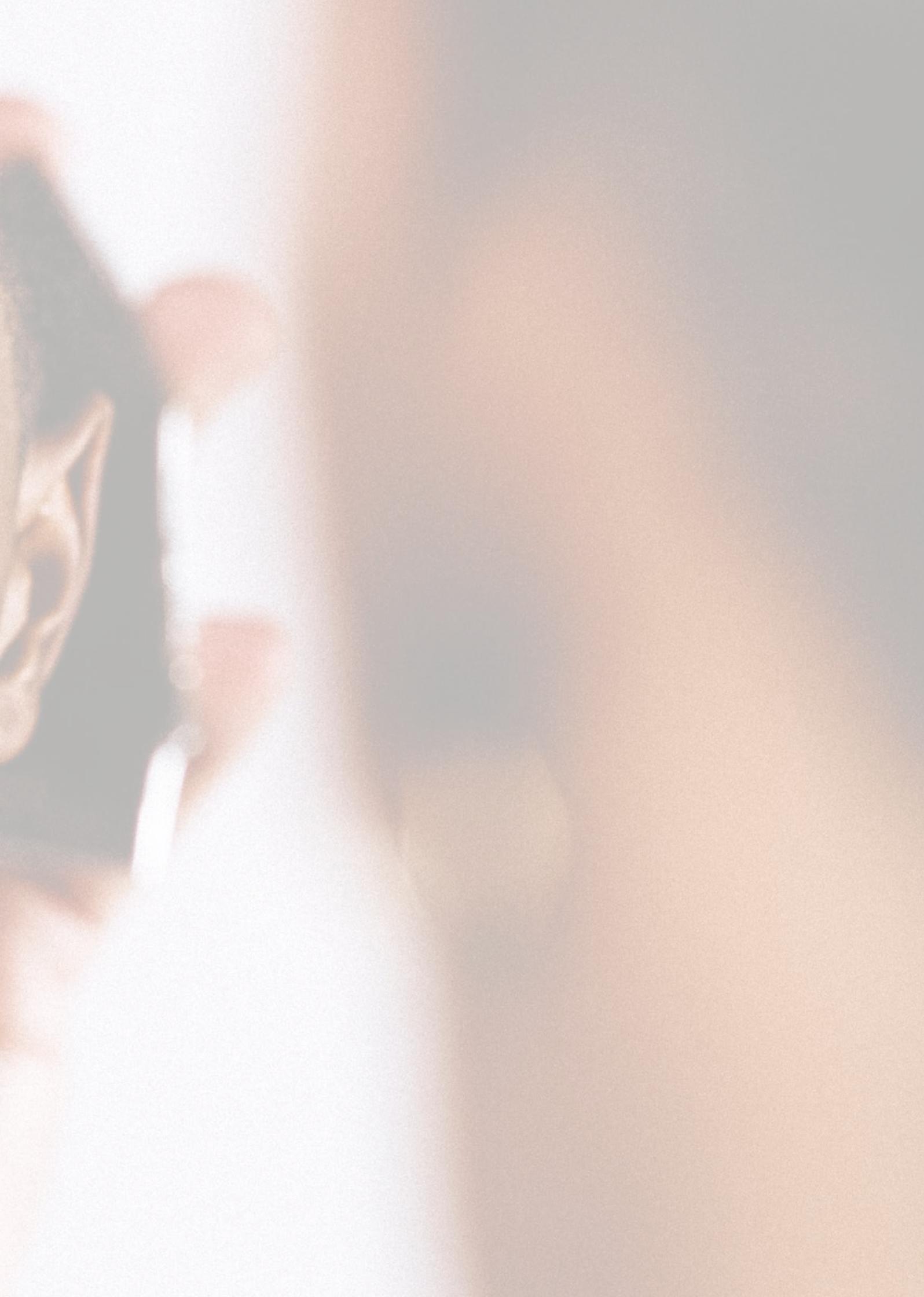
108 Cela doit inclure, le cas échéant, le recours à des tribunaux de prud'hommes et à des mécanismes de plaintes non judiciaires (adressées par exemple à l'inspection du travail). Voir PICUM (2020), Tous les travailleurs sont égaux : Comment garantir l'accès à la justice des travailleurs migrants sans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

CONCLUSION

La directive sur les droits des victimes a clairement établi que, lorsqu'une personne est victime d'une infraction, son statut de résident ne doit pas l'empêcher d'accéder à des services généraux ou spécialisés, ni d'interagir avec le système judiciaire pénal.

Cinq ans après la date butoir pour la transposition de la directive dans le droit interne, il existe peu d'éléments qui prouvent que les États membres aient pris quelque mesure que ce soit pour faire appliquer les droits des personnes sans papiers. Pourtant, tout porte à croire qu'il est nécessaire et urgent d'agir. L'inclusion bienvenue des victimes sans papiers dans la nouvelle stratégie de l'UE en matière de droits des victimes et l'engagement de cette dernière à résoudre le dilemme qui s'impose à elles lorsqu'elles tentent de s'adresser au système judiciaire pénal tout en craignant l'expulsion ouvre la possibilité de promouvoir une meilleure application de la directive. Cette application pourrait passer par des échanges entre les diverses parties prenantes qui permettraient l'identification et la promotion de pratiques prometteuses entre États membres, ainsi que des propositions de mesures législatives et politiques qui clarifieraient les droits des victimes avec un statut précaire.

Combinée aux engagements retentissants de l'UE pris dans le cadre de la stratégie en matière d'égalité de genre et aux potentiels textes législatifs reflétant à la fois les mots et l'esprit de la Convention d'Istanbul, sans parler des ambitions de la Commission européenne établies dans son plan d'action contre le racisme, cette stratégie ouvre une possibilité sans précédent pour réaffirmer et renforcer de manière intersectionnelle les droits de toutes les personnes dans l'Union européenne à du soutien, à la protection et à la justice si elles ont été victimes d'une infraction, indépendamment de leur statut migratoire, et pour attirer l'attention sur les facteurs structurels qui sapent leurs droits et qui finissent par perpétuer l'insécurité, l'exploitation et la violence.





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

www.picum.org