



# L'ACCÈS INCONDITIONNEL AUX SERVICES POUR LES PERSONNES SANS PAPIERS VICTIMES DE LA CRIMINALITÉ

 **PICUM**

PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON  
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Ce rapport a été rédigé par Dastan Salehi, responsable de plaidoyer à PICUM, et révisé par Michele LeVoy, directrice de PICUM. Nous remercions Miriam Sabjaly et Carmen Díaz-Bertrana pour leurs avis, leurs recherches et leur aide rédactionnelle.

Cette publication a été rendue possible grâce au soutien de :



Financé par l'Union européenne. Les points de vue et opinions exprimés n'engagent toutefois que leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Union européenne ou du programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale «EaSI» (2021-2027). Ni l'Union européenne ni l'autorité subventionnaire ne peuvent en être tenues pour responsables.



**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

**SIGRID RAUSING TRUST**

Traduction : Morgane Delage

Photo de couverture: © Jametlene Reskp

© PICUM, 2022

# TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	2
INTRODUCTION.....	5
CADRE JURIDIQUE.....	6
SERVICES ESSENTIELS.....	17
Le statut migratoire irrégulier, un obstacle pour l'accès aux services .....	17
Accès à l'information et à des conseils.....	17
Services généralistes ou spécialisés.....	18
Le point sur : Les victimes de violences basées sur le genre.....	19
Le signalement sûr .....	20
L'assistance téléphonique.....	20
Les refuges.....	21
Santé mentale et soutien psychosocial.....	22
Titres de séjour.....	22
OBSERVATIONS FINALES.....	24
RECOMMANDATIONS.....	25

# RÉSUMÉ

Pour les nombreuses personnes sans papiers qui deviennent des victimes de la criminalité chaque année en Europe, il peut être difficile et épuisant de prendre contact avec les autorités publiques et de bénéficier des services d'aide aux victimes. Le manque de connaissance de leurs droits, l'exclusion sociale, la méfiance envers les forces de l'ordre et le risque de détention et d'expulsion se combinent pour créer un environnement qui laisse les victimes sans papiers tomber dans les failles du système judiciaire. Si personne ne les aide, elles risquent davantage que les autres catégories de population de subir d'autres persécutions, de continuer à être exclues de la société et, parfois, d'obtenir justice ainsi que les réparations auxquelles elles ont droit.

## Cadre juridique

Les services d'aide aux victimes jouent un rôle crucial pour limiter les répercussions de la criminalité, assister les victimes lors des procédures judiciaires (notamment pénales), obtenir justice et les accompagner dans la reconstruction de leur vie d'après. Les cadres européens et internationaux établissent des obligations larges pour les États, qui doivent veiller à ce que les personnes sans papiers bénéficient d'un accès inconditionnel aux services d'aide aux victimes. La [directive européenne relative aux droits des victimes](#) indique explicitement que « 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 » (article 1), « gratuitement, [...] dans l'intérêt des victimes » (article 8) <sup>1</sup>.

Dans sa [stratégie en matière de droits des victimes](#), la Commission européenne reconnaît que « 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. » Cette stratégie aborde directement le

double rôle problématique qui est celui des forces de l'ordre dans de nombreux États : 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. Ce point est complété par la [directive contre la traite](#), qui confirme que les victimes sans papiers bénéficient d'un accès inconditionnel aux services d'aide aux victimes pendant un délai de réflexion<sup>2</sup> qui leur permet de se rétablir.

Les droits des victimes sans papiers de la criminalité sont encadrés non seulement par la réglementation européenne, mais aussi par d'autres cadres et normes juridiques régionaux et internationaux. Les États signataires de la [Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique](#) doivent garantir l'accès des victimes de violences domestiques et liées au genre, indépendamment de leur statut migratoire, à des services tels que les numéros d'urgence, les refuges, l'assistance médicale, le soutien psychologique et l'aide juridique. Concernant les victimes de la traite, la [Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains](#) liste un ensemble de mesures visant à protéger les personnes victimes de la traite et à leur fournir des services tels que l'accès à un traitement médical d'urgence, à un soutien psychologique, à des services d'interprétation et, pour leurs enfants, à l'éducation.

À l'échelle internationale, plusieurs traités des Nations Unies comportent des dispositions importantes qui concernent les victimes sans papiers de la criminalité. La [Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes](#) (CEDAW)<sup>3</sup> est un traité international qui demande à ses signataires d'éliminer les discriminations envers les femmes. Son application est surveillée par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, un organe des

1 Article 8.5 de la directive relative aux droits des victimes

2 Généralement de trois à six mois

3 [Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes](#), New York, 18 décembre 1979

Nations Unies composé d'experte-s indépendant-e-s et originaires d'États différents. Ce Comité affirme que les victimes doivent bénéficier de services d'aide spécialisés, notamment de numéros d'urgence accessibles 24 h sur 24, de centres d'orientation et de refuges<sup>4</sup>.

Le [Protocole des Nations Unies contre la traite des personnes](#)<sup>5</sup> encourage également ses États parties à mettre en place « des mesures en vue d'assurer le rétablissement physique, psychologique et social des victimes de la traite des personnes »<sup>6</sup>. En outre, les États doivent envisager « d'adopter des mesures législatives ou d'autres mesures appropriées qui permettent aux victimes de la traite des personnes de rester sur [leur] territoire, à titre temporaire ou permanent »<sup>7</sup>. L'article 14 de la [Convention des Nations Unies contre la torture](#) indique que les États doivent garantir, à « la victime d'un acte de torture, le droit d'obtenir réparation et d'être indemnisée équitablement et de manière adéquate, y compris les moyens nécessaires à sa réadaptation la plus complète possible »<sup>8</sup>. Le Comité des Nations Unies contre la torture a précisé depuis que ce droit doit pouvoir être invoqué par toutes les victimes, indépendamment de leur statut<sup>9</sup>.

### Principaux services d'aide aux personnes sans papiers victimes de la criminalité

Les personnes sans papiers risquent davantage d'être exploitées et maltraitées, car elles ont moins de possibilités de faire valoir leurs droits et d'obtenir des protections sociales. Elles ne sont pas autant en contact avec les autorités publiques que d'autres catégories de population ; par conséquent, quand elles sont victimes de la criminalité, elles ignorent souvent les droits qui sont les leurs. Cela pose problème, notamment parce que la première étape pour accéder à des services d'aides aux victimes est de connaître ses droits et de savoir où et comment obtenir ces services.

Il en va de même pour l'aide téléphonique, qui est souvent l'un des premiers réflexes des personnes victimes de la criminalité. L'ignorance de l'existence de ces services et l'impossibilité d'échanger dans une langue que les victimes sans papiers comprennent sont des obstacles majeurs à la mise à disposition d'aides adaptées.

Pour les femmes sans papiers victimes de violences liées au genre, les refuges sont un service crucial qui leur permet d'être en sécurité, à l'abri du danger. Cependant, l'UE manque cruellement de refuges<sup>10</sup> et les femmes migrantes et sans papiers doivent parfois surmonter des obstacles encore plus grands pour pouvoir accéder à ce type de service. Il arrive que la durée du séjour des femmes sans papiers ou le nombre de lits pouvant leur être proposés soient limités<sup>11</sup>.

Parallèlement aux refuges, les services de soins sensibilisés aux traumatismes, de santé mentale et de soutien psychosocial sont importants pour les personnes victimes de violences. Néanmoins, les problèmes de santé peuvent être aggravés en fonction de la situation sociale, juridique et économique des personnes sans papiers victimes de la criminalité. La pauvreté, la peur de l'expulsion, le souvenir d'avoir été victime de racisme ou de violence de la part des autorités migratoires ou des forces de police, l'impossibilité d'accéder à des services de santé et d'autres formes d'exclusion sociale deviennent des facteurs de tension menant à un stress chronique, qui peut à son tour générer des besoins complexes et multiples en matière de santé pour les personnes concernées. Les services d'aide spécialisés, notamment ceux dédiés aux victimes de violences liées au genre, fournissent un soutien psychosocial complet afin d'identifier les déterminants sociaux sous-jacents qui créent ce type de problèmes. Les personnes qui proposent ces services ont néanmoins des difficultés à répondre à la demande accrue<sup>12</sup>.

4 [Recommandation générale no. 35 \(2017\) sur la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, portant actualisation de la recommandation générale no. 19 \(1992\)](#)

5 [Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants](#), 15 novembre 2000

6 Article 6(3) du Protocole des Nations Unies contre la traite des personnes

7 Article 7(1) du Protocole des Nations Unies contre la traite des personnes

8 [Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants](#)

9 *Ibid.*

10 Réseau européen des femmes contre la violence (WAVE), [Country Report 2021](#) [Rapport 2021 sur les pays, en anglais], 2021.

11 Réseau européen des femmes contre la violence (WAVE), [Shelters for undocumented migrant women in the Netherlands](#) [Refuges pour les femmes migrantes et sans papiers aux Pays-Bas, en anglais], 2018.

12 Lobby européen des femmes et Réseau européen des femmes contre la violence, [EU Mutual Learning Programme in Gender Equality: Good practices for tackling domestic violence in the context of COVID-19](#) [Programme européen d'apprentissage mutuel sur l'égalité des genres : Bonnes pratiques en matière de lutte contre les violences dans le cadre du COVID-19, en anglais], webinaire, 2020

La directive de l'UE relative aux droits des victimes donne aux États membres des obligations claires : ils doivent veiller à ce que toutes les victimes de la criminalité puissent faire valoir leurs droits et obtenir les services garantis par cette directive, indépendamment de leur statut de résident<sup>13</sup>. Cela inclut leur accès à des services d'aides avant, pendant et après la poursuite judiciaire. Ces services doivent être faciles d'accès, gratuits, confidentiels, axés sur la victime et compétents<sup>14</sup> pour gérer les difficultés rencontrées par la personne qu'ils aident.

La marginalisation juridique et sociale des personnes sans papiers crée des besoins spécifiques lorsqu'elles sont victimes de la criminalité. Il existe déjà des cadres juridiques visant à proposer des aides à toutes les victimes. À l'avenir, l'objectif sera de mettre en place des mesures de protection pour les personnes qui ont un statut migratoire irrégulier. Cela leur permettra de bénéficier de leurs droits en tant que victimes et êtres humains, de pouvoir les faire valoir et de reconstruire leur vie.

### Remarque terminologique

La directive sur les droits des victimes<sup>15</sup> propose une définition large du terme de « victime », qui désigne toute personne ayant subi des torts causés par une infraction pénale. Il est important de souligner que le considérant 19 de cette directive reconnaît qu'« 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 ».

Puisque ce rapport porte sur l'accès inconditionnel des personnes sans papiers ayant survécu à des actes violents à des services, le terme « victime » y est utilisé par la force des choses. PICUM a indiqué dans des publications précédentes<sup>16</sup> que, bien que les personnes migrantes sans papiers démontrent indéniablement de l'ingéniosité, de la résilience et du courage, leurs relatives précarité ou marginalisation sociales ou économiques les rend susceptibles de devoir vivre certaines formes de discriminations ou de mauvais traitements. Le présent rapport ne vise pas à contribuer à un discours centré sur l'impuissance, mais à mettre en valeur les textes qui existent déjà et l'importance pour les personnes sans papiers, en tant que bénéficiaires de droits, de disposer d'un accès inconditionnel à certains services.

13 Article 1 de la directive relative aux droits des victimes

14 La directive relative aux droits des victimes comprend une définition large de ce qui constitue une « autorité compétente ». Cela permet de ne pas se référer uniquement aux responsables de l'application des lois, afin que l'orientation des victimes ne dépende pas de leur coopération avec des enquêtes pénales ou avec les forces de l'ordre.

15 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32012L0029>

16 PICUM, [Une justice incertaine ? Des titres de séjour pour les victimes de la criminalité en Europe](#), 2021

# INTRODUCTION

Selon Eurostat, chaque année, près de 75 millions de personnes sont directement victimes de la criminalité dans l'Union européenne<sup>17</sup>. La criminalité regroupe les infractions pénales, c'est-à-dire des actes ou omissions volontaires qui entraînent des dommages physiques ou psychologiques, des dégâts matériels ou la perte d'une propriété, et qui sont pénalement répréhensibles<sup>18</sup>.

Être victime d'un vol de marchandises, d'identité ou de porte-monnaie, d'insultes racistes, de violences sexuelles ou avoir un membre de sa famille assassiné sont des situations qui demandent autant de réponses différentes. Les conséquences de ces exemples d'infractions sont très différentes, et leurs victimes auront nécessairement des besoins différents en matière d'aides. La criminalité a des répercussions potentiellement dramatiques, comme des blessures physiques chroniques, des problèmes de santé mentale ou des pertes financières. Elles ne se limitent pas à la victime directe de l'infraction, mais elles s'étendent indirectement à sa famille, son entourage ou souvent même des communautés entières, qu'elles marquent parfois profondément.

C'est là qu'interviennent les services d'aide aux victimes. Soutenir les victimes et leur famille peut limiter un certain nombre de répercussions néfastes de long terme, tout en permettant à ces personnes d'être accompagnées sur des questions purement pratiques.

En général, les services d'aide aux victimes peuvent être définis comme des services qui fournissent une assistance confidentielle et gratuite aux victimes de la criminalité, aux témoins et aux familles. Ils doivent être adaptés aux besoins spécifiques et à la situation de chaque personne, mais ils peuvent comprendre par exemple la dispense d'informations et de conseils, un soutien psychologique, du plaidoyer, du soutien des pairs, une compensation, l'accès à la justice

réparatrice, de l'aide pour se repérer dans le système judiciaire pénal, du soutien au tribunal ou un suivi psychologique et psychosocial.

En aidant les victimes à faire valoir leurs droits, ces services jouent un rôle primordial : ils participent à réduire la probabilité que la personne subisse une nouvelle infraction, ils accompagnent les victimes dans la restauration de leur situation sociale et ils aident à limiter de potentiels problèmes de santé mentale. Cela a des répercussions positives sur la personne concernée, participe à son inclusion sociale et peut également conduire à améliorer la qualité de vie de catégories de population entières<sup>19</sup>.

Les personnes dont le statut migratoire est irrégulier risquent davantage d'être exploitées et maltraitées, car elles sont plus susceptibles d'être confrontées à l'exclusion sociale et ont moins de possibilités de faire valoir leurs droits et d'obtenir des protections sociales. Cette marginalisation juridique et sociale crée des besoins spécifiques lorsque ces personnes sont victimes de la criminalité.

Beaucoup de personnes sans papiers ne signalent pas les infractions dont elles sont victimes, car elles craignent que cela n'entraîne leur expulsion. De manière générale, les victimes sans papiers de la criminalité ont du mal à pouvoir réellement faire valoir leurs droits, car elles ne sont souvent pas éligibles à un titre de séjour.

Ce rapport revient en détail sur le cadre juridique qui régit les droits des personnes sans papiers victimes de la criminalité à bénéficier de services d'aide aux victimes sur le territoire de l'Union européenne. Il vise à souligner le large éventail de droits dont disposent les personnes sans papiers, ainsi qu'à dresser la liste des obligations des États membres en matière d'application de ces droits. Enfin, il donne un aperçu des principaux services relevant de l'aide aux victimes.

17 Commission européenne, [Victims' Rights Directive, Frequently Asked Questions](#) [Directive relative aux droits des victimes, Foire aux questions, en anglais]

18 Victim Support Europe, [Help for Victims: If you are a victim of crime](#) [Aide aux victimes : si vous êtes victime de la criminalité, en anglais], 2022

19 Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime, Centre pour la prévention internationale du crime, [Handbook on Justice Victims: On the Use and Application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power](#) [Manuel sur la justice pour les victimes : De l'utilisation et l'application de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, en anglais], 1999 [www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/UNODC\\_Handbook\\_on\\_Justice\\_for\\_victims.pdf](http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UNODC_Handbook_on_Justice_for_victims.pdf)

# CADRE JURIDIQUE

Les États ont des obligations générales, à l'échelle européenne et mondiale, de garantir l'accès inconditionnel des personnes sans papiers aux services d'aide auxquels leur statut de victimes leur donne droit. Cette partie présente les cadres juridiques qui concernent l'accès aux services d'aide aux victimes, à l'échelle de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe et des Nations Unies.

## L'Union européenne

### La stratégie de l'UE en matière de droits des victimes

L'UE a publié sa première stratégie en matière de droits des victimes (2020-2025) en juin 2020<sup>20</sup>. Cette stratégie fait largement référence à la signalisation sécurisée d'infractions par les personnes migrantes sans papiers, en parlant notamment de « donner aux victimes de la criminalité des moyens d'agir » et de « mettre en place un environnement sûr leur permettant de dénoncer les infractions ». Elle reconnaît l'existence de plusieurs catégories de « victimes vulnérables », dont les personnes migrantes 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 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 procédures. »

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 agents 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 l'application des lois migratoires entraîne une fragilisation systémique des droits des victimes de la criminalité.

Par conséquent, elle représente un cadre important pour l'amélioration de la compréhension des droits des personnes migrantes 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 concernés. La stratégie reconnaît l'importance de renforcer les droits des personnes sans papiers en Europe de manière à promouvoir leur sécurité, leur protection et leur accès à la justice, potentiellement par le biais de nouveaux textes réglementaires.

### La directive de l'UE sur les droits des victimes

La directive sur les droits des victimes est le cadre juridique le plus complet en matière de droits des victimes sur le territoire de l'Union européenne.

20 [Stratégie de l'UE en matière de droits des victimes \(2020-2025\)](#)



Adoptée en 2012, elle instaure des normes communes à travers l'Union<sup>21</sup> en détaillant les droits des victimes de la criminalité, ainsi qu'en établissant des obligations pour les États membres afin de garantir le plein exercice de ces droits.

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 »<sup>22</sup> (les derniers mots ont été mis en italiques par nos soins). La directive accorde donc explicitement le bénéfice des droits qu'elle établit aux personnes sans papiers victimes de la criminalité. Ce point est important, car il prouve que la sécurité et la protection priment sur les mesures d'application des lois migratoires.

### La vulnérabilité due à un statut migratoire irrégulier

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, de violences fondées sur le genre commises à l'encontre de personnes migrantes et sans papiers et de la traite des êtres humains<sup>23</sup>.

La directive reconnaît d'ailleurs explicitement que les personnes d'une nationalité autre que celle de l'État dans lequel elles se trouvent sont « particulièrement vulnérables » ou courent « un risque particulièrement

élevé de préjudice » et pourraient par conséquent avoir besoin d'un soutien spécialisé et d'une protection juridique. Les services d'aide concernés comprennent « 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 »<sup>24</sup>.

### Services d'aide aux victimes

Les services d'aide aux victimes font partie intégrante de la directive, en vertu de laquelle les États membres ont l'obligation de donner « gratuitement accès à des services d'aide aux victimes confidentiels, agissant dans l'intérêt des victimes, avant, pendant et durant une période suffisante après la procédure pénale »<sup>25</sup>. Ces services dépendent des besoins de la victime et comprennent un soutien émotionnel et psychologique ainsi que des conseils financiers, sur les questions pratiques générées par le crime et sur les risques et la prévention de la revictimisation.

Les autorités doivent faciliter l'orientation des victimes vers des services d'aide aux victimes<sup>26</sup>, et prendre « des mesures pour mettre en place des services d'aide spécialisés confidentiels et gratuits en plus des services généraux d'aide aux victimes ou dans le cadre de ceux-ci, ou pour permettre aux organisations d'aide aux victimes de faire appel à des entités spécialisées fournissant un tel soutien spécialisé »<sup>27</sup>.

21 À l'exception du Danemark, qui dispose d'une option de retrait officielle pour les domaines de la justice et des affaires intérieures. [Directive 2012/29/EU](#) du Parlement européen et du Conseil 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

22 [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](#) [Document d'orientation de la DG Justice concernant la transposition et l'application de la directive 2012/29/UE 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, en anglais], décembre 2013

23 Considérant 38 de la directive relative aux droits des victimes

24 Article 8.1 de la directive relative aux droits des victimes

25 Article 8.2 de la directive relative aux droits des victimes

26 Article 8.3 de la directive relative aux droits des victimes

27 Article 8.5 de la directive relative aux droits des victimes

L'article 9 de la directive décrit les prestations minimales des services d'aide aux victimes.

## Article 9. Soutien auprès des services d'aide aux victimes

1. Les services d'aide aux victimes, visés à l'article 8, paragraphe 1, fournissent au moins :
  - a. des informations, des conseils et un soutien pertinents concernant les droits des victimes, notamment en ce qui concerne l'accès aux régimes d'indemnisation nationaux des victimes d'infractions pénales et le rôle de la victime dans le cadre de la procédure pénale, y compris la préparation en vue d'assister au procès ;
  - b. des informations concernant tout service d'aide spécialisé compétent existant ou une orientation directe vers ces services ;
  - c. un soutien moral et, éventuellement, psychologique ;
  - d. des conseils concernant les questions financières et pratiques résultant de l'infraction subie ;
  - e. des conseils sur le risque de victimisation secondaire et répétée, d'intimidations et de représailles et sur les moyens de les empêcher, à moins que ces conseils ne soient fournis par d'autres services publics ou privés.
2. Les États membres encouragent les services d'aide aux victimes à accorder une attention particulière aux besoins spécifiques des victimes qui ont subi un préjudice considérable en raison de la gravité de l'infraction.
3. À moins qu'ils ne soient fournis par d'autres services publics ou privés, les services d'aide spécialisés visés à l'article 8, paragraphe 3, mettent en place et fournissent au moins :
  - a. des refuges ou tout autre hébergement provisoire approprié pour les victimes ayant besoin d'un endroit sûr en raison d'un risque imminent de victimisation secondaire et répétée, d'intimidations et de représailles ;
  - b. un soutien ciblé et intégré aux victimes ayant des besoins spécifiques, comme les victimes de violences sexuelles, de violences fondées sur le genre et de violences domestiques, y compris un soutien post-traumatique et des conseils.

Conformément à la directive, 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<sup>28</sup>. Les États membres doivent fournir des informations et des conseils sur les services d'aide aux victimes en passant par différents supports et « de manière à pouvoir être compris par la victime »<sup>29</sup>.

Il est important de souligner que ces aides doivent être mises à disposition dès que possible et concerner la période précédant et suivant la procédure pénale, en fonction des besoins de la victime. Les États membres doivent prendre des mesures pour veiller à ce que l'accès à ces aides soit réellement effectif

en supprimant les « formalités excessives » et en garantissant une « couverture géographique [...] suffisante »<sup>30</sup>.

Le considérant 38 reconnaît que certaines victimes peuvent nécessiter un soutien spécialisé, à cause de la marginalisation sociale et/ou de la gravité de l'infraction. Il établit que « les services d'aide spécialisés devraient reposer sur une approche intégrée et ciblée qui prenne notamment en considération les besoins spécifiques des victimes, la gravité du préjudice subi en raison d'une infraction pénale ainsi que la relation entre les victimes, les auteurs de l'infraction, les enfants et leur environnement social plus large »<sup>31</sup>.

28 Considérant 21 de la directive relative aux droits des victimes

29 Considérant 37 de la directive relative aux droits des victimes

30 Considérant 38 de la directive relative aux droits des victimes

31 Fakhoury, Julien et al. « Mental health of undocumented migrants and migrants undergoing regularization in Switzerland: a cross-sectional study » [« La santé mentale des personnes migrantes sans papiers et des personnes migrantes dont la situation est en cours de régularisation en Suisse : une étude transversale », en anglais], BMC psychiatry vol. 21,1 175, 1er avril 2021, doi:10.1186/s12888-021-03149-7

## La crainte de bénéficiaire de services ou de demander justice

Les personnes migrantes sans papiers, celles dont le titre de séjour dépend de leur conjoint·e et celles dont le statut migratoire est précaire sont particulièrement dépendantes de leur environnement social. À cause de leur statut migratoire, elles ont du mal à accéder à de nombreux services fondamentaux et vivent dans la peur de l'expulsion, ce qui peut avoir des répercussions très négatives sur leur santé mentale<sup>32</sup>. Pour proposer des aides adaptées aux victimes sans papiers et lutter contre les facteurs qui déclenchent des problèmes de santé mentale, il est indispensable de commencer par reconnaître que ces problèmes peuvent être aggravés par l'environnement de vie des personnes migrantes sans papiers.

Selon le considérant 40, « 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. » Il indique également aux États de prendre des mesures en ce sens, « notamment en s'assurant que les obligations en matière de protection des données peuvent être respectées et qu'elles le sont ».

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 migratoire irrégulier.

La directive indique clairement aux autorités « d'encourager et de faciliter la dénonciation des

infractions et de permettre aux victimes de rompre le cercle des victimisations répétées ». Pour cela, elle reconnaît qu'« il est essentiel que des services d'aide fiables soient disponibles pour les victimes et que les autorités compétentes soient préparées à répondre aux informations fournies par les victimes avec respect, tact, professionnalisme et de manière non discriminatoire »<sup>33</sup>. Ce point est particulièrement important pour le cas des personnes sans papiers, à cause des stigmatisations et des discriminations dont elles sont les cibles. Même lorsque leurs droits en tant que victimes sont clairement définis, elles sont souvent traitées de manière irrespectueuse et rejetées sans pouvoir faire appliquer ces droits, à cause de leur statut.

## Titres de séjour

L'un des principaux obstacles à l'application des droits garantis aux personnes sans papiers par la directive est que l'absence d'un titre de séjour peut les dissuader de signaler formellement ou informellement une infraction. Bien que les États membres doivent « 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 »<sup>34</sup>.

Les titres de séjour sont une façon importante de s'assurer que les victimes au statut irrégulier puissent avoir des recours pour les infractions qu'elles ont subies. Ils peuvent participer à rassurer les victimes hésitantes à cause de leur statut précaire, et à les encourager à signaler les infractions qu'elles ont subies. Dans ce sens, les titres de séjour peuvent être vus comme une aide à la réintégration de la victime, mais aussi comme une protection contre de futures infractions<sup>35</sup>.

32 Considérant 63 de la directive relative aux droits des victimes

33 Considérant 10 de la directive relative aux droits des victimes

34 PICUM, [Moins de traumatismes, 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 ?](#), 2021

35 [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](#) [Document d'orientation de la DG Justice concernant la transposition et l'application de la directive 2012/29/UE 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, en anglais], décembre 2013

Le document d'orientation de la Commission européenne<sup>36</sup> destiné aux États membres établit que les ressortissant·e·s de pays tiers et les personnes apatrides victimes de la criminalité sur le territoire de l'UE, ainsi que les victimes d'infractions commises à l'extérieur du territoire mais liées à des procédures pénales en cours dans l'UE, doivent bénéficier de ces droits. Des mesures actuellement appliquées dans certains États membres montrent que cela est possible en adaptant certains textes migratoires, par exemple, *en interrompant les ordres d'expulsion et/ou en émettant des titres de séjour temporaires* dans des cas de procédures pénales en cours (extrait mis en italiques par nos soins).

### La directive sur la lutte contre la traite

La [directive de l'UE sur la lutte contre la traite](#)<sup>37</sup> a été adoptée en 2011 et comporte des dispositions contraignantes sur la définition d'une infraction pénale et sur la sévérité des sanctions en matière de traite des êtres humains. Elle 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 le droit à une assistance et à une aide sans condition au moins pendant le délai de réflexion. Elle est complémentaire avec la directive 2004/81/CE sur la lutte contre la traite.

Le considérant 18 reconnaît que, pour que les victimes de la traite des êtres humains soient en mesure d'exercer leurs droits d'une manière effective, elles ont besoin d'assistance et d'aide avant, pendant et après la procédure pénale. Selon la directive, les États membres de l'UE « devraient prévoir des moyens pour financer l'assistance et l'aide aux victimes, ainsi que leur protection ». La directive sur la lutte contre la traite mentionne explicitement les personnes sans papiers victimes de la traite et impose aux États membres de leur fournir assistance et aide « sans condition au moins pendant le délai de réflexion ».

L'article 11 précise que les États membres doivent prendre « les mesures nécessaires pour qu'une assistance et une aide soient apportées aux victimes avant, pendant et durant une période suffisante après la clôture de la procédure pénale » qui « leur assurent au moins un niveau de vie leur permettant de subvenir

à leurs besoins en leur fournissant notamment un hébergement adapté et sûr, une assistance matérielle, les soins médicaux nécessaires, y compris une assistance psychologique, des conseils et des informations, ainsi que des services de traduction et d'interprétation, le cas échéant ».

La traite des êtres humains se déroule dans un cadre plus large d'exploitation et de migrations irrégulières. Pour lutter contre cette situation, les États devraient adopter une approche fondée sur les droits, qui propose des solutions aux causes structurelles (notamment les politiques et les pratiques) de l'augmentation des risques pour les personnes au statut précaire ou irrégulier d'être confrontées à des situations d'exploitation et d'y être enfermées. Cette approche est centrée sur la proposition de services axés sur la personne et fondés sur les droits, ainsi que sur le soutien sur la justice pour les victimes.

L'un des principaux dangers de la directive sur la lutte contre la traite de 2011 est qu'elle est fortement axée sur l'identification et la sanction des responsables de la traite, au détriment de la mise à disposition d'aides et de services de réintégration pour les victimes. Cela crée des lacunes dans la fourniture de services aux victimes de la traite, même dans les cas où elles sont identifiées.

### Proposition de directive sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique

Le 8 mars 2022, la Commission européenne a présenté une [proposition de directive sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique](#)<sup>38</sup>. Ce texte reconnaît les réalités plurielles et intersectionnelles des violences liées au genre. Le considérant 11 souligne que « la violence à l'égard des femmes et la violence domestique peuvent être exacerbées lorsqu'elles sont conjuguées à une discrimination fondée sur le sexe et d'autres motifs de discrimination interdits par le droit de l'Union » (ces motifs comprennent la nationalité), et que « les États membres devraient donc accorder une attention adéquate aux victimes d'une telle discrimination intersectionnelle, en prévoyant des mesures spécifiques en présence de formes croisées de discrimination ».

36 [Directive 2011/36/UE](#) du Parlement européen et du Conseil concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil

37 [Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relatif à la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique](#)

38 Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ([Convention d'Istanbul](#))

Le considérant 56 cite explicitement « les migrantes sans papiers » comme une catégorie de « victimes ayant des besoins spécifiques » et reconnaît qu'elles composent un groupe exposé « au risque de violence à l'égard des femmes ou de violence domestique ». Il souligne également que ces groupes devraient recevoir un soutien et une protection spécifiques. En outre, l'article 35.3 indique précisément que « les ressortissants de pays tiers victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, y compris les demandeurs de protection internationale, les personnes sans papiers [...], doivent pouvoir bénéficier des services d'aide ».

Néanmoins, cette proposition laisse toujours la possibilité aux États d'expulser des personnes victimes de violences basées sur le genre. Selon l'article 16.5, « les États membres veillent à ce que les autorités compétentes qui entrent en contact avec une victime signalant des infractions relevant de la violence à l'égard des femmes ou de la violence domestique aient l'interdiction de transférer aux autorités compétentes en matière de migration des données à caractère personnel relatives au statut de résident de la victime, au moins jusqu'à l'achèvement de la première évaluation personnalisée visée à l'article 18 ». Ce point pose problème, car il crée une ambiguïté et pourrait donner aux États membres une grande capacité décisionnaire concernant le transfert de données relatives au statut migratoire, même lorsque l'évaluation individuelle a été réalisée de manière superficielle.

L'article 27 de la proposition de directive cite l'obligation des États membres à fournir des services d'aide aux victimes aux personnes ayant subi des violences liées au genre, conformément à l'article 9 de la directive relative aux droits des victimes (voir plus haut). Il précise que le soutien « est offert en personne et est facilement accessible, y compris en ligne ou par d'autres moyens appropriés, tels que les technologies de l'information et de la communication, adaptés aux besoins des victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique ».

L'une des difficultés posées par l'article 27 est qu'il incite fortement à fournir tous les services d'aide dans les mêmes locaux. Selon le paragraphe 4, les États membres doivent fournir ces services « dans les mêmes locaux ou [veiller] à ce que ces services soient coordonnés par l'intermédiaire d'un point de

contact central ou d'un accès en ligne unique à ces services ». Pour beaucoup de personnes ayant subi des violences, il peut s'avérer difficile de se sentir à l'aise dans de grands bâtiments administratifs ; c'est particulièrement le cas pour les personnes victimes de violences et sans papiers, surtout si les forces de l'ordre sont également présentes sur les lieux.

## Le Conseil de l'Europe

### La Convention d'Istanbul

La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre les violences à l'égard des femmes et la violence domestique, aussi connue sous le nom de « Convention d'Istanbul »<sup>39</sup>, est entrée en vigueur le 1er août 2014. C'est le premier instrument juridique général sur les violences faites aux femmes. Les États qui choisissent de rejoindre la Convention doivent adapter leur droit interne à ses dispositions et vérifier qu'elle est appliquée sur leur territoire d'une manière qui profite 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, à la protection de leurs victimes et à la sanction des responsables de l'infraction. 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.

La Convention doit être mise en œuvre sans discrimination aucune, y compris relativement au statut migratoire ou à celui de personne réfugiée<sup>40</sup>. La fourniture de services ne dépend pas de la volonté des victimes d'engager des poursuites ou de témoigner contre tout auteur d'infraction<sup>41</sup>, et les États doivent veiller à ce que les femmes connaissent les mécanismes de plaintes individuelles et collectives à l'échelle régionale et internationale, et qu'elles puissent y recourir lorsqu'elles subissent des violences<sup>42</sup>. Les femmes ont le droit à des recours civils<sup>43</sup> et à une indemnisation<sup>44</sup> versée par les auteurs d'une infraction, ainsi qu'à une indemnisation par l'État si cela s'avérait nécessaire. Les victimes dont le statut de résident dépend de celui de leur conjoint ou de leur partenaire doivent 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<sup>45</sup>.

39 Article 4

40 Article 18

41 Article 21

42 Article 29

43 Article 30

44 Article 59

45 Articles 7 et 9

Les États reconnaissent le rôle primordial des 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<sup>46</sup>. Ils doivent également encourager et soutenir le travail des ONG<sup>47</sup> 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<sup>48</sup>. 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. Les victimes ont le 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<sup>49</sup>. Les femmes ont le 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<sup>50</sup>. Les États doivent veiller à ce que des refuges soient accessibles en nombre suffisant et répartis de manière adéquate à travers le territoire national<sup>51</sup>.

La Convention d'Istanbul a été ratifiée par 21 États membres de l'Union européenne<sup>52</sup>. En 2015, la Commission européenne a exprimé son souhait que l'UE devienne partie à la Convention d'Istanbul<sup>53</sup>. Pour cela, l'accord du Parlement européen et du Conseil européen est nécessaire. Cependant, une opposition<sup>54</sup> au sein de ce dernier empêche la signature de la Convention d'Istanbul par l'UE. La Commission a donc [proposé son propre texte](#) en mars 2022 pour lutter contre les violences faites aux femmes et les violences domestiques dans l'UE (voir la partie précédente).

## La Convention sur la lutte contre la traite

La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains<sup>55</sup> a été adoptée en 2005 et est entrée en vigueur en 2008. Elle liste un ensemble de mesures destinées à protéger les victimes de la traite, à empêcher la traite et à poursuivre ses responsables en justice.

L'article 12 de la Convention dispose que les États parties à la Convention doivent prendre des mesures législatives ou autres pour « assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social ». L'assistance aux victimes n'est pas subordonnée à sa coopération avec les forces de l'ordre en tant que témoin<sup>56</sup>, et comprend<sup>57</sup> :

- a. des conditions de vie susceptibles d'assurer leur subsistance, par des mesures telles qu'un hébergement convenable et sûr, une assistance psychologique et matérielle ;
- b. l'accès aux soins médicaux d'urgence ;
- c. une aide en matière de traduction et d'interprétation, le cas échéant ;
- d. des conseils et des informations, concernant notamment les droits que la loi leur reconnaît, ainsi que les services mis à leur disposition, dans une langue qu'elles peuvent comprendre ;
- e. une assistance pour faire en sorte que leurs droits et intérêts soient présentés et pris en compte aux étapes appropriées de la procédure pénale engagée contre les auteurs d'infractions ;
- f. l'accès à l'éducation pour les enfants.

En outre, la Convention prévoit l'attribution de titres de séjour aux victimes de la traite des êtres

46 Article 9

47 Article 8

48 Article 20

49 Articles 22, 23, 24 et 26

50 Article 23

51 L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, Chypre, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie et la Suède. Liste disponible [ici](#) (en anglais).

52 Commission européenne, [\[Feuille de route : \(Une possible\) accession de l'UE à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique \(Convention d'Istanbul\), en anglais\]](#), 2015

53 Euractiv, [Visegrad in the spotlight as EU lawmakers call to outlaw gender-based violence](#) [Le groupe de Visegrád au cœur des débats tandis que les législateurs de l'UE appellent à l'interdiction des violences liées au genre, en anglais], 2021.

54 Conseil de l'Europe, [Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains](#)

55 Article 12.6 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains

56 Article 12.1 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains

57 Article 14.1 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains

humains. Selon l'article 14, les États parties délivrent « un permis de séjour renouvelable aux victimes » si « l'autorité compétente estime que leur séjour s'avère nécessaire en raison de leur situation personnelle » et/ou si « l'autorité compétente estime que leur séjour s'avère nécessaire en raison de leur coopération avec les autorités compétentes aux fins d'une enquête ou d'une procédure pénale »<sup>58</sup>.

## Les Nations Unies

La plupart des conventions des Nations Unies ne précisent pas explicitement l'obligation des États à permettre aux victimes de la criminalité d'accéder à des services d'aide, mais elles indiquent les mesures nécessaires pour veiller au rétablissement et à la réinsertion sociale des individus par le biais des compensations et des réparations prévues par le droit international. Cependant, les organes conventionnels qui suivent l'application des conventions des Nations Unies ont précisé à de nombreuses reprises que les États doivent garantir l'accès des personnes victimes de violences à des services et conseils juridiques, à des soins, à des informations, à des réparations et à des compensations.

### ZOOM SUR

#### Le système des organes conventionnels des Nations Unies<sup>59</sup>

Les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme sont des comités d'experts indépendants qui surveillent l'application des principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Chaque État partie à un traité est tenu de prendre des mesures pour s'assurer que tous les citoyens peuvent jouir des droits énoncés dans le traité.

Il existe dix organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme composés d'experts indépendants ayant une compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme, qui sont nommés et élus pour des mandats fixes renouvelables de quatre ans par les États parties. Les organes conventionnels se réunissent à Genève, en Suisse.

## Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)

La Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)<sup>60</sup> est un instrument juridique international qui impose à ses signataires d'éliminer les discriminations envers les femmes dans tous les secteurs et qui promeut l'égalité des droits entre les hommes et les femmes. Adoptée en 1979, elle donne une définition de la discrimination à l'encontre des femmes et met en place des obligations juridiques à l'intention des États parties, afin qu'ils mettent un terme à cette discrimination.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes suit l'application de la Convention par tous les États parties. Pour ce faire, il évalue chaque État de manière périodique et publie des documents d'orientation (observations générales ou recommandations) concernant l'interprétation de la Convention. Dans ses Observations générales 28, 30, 33 et 36, il réitère l'obligation des États d'offrir réparation aux victimes de violences concernées par la Convention<sup>61</sup>. Le droit à la réparation comprend restitution, indemnisation, réadaptation, satisfaction et garanties de non-répétition. Dans le contexte des violences basées sur le genre, cela inclut l'accès aux services de santé, y compris de santé sexuelle et reproductive ainsi que de santé mentale, mais aussi l'accès aux informations et à l'éducation sexuelle.

Dans son Observation générale n° 35 sur la violence basée sur le genre<sup>62</sup>, le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes précise également qu'outre l'accès aux services de santé, les femmes victimes de violences et les membres de leur famille doivent pouvoir accéder à « à une aide financière, à une aide juridictionnelle de qualité, gratuite ou à prix modique » (paragraphe 31(iii)) ainsi qu'à des possibilités en matière « de logement abordable, de terre, de garde d'enfants, de formation et d'emploi ». En outre, il indique que les femmes devraient pouvoir bénéficier de services spécialisés, comme des lignes d'assistance téléphonique ouvertes 24 heures sur 24, des centres d'orientation et des foyers d'hébergement. Ces services sont considérés comme indispensables à une réparation appropriée, de même que la compensation monétaire et les services légaux et sociaux (paragraphe 33(a)).

58 Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), 2022 [Le système des organes conventionnels des Nations Unies](#)

59 [Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes](#), New York, 18 décembre 1979

60 Observations générales n° 28, n° 30, n° 33 et n° 36

61 [Recommandation générale no. 35 \(2017\) sur la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, portant actualisation de la recommandation générale no. 19 \(1992\)](#)

62 Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Recommandation générale n° 24 : article 12 de la Convention (les femmes et la santé), 199, A/54/38/Rev.1, chap. I, disponible [ici](#)

Les Recommandations générales n° 24<sup>63</sup> et n° 37<sup>64</sup> soulignent également que les femmes et les filles victimes de la traite des êtres humains doivent bénéficier d'un accès sécurisé, gratuit et confidentiel à des soins et à des traitements contre les traumatismes (paragraphe 38). La Recommandation générale n° 31 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et l'observation générale n° 18 du Comité des droits de l'enfant, adoptées conjointement, mentionne la nécessité de prévoir des services d'appui et de suivi, notamment en vue de la réadaptation physique et psychologique des personnes<sup>65</sup>.

Dans leurs Recommandation générale n° 31 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et Observation générale n° 18 du Comité des droits de l'enfant sur les pratiques préjudiciables<sup>66</sup>, adoptées conjointement, les deux comités établissent l'obligation des États à condamner les pratiques préjudiciables et à offrir une protection juridique (paragraphe 40), ainsi que l'accès des femmes et des enfants à des recours juridiques et à des services de soutien et de réadaptation (paragraphe 52). Les deux comités recommandent aux États de donner « des orientations détaillées sur les services de prévention, de protection, d'appui et de suivi et l'assistance offerts aux victimes » et de veiller à ce que la législation « soit complétée par des dispositions civiles ou administratives appropriées » (paragraphe 55(d)) et que les victimes aient accès « à des voies de recours et à des réparations appropriées » (paragraphe 55(q)).

## Le Protocole contre la traite des personnes

Le Protocole des Nations Unies contre la traite des personnes<sup>67</sup> (ratifié par tous les États membres de l'UE) établit l'obligation des États parties de veiller à ce que les victimes de la traite aient accès à une protection et à de l'assistance. Il indique que, lorsqu'il y a lieu, les États parties s'assurent que les victimes aient accès à « des informations sur les procédures judiciaires et administratives applicables » et à « une assistance pour faire en sorte que leurs avis et préoccupations soient présentés » au cours de la procédure<sup>68</sup>.

Le Protocole des Nations Unies contre la traite des personnes encourage également ses États parties à mettre en place « des mesures en vue d'assurer le rétablissement physique, psychologique et social des victimes de la traite des personnes, y compris, s'il y a lieu, en coopération avec les organisations non gouvernementales »<sup>69</sup>. Elles peuvent concerner le logement, des conseils, une assistance médicale, psychologique et matérielle, et des possibilités d'emploi, d'éducation et de formation. Les États ont également l'obligation de s'assurer que leur système juridique prévoit des mesures spécifiques une réparation pour le préjudice subi<sup>70</sup>.

Le Protocole indique également que les États doivent envisager « d'adopter des mesures législatives ou d'autres mesures appropriées qui permettent aux victimes de la traite des personnes de rester sur [leur] territoire, à titre temporaire ou permanent, lorsqu'il y a lieu »<sup>71</sup>. Dans ce cadre, les États tiennent « dûment compte des facteurs humanitaires et personnel »<sup>72</sup>.

63 Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Recommandation n° 37 sur les aspects de la réduction des risques de catastrophe et des changements climatiques ayant trait à la problématique femmes-hommes (CEDAW/C/GC/37), disponible [ici](#)

64 Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Recommandation générale n° 24 : article 12 de la Convention (les femmes et la santé), 199, A/54/38/Rev.1, chap. I, disponible [ici](#)

65 Recommandation générale n° 31 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et observation générale n° 18 du Comité des droits de l'enfant sur les pratiques préjudiciables, adoptées conjointement, disponible [ici](#)

66 [Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants](#), 15 novembre 2000

67 Article 6.2 du Protocole des Nations Unies contre la traite des personnes

68 Article 6.3 du Protocole des Nations Unies contre la traite des personnes

69 Article 6.6 du Protocole des Nations Unies contre la traite des personnes

70 Article 7.1 du Protocole des Nations Unies contre la traite des personnes

71 Article 7.2 du Protocole des Nations Unies contre la traite des personnes

72 Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, disponible [ici](#)



## La Convention contre la torture

L'article 14 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants indique que les États doivent garantir, à « la victime d'un acte de torture, le droit d'obtenir réparation et d'être indemnisée équitablement et de manière adéquate, y compris les moyens nécessaires à sa réadaptation la plus complète possible »<sup>73</sup>.

Dans son Observation générale n° 3, le Comité des Nations Unies contre la torture précise que « la réparation [doit être] accessible en toute égalité à toutes les personnes, sans distinction fondée sur la race, la couleur, l'appartenance ethnique, l'âge, la conviction ou l'appartenance religieuse, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, le handicap mental ou autre, l'état de santé, la situation économique ou la condition d'autochtone, le motif pour lequel la personne est détenue, y compris si l'intéressé est accusé d'avoir commis des infractions politiques ou des actes de terrorisme, la situation de demandeur d'asile ou de réfugié ou toute autre forme de protection internationale, *et tout autre statut ou particularité*, et y compris pour les personnes marginalisées ou vulnérables du fait de l'un des facteurs ci-dessus »<sup>74</sup> (extrait mis en italiques par nos soins).

Comme indiqué plus haut, la réparation comprend restitution, indemnisation, réadaptation, satisfaction et garanties de non-répétition. Le Comité explique que, « pour que la restitution soit effective, *des mesures devraient être prises pour s'attaquer aux causes structurelles de la violation*, notamment toute forme de discrimination fondée par exemple sur le sexe, l'orientation sexuelle, le handicap, l'opinion politique ou autre, l'origine ethnique, l'âge et la religion ou tout autre motif » (extrait mis en italiques par nos soins).

Concernant la compensation, il précise qu'elle « devrait être suffisante pour compenser tout préjudice résultant de tortures ou de mauvais traitements

qui se prête à une évaluation économique, qu'il soit pécuniaire ou non pécuniaire. Il peut s'agir de ce qui suit : le remboursement des frais médicaux engagés et la mise à disposition de fonds pour couvrir les services médicaux ou les services de réadaptation dont la victime aura besoin plus tard pour que sa réadaptation soit aussi complète que possible ; le dommage pécuniaire et non pécuniaire résultant du préjudice physique et mental subi ; la perte de gains et de potentiel de gains entraînée par les incapacités causées par la torture ou les mauvais traitements ; les occasions perdues en ce qui concerne notamment l'emploi et l'éducation. De plus, l'indemnisation adéquate assurée par les États parties aux victimes de torture ou de mauvais traitements devrait comporter une assistance juridique ou spécialisée et couvrir d'autres frais afférents à l'action engagée pour obtenir réparation ».

Le Comité indique que les services de réadaptation « devraient être globaux et comporter une prise en charge médicale et psychologique ainsi que l'accès à des services juridiques et sociaux »<sup>75</sup>. Il reconnaît donc que la guérison et la réparation ne se déroulent pas dans un vide social et juridique, mais sont intrinsèquement liées à la situation de la personne. Ce point est explicitement mentionné par le Comité, qui précise que, lors de la détermination des mesures de réparation à accorder aux victimes d'actes de torture, « les caractéristiques spécifiques et les circonstances de chaque affaire, et la réparation doit être adaptée en fonction des besoins particuliers de la victime et être proportionnée à la gravité des violations commises ».

Il s'agit d'un aspect particulièrement important pour les personnes sans papiers victimes d'actes de torture, car cela leur donne le droit d'obtenir réparation indépendamment de leur statut migratoire et de voir leur situation de marginalisation sociale reconnue par les services et les aides qu'elles doivent recevoir. Par conséquent, les États doivent s'assurer que les personnes sans papiers victimes d'actes de torture puissent accéder à des titres de séjour et aux mêmes services de réadaptation que les autres victimes de la torture.

73 Comité des Nations Unies contre la torture, Observation générale n° 3 (2012) : Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Application de l'article 14 par les États parties, 13 décembre 2012, disponible [ici](#)

74 *Ibid.*

75 Comité des Nations Unies contre la torture, Recommandation générale n° 4 (2017) sur l'application de l'article 3 de la Convention dans le contexte de l'article 22, 9 février 2018, disponible [ici](#)

Enfin, dans sa Recommandation générale n° 4, le Comité contre la torture précise que les victimes d'actes de torture ou d'autres traitements inhumains doivent pouvoir disposer de services de réadaptation spécialisés, et que personne ne devrait être expulsé vers un État tiers où les traitements et services médicaux ne seraient pas disponibles ou garantis<sup>76</sup>.

### **Autres traités pertinents**

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>77</sup> reconnaît que, pour qu'une personne puisse vivre dans la dignité, certains besoins de première nécessité doivent être satisfaits. Il établit ainsi des droits économiques, sociaux et culturels, comme le droit à une alimentation suffisante, le droit à un logement convenable, le droit à l'éducation, le droit à la santé, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'eau et à l'assainissement, et le droit au travail.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans son Observation générale n° 22 (2016) sur le droit à la santé sexuelle et procréative, rappelle les obligations des États à veiller à ce que toutes les personnes sous sa juridiction aient accès à « des recours significatifs et efficaces » en cas de

violation du droit à la santé sexuelle et reproductive (paragraphe 64). Ces recours comprennent « une réparation appropriée, efficace et rapide sous forme de restitution, d'indemnisation, de réadaptation, de satisfaction et de garanties de non-répétition, selon le cas. L'exercice effectif d'un droit de recours nécessite de financer l'accès à la justice et l'information concernant l'existence de moyens de recours » (paragraphe 64)<sup>78</sup>.

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant indique dans son article 39 que les États doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir la réadaptation et la réinsertion sociale des enfants victimes « de toute forme de négligence, d'exploitation ou de sévices, de torture ou de toute autre forme de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou de conflit armé ». De même, la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées précise dans son article 16.4 que les États doivent prendre les mesures nécessaires pour encourager « le rétablissement physique, cognitif et psychologique, la réadaptation et la réinsertion sociale » des personnes handicapées victimes d'exploitation, de violence ou de maltraitance.

76 [Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels](#)

77 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 22 (2016) sur le droit à la santé sexuelle et procréative (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), disponible [ici](#)

78 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, [Les victimes de la criminalité dans l'UE : l'étendue et la nature de l'aide aux victimes](#) [Résumé](#)

# SERVICES ESSENTIELS

L'objectif principal des services d'aide aux victimes est de s'assurer que les victimes de la criminalité aient accès à la justice et qu'elles soient accompagnées dans la reconstruction de leur vie. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a indiqué que le signalement d'infractions et l'accès aux services devaient encore être améliorés : « L'accès effectif à la justice par les victimes dépend, en grande partie, de la disponibilité des services d'aide aux victimes ciblés »<sup>79</sup>.

Cette partie dresse la liste des services essentiels pour les victimes de la criminalité, ainsi que la manière dont ils s'appliquent aux victimes sans papiers. Cependant, avant d'énumérer précisément ces services, il est important de souligner que le statut migratoire irrégulier crée des difficultés majeures pour les personnes qui veulent accéder aux services d'aide aux victimes.

## **Le statut migratoire irrégulier, un obstacle pour l'accès aux services**

Pour les victimes sans papiers, la justice et les aides sont souvent illusoire. De nombreuses infractions ne sont pas signalées par les personnes migrantes sans papiers, et ce de manière systémique, à cause de facteurs structurels. Les pratiques en matière de recherche de personnes migrantes en situation irrégulière leur font courir le risque d'être arrêtées et expulsées si elles demandent justice et protection. Les personnes dont le statut migratoire est lié à un employeur ou à un-e conjoint-e peuvent également être réticentes à signaler une infraction qu'elles auraient subie, à cause de leur dépendance (économique, émotionnelle et/ou administrative) à leur agresseur. Bien souvent, demander de l'aide aux autorités ne permet à ces personnes ni de bénéficier d'une meilleure protection, ni de lancer une véritable enquête, mais cela peut entraîner la perte de leur statut migratoire ou leur expulsion. D'autre part, un certain nombre de facteurs augmentent le risque que les personnes migrantes sans papiers soient victimisées, notamment par l'exclusion sociale et le désavantage économique.

Ils viennent s'ajouter aux attitudes, aux législations et aux politiques qui ne voient les personnes migrantes que par le prisme de leur statut migratoire, qui n'accorde qu'une faible priorité (voire nuit) à leur sécurité et à leur protection. Les personnes migrantes sans papiers sont souvent la cible de violences et de discriminations fondées sur des préjugés raciaux et ethniques. Leurs difficultés à accéder à des aides et à la justice sur l'ensemble du territoire de l'UE les rend d'autant plus vulnérables à l'exploitation au travail, à la maison et dans la rue. Les personnes qui exploitent les victimes sans papiers de la criminalité connaissent ces difficultés et s'en servent pour parvenir à leurs fins.

N'importe qui peut se sentir déstabilisé-e après avoir été victime de la criminalité, et cela peut être d'autant plus difficile pour les populations à la marge de la société, comme les personnes migrantes sans papiers, qui parfois ne parlent pas la langue du pays ou ne connaissent pas leurs droits en tant que victimes. La première étape pour pouvoir accéder à la justice et aux services d'aide aux victimes est d'avoir les moyens de signaler une infraction librement et en toute sécurité, sans craindre l'expulsion<sup>80</sup>.

Toutes les victimes de la criminalité doivent pouvoir accéder aux services d'aide aux victimes. Cet accès doit être adapté à leurs besoins et indépendant de leur statut migratoire. Pour respecter leurs obligations juridiques, les autorités compétentes doivent, dans le cadre d'une évaluation des besoins, permettre aux personnes sans papiers victimes de la criminalité d'accéder à la justice et de bénéficier de services d'aide aux victimes<sup>81</sup>.

## **Accès à l'information et à des conseils**

Les services d'aide aux victimes doivent être faciles d'accès, gratuits, confidentiels, axés sur la victime et compétents pour gérer les difficultés rencontrées par la personne qu'ils aident. Pour commencer, ils doivent expliquer aux victimes comment accéder à ce type de services. En vertu de l'article 4.1 de la directive relative aux droits des victimes, ces dernières ont le droit

79 PICUM, [Le signalement sûr : Justice, sécurité et protection](#), 2021.

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

81 La directive relative aux droits des victimes comprend une définition large de ce qui constitue une « autorité compétente ». Cela permet de ne pas se référer uniquement aux responsables de l'application des lois, afin que l'orientation des victimes ne dépende pas de leur coopération avec des enquêtes pénales ou avec les forces de l'ordre.

de recevoir des informations concernant le type de soutien qu'elles peuvent obtenir, y compris en matière d'aides spécialisées. Cela impose aux autorités compétentes<sup>82</sup> de veiller à ce que les victimes ne soient pas simplement informées de l'existence de ces services, mais aussi, conformément à ce même article, à ce qu'elles soient orientées vers ces services dès les premiers contacts et « sans retard inutile ».

L'objectif est de veiller à ce que les victimes et leur famille aient effectivement accès à ces informations, et par la suite à des services d'aide gratuits, confidentiels et adaptés à leurs besoins. Les États membres de l'UE ne doivent pas s'arrêter au simple encouragement au recours aux services d'aide aux victimes, ils ont l'obligation de s'assurer que ces services agissent « dans l'intérêt des victimes, avant, pendant et durant une période suffisante après la procédure pénale »<sup>83</sup>.

La directive relative aux droits des victimes établit que les autorités compétentes doivent au moins fournir aux victimes<sup>84</sup> :

- des informations sur leurs droits, notamment en ce qui concerne l'accès aux régimes d'indemnisation nationaux ;
- leur rôle dans le cadre de la procédure pénale, y compris la préparation en vue d'assister au procès ;
- des informations sur tout service d'aide spécialisé compétent existant ou une orientation directe vers ces services ;
- des conseils concernant les questions financières et pratiques résultant de l'infraction subie ;
- des conseils vis-à-vis de la victimisation répétée, des intimidations et des représailles.

La directive relative aux droits des victimes reconnaît également que certaines catégories de victimes peuvent être particulièrement vulnérables à cause de leur situation sociale ou administrative. Elle admet que les personnes sans papiers peuvent courir un risque plus grand de victimisation secondaire et répétée, d'intimidations et de représailles, et qu'elles peuvent donc avoir besoin d'un soutien et d'une protection spécifiques. Dans ce contexte, elle impose aux autorités compétentes de réaliser des évaluations individuelles des besoins de la victime, ainsi que des services précis à même d'y répondre.

L'article 22 de la directive relative aux droits des victimes donne l'obligation aux États membres de l'UE de mener des évaluations personnalisées des victimes afin d'identifier leurs besoins spécifiques en matière de protection, en raison par exemple de la gravité de l'infraction, de son motif discriminatoire ou fondé sur un préjugé, ou de la situation vulnérable de la victime à cause de sa relation avec son agresseur et/ou de sa dépendance à lui.

### Services généralistes ou spécialisés

Dans l'état actuel des choses, il existe des arguments convaincants pour l'inclusion de services généralistes et spécialisés d'aide aux victimes. Les services généralistes, notamment ceux qui peuvent être dispensés depuis le même bâtiment, peuvent permettre plus facilement de mettre en place des mécanismes d'orientation solides. Dans ce cas de figure, la centralisation des services peut également aider à limiter les lacunes et la fragmentation des soins, et à créer une approche cohérente pour fournir ces services à différentes catégories de victimes<sup>85</sup>.

Néanmoins, les services d'aide spécialisés sont souvent beaucoup mieux placés pour gérer les besoins, souvent complexes et changeants, de certaines catégories comme les femmes sans papiers, migrantes et victimes de violences basées sur le genre. En reconnaissant cela, la Convention d'Istanbul impose à ses États parties de mettre en place des services d'aide spécialisés pour gérer ce type de besoins<sup>86</sup>. Ils ont souvent de nombreuses années d'expérience et une expertise spécifique, ce qui leur permet de proposer un service plus ciblé et souvent plus adapté à leur public. Au-delà de cette expertise, ils peuvent constituer une source de services inspirant davantage confiance, ce qui signifierait que les victimes seraient plus disposées à demander leurs services.

D'un point de vue méthodique, héberger tous les services d'aide (ou presque) dans le même bâtiment peut dissuader certaines victimes de demander à en bénéficier. Par exemple, les personnes migrantes sans papiers peuvent se sentir mal à l'aise à l'idée d'entrer dans ce type de bâtiment, qui héberge également les locaux des forces de l'ordre, car elles estiment qu'elles courraient un risque d'expulsion ou qu'on ne les croirait pas.

82 Article 8.1 de la directive relative aux droits des victimes

83 Article 9.1 de la directive relative aux droits des victimes

84 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, [Les victimes de la criminalité dans l'UE : l'étendue et la nature de l'aide aux victimes](#), 2015

85 Article 22 de Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique

86 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, [Les victimes de la criminalité dans l'UE : l'étendue et la nature de l'aide aux victimes](#), 2015

## LE POINT SUR

### Les victimes de violences basées sur le genre

Les violences basées sur le genre sont une violation grave et répandue des droits humains. Dans le monde, une femme sur trois a déjà été victime de violences physiques ou sexuelles au moins une fois dans sa vie, et son agresseur était généralement quelqu'un de sa connaissance<sup>87</sup>. Les études confirment que les femmes migrantes, en particulier celles en situation irrégulière, sont exposées à de forts taux de violences liées au genre, qui ont des répercussions néfastes sur le long terme et sont exacerbés par la crainte de signaler ces violences<sup>88</sup>.

Les femmes sans papiers qui ont été victimes ou témoins de maltraitances sont confrontées à des obstacles majeurs, non seulement pour signaler ces infractions aux autorités, mais aussi pour accéder aux refuges, aux services psychologiques, aux conseils juridiques et aux autres services destinés aux femmes. Cela est souvent dû à une législation qui limite le droit de ces femmes à bénéficier de certains services (ou qui leur refuse ce droit), à des mécanismes de financements qui restreignent la capacité des fournisseurs de services à être inclusifs, et à des pratiques discriminatoires.

De nombreuses femmes sans papiers arrivent en Europe avec un statut régulier, mais qui dépend d'une autre personne, et le perdent par la suite. Les femmes dont le statut est irrégulier ou dépendant d'une autre personne sont souvent empêchées de s'extirper de situations dans lesquelles elles sont victimes de violences ou de maltraitances car elles ne sont pas en mesure d'obtenir un statut régulier par elles-mêmes. Quitter une situation de maltraitance peut générer davantage de vulnérabilité et de souffrances, comme la détention, l'expulsion et/ou la misère.

Les femmes qui n'ont pas de statut stable sont également confrontées à de nombreuses difficultés, notamment la barrière de la langue, la pauvreté, l'isolation sociale, la méconnaissance de leurs droits, la complexité du système judiciaire et l'absence de conseils ou de représentation juridiques. Les femmes sans papiers peuvent avoir du mal à trouver un logement indépendant, car de nombreux propriétaires refusent de louer leur bien à des personnes en situation irrégulière. Cela peut également augmenter le risque qu'elles soient exploitées ou maltraitées par le propriétaire de leur logement ou par leur employeur, ou bien les empêcher de mettre un terme à une relation abusive.

Les services d'aide spécialisés pour les personnes sans papiers victimes de violences domestiques et liées au genre sont primordiaux pour mettre en place un système de soutien adapté. Ces organisations spécialisées peuvent soit fournir elles-mêmes un soutien professionnel et adapté aux victimes sans papiers, soit les orienter vers un autre organisme. Elles créent un espace sécurisé pour les femmes sans papiers, elles peuvent les accompagner lorsqu'elles souhaitent bénéficier de services et elles s'assurent que les fournisseurs de services aient conscience de leur obligation d'aider toutes victimes.

87 Tan, S.E., Kuschminder, K. Migrant experiences of sexual and gender-based violence: a critical interpretative synthesis [Les vécus des personnes migrantes en matière de violences sexuelles et liées au genre : synthèse interprétative et critique, en anglais], *Global Health*, numéro 18, article 68, 2022 <https://doi.org/10.1186/s12992-022-00860-2>

88 R. Timmerman, A. Leerkes et R. Staring, septembre 2019), [Safe reporting of crime for migrants with irregular status in the Netherlands](#) [Le signalement sûr d'infractions par les personnes migrantes en situation irrégulière aux Pays-Bas, en anglais], 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](#) [Libre en entrant, libre en sortant : Étude des pare-feu néerlandais pour les personnes migrantes en situation irrégulière et victimes de la criminalité, en anglais], *European Journal of Migration and Law*, 22(3), pp. 427-455.

## Le signalement sûr

Les Pays-Bas ont mis en place une politique, « Free in, Free out » (Libre en entrant, libre en sortant), qui permet aux personnes migrantes sans papiers d'entrer dans un poste de police pour signaler une infraction et d'en ressortir librement, sans que les services migratoires n'interviennent. Cette mesure était d'abord une initiative régionale de la police d'Amsterdam, puis elle a été déployée à l'échelle nationale en 2016, dans le cadre de l'application de la directive relative aux droits des victimes par les Pays-Bas et après que le ministère néerlandais de la Justice et de la Sécurité a soutenu une version pilote du projet<sup>89</sup>.

Une étude du Centre de la migration, de la politique et de la société (COMPAS)<sup>90</sup> a interrogé des organisations de la société civile présentes aux Pays-Bas et qui fournissent des aides et des services aux personnes sans papiers victimes de la criminalité. Ces organisations ont indiqué que les infractions les plus souvent subies par les personnes sans papiers étaient l'exploitation au travail, le vol, les violences sexuelles, le trafic de drogues, les violences domestiques, le chantage et le harcèlement. Malgré cela, les forces de police et les services de l'immigration échangent régulièrement des informations sur le statut migratoire des gens. En outre, la politique « Free in, Free out » n'a été accompagnée d'aucun accès aux services d'aide et ne concerne pas les situations qui sortent du cadre de la loi pénale.

En Espagne, la « Guardia Civil », l'une des deux forces de police nationale du pays, a mis en place des groupes spécialisés appelés « équipes d'aide aux immigrant-e-s », ou EDATI (« equipos de atención al inmigrante »). Ces unités sont responsables de l'aide aux personnes migrantes (y compris celles qui n'ont pas de papiers) en les renseignant sur les droits, en les conseillant sur les manières de régulariser leur situation et en leur proposant de l'aide pour déposer plainte contre un employeur ou une autre personne pour maltraitance, exploitation, etc. Les membres des EDATI ne peuvent pas placer quelqu'un en détention ni émettre d'obligation de quitter le territoire, et les personnes migrantes sans papiers

sont donc protégées des conséquences néfastes de leur demande d'aide<sup>91</sup>.

En Belgique, les forces de police locales et fédérales ont l'obligation de venir en aide à toutes les victimes de la criminalité. Cependant, elles doivent également signaler toutes les infractions pénales et administratives au Bureau du Procureur, ce qui signifie qu'elles doivent faire remonter les entrées et séjours irréguliers des personnes migrantes sans papiers à l'Office des étrangers et appliquer sa décision en cas d'ordre de quitter le territoire. Les victimes de viol et de tentative d'homicide ne sont pas concernées par cette règle, de même que les victimes de violences dont le statut migratoire dépend d'une autre personne. Dans ces cas, l'Office des étrangers ne peut pas émettre d'obligation de quitter le territoire. Cependant, les victimes sans papiers ne sont pas toujours protégées par ces dispositions, et la pratique montre que les violences domestiques ne sont parfois pas considérées comme une raison suffisamment solide pour mériter la non-expulsion<sup>92</sup>.

## L'assistance téléphonique

Les lignes d'assistance téléphonique locales ou nationales dédiées aux victimes de violences basées sur le genre sont souvent le premier interlocuteur des personnes concernées. En règle générale, elles sont facilement accessibles et permettent aux victimes d'obtenir rapidement des informations, du soutien et des conseils. L'anonymat et la confidentialité de ces appels font que les lignes d'assistance téléphonique peuvent encourager des femmes à demander de l'aide et du soutien, alors qu'elles se pourraient se sentir mal à l'aise à l'idée de le faire autrement ou qu'elles pourraient être dans l'incapacité d'accéder à ce type de services.

Ces lignes peuvent être une source de conseils dans des situations de crise ou d'urgence, et elles peuvent orienter les victimes ou les autres personnes concernées vers des organisations spécialisées, des refuges proches ou d'autres formes d'aides spécialisées. Certaines lignes proposent également un soutien psychologique sur la durée.

89 Ibid.

90 PICUM, [Moins de traumatismes, 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 ?](#), 2021

91 Anja Van den Durpel, [Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in Belgium](#) [Le signalement sûr d'infractions par les victimes et les témoins en situation irrégulière en Belgique, en anglais], 2019

92 Réseau européen des femmes contre la violence (WAVE), [Country Report 2021](#) [Rapport 2021 sur les pays, en anglais], 2021.

Selon l'article 24 de la Convention d'Istanbul, « Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour mettre en place à l'échelle nationale des permanences téléphoniques gratuites, accessibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, pour fournir aux personnes qui appellent, de manière confidentielle ou dans le respect de leur anonymat, des conseils concernant toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention » et recommande que ces services soient disponibles dans les langues concernées.

La Convention appelle à la mise en place de lignes d'assistance téléphonique gratuites et nationales qui fassent l'objet de grandes campagnes de communication, notamment sur tous les reportages concernant les violences faites aux femmes, pour toutes les formes de violences concernées par la Convention (violences domestiques, viol et agressions sexuelles, harcèlement, justification inacceptable des infractions pénales y compris les crimes commis au nom du prétendu « honneur », mutilations génitales féminines, mariages forcés, harcèlement sexuel).

Pour les victimes sans papiers de violences domestiques et liées au genre, il est primordial que ces lignes soient accessibles dans des langues dans lesquelles elles peuvent communiquer. Il est également vital de s'assurer qu'aucune donnée relative au statut migratoire ne soit transmise aux services de l'immigration. En outre, de nombreuses femmes sans papiers ignorent l'existence de ces lignes d'assistance téléphoniques. Ces dernières devraient coopérer avec les organisations de la société civile et les organisations locales pour sensibiliser les populations à leurs services, en insistant sur leur nature confidentielle.

### Les refuges

Les refuges sont un service crucial qui permet de mettre des victimes de violences basées sur le genre en sécurité quand leur domicile représente une menace pour elles. C'est un lieu où les femmes et les enfants ne seront pas agressés et où ils pourront trouver de l'aide, par exemple un soutien psychologique et des conseils. Malgré leur importance, la demande en matière de refuges reste supérieure à l'offre ; selon les estimations, 43 % des lits nécessaires ne sont pas proposés dans les États membres de l'UE<sup>93</sup>.

## Aide juridique

Bien qu'elle ne soit pas officiellement considérée comme un service d'aide aux victimes, l'aide juridique est souvent indispensable pour les victimes qui veulent faire valoir leurs droits de manière rapide et efficace. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a remarqué que, bien que l'aide juridique soit largement accessible à la plupart des victimes dans la majorité des États membres de l'UE, l'évaluation des ressources financières ou les critères en matière de résidence principale génèrent souvent des obstacles injustifiés pour les victimes<sup>94</sup>.

Par exemple, pour les personnes victimes de violences domestiques ou basées sur le genre, l'aide juridique peut aider à lutter contre le risque de victimisation secondaire et à protéger la victime en obtenant des ordonnances de protection, en l'aidant à obtenir la garde des enfants, en la soutenant dans ses procédures judiciaires liées à une séparation, à un divorce et éventuellement à des titres de séjour, ainsi qu'en la guidant dans l'exercice de ses droits sociaux.

93 Réseau européen des femmes contre la violence (WAVE), [Shelters for undocumented migrant women in the Netherlands](#) [Refuges pour les femmes migrantes et sans papiers aux Pays-Bas, en anglais], 2018.

94 [Recommandation générale/observation générale conjointe](#) n° 31 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et n° 18 du Comité des droits de l'enfant sur les pratiques préjudiciables (paragraphe 55(d)).

Les femmes migrantes sans papiers ont parfois encore plus de mal à accéder à ces services. Aux Pays-Bas, par exemple, les femmes qui vivent avec leur partenaire parce qu'elles ne satisferaient autrement pas aux critères d'éligibilité à un titre de séjour ont des difficultés à accéder aux refuges destinés aux femmes. Selon la législation néerlandaise, ce type de refuges n'a aucune obligation d'accueillir les femmes sans papiers victimes de violences domestiques, bien que certains refuges pour les femmes sans papiers soient éligibles à des subventions<sup>95</sup>. Certains refuges destinés aux femmes disposent d'un nombre de lits limité pour les femmes sans papiers, d'autres leur permettent de rester moins longtemps que les femmes en situation régulière<sup>96</sup>.

Les villes d'Utrecht, aux Pays-Bas, et de Stockholm et Göteborg, en Suède, soutiennent des refuges qui visent spécifiquement à héberger des personnes migrantes en situation irrégulière qui ont besoin d'échapper à une situation d'exploitation et de violence et qui n'ont pas d'autre solution<sup>97</sup>.

### **Santé mentale et soutien psychosocial**

Toutes les victimes de violences sont susceptibles d'avoir besoin d'un soutien psychologique et psychosocial. La violence peut générer des blessures physiques et des problèmes de santé mentale sur le long terme<sup>98</sup>. Le syndrome de stress post-traumatique, l'anxiété, la dépression, le stress chronique, la fatigue et la dissociation involontaire sont des réactions communes chez les personnes qui ont vécu des situations violentes<sup>99</sup>. Ces problèmes peuvent rendre la vie quotidienne extrêmement difficile, que ce soit pour se réveiller, entretenir ses relations sociales, conserver un travail ou s'occuper de quelqu'un. À cause d'eux, les victimes peuvent également avoir des difficultés à participer à des procédures judiciaires compliquées ou à coopérer efficacement dans le cadre d'une enquête pénale.

Les services de soins sensibilisés aux traumatismes, de santé mentale et de soutien psychosocial sont donc des services d'aide primordiaux pour les personnes victimes de violences. Les services spécialisés pour les femmes victimes de violences sexuelles et potentiellement traumatisées sont donc cruciaux. L'article 25 de la Convention d'Istanbul précise que « Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour permettre la mise en place de centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles, appropriés, facilement accessibles et en nombre suffisant, afin de leur dispenser un examen médical et médico-légal, un soutien lié au traumatisme et des conseils »<sup>100</sup>.

Les problèmes de santé mentale risquent d'être aggravés par la situation individuelle des victimes de violences sans papiers. Les personnes migrantes sans papiers sont davantage susceptibles de vivre dans la pauvreté et la crainte constante de l'expulsion, elles sont souvent victimes de racisme et de violences de la part des services de l'immigration et des forces de police, et elles ont des difficultés à accéder aux services de santé. Ces facteurs favorisent le stress chronique, ce qui induit des besoins complexes et multiples en matière de santé mentale. Il est donc important que les services d'aide aux victimes proposent un soutien psychosocial complet afin de répondre aux déterminants sociaux à la source de ces problèmes complexes.

### **Titres de séjour**

Malgré le cadre juridique clair qui établit l'accès inconditionnel aux services pour les victimes de la criminalité sans papiers, certains obstacles demeurent en pratique. De nombreuses victimes de la criminalité sans papiers craignent de coopérer avec la police à cause de leur statut migratoire, et elles ont donc moins de chances d'obtenir justice et de bénéficier de services d'aide.

95 *Ibid.*

96 COMPAS, [Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the United States and Europe](#) [Le signalement sûr d'infractions par les victimes et les témoins en situation irrégulière aux États-Unis et en Europe, en anglais], 2019

97 Friborg O, Emaus N, Rosenvinge JH, Bilden U, Olsen JA, Pettersen G., Violence Affects Physical and Mental Health Differently: The General Population Based Tromsø Study [La violence a des répercussions différentes sur la santé physique et mentale : Étude sur la population générale de Tromsø, en anglais] PLoS One. 28 août 2015 ;10(8):e0136588. doi: 10.1371/journal.pone.0136588. Erratum in: PLoS One. 10 janvier 2019 ;14(1):e0210822. PMID: 26317970; PMCID: PMC4552864

98 Sonnenberg SM, Victims of violence and post-traumatic stress disorder [Les victimes de violences et le syndrome de stress post-traumatique, en anglais] Psychiatr Clin North Am. 1988 Dec;11(4):581-90. PMID: 3062592.

99 [Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique](#)

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



Une solution à ce problème est l'octroi de titres de séjour ou de visas temporaires aux victimes. Cette politique existe déjà dans plusieurs États membres de l'UE, qui ont des titres de séjour à destination des personnes victimes de la traite, de violences racistes, de violences domestiques ou d'exploitation au travail<sup>101</sup>. L'octroi d'un titre de séjour stable aide les personnes au statut précaire à accéder à du soutien et aux services d'aide aux victimes au statut instable.

En outre, il favorise leur sécurité et il participe à les protéger d'autres infractions. Conformément à l'approche axée sur les victimes et à l'esprit de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et de 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.

## Subventions publiques

Selon la Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe, les États membres doivent allouer des ressources adaptées à la bonne mise en place des politiques du traité, y compris à la société civile et aux organisations non gouvernementales, afin de prévenir et de combattre les violences domestiques et les violences faites aux femmes (article 8).

Dans leur Recommandation générale / observation générale conjointes sur les pratiques préjudiciables, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité des droits de l'enfant recommandent aux États de donner « des orientations détaillées sur les services de prévention, de protection, d'appui et de suivi et l'assistance offerts aux victimes » et de veiller à ce que la législation « soit complétée par des dispositions civiles ou administratives appropriées »<sup>102</sup>.

101

102 Organisation mondiale de la santé, [Violence Against Women Prevalence Estimates](#) [Prévalence estimée des violences faites aux femmes, en anglais], 2018

# OBSERVATIONS FINALES

Le droit inconditionnel des victimes de la criminalité à accéder à des services d'aide aux victimes est clairement établi par le droit européen et le droit international. Pourtant, pour de nombreuses victimes de la criminalité sans papiers, la justice et les aides restent souvent insaisissables. En l'absence de protections spécifiques pour les victimes de la criminalité sans papiers, ces dernières risquent d'être placées en détention et expulsées alors qu'elles ont le droit d'accéder à la justice et de bénéficier d'aides.

Dans certains cas, même si les victimes sans papiers ont effectivement accès à des services d'aide, des obstacles pratiques et juridiques les empêchent de jouir des mêmes droits que les autres personnes. Par exemple, dans certains États membres, des refuges se voient empêchés de proposer des lits aux victimes en situation irrégulière, ou doivent appliquer des limites de temps à leur accueil.

Il est également indispensable que les services d'aide traitent les victimes sans papiers avec respect et dignité, et qu'ils leur proposent une solution adaptée à leurs besoins personnels. Les situations socioéconomiques et judiciaires complexes des personnes sans papiers signifient souvent qu'elles doivent avoir accès à un large éventail de services pour les aider à reconstruire leur vie.

Il est impossible de guérir sans contact social ; en pratique, les personnes se remettent dans une situation réelle, tangible, où des formes intersectionnelles de marginalisation et d'exclusion peuvent entraîner un stress et des douleurs chroniques. La santé mentale et le soutien psychosocial doivent être proposés aux victimes de violences sans papiers, afin qu'elles puissent lutter contre cette exclusion sociale en ayant une approche globale, pour retrouver leur autonomie et leur place dans la société.

Des titres de séjour permettraient aux victimes sans papiers de la criminalité d'interagir réellement avec les autorités publiques, car ils élimineraient leur crainte de prendre contact avec les forces de l'ordre. Les victimes sans papiers de violences basées sur le genre dont le titre de séjour dépend d'un conjoint qui les maltraite doivent obtenir sans délai des titres de séjour autonomes, qui doivent également leur ouvrir la possibilité de rester dans le pays sur le long terme.

Il est primordial que la société voie les personnes comme des êtres humains, sans les réduire à leur statut migratoire. L'UE et ses États membres disposent déjà des outils et des cadres nécessaires pour venir en aide aux victimes de la criminalité. À présent, la difficulté est d'appliquer des mesures de protection adaptées afin de veiller à ce que les personnes en situation irrégulière puissent réellement bénéficier de leurs droits en tant que victimes de la criminalité et qu'êtres humains, et les faire respecter.

# RECOMMANDATIONS

## 1 Accès aux services

- Les États membres doivent supprimer tous les obstacles juridiques et pratiques qui empêchent les victimes de la criminalité d'accéder aux services d'aide qui existent et à la protection dont elles ont besoin, indépendamment de leur statut migratoire et de leur volonté à participer à une procédure pénale.

## 2 Services adaptés

- Les États membres et les autorités compétentes doivent s'assurer que les services d'aide soient inclusifs, complets et adaptés aux besoins spécifiques des victimes sans papiers de la criminalité.
- Les informations relatives aux procédures pénales et aux droits des victimes doivent être disponibles en plusieurs langues.

## 3 Pare-feux

- Les États membres de l'UE doivent mettre en place des mesures de protection claires (« pare-feux ») qui permettent aux personnes migrantes sans papiers de signaler des infractions aux autorités compétentes et d'interagir avec d'autres acteurs du système pénal (en tant que victimes ou témoins) en toute sécurité, notamment en garantissant qu'aucune donnée relative au statut migratoire ne soit transmise entre les services à des fins d'application des lois migratoires, et en indiquant cela clairement aux populations concernées.

## 4 Titres de séjour

- Les autorités compétentes des États membres de l'UE doivent veiller à ce que les titres de séjour spécifiques aux victimes de la criminalité s'appuient d'abord et avant tout sur une logique de protection, et qu'ils suppriment les difficultés des victimes sans papiers de la criminalité à accéder à des titres de séjour qui existent déjà en vertu du droit national.
- Pour les victimes de violences dans le couple, des titres de séjour qui ne dépendent pas de la poursuite de la relation violente doivent être mis à disposition.
- Les États membres doivent modifier leur législation nationale relative aux titres de séjour spéciaux, afin de combler les vides juridiques existants en matière de protection et d'éviter une approche fragmentée, fondée sur des définitions restrictives du statut de victime.



PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON  
UNDOCUMENTED MIGRANTS

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

Belgium

Tel: +32/2/210 17 80

Fax: +32/2/210 17 89

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

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