



C-MISE
part of the Global Exchange
on Migration & Diversity
@COMPAS



Migrants en situation irrégulière en Europe: Guide pour les municipalités

CITY INITIATIVE ON MIGRANTS WITH IRREGULAR STATUS IN EUROPE (C-MISE)

Nicola Delvino
Dr. Sarah Spencer

Mars 2019

Remerciements

Ce guide a été produit sous l'égide de la City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE) (Initiative municipale sur les migrants en situation irrégulière en Europe), un groupe de travail de onze villes de dix pays européens se réunissant sur une période de deux ans pour partager leur expérience, leurs politiques et pratiques, et pour préparer ce guide. Ceci ne signifie pas nécessairement que chaque ville ait approuvé chaque aspect du guide.

Le projet est financé par l'Open Society Initiative for Europe¹ et facilité par le Global Exchange on Migration and Diversity (Échange mondial sur la migration et la diversité, ou « The Global Exchange »). The Global Exchange est le bras connaissances-échange du Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS, ou Centre sur la migration, la politique et la société) à l'université d'Oxford.² Le guide a été rédigé pour le groupe de travail par le Dr Sarah Spencer, directrice du Global Exchange, et le chercheur senior Nicola Delvino.

Le projet s'est développé à partir d'un dialogue entre les chercheurs de COMPAS et le groupe de travail Eurocities sur la migration et l'intégration, dans le cadre d'une recherche financée par l'Open Society Fellowship Programme. La contribution de Vanessa Hughes à cette recherche est grandement appréciée. Le groupe de travail C-MISE a été adopté en tant que sous-groupe du groupe de travail Eurocities sur la migration et l'intégration lors de la première réunion du C-MISE en juin 2017.³

Les villes participant à l'initiative C-MISE sont : Athènes, Barcelone, Francfort, Gand, Göteborg, Lisbonne, Oslo, Stockholm et Utrecht. Helsinki et Zurich sont des membres associés.

Les représentants des villes qui ont participé au groupe de travail sont : **Athènes** : Lefteris Papagiannakis, vice-maire pour les migrants et les réfugiés ; **Barcelone** : Ramon Sanahuja i Vélez, directeur des services d'immigration et de l'inter culturalité ; **Francfort** : Dr Petra Tiarks-Jungk, directrice, Humanitarian Consulting Hours, service de la Santé ; **Gand** : Katrien Van Gelder, directrice adjointe, service des politiques d'asile et des réfugiés, service du Vivre Ensemble, du Bien-être et de la Santé ; **Göteborg** : Helene Holmström, directrice opérationnelle, Intégration ; **Helsinki** : Anu Riila, planificatrice principale, service des Affaires, Unité des services d'immigration et d'emploi ; **Lisbonne** : João M Almeida, conseiller de l'adjoint au maire pour les droits sociaux, et Jorge Vieira, chef de division, division de la Cohésion et de la Jeunesse, service des Droits sociaux ; **Oslo** : Tone Skodvin, conseiller en chef, Direction des Affaires et de la Propriété ; **Stockholm** : Agneta Berner, responsable d'unité Réfugiés, Administration du marché du travail, et Anna Rinder Von Beckerath, Administration de la protection sociale ; **Utrecht** : Jan Braat (président) ; conseiller principal en politiques Migration et Intégration ; et **Zurich** : Christof Meier, responsable de la promotion de l'intégration, service du Développement urbain.

Les auteurs et les membres du groupe de travail remercient le fondateur, et en particulier Andreas Hieronymous et Csilla Toth pour leur soutien pour ce travail, ainsi que les experts qui ont participé aux discussions lors de leurs réunions, notamment Blanca Garcés Mascareñas, Centre des Affaires Internationales de Barcelone (CIDOB) ; Ramón Palomino García, ville de Madrid ; Dirk Gebhardt, université Pompeu Fabra ; Michele LeVoy, Plateforme pour la Coopération Internationale sur les Sans-papiers (PICUM) ; Maria Giovanna Manieri, conseillère, Parlement européen ; Eloise Nutbrown, Convention des autorités locales écossaises ; Niene Oepkes, ville d'Utrecht ; Salvatore Sofia, Eurocities ; Stavros Stephanos, Conseil de l'Europe ; et Anja Van den Durpel, ville de Gand. Merci également à tous ceux qui ont fourni des informations supplémentaires sur les pratiques municipales mentionnées dans le guide ; à Thomas Jezequel, Eurocities, pour son soutien à l'élaboration du groupe de travail, et à Xanthe Ashburner, Garth Stewart et Rosaleen Cunningham, pour leur aide apportée à la correction, la conception et aux communications.



Comment utiliser ce guide

La première partie de ce guide est une introduction et aborde les enjeux pour les municipalités que soulève la présence des migrants en situation irrégulière. La deuxième partie est consacrée à des conseils d'ordre général sur la gouvernance, la coordination et la consultation. La troisième partie présente les principes généraux sur la fourniture d'un accès aux services pour les migrants en situation irrégulière. La quatrième partie examine des domaines spécifiques de la prestation de services, notamment : conseils en matière d'immigration et soutien aux retours volontaires (Section 4.1) ; aide au logement (Section 4.2) ; accès à la justice et protection des victimes d'actes de délinquance (Section 4.3) ; soins médicaux (Section 4.4) ; services éducatifs (Section 4.5). La cinquième partie est consacrée aux pratiques locales visant à réduire les obstacles généralement rencontrés par les migrants lorsqu'ils accèdent aux services.

Chaque section du guide est indépendante. Le lecteur/La lectrice peut trouver les informations dont il/elle a besoin en se référant à la table des matières. Lorsque davantage d'informations sont fournies dans une autre section, cela est indiqué dans le texte.

Des liens vers des textes source sont mentionnés dans de nombreux cas, en dehors des informations fournies directement par les responsables municipaux qui sont membres de C-MISE. Lorsqu'ils ne sont pas mentionnés, les détails sur de nombreuses pratiques et documents sources peuvent être consultés en ligne dans le rapport d'analyse du projet C-MISE : Delvino, N. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services.*⁴

Le guide est accompagné d'un court documentaire vidéo qui met en lumière l'approche adoptée dans plusieurs villes européennes, avec les commentaires des responsables municipaux et des adjoints au maire. Il est possible d'y accéder ici : https://youtu.be/v9K_SO1J2tw

Le guide est également accompagné d'un résumé accessible ici : <https://www.compas.ox.ac.uk/project/city-initiative-on-irregular-migrants-in-europe-c-mise>

Tables des matières

Partie 1 Objectifs et contexte du guide	10
1.1 Introduction	10
<i>Qui sont les migrants en situation irrégulière ?</i>	11
1.2 Cadres juridiques nationaux	12
1.3 Pourquoi les municipalités facilitent l'accès à certains services	13
<i>A. Pour se conformer aux obligations légales</i>	13
<i>B. Pour réduire l'irrégularité</i>	14
<i>C. Pour atteindre les objectifs de la politique sociale municipale</i>	14
Sécurité de la communauté - identification et prévention de la délinquance.....	15
Éviter de dormir dans la rue et de squatter des immeubles abandonnés.....	15
Protection et bien-être de l'enfance	15
Santé publique	15
Avoir une cohésion communautaire et éviter la ségrégation	16
Lutter contre l'exploitation en termes de logement et d'emploi	16
<i>D. Pour assurer l'administration efficace des services publics</i>	16
<i>E. Pour respecter l'éthique professionnelle</i>	16
<i>F. Pour rassurer l'opinion publique</i>	17
<i>G. Pour préserver l'image publique de la ville</i>	17
Partie 2 Conseils sur la gouvernance	18
2.1 Gouvernance, coordination et consultation	18
Encadré 1 : La recherche peut identifier un besoin d'agir et documenter les étapes suivantes.....	18
<i>Qu'est-ce qui peut être fait par les autorités locales ?</i>	20
Consultation interne et inter institutions, partage d'informations et coordination	20
Encadré 2 : Comité directeur municipal sur les migrants en situation irrégulière de Gand.....	21
Consultation et coordination avec des parties prenantes externes.....	22
Encadré 3 : Groupe de référence avec parties prenantes externes d'Oslo	23
Coordination par un organisme faïtier municipal.....	24
Dialogue avec les gouvernements nationaux.....	24
Encadré 4 : Accord municipal conclu avec le gouvernement pour fournir un hébergement et des conseils	25
Élaborer un plan d'action très complet.....	26
Encadré 5 : Le conseil municipal de Zurich approuve le plan d'action en 2018	27
Allouer un budget.....	27

Partie 3 Conseils sur la fourniture des services : principes généraux.....29

3.1 Principes généraux sur la fourniture d'un accès aux services.....29

Faciliter l'accès aux services ordinaires avec les autres résidents et/ou d'autres migrants..... 29

Encadré 6 : Barcelone : Assurer l'accès aux services et à la régularisation via le registre municipal.....30

Fournir un service aux migrants en situation irrégulière qui ne peuvent pas avoir accès à un service ordinaire..... 30

3.2 Cible : Prestation effectuée via ou en partenariat avec des organisations non-gouvernementales (ONG)31

Raisons pour lesquelles les municipalités travaillent avec des ONG, ou les financent, pour fournir des services 31

Qu'est-ce qui peut être fait par les autorités locales ? 31

Collaborer avec une ou plusieurs ONG pour fournir un service 32

Financer les ONG pour apporter un service ou contribuer à son coût..... 32

Fournir d'autres moyens d'accompagnement..... 33

3.3 Cible : Traitement des données à caractère personnel (et le concept de « pare-feu »)33

Contexte juridique et politique..... 34

Qu'est-ce qui peut être fait par les autorités locales ?35

Ne pas demander aux utilisateurs du service des informations sur leur statut migratoire 35

Autres mesures où les municipalités sont tenues ou ont besoin d'identifier le statut migratoire36

Partie 4 Guide sur des domaines spécifiques de la fourniture de services37

4.1 Mettre fin à l'irrégularité : faciliter la régularisation et promouvoir le retour des migrants en situation irrégulière.....37

Raisons pour lesquelles les autorités locales s'impliquent..... 37

Contexte juridique et politique..... 38

Qu'est-ce qui peut être fait par les autorités locales ? 39

Fournir des renseignements, des conseils et un accompagnement en matière de régularisation 39

Mettre en place des centres municipaux de renseignements ou de conseils en matière d'immigration39

Soutenir financièrement des organisations indépendantes fournissant des renseignements ou des conseils.....40

Offrir des mécanismes de médiation entre les migrants et les autorités chargées de l'immigration afin d'obtenir des conseils sur les questions de régularisation.....41

Intégrer des conseils en matière d'immigration dans les centres d'accueil locaux et autres établissements offrant des services.....	41
Développer des activités de conseils et de sensibilisation pour les résidents en situation irrégulière.....	42
Encadré 7 : Un guichet unique pour les services liés à la migration : Services de Barcelone Centre d'assistance aux immigrants, émigrants et réfugiés (SAIER).....	43
Promouvoir le retour des migrants en situation irrégulière dans leur pays d'origine.....	44
Promouvoir le retour volontaire des migrants en situation irrégulière par le biais de conseils.....	45
Intégrer des conseils et un accompagnement pour les retours dans les centres d'accueil locaux et autres établissements fournissant des services.....	45
Offrir un accompagnement matériel aux migrants rapatriés.....	46
4.2 Fournir un logement : centres d'accueil et accompagnement pour les besoins de logement.....	46
<i>Raisons pour lesquelles les autorités locales s'impliquent.....</i>	<i>47</i>
<i>Contexte juridique et politique.....</i>	<i>48</i>
<i>Qu'est-ce qui peut être fait par les autorités locales ?.....</i>	<i>48</i>
Intégrer l'accès des migrants en situation irrégulière aux centres d'accueil municipaux et adopter des procédures d'admission qui facilitent leur accès.....	48
Financer ou rembourser les ONG pour la fourniture d'un hébergement aux migrants en situation irrégulière.....	49
Encadré 8 : Centres d'accueil à Utrecht pour les migrants en situation irrégulière.....	50
Initiatives soutenant l'accès des migrants en situation irrégulière au marché des logements privés.....	51
Fournir un hébergement aux migrants en situation irrégulière qui coopèrent à leur retour.....	52
Encadré 9 : Une approche de résolution des problèmes : assortir les centres d'accueil avec des conseils sur l'immigration.....	52
4.3 Assurer la justice et la protection des victimes de délit en situation irrégulière.....	53
<i>Raisons pour lesquelles les autorités locales s'impliquent.....</i>	<i>53</i>
<i>Contexte juridique et politique.....</i>	<i>54</i>
Encadré 10 : Les directives de FRA aux États membres sur l'accès à la justice.....	55
<i>Qu'est-ce qui peut être fait par les autorités locales ?.....</i>	<i>55</i>
La politique « libre dedans, libre dehors ».....	55
Encadré 11 : La politique « libre dedans, libre dehors » à Amsterdam.....	56
Sensibilisation aux droits des victimes en situation irrégulière.....	57
Encadré 12 : Activités de sensibilisation à New York.....	57
Financement des centres d'accueil pour les victimes fuyant la violence.....	57

Encadré 13 : Initiatives municipales pour les victimes de délit en situation irrégulière aux États-Unis.....58

4.4 Faciliter l'accès aux soins médicaux.....59

Raisons pour lesquelles les autorités locales s'impliquent 60

Contexte juridique et politique..... 60

Qu'est-ce qui peut être fait par les autorités locales ? 62

Établissement de « pare-feu » empêchant les migrants qui demandent des soins médicaux d'être signalés aux autorités chargées de l'immigration par les employés des services publics 62

Mise en place ou soutien apporté aux établissements qui proposent des soins médicaux au-delà des droits nationaux..... 63

Encadré 14 : Soutien des municipalités à un accès étendu aux soins pour les migrants en situation irrégulière en Norvège 64

Fourniture d'un filet de sécurité aux migrants exclus de la couverture de l'assurance maladie 65

Simplifier les démarches administratives pour accéder aux soins médicaux et s'abstenir de demander les documents que les migrants en situation irrégulière ne peuvent pas produire 66

Encadré 15 : Réglementations régionales élargissant les droits des migrants en situation irrégulière aux soins médicaux..... 68

4.5 Accès aux écoles, à l'éducation et à la formation 68

Raisons pour lesquelles les autorités locales s'impliquent 69

Contexte juridique et politique..... 70

Qu'est-ce qui peut être fait par les autorités locales ? 71

Donner des instructions aux écoles locales de mettre en place des modalités d'inscription n'exigeant pas de documents que les migrants en situation irrégulière ne peuvent pas fournir 71

Donner des instructions aux écoles pour qu'elles s'abstiennent de signaler les élèves en situation irrégulière aux autorités chargées de l'application des lois sur l'immigration (« pare-feu »)..... 72

Allouer des ressources financières afin de couvrir les frais scolaires pour les élèves en situation irrégulière 72

Prise en charge des frais de scolarité des élèves (comme les livres, le transport et les repas pris à l'école) 72

Inclusion des migrants en situation irrégulière dans les services éducatifs pour adultes, les classes de langue, les programmes professionnels et de formation proposés par les autorités locales en dehors du système éducatif ordinaire. 73

Encadré 16 : Le « projet Rossinyol » en Catalogne 74

Partie 5 Guide sur les pratiques visant à éliminer les obstacles d'ordre général à l'accès aux services75

5.1	Sensibilisation des migrants à leurs droits et orientation des nouveaux arrivants	75
	Encadré 17 : Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies portant sur l'accès aux informations pour les migrants.....	75
	Proposer des cours d'orientation et de langue aux nouveaux arrivants, quel que soit leur statut.....	76
	Encadré 18 : Classes de langue pour les migrants en situation irrégulière à Barcelone.....	77
	Mener des campagnes d'information et des activités de sensibilisation ciblant les migrants en situation irrégulière.....	77
	Offrir des formations et des conseils aux fonctionnaires et aux prestataires de services sur les droits des migrants en situation irrégulière.....	78
5.2	Faciliter l'accès aux documents et délivrer des « cartes civiques » locales donnant accès aux services	79
	Encadré 19 : Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies concernant les documents des migrants.....	79
	Délivrance de certificats de naissance aux enfants nés avec un statut migratoire irrégulier.....	80
	Délivrance de « cartes civiques » donnant accès aux services	81
	Encadré 20 : Cartes d'identité municipales aux États-Unis - la carte IDNYC	82
5.3	Répondre à la peur des migrants en situation irrégulière d'être arrêtés sur les lieux des prestations de services	83
	Assurer que les établissements fournissant des services essentiels ne sont pas spécifiquement ciblés lors des activités de patrouilles et d'application des lois sur l'immigration.....	84
	Notes de fin.....	86

Partie 1 Objectifs et contexte du guide

1.1 Introduction

L'objectif de ce guide est d'aider les autorités municipales en Europe à fournir aux migrants en situation irrégulière un accès approprié aux services. Il fournit des informations sur les politiques et les pratiques municipales dans toutes sortes de domaines de service, et sur la gouvernance et l'administration, en faisant office de base factuelle sur laquelle les municipalités peuvent développer leur propre approche. Le guide est principalement destiné aux autorités municipales, qu'il s'agisse de villes ou de petites municipalités, mais il s'adresse aussi aux organismes publics qui travaillent avec elles, notamment les forces de police, les prestataires de soins médicaux et les prestataires de logements et de services éducatifs. L'un des sujets abordés porte sur les modalités de travail entre les organismes publics et les prestataires de services non gouvernementaux.

Entre et au sein de chaque pays européen, la législation sur l'accès aux services peut différer pour toutes sortes de catégories de migrants en situation irrégulière. Ce guide ne fournit pas aux municipalités les détails des dispositions légales au sein de chaque pays. Il fournit plutôt des orientations générales que les municipalités peuvent envisager dans le contexte de cadres juridiques régionaux et nationaux pertinents.

Alors que le contrôle de l'immigration est principalement un sujet pour les gouvernements nationaux, la responsabilité des services publics est une compétence partagée. Les municipalités à travers l'Europe diffèrent dans la gamme spécifique de services dont elles ont la responsabilité. Toutefois, elles portent toutes la responsabilité du bien-être général des résidents dans leur région. Les municipalités fournissent des services comme les soins médicaux, les services de police, le logement, les services sociaux et l'éducation à un large éventail de personnes dont les besoins diffèrent, tout en portant une responsabilité plus large quant au maintien de la cohésion sociale et de la sécurité publique, notamment la lutte contre le racisme. Leur rôle dans la promotion du développement durable et de la lutte contre la pauvreté est également de plus en plus reconnu au niveau national et international.

Parmi ceux qui vivent dans les communautés locales se trouvent des personnes en situation d'immigration irrégulière, ce qui limite leur droit au travail et aux services publics. Les cadres juridiques nationaux sont largement restrictifs (voir la Section 1.2), fournissant aux migrants en situation irrégulière un accès minimal ou inexistant à la plupart des services. Cela peut mener à des problèmes sociaux au niveau local, y compris le sans-abrisme et le dénuement, auxquels les municipalités estiment devoir s'attaquer. Tandis que les municipalités d'Europe ont bénéficié d'un large éventail de documents d'orientation sur les approches qu'elles peuvent adopter vis-à-vis des migrants autorisés

à séjourner, un guide sur la façon de traiter les défis soulevés par la présence des migrants en situation irrégulière n'était pas aisément disponible. L'un des objectifs de ce guide est de sensibiliser aux défis particuliers que les municipalités peuvent rencontrer concernant ce groupe de résidents. On espère que cela facilitera le dialogue au sein et entre les autorités à tous les niveaux de gouvernance sur les approches efficaces qu'elles peuvent adopter.

Qui sont les migrants en situation irrégulière ?

Dans ce guide, l'expression « migrants en situation irrégulière » se réfère aux « ressortissants de pays tiers » [des personnes provenant de l'extérieur de l'Union européenne (UE) et de l'Espace économique européen (EEE)] qui soit sont entrées dans un pays européen sans autorisation (« personnes entrées de manière irrégulière »), soit sont entrées avec un visa d'entrée valide, mais dont les droits de séjour ont expiré (« personnes dépassant la durée de séjour autorisée »). Ces derniers comprennent les personnes n'ayant pas respecté les conditions de leur visa ou titre de séjour temporaire, notamment : les enfants non accompagnés ayant atteint l'âge de 18 ans, les demandeurs d'asile dont la demande a été refusée ; les travailleurs migrants suite à la perte d'un emploi officiel ; et les migrants familiaux après la fin d'une relation conjugale. Les enfants peuvent être « nés avec un statut migratoire irrégulier » s'ils héritent du statut migratoire de leurs parents. Parmi les migrants en situation irrégulière, le statut migratoire peut considérablement varier, et les migrants peuvent avoir des droits aux services qui diffèrent. L'expression « migrant en situation irrégulière » ici est utilisée uniquement pour se référer aux ressortissants d'un pays tiers et non aux « citoyens européens mobiles » qui sont en situation irrégulière vis-à-vis des conditions de la libre circulation au sein de l'UE. Ce guide tend à utiliser le terme « irrégulier » plutôt que « sans-papiers » (car certains de ceux dont le statut migratoire est irrégulier ont des papiers, par exemple un passeport), mais lorsqu'il sera utilisé dans ce guide, le terme « sans-papiers » sera synonyme du terme « irrégulier ». Cependant, ce guide n'utilise pas le terme « immigrés clandestins » afin d'éviter des connotations indésirables stigmatisant les migrants en tant que délinquants (une entrée et/ou un séjour irrégulier(ière) en tant que tel n'est pas une infraction pénale dans de nombreux pays) ; afin de garantir une précision juridique (lorsque l'acte d'entrer et de rester sans autorisation est illégal, et non leurs auteurs eux-mêmes) ; et pour se conformer à la terminologie préférée par de nombreuses institutions internationales.⁵

Les données sur le nombre de migrants en situation irrégulière en Europe sont très limitées. L'estimation la plus récente officiellement acceptée pour les pays de l'UE remonte à 2008 : à cette époque, on estimait à 1,9 à 3,8 millions le nombre de migrants en situation irrégulière vivant dans l'UE, soit moins d'un (1) pour cent de la population de l'Europe des Vingt-Sept d'alors.⁶ La plupart des migrants résident dans des villes et autres zones urbaines, et il en est de même pour les migrants en situation irrégulière. La Commission européenne estime que plus d'un million des migrants entrés en Europe en 2015-2017 se verront refuser le statut de réfugié.⁷ Le taux de retour moyen, depuis les

États membres de l'UE, des migrants en situation irrégulière identifiés tournant autour de 36 %, ⁸ cela signifie qu'un grand nombre d'entre eux resteront vivre dans l'UE. Il faut plus de données sur cette population au niveau national et municipal.

La population des migrants en situation irrégulière est diverse en termes de pays d'origine, de foi, de sexe, d'âge et d'éducation. Les personnes dont le statut est irrégulier peuvent en pratique être employées, vivre dans la famille ou chez des amis et avoir peu de besoins en matière de fourniture de services municipaux. D'autres sont démunis, ou le deviennent. Certains migrants en situation irrégulière sont connus des autorités chargées de l'immigration mais sont en pratique « non expulsables » pour des raisons qui incluent l'absence de documents de voyage, la situation sécuritaire dans leur pays d'origine ou le besoin d'un traitement médical. ⁹

1.2 Cadres juridiques nationaux

Les cadres juridiques et politiques nationaux prévoient un accès aux services publics limité mais variable pour les migrants en situation irrégulière en Europe. Un accès élargi est quelquefois autorisé pour les enfants. En 2011, une étude de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a rapporté des droits à toutes sortes de services, y compris un hébergement et une aide sociale. ¹⁰ Plus tard, une cartographie des droits aux soins médicaux et à l'éducation dans l'Europe des Vingt-Huit (2015) a montré que tous les gouvernements de l'UE permettaient un accès aux soins médicaux d'urgence ; que dix pays prévoyaient certains accès aux soins primaires et secondaires ; et que huit pays autorisaient les soins médicaux pour les enfants dans la même proportion que pour leurs ressortissants. Concernant l'éducation des enfants en âge d'être scolarisés, une petite minorité d'états n'accorde aucun droit. Dans dix pays, le droit figure explicitement dans la loi, et dans treize pays, il est implicite dans un droit universel n'excluant pas ces enfants. ¹¹ Dans certains cas, des règles nationales sont réformées pour permettre un plus grand accès (comme pour les soins médicaux et l'éducation en Suède en 2013), mais il y a aussi des cas de restrictions plus fortes (comme pour les logements loués au Royaume-Uni en 2014).

La disposition figurant dans les lois nationales relatives à un niveau d'accès aux services indique que les personnes dont le statut est irrégulier ne doivent pas être exclues de toutes les prestations sociales. L'accès a été permis en partie parce que l'exclusion peut entrer en conflit avec les priorités des politiques nationales, par exemple la protection de la santé publique (comme permettre l'accès au traitement du VIH-SIDA, qui est autorisé dans 10 pays) et dans des mesures permettant aux victimes de violence domestique de s'adresser à la police sans crainte d'être expulsées. ¹²

Les cadres juridiques nationaux sont néanmoins en grande partie restrictifs. Les migrants dont le statut est irrégulier n'ont pas le droit d'accéder à la plupart des services publics. Ils ne sont pas non plus autorisés à travailler ni à avoir accès aux prestations sociales. Les conséquences sociales de cette exclusion se font sentir au niveau local. Les

municipalités respectent le rôle des gouvernements nationaux dans la gestion de la migration. Selon elles, toutefois, l'exclusion de cette partie de la population a des effets non seulement sur les migrants eux-mêmes, mais également sur d'autres résidents dans leur région. Elle peut nuire à la capacité des municipalités à assumer leurs responsabilités légales, comme traiter le sans-abrisme et la prévention de la délinquance, et protéger la santé publique. Si les municipalités ne parviennent pas à traiter les défis que cela pose, les conséquences peuvent s'avérer négatives pour toute la communauté. Elles doivent donc répondre à ces défis d'une façon qui n'empiète pas sur les responsabilités des gouvernements nationaux quant au contrôle de l'immigration. Ce guide fournit des solutions pratiques qui permettent aux municipalités de le faire.

1.3 Pourquoi les municipalités facilitent l'accès à certains services

Les municipalités donnent les raisons suivantes afin de faciliter l'accès à certains services pour les personnes en situation irrégulière.

A. Pour se conformer aux obligations légales

Les municipalités sont tenues de fournir certains services aux personnes en situation irrégulière en vertu du droit national. Un exemple dans la plupart des États membres de l'UE porte sur l'éducation des enfants d'âge scolaire. Les municipalités ont également toutes sortes de responsabilités légales qui les obligent à répondre aux besoins de tous les résidents dans leur région, quel que soit leur statut. On peut citer comme exemple « l'obligation de soins » municipale néerlandaise.¹³ Les municipalités peuvent également avoir des obligations concernant une partie de la population en particulier, comme les enfants. Par exemple, l'obligation municipale de protection d'un enfant « dans le besoin » au Royaume-Uni, quel que soit son statut migratoire, en vertu du par.17 du Children Act 1989. Ces obligations peuvent entrer en conflit avec d'autres, par exemple une obligation pour les communes de communiquer les coordonnées des personnes en situation irrégulière à la police ou aux autorités chargées de l'immigration. Les municipalités doivent trouver une façon de répondre à une obligation légale sans en violer une autre.

Les municipalités, en tant qu'autorités de l'État, sont également tenues de respecter les obligations de l'État, en vertu des normes européennes des droits de l'homme, y compris la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe.¹⁴ En outre, la Directive Retour de l'UE¹⁵ inclut l'obligation de fournir un hébergement et des soins de base aux personnes vulnérables qui sont sur le point de rentrer mais n'ont pas encore quitté le pays.

Prestation de services pour les migrants dans le cadre du Pacte mondial des Nations Unies pour les migrations

En décembre 2018, 163 pays étaient signataires du Pacte mondial des Nations Unies pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations), suite à 18 mois de consultation et de négociation. Bien que non contraignant en vertu du droit international, le Pacte est un engagement politique très complet dont les pays européens, à quelques exceptions près, sont signataires. L'objectif 15, visant à fournir un accès aux services de base, stipule : « *Nous nous engageons à faire en sorte que tous les migrants, quel que soit leur statut migratoire, puissent exercer leurs droits de l'homme en leur assurant un accès sûr aux services de base. Nous nous engageons en outre à renforcer les systèmes de prestation de services accessibles aux migrants, étant entendu que les nationaux et les migrants réguliers sont susceptibles de bénéficier d'une gamme de services plus étendue, tout en veillant à ce que toute différence de traitement soit fondée en droit, proportionnée et légitime, conformément au droit international des droits de l'homme.* Le Pacte engage les pays signataires à travailler avec les autorités locales, entre autres parties prenantes, dans sa mise en œuvre (par. 44).¹⁶

B. Pour réduire l'irrégularité

L'irrégularité est un problème pour les municipalités. Elles veulent réduire le nombre de personnes en situation irrégulière et éviter le passage du statut régulier à un statut irrégulier (par exemple, lorsqu'un mineur non accompagné atteint l'âge de 18 ans). La fourniture d'un service, comme un hébergement ou un centre de jour, peut fournir un moyen de contact entre la municipalité et la personne et représenter une occasion d'instaurer la confiance, que ce soit par un contact direct ou via une organisation non-gouvernementale (ONG) financée pour fournir le service. Grâce à la fourniture d'informations et de conseils juridiques, la personne peut alors être accompagnée dans sa demande auprès des autorités de l'immigration pour régler son problème de statut, ou être aidée pour retourner dans son pays d'origine (voir la Section 4.1).

C. Pour atteindre les objectifs de la politique sociale municipale

Les objectifs de la politique sociale municipale diffèrent selon les attributions de l'autorité et les défis particuliers auxquels elle est confrontée, mais ils peuvent inclure :

Sécurité de la communauté - identification et prévention de la délinquance

- Les municipalités sont préoccupées par le fait que tous les résidents, quel que soit leur statut migratoire, doivent se sentir en mesure de se manifester auprès des autorités s'ils ont été victime ou témoin d'un délit ou d'un crime. Ceci à la fois pour leur propre protection et pour celle d'autres résidents. Elles ne veulent pas que quiconque craigne de signaler un délit ou un crime à la police. La communauté est mieux protégée contre la délinquance et les menaces à la sécurité si la police a accès à des informations provenant de migrants en situation irrégulière. Les municipalités ne souhaitent pas non plus que les victimes de violence soient forcées de rester dans des foyers violents en raison d'un manque d'hébergement alternatif. C'est pour cette raison que certaines municipalités fournissent des places dans des centres d'accueil, quel que soit le statut migratoire.

Éviter de dormir dans la rue et de squatter des immeubles abandonnés

- Souvent, l'intervention vise à éviter de voir des personnes sans-abri dans la rue, qu'elles squattent des lieux publics ou des immeubles abandonnés. Pour être efficaces, les mesures visant à lutter contre le sans-abrisme ne peuvent pas exclure une partie de la population sans-abri. La fourniture d'une certaine forme d'hébergement est aussi nécessaire pour traiter les conséquences du sans-abrisme, comme une mauvaise santé, la toxicomanie, un danger physique associé au fait de dormir dans la rue et un impact négatif sur le tourisme.

Protection et bien-être de l'enfance

- Protéger les enfants contre tout préjudice est une obligation légale et/ou éthique des autorités municipales. On estime que les enfants ne doivent pas recevoir moins de protection en raison de leur statut migratoire ou de celui de leurs parents. La prestation des services peut aussi protéger le bien-être d'un enfant, garantir que les décisions soient prises dans son intérêt supérieur et éviter une « rupture brutale », dans laquelle un droit à recevoir un service se termine lorsque l'enfant atteint l'âge de 18 ans, mais n'est pas admissible à un apprentissage, une formation continue ou un emploi.

Santé publique

- Les municipalités soulignent l'importance, si elles sont confrontées à une urgence de santé publique, d'être en mesure de contacter tous les résidents ou d'atteindre ceux qui ont été en contact avec une personne porteuse d'une maladie transmissible. Elles ont aussi besoin que la vaccination soit proposée à tous les enfants, car un programme de vaccination efficace dépend de la couverture d'une proportion élevée de la population. Les municipalités sont préoccupées par le fait que quiconque atteint du VIH/SIDA, de tuberculose ou d'hépatite doit se sentir en mesure de participer à un

programme de traitement, car c'est la manière la plus efficace d'éviter la propagation de ces maladies.

Avoir une cohésion communautaire et éviter la ségrégation

- La cohésion est menacée si une partie de la population *de facto* est visiblement exclue, ne parle pas la langue et n'utilise pas les mêmes services et espaces publics que les autres résidents. Les municipalités ont à cœur d'éviter que toute partie de la population vive séparée du reste de la communauté, car cela peut engendrer la peur et la méfiance.

Lutter contre l'exploitation en termes de logement et d'emploi

- Pour certaines municipalités, s'attaquer à l'exploitation des locataires par les propriétaires fait partie de leurs attributions. Les situations irrégulières rendent les personnes vulnérables à l'exploitation par ceux qui sont en mesure de fournir un hébergement. Les femmes ayant besoin d'un hébergement afin d'éviter de dormir dans la rue peuvent être particulièrement à risque. Il y a aussi le souci d'éviter l'exploitation par les employeurs des travailleurs qui ne veulent pas que leur statut migratoire soit connu. Les municipalités veulent également restreindre l'économie parallèle dans leur région afin de s'assurer que les entreprises respectent les normes de santé et de sécurité ainsi que les réglementations en matière d'emploi, et paient des taxes locales.

D. Pour assurer l'administration efficace des services publics

Les municipalités peuvent estimer que l'exclusion d'un groupe de résidents sape sa capacité à gérer efficacement les services publics. La délivrance de certificats de naissance et l'inscription de tous les résidents sur un registre municipal (comme en Espagne) apportent des données sur les chiffres de la population utilisés pour planifier des services, comme les places à l'école et les programmes de vaccination. La fourniture de soins médicaux réduit la pression sur les services de santé d'urgence et sur les hôpitaux qui prolongent les traitements « d'urgence » en raison d'une absence de droit aux soins post-urgence. Le risque pour la réputation est aussi cité comme raison de protéger des personnes vulnérables, quel que soit leur statut migratoire.

E. Pour respecter l'éthique professionnelle

Les personnels professionnels employés par la municipalité, comme les docteurs, le personnel infirmier, les enseignants et les travailleurs sociaux, sont tenus de respecter les normes de leur profession. Cela peut inclure la fourniture d'un service en fonction du besoin ou parce que c'est dans le meilleur intérêt d'un enfant, excluant le retrait des services en raison du statut d'immigrant. Le personnel doit se sentir soutenu par son employeur pour prendre une décision compatible avec l'éthique de sa profession.

F. Pour rassurer l'opinion publique

Les attitudes du public peuvent être très négatives envers les personnes en situation irrégulière. Elles peuvent aussi, toutefois, refléter l'inquiétude pour des personnes considérées comme vulnérables, par exemple des enfants et des victimes de violence domestique. Il peut y avoir une réaction publique négative à la vue de migrants en situation irrégulière dans les rues ou dans des campements temporaires, menant à la polarisation de l'opinion publique. Les municipalités peuvent ressentir le besoin d'éviter les manifestations les plus visibles d'irrégularité, et de protéger les personnes vulnérables, afin d'éviter des réactions négatives de l'ensemble de l'opinion publique.

G. Pour préserver l'image publique de la ville

Les municipalités peuvent vouloir projeter une image de ville ouverte, diversifiée ou de ville des droits de l'homme, ou l'image d'une destination attrayante pour le tourisme et l'investissement. Des signes visibles d'exclusion comme des campements peuvent être contraires à cet objectif.

Partie 2 Conseils sur la gouvernance

2.1 Gouvernance, coordination et consultation

La gouvernance liée à ce groupe de résidents soulève un nombre de défis particuliers. Il se peut que la municipalité ait peu de données ou de preuves sur la population en situation irrégulière, ni d'historique de discussions internes ou externes des problèmes qu'elle soulève. Il peut y avoir des incertitudes concernant les responsabilités légales des prestataires de services et les droits à différents services des migrants en situation irrégulière, et peu d'experts locaux auprès de qui demander conseil. Pour ces raisons, certaines municipalités commencent par mener ou commanditer une étude locale afin de fournir les informations dont elles ont besoin (voir l'encadré 1).

Encadré 1 : La recherche peut identifier un besoin d'agir et documenter les étapes suivantes

Le besoin d'agir peut tout d'abord être porté à l'attention de la municipalité par l'un de ses services en première ligne, ou par une ONG. Certaines municipalités ont entrepris ou commandé des recherches pour clarifier la situation. La Délégation à l'intégration de la ville de *Zurich* a mis en place un groupe de travail inter-services sous la tutelle du maire pour évaluer la situation des migrants en situation irrégulière, au cours duquel elle a demandé un avis juridique à l'université de Zurich sur l'une des questions qu'elle a identifiée comme problème : l'accès des « sans-papiers » à la justice. Concernant ce problème, elle voulait connaître son champ d'action étant donné les contraintes existant dans le cadre juridique national. Le rapport du groupe de travail a identifié un éventail de problèmes liés aux règlements de l'état civil, aux soins médicaux, aux assurances sociales et aux retraites, à l'éducation, au marché du travail, aux questions d'administration courante, à l'intégration sociale et à l'accès à la justice et aux tribunaux. Il a constaté que tandis que la faim et le sans-abrisme n'étaient pas fréquents en raison des interventions pragmatiques de l'administration et du haut niveau de participation de la société civile, de nombreux migrants en situation irrégulière étaient exploités et leur dignité et intégrité étaient régulièrement violées. Un manque d'informations, un travail précaire et la peur des contrôles d'identité signifiaient que les migrants en situation irrégulière n'utilisent pas les opportunités qui leur sont offertes. Le rapport du groupe de travail a fait une série de recommandations, certaines concernant le besoin de davantage d'informations et d'évaluations de l'accès aux services, et a eu de l'influence dans un argumentaire approuvé par le conseil de la ville en 2018 (voir ci-dessous). Le résumé du rapport préliminaire est disponible sur le site Web de la ville de Zurich.¹⁷

Des rapports nationaux peuvent aussi être un facteur de changement. Un rapport du Parlement écossais en 2017, *Hidden Lives - New Beginnings: Destitution, asylum and insecure immigration status in Scotland*¹⁸ a dirigé l'organisme de coordination des autorités locales écossaises, COSLA, pour commanditer et mettre à jour ses directives pratiques à l'intention des autorités locales sur les droits des migrants au soutien des autorités locales, couvrant les services sociaux, les services à l'enfance, la sécurité sociale, le logement et l'orientation vers les services juridiques. Il a été lancé en février 2019 et sera disponible sur <http://www.migrationscotland.org.uk>. Le comité a également recommandé que le gouvernement écossais publie une stratégie nationale pour prévenir et soulager le dénuement parmi les migrants et les demandeurs d'asile. Des travaux sont actuellement en cours pour la développer en partenariat avec COSLA et avec le soutien de partenaires associatifs.

La ville de Munich a commandité une étude sur les problèmes sociaux auxquels étaient confrontés les migrants en situation irrégulière en 2001. L'étude comportait 84 entretiens avec des migrants en situation irrégulière, des responsables publics, des prestataires de services, des syndicats et des ONG, en vue d'établir les enjeux liés au travail et à son contexte économique dans la ville, le logement, les soins médicaux et l'éducation, la vulnérabilité particulière des femmes, les sources d'aide et le soutien disponible, ainsi que le rôle potentiel des autorités locales dans le cadre des contraintes législatives. Après discussion au sein des services de la ville, y compris les Services de santé et des affaires sociales, le rapport, publié en 2003, comportait des recommandations d'action. Recommandations liées à l'accès aux services essentiels et aux voies de sortie du statut irrégulier.¹⁹ L'étude a joué un rôle important dans l'orientation de l'action qui a suivi, notamment la décision selon laquelle le service de santé de la ville devrait prévoir des soins médicaux pour les personnes sans assurance maladie, y compris les migrants en situation irrégulière, un service qui associe les soins médicaux aux conseils sociaux et juridiques (voir la Section 4.1).

Cette section fournit des renseignements sur les dispositions prises par les municipalités pour consulter, planifier, coordonner et administrer leurs travaux dans ce domaine. Les pratiques évoquées ont été mises en œuvre par les municipalités européennes et peuvent servir d'exemples concrets pour les municipalités ayant des besoins similaires par rapport à des migrants en situation irrégulière.

La liaison peut également être nécessaire avec les services gouvernementaux régionaux et nationaux, où les responsabilités se chevauchent, et avec les organisations de la société civile. Les municipalités ont développé un certain nombre d'approches de ce dialogue et de cette coopération internes et externes, allant des dispositions ad hoc aux structures de gouvernance officielles. D'autres villes incluent les migrants en situation irrégulière dans l'ordre du jour des réunions portant sur des questions plus larges.

Dans certaines municipalités, une disposition administrative facilite la coordination entre les directions et les agences connexes et/ou la coordination avec les ONG. Les municipalités peuvent aussi discuter avec les niveaux de gouvernement régional, national ou fédéral des dispositions qu'elles ont prises et peuvent obtenir un soutien financier pour ces dispositions. Dans certains cas, cela a mené à des changements de politique au niveau national, ce qui a facilité les approches que les municipalités souhaitaient adopter. C'était le cas concernant l'accès à des stages pour les jeunes venant d'achever leur scolarité aux Pays-Bas, à des apprentissages en Finlande, par exemple, et un accès à l'éducation préscolaire en Italie.

Qu'est-ce qui peut être fait par les autorités locales ?

Consultation interne et inter institutions, partage d'informations et coordination

Les questions liées aux migrants en situation irrégulière concernent généralement plusieurs directions municipales et autres organismes publics locaux, exigeant un niveau de consultation et de coordination lorsqu'une mesure est prise. Cela peut être sur une base ad hoc, par le biais d'un groupe inter services au sein de la municipalité ou via un groupe inter agences qui facilite la coordination avec d'autres organismes publics.

- En 2017, la Délégation à l'intégration du Conseil de la ville de *Zurich* a mis en place un groupe de travail inter services sur les migrants en situation irrégulière (les « sans-papiers »). Les Directions de la Sécurité, de la Santé et de l'Environnement, de l'École et du Sport et des Affaires Sociales sont représentées dans le groupe de travail sous la direction du Service du Maire. Le groupe de travail a examiné la situation liée aux soins médicaux, à l'éducation, à l'accès à la justice et à la fourniture de conseils et de renseignements. Il a résumé son évaluation et ses recommandations en mai 2018 dans un rapport préliminaire (voir l'encadré 5). Le Bureau de l'intégration est chargé d'organiser régulièrement des rencontres inter services de réseautage et d'échange afin de discuter de possibles améliorations de l'accès aux droits et services fondamentaux. Les représentants du canton et de la société civile peuvent également être invités à participer.
- À *Helsinki*, en mai 2017, le maire a mis en place un groupe de travail sur les demandeurs d'asile et les migrants sans papiers (en situation irrégulière). Le groupe a décidé de se concentrer uniquement sur les défis liés aux migrants sans papiers et à leurs besoins en matière de prestations de services, et de faire des propositions d'action, entre autres, sur la nécessité d'une coopération avec les villes de la zone métropolitaine, les ONG et les institutions nationales. Le groupe s'est réuni cinq fois en 2017-2018 et a finalisé un rapport en février 2018. Le rapport aborde les thèmes suivants : conseils et guide des services ; conseils juridiques ; soutien psychosocial ; avantages sociaux ; santé et bien-être ; centre d'accueil d'urgence et services de jour ; soins de la petite enfance ; éducation ; sécurité ; formation et accompagnement du personnel de la ville ; coopération avec les villes métropolitaines d'Espoo et de Vantaa ;

et retour volontaire. Le rapport comprend 30 mesures pour surmonter les enjeux (approuvées par les services de la ville d'Helsinki), ainsi que des besoins en matière de service, de surveillance et de rapport. Le rapport a été transmis pour information au conseil municipal d'Helsinki en mai 2018.

- L'administration des affaires sociales de *Stockholm* assure la liaison avec les services de la ville, y compris son propre Soutien social d'urgence. Ce dernier dispose d'unités de proximité qui orientent les personnes vers les services sociaux dans les 14 conseils d'arrondissement de la ville. L'Administration des affaires sociales fournit des conseils sur le soutien financier limité à court terme proposé dans certains cas par ces services, notamment concernant les enfants. Elle surveille comment les services sociaux utilisent ces pouvoirs. Le Soutien d'urgence social oriente aussi les personnes vers des organisations de la société civile et discute des enjeux liés aux migrants en situation irrégulière au sein de plateformes plus larges pour cette collaboration
- *Florence* fait partie du Partenariat en santé communautaire (Società della salute di Firenze) des municipalités et de l'autorité de santé locale, établi en 2004 pour améliorer l'intégration des services sociaux et de santé, ainsi que l'inclusion des personnes défavorisées, y compris les migrants, dans les services. Les services pour les migrants en situation irrégulière sont inclus dans son ordre du jour.

Encadré 2 : Comité directeur municipal sur les migrants en situation irrégulière de Gand

Gand dispose d'un comité directeur municipal (« Stedelijke Stuurgroep ») sur les migrants en situation irrégulière (« Mensen Zonder Wettig Verblijf »), mis en place en février 2016 en anticipation de la « crise des réfugiés » menant à de « nouveaux » migrants en situation irrégulière, mais couvrant à présent tous ceux étant en situation irrégulière dans la ville. Le partenariat comprend la Direction de la politique sur l'asile et les réfugiés de la ville et son Centre de protection sociale (OCMW, en charge de l'accès aux services de santé), ainsi que les collaborateurs des Conseillers exécutifs responsables de l'intégration et de la réduction de la pauvreté et le Maire. Il inclut aussi deux organisations de la société civile qui fournissent des informations, des conseils juridiques et de futures sessions d'orientation. En 2017, le Comité directeur a approuvé ses termes de référence, qui sont :

- D'avoir un contrôle sur le nombre, le profil et la situation des migrants en situation irrégulière qui vivent à Gand ;
- D'informer correctement les migrants en situation irrégulière sur leurs options futures, et d'envisager les meilleures façons de faire cela ; et
- De préserver les droits des migrants.

Parmi les questions abordées par le Comité directeur, on peut citer : les données limitées disponibles sur les personnes en situation irrégulière dans la ville ; comment traiter les questions liées à l'accès à l'éducation et aux services de santé ; et comment conseiller les personnes interceptées sur le chemin du Royaume-Uni. Il y a également eu un groupe de travail conjoint entre la ville et le Centre de protection sociale (« BBBplus ») qui s'est penché sur le potentiel d'un service de conseils et de centre d'accueil 24 heures sur 24, basé sur le modèle de la ville néerlandaise, en vue de trouver une solution aux irrégularités par le biais de la régularisation du séjour ou d'un retour. Le groupe est habilité à prendre des décisions sur certaines questions, tandis que d'autres questions doivent être renvoyées à l'ensemble du Comité exécutif du conseil.

La ville de *Gand* tient également deux fois par an un Forum sur la migration, dans lequel le Maire échange avec des parties prenantes sur les problèmes liés à la politique et à la pratique, y compris sur les migrants en situation irrégulière. À l'origine axée sur les réfugiés, la première réunion avec un ordre du jour plus large s'est tenue en septembre 2018.

Consultation et coordination avec des parties prenantes externes

Étant donné que de nombreux services sont fournis avec ou par le biais de partenaires externes, certaines des dispositions prises pour un dialogue régulier les incluent. Dans certains cas, ces membres comprennent les ONG qui ne sont pas financées par la municipalité mais qui connaissent la situation des migrants en situation irrégulière.

- L'Administration du Sénat pour la Santé de *Berlin* a mis en place une table ronde en 2010 pour réunir les élus municipaux, l'Association médicale locale et les ONG qui fournissent une aide médicale aux migrants en situation irrégulière dans la ville. La ville de Berlin était représentée par la Direction des affaires intérieures et des sports, la Direction de l'intégration, de l'emploi et des affaires sociales, le Bureau régional de la santé et des affaires sociales, et le bureau de santé du district. L'objectif était d'examiner des solutions pratiques pour assurer l'accès aux soins médicaux dans les limites autorisées par la législation nationale. Le tour de table, dans lequel la modération était partagée par le secrétaire d'État pour la santé avec des représentants de l'ONG MediBüro, a facilité un échange régulier d'informations avec les organisations de la société civile. Cela a permis aux autorités d'évaluer les besoins médicaux de la population des migrants en situation irrégulière de la ville et d'aider à obtenir un accord inter institutionnel sur les mesures à prendre.²⁰

Encadré 3 : Groupe de référence avec parties prenantes externes d'Oslo

À *Oslo*, la consultation menée avec des parties prenantes externes est effectuée via un groupe de référence mis en place en décembre 2017. Elle vient compléter l'engagement plus large de la municipalité avec les ONG de la ville afin de se concentrer sur cette question. Ses termes de référence sont les suivants :

- * fournir des commentaires sur les pratiques et les services à l'attention des migrants en situation irrégulière ;
- * générer des idées sur des domaines potentiels de réforme ; et
- * contribuer aux futures questions politiques sur les migrants en situation irrégulière à Oslo.

Le groupe de référence s'est réuni régulièrement pendant la durée du projet. Coordonnés par la Direction de la santé primaire et des services sociaux d'Oslo, les participants externes sont des organisations qui soit prennent des mesures particulières pour les personnes en situation irrégulière (dont certaines sont financées par la ville), soit interagissent avec elles, notamment l'Armée du Salut, le Centre de santé pour les migrants en situation irrégulière (géré par la Croix Rouge et la Church City Mission d'Oslo), Humans in Limbo, le Conseil des organisations d'immigrants et un centre axé sur la prostitution. Les discussions ont porté sur des questions relatives à l'accès aux services de la ville et à la protection des données en lien avec les données à caractère personnel. Le groupe de référence a fait un résumé de nouvelles propositions à court et à long terme sur des services tels que les conseils juridiques, les soins médicaux, le logement et la compétence des salariés sur les migrants en situation irrégulière à Oslo. Le résumé est basé sur des expériences avec des migrants en situation irrégulière et des informations provenant d'autres villes du projet C-MISE.

- La ville d'Athènes participe au Comité de travail sur l'accès et les droits juridiques ACCMR, un groupe externe organisé par le Centre de coordination d'Athènes pour les questions relatives aux migrants et aux réfugiés (ACCMR). Il s'agit d'un comité de travail des acteurs juridiques qui partagent des informations et se coordonnent pour évaluer les services juridiques existants et acquérir une compréhension des lacunes et des défis juridiques. Les objectifs sont de fournir des renseignements fiables, à jour et cohérents, ainsi que des conseils sur les questions juridiques liées à l'asile et à l'intégration des réfugiés et des migrants. Le comité est constitué de représentants de prestataires de services juridiques, ainsi que de représentants des autorités publiques, d'organisations communautaires, de l'Ordre des avocats et d'autres parties prenantes pertinentes. Le comité de travail se concentre sur les migrants en situation irrégulière et, dans le contexte des exigences légales nationales et de l'UE, évalue leur

accès en pratique aux conseils et aux services essentiels. En 2018, il a envisagé des recommandations sur : la délivrance de cartes d'identité ; la dépenalisation ; la fourniture de renseignements, de conseils et de représentation ; et le logement et les soins médicaux.

Coordination par un organisme faîtier municipal

Lorsque de nombreuses municipalités d'un pays sont confrontées à des défis similaires liés aux migrants en situation irrégulière, leur organisme faîtier peut se saisir de la question pour donner des conseils ou pour négocier en leur nom.

- L'Association des autorités régionales et locales finlandaises, les six plus grandes villes finlandaises (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku, Oulu) et les autorités nationales ont formé un groupe chargé de fournir une vue d'ensemble des séjours irréguliers en Finlande. En plus des représentants de l'association et des villes, le groupe comprend des membres issus du ministère de l'Intérieur, du ministère des Affaires sociales et de la Santé, du ministère de l'Éducation et de la Culture, du ministère des Affaires économiques et de l'Emploi, du Service de l'Immigration finlandais et de l'Office national de la police. Le groupe favorise l'échange d'informations entre les autorités municipales et étatiques sur la situation des séjours irréguliers dans les villes et à travers le pays. Les villes et l'Association des autorités locales et régionales finlandaises ont eu l'opportunité de présenter leurs points de vue sur les services pour les migrants sans papiers et sur les instructions du gouvernement central aux autorités locales.
- L'Association des municipalités néerlandaises (VNG) a joué un rôle clé dans la négociation avec le gouvernement au nom des municipalités, sur la possibilité de fournir un hébergement aux migrants en situation irrégulière et sur le financement de cette disposition, sur laquelle un accord a été trouvé à l'automne 2018 (voir Encadré 4).
- La Convention des autorités locales écossaises (COSLA) a publié un guide pour les autorités locales écossaises en 2019 sur les droits des migrants aux services des autorités locales et travaille avec le gouvernement local pour aider à prévenir le dénuement.
- Le Conseil d'administration du comté à Stockholm a fait une cartographie des mineurs non accompagnés manquants « Perdus dans la migration » 2016-2017. Un guide pour la collaboration régionale a été publié avec la cartographie.²¹

Dialogue avec les gouvernements nationaux

L'importance des cadres juridiques et politiques nationaux relatifs aux migrants en situation irrégulière et le chevauchement des responsabilités pour les politiques d'accès aux services peuvent nécessiter un dialogue entre les municipalités et les gouvernements nationaux. Cela peut se faire sur une base bilatérale lorsque la question concerne une autorité, ou impliquer plusieurs municipalités. Les municipalités

collaborent également avec les autorités chargées de l'immigration sur des cas individuels (voir la Section 4.1).

- En 2017, l'*Autorité du Grand Londres* (GLA pour Great London Authority) a évoqué avec le gouvernement britannique la situation des résidents en situation irrégulière de Grenfell Tower, qui ont perdu leur logement dans l'incendie du 14 juin qui a coûté la vie à 72 personnes. Cela s'est accompagné de courriers et de réunions pour mettre en avant les problèmes et discuter en détail de la réponse du Gouvernement. Le GLA a été l'une des voix ayant influencé le gouvernement afin de proposer une voie vers une installation permanente aux survivants dont le statut migratoire était précaire, de prolonger la date limite pour faire leur demande afin d'assurer que les survivants aient plus de temps pour se présenter, et d'effectuer des révisions à la politique relative aux membres de la famille vivant à l'étranger afin de leur permettre de prolonger leur congé au Royaume-Uni lorsqu'ils furent désignés participants principaux à l'enquête ultérieure.²²
- En 2012, les municipalités néerlandaises, y compris *Amsterdam*, ont eu de l'influence pour convaincre le gouvernement sur le fait que les stages devaient être considérés comme de l'« éducation » plutôt que du « travail », afin que les élèves en situation irrégulière puissent être autorisés à les effectuer.²³

Encadré 4 : Accord municipal conclu avec le gouvernement pour fournir un hébergement et des conseils

En novembre 2018, l'Association des municipalités néerlandaises (VNG) a passé un accord²⁴ avec le ministère néerlandais de la Justice et de la Sécurité sur le développement d'un réseau national de fourniture d'hébergements et de conseils (Installations nationales pour l'immigration ou LVV) avec, pour commencer, plusieurs pilotes locaux dès début 2019. Grâce à une coopération étroite entre les municipalités et le gouvernement national, le dispositif vise à trouver une solution durable pour les migrants qui ne sont pas autorisés à rester dans le pays. Tandis que les migrants reçoivent un hébergement et des soins, l'objectif du guide sera soit d'assurer le rapatriement librement consenti, la migration de transit soit la régularisation du statut (voir l'encadré 9). L'accord stipule que le fonctionnement du système est basé sur la confiance mutuelle entre les municipalités et le gouvernement, l'utilisation des connaissances et compétences mutuelles, et que les désaccords seront exposés au grand jour pour être discutés. La mise en œuvre de l'accord est largement financée par le gouvernement national. Le programme fera l'objet d'une évaluation indépendante. Les conclusions formeront la base d'un accord final entre le gouvernement national et les municipalités sur cette question.

L'accord fait suite à une longue période de négociation et de contentieux. *Utrecht*, cherchant à clarifier juridiquement qu'elle pourrait fournir un hébergement, a

coopéré dans le cadre de la plainte d'une ONG contre l'État néerlandais auprès du Comité européen des droits sociaux (CEDS), l'organe du Conseil de l'Europe chargé de juger la conformité des États en droit et en pratique avec la Charte sociale européenne. Le CEDS a conclu que les Pays-Bas avaient enfreint la Charte dans trois affaires différentes (CEDS, 20 octobre 2009, *DCI v. Les Pays-Bas*, plainte n° 47/2008 ; CEDS, *CEC v. Les Pays-Bas*, plainte n° 90/2013 ; CEDS, *FEANTSA v. Les Pays-Bas*, plainte n° 86/2012). Dans ces affaires, la municipalité a obtenu des décisions judiciaires confirmant la fourniture d'un hébergement aux migrants en situation irrégulière. Étant donné que les décisions du CEDS ne sont pas légalement contraignantes, les contentieux se sont poursuivis devant les juridictions nationales néerlandaises. En ce qui concerne l'hébergement des enfants en situation irrégulière, la Cour suprême néerlandaise (jugement du 21 septembre 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328) a suivi le raisonnement du CEDS et a établi que le gouvernement néerlandais avait une obligation légale de fournir des installations et des soins adéquats aux enfants sans titre de séjour, si les parents n'avaient pas les ressources financières de faire cela eux-mêmes.²⁵

Élaborer un plan d'action très complet

Certaines municipalités disposent d'un plan global pour les tâches liées aux résidents en situation irrégulière présents sur leur territoire. Dans d'autres cas, des initiatives distinctes sont prévues ou apparaissent séparément au fil du temps.

- Le Conseil municipal de Barcelone en 2017 a adopté une stratégie visant à favoriser les régularisations et à éviter la caducité des statuts d'immigrés en situation régulières.²⁶ La stratégie est constituée de 6 objectifs, notamment assurer l'accès universel aux services municipaux des migrants en situation irrégulière dans la ville, et encourager la régularisation des personnes en situation irrégulière par le biais de la fourniture de renseignements et de conseils juridiques gratuits afin d'aider les personnes à obtenir des titres de séjour. Elle vise également à empêcher les migrants en situation irrégulière de perdre leur titre de séjour (« régularité caduque »), par exemple en créant un protocole pour que les services sociaux orientent vers l'agence locale pour l'emploi les personnes à risque de régularité caduque à cause d'une perte d'emploi. Cela permet, avant de perdre un titre de séjour, un accès anticipé aux offres d'emploi, aux formations et l'élaboration d'un plan d'insertion professionnelle. Le plan de Barcelone prévoit une brochure d'information en sept langues différentes sur l'accès au registre municipal (le chemin vers les services locaux), et établit des sessions d'information et des cours de formation pour les professionnels qui s'engagent à fournir des services aux migrants en situation irrégulière. Les migrants en situation irrégulière sont inclus dans les cours de formation et les plans d'emploi de l'agence locale pour l'emploi ainsi que dans les cours de langue, afin de favoriser leur régularisation et leur intégration sociale. Les initiatives d'information ciblent des

domaines et des secteurs économiques spécifiques avec une forte présence de travailleurs en situation irrégulière, comme le secteur de l'emploi domestique.

Encadré 5 : Le conseil municipal de Zurich approuve le plan d'action en 2018

En septembre 2018, le conseil municipal de *Zurich* a publié un argumentaire sur les migrants en situation irrégulière qui identifie toute une série de mesures à prendre.²⁷ Il faisait suite au rapport (voir l'encadré 1) d'un groupe de travail inter-services, « *Sans-Papiers in the City of Zurich: Problem areas and urban policy options* » (Sans-papiers dans la ville de Zurich : zones à problème et options de la police urbaine). L'argumentaire constate que les migrants en situation irrégulière (les « sans-papiers ») sont une réalité à Zurich et font partie de la société avec les droits et les obligations qui vont avec. L'argumentaire énonce que ceux qui vivent depuis plusieurs années dans la ville doivent être régularisés et intégrés, que le Conseil a communiqué cette position au Canton et à la Confédération, et demande en attendant qu'ils mettent en œuvre les améliorations pertinentes afin de permettre aux sans-papiers d'exercer leurs droits de l'homme basiques sans risques. La ville elle-même assume la responsabilité des migrants en situation irrégulière vivant dans la ville et est résolue à améliorer leur situation des manières suivantes : s'assurer qu'ils ont accès aux services municipaux (et pour faciliter cet accès lorsque le suivi identifie un obstacle) ; examiner comment améliorer les soins médicaux pour les personnes sans assurance maladie ; assurer l'accès à l'enseignement préscolaire ainsi qu'à la scolarité obligatoire et examiner la situation scolaire des jeunes qui quittent l'école ; établir dans quels cas le statut juridique des étrangers doit être vérifié lors de la fourniture des services et adapter les pratiques existantes en conséquence, notamment demander un avis juridique afin de clarifier si et dans quelle mesure une carte d'identité municipale pourrait être utile (tout en exprimant des réserves quant à savoir si cela pourrait être le cas) ; apporter un soutien aux organisations non gouvernementales qui offrent des services de conseils et d'informations ; promouvoir la citoyenneté urbaine ; et renforcer une coopération interne et un échange avec les organisations de la société civile sur ces questions.

Allouer un budget

Un budget peut être identifié pour cette tâche, mais ailleurs, le coût de mise à disposition n'est pas identifié séparément de la fourniture d'autres services. Sinon, il peut faire partie d'une allocation de financement à des ONG pour les services qu'elles fournissent.

- *Göteborg* dispose d'un budget de 3 M € par an pour la fourniture d'un hébergement aux ressortissants sans-abris de pays tiers et de l'UE, y compris ceux qui sont en situation irrégulière. *Stockholm* dispose également d'un budget pour les partenariats

avec des ONG qui offrent de l'aide et un hébergement aux mineurs non accompagnés qui ont atteint l'âge de 18 ans et ne sont plus dans le système de l'asile.

- La stratégie 2017 de *Barcelone* (ci-dessus) inclut un budget de 341 000 € (2018) pour mettre en œuvre les actions identifiées.
- En 2015, le Comité pour la Santé et les Affaires Sociales de *Düsseldorf* a convenu d'un budget annuel de 100 000 € pour fournir des soins médicaux aux migrants en situation irrégulière ayant des besoins médicaux (voir la Section 4.4).²⁸
- *Gand* dispose d'un budget pour couvrir les factures scolaires impayées, y compris celles des élèves en situation irrégulière (voir la Section 4.5)

Partie 3 Conseils sur la fourniture des services : principes généraux

3.1 Principes généraux sur la fourniture d'un accès aux services

Les stratégies des villes envers les migrants en situation irrégulière sont en train d'évoluer dans toute l'Europe. Certaines villes disposent de politiques officielles concernant ce groupe de personnes et d'une allocation de budget spécifique pour les services. D'autres réalisent des adaptations dont l'approche est moins formelle ou coordonnée au sein de l'autorité. L'accès est souvent plus large pour les enfants et les adultes vulnérables, reflétant les cadres juridiques nationaux ainsi que les priorités de la municipalité. Tandis que certaines fournitures de services sont destinées à traiter les effets immédiats de l'exclusion, dans d'autres cas, la municipalité cherche également à traiter le problème sous-jacent du statut irrégulier en facilitant l'accès aux conseils juridiques.

Les municipalités peuvent faciliter l'accès aux services ordinaires lorsque cela est approprié. Parmi les exemples, on peut citer l'admission des enfants aux établissements pré-scolaires et scolaires ordinaires, ou l'extension aux migrants sans abris en situation irrégulière des services des travailleurs sociaux qui s'occupent des sans-abris. Une municipalité peut permettre à un individu de payer un service ordinaire dont il serait autrement exclus. Dans d'autres cas, des dispositions distinctes peuvent être prises pour les migrants en situation irrégulière, ou bien il peuvent être inclus dans un service fourni à d'autres migrants.

Le service peut être fourni en tout ou en partie par le personnel travaillant pour l'autorité ou pour un autre organisme du secteur public. Sinon, le financement peut être fourni à des ONG pour qu'elles apportent le service.

Afin de s'assurer que ceux qui ont besoin des services se sentent capables de se manifester, les municipalités doivent pouvoir fournir des assurances que les données personnelles ne seront pas divulguées aux autorités en charge de l'application des lois sur l'immigration. Plusieurs façons permettent de réaliser ce « pare-feu » pour les données. Ces options sont étudiées ci-dessous.

Faciliter l'accès aux services ordinaires avec les autres résidents et/ou d'autres migrants

Les municipalités peuvent faciliter l'accès à un service existant lorsque cela est possible, en payant le prestataire si nécessaire. Cela évite le développement de services « parallèles », assurant ainsi le maintien des normes sur la fourniture des services pour tous les utilisateurs des services.

- *Helsinki* fournit aux enfants et aux femmes enceintes en situation irrégulière les mêmes services médicaux que pour les ressortissants finlandais dans ses cliniques et hôpitaux publics. D'autres migrants en situation irrégulière peuvent recevoir un traitement pour un plus large éventail de maladies que ce qui est accessible dans le cadre des dispositions nationales (voir la Section 4.4).
- *Barcelone* encourage les migrants à accéder aux classes de langue espagnole et catalane, aux services de formation et d'emploi, quel que soit leur statut migratoire (voir les Encadrés 7 et 18).
- *Gand* fournit un service de conseils et d'information à tous les migrants et aux ressortissants belges (voir la Section 4.1).
- *Liverpool* a décidé en 2018 d'ouvrir ses centres d'accueil de nuit et de jour à toute personne dormant dans la rue, quel que soit son statut migratoire. Il en est de même à *Oslo* (voir la Section 4.2).

Encadré 6 : Barcelone : Assurer l'accès aux services et à la régularisation via le registre municipal

En vertu de la loi espagnole, tous les résidents doivent s'enregistrer dans le *padrón*. *Barcelone* fait partie des municipalités qui encouragent activement et facilitent l'enregistrement des migrants en situation irrégulière. Elle fait cela en les informant de leur obligation de s'enregistrer et en permettant l'enregistrement de personnes sans adresse fixe via la Direction des services sociaux du Conseil de la ville, autorisant ainsi l'accès à des services tels que l'éducation. Cette preuve de résidence peut également être fournie aux autorités chargées de l'immigration si un migrant demande la régularisation de son statut. La fourniture de ce genre de rapport relève de la responsabilité des municipalités en vertu de la loi espagnole sur l'immigration. En 2010, plus de 16 000 personnes sans adresse fixe ont été enregistrées à Barcelone, 13 400 d'entre elles étaient des ressortissants de pays en dehors de l'UE. Beaucoup avaient un statut migratoire irrégulier. Un comité de suivi sur l'accès des migrants en situation irrégulière aux services met l'accent sur l'accès effectif au registre pour les personnes qui ne sont pas en mesure de présenter un contrat de location valable pour leur adresse.

Fournir un service aux migrants en situation irrégulière qui ne peuvent pas avoir accès à un service ordinaire

Une autre disposition est prise dans les situations où il n'est pas possible pour les migrants en situation irrégulière d'utiliser un service ordinaire.

- Des villes comme *Francfort* et *Düsseldorf* ont établi ou financé des cliniques, quelquefois en association avec des ONG, qui apportent des soins médicaux aux personnes n'ayant pas accès au système de soins médicaux ordinaires (voir la Section 4.4).
- Des villes comme *Utrecht* et *Helsinki* fournissent un accès à des conseils juridiques pour résoudre un statut migratoire, que ce soit directement ou par le biais d'une ONG (voir la Section 4.1).
- *Gênes* fournit toutes sortes de services (y compris un hébergement et de la nourriture) directement à des migrants en situation irrégulière vulnérables, notamment les mineurs non accompagnés, les victimes de trafic et les femmes enceintes (voir la Section 4.2).

3.2 Cible : Prestation effectuée via ou en partenariat avec des organisations non-gouvernementales (ONG)

Les municipalités peuvent fournir un service en partenariat avec une ONG, ou financer ou contribuer au financement d'une ONG qui fournit des services.

Raisons pour lesquelles les municipalités travaillent avec des ONG, ou les financent, pour fournir des services

- Une ONG peut être bien informée sur la situation changeante des migrants en situation irrégulière et posséder l'expertise de répondre à leurs besoins particuliers
- Les migrants en situation irrégulière peuvent avoir plus confiance de s'adresser à une ONG plutôt qu'au service d'un conseil municipal
- Une ONG ne peut être liée par aucune obligation légale de transférer des données personnelles sur les utilisateurs de services aux autorités chargées de l'immigration
- La fourniture par l'intermédiaire d'une ONG peut être moins sensible sur le plan politique que la fourniture directe par le conseil municipal
- L'externalisation d'un service à une ONG peut s'avérer moins onéreuse

Qu'est-ce qui peut être fait par les autorités locales ?

Il y a plusieurs possibilités.

Collaborer avec une ou plusieurs ONG pour fournir un service

- *Düsseldorf* finance une ONG pour la fourniture de consultations médicales et oriente les patients vers des médecins spécialistes, en prenant en charge le coût des soins prodigués (voir la Section 4.4).
- Le service de conseils SAIER de *Barcelone* est apporté en partenariat avec six ONG qui ensemble disposent de l'expertise nécessaire pour conseiller sur toutes sortes de questions (voir l'encadré 7).
- *Munich* fournit des services de soins médicaux aux personnes sans assurance maladie en coopération avec une ONG, Café 104, qui apporte gratuitement des conseils médicaux ainsi que des conseils et une représentation sur le statut migratoire.

Financer les ONG pour apporter un service ou contribuer à son coût

Il s'agit d'une pratique courante dans toutes sortes de services. Beaucoup d'exemples sont donnés dans les sections pertinentes du guide, tels que :

- *Utrecht, Eindhoven* et *Nijmègue*, où le financement des ONG comprend la couverture des coûts de certains services médicaux et médicaments pour lesquels les personnes ne peuvent autrement pas recevoir de remboursement (comme les soins dentaires) (voir la Section 4.4).
- *Stockholm* et *Göteborg* financent des places dans des centres d'accueil d'ONG pour les victimes de violence domestique et pour d'autres migrants en situation irrégulière qui sont sans abris (voir les Sections 4.2 et 4.3).
- *Varsovie* prend en charge 40 % du financement d'une ONG médicale qui fournit des services aux résidents non assurés, quel que soit leur statut migratoire (voir la Section 4.4).
- *Oslo* finance un centre d'hébergement, géré par l'Armée du Salut et la Croix Rouge, qui fournit des nuitées pendant l'hiver à ceux qui n'ont pas droit à d'autres services sociaux (voir la Section 4.2).
- *Amsterdam* finance une ONG pour qu'elle fournisse une allocation aux migrants en situation irrégulière qui sont dans le besoin mais n'ont aucun moyen de subsistance (toutefois la ville autorise elle-même chaque cas avant le paiement).
- *Barcelone* travaille avec un réseau de 120 ONG et finance les prestataires de conseils afin qu'ils puissent se tenir au courant des changements législatifs et réglementaires affectant leurs clients.

Fournir d'autres moyens d'accompagnement

En plus ou à la place du financement d'une ONG, une municipalité peut fournir d'autres moyens d'accompagnement. Ce pourrait être, par exemple, approuver la demande d'une ONG à un bailleur de fonds externe ou se porter garant de l'importance des services fournis par l'ONG.

- *Athènes* soutient le Réseau Melissa, une ONG qui apporte toutes sortes de services aux femmes migrantes, en valorisant son travail dans les dossiers de financement et en la recommandant comme partenaire fiable pour les projets.

3.3 Cible : Traitement des données à caractère personnel (et le concept de « pare-feu »)

Beaucoup de municipalités prennent des mesures pour protéger les données à caractère personnel des utilisateurs des services contre les autorités chargées de l'application des lois sur l'immigration, tout en continuant à s'acquitter de leurs responsabilités en vertu du droit national. La fourniture d'un service aux personnes en situation irrégulière n'est efficace que si les utilisateurs du service sont rassurés sur le fait que leurs données à caractère personnel ne seront pas communiquées aux autorités chargées de l'application des lois sur l'immigration. La peur d'être identifié et renvoyé est un obstacle important à l'utilisation d'un service, même lorsqu'une personne est autorisée à utiliser ce service en vertu d'une loi nationale ou d'une politique municipale.

La séparation entre les activités publiques de contrôle de l'immigration ciblant les migrants en situation irrégulière et la fourniture des services à leur égard est connue sous le nom de « pare-feu ». Les pare-feu sont particulièrement pertinents pour des services comme les soins médicaux, les services sociaux, l'éducation et l'accès au système judiciaire. Les pare-feu sont mis en œuvre pour s'assurer que les personnes ne sont pas dissuadées d'avoir accès aux services essentiels par crainte que cela ne conduise à leur arrestation et à leur expulsion.²⁹

Un pare-feu légal visant à empêcher une divulgation peut être fourni par la législation nationale en relation avec des services particuliers dont l'accès est considéré comme important par le gouvernement. Les municipalités doivent être informées des circonstances selon lesquelles elles sont, ou ne sont pas, tenues de transférer les informations des utilisateurs des services en situation irrégulière aux autorités de police ou d'immigration, et sur la pertinence potentielle du Règlement général sur la protection des données (RGPD) pour leur traitement de ces données sensibles.³⁰

Contexte juridique et politique

- La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe recommande que les gouvernements établissent des « pare-feu » des données à caractère personnel pour empêcher certains prestataires de services sociaux de partager les données à caractère personnel des migrants en situation irrégulière à des fins de contrôle et d'application de la loi en matière d'immigration. La Recommandation de politique générale n° 16, sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination (2016) donne des conseils sur les soins médicaux, l'éducation, le logement, la protection de la main d'œuvre, les services de police et la justice pénale, et les organismes de conseils spécialisés.³¹
- L'objectif n° 15 du Pacte mondial sur les migrations de l'ONU engage les États signataires à : « S'assurer que la coopération entre les prestataires de services et les autorités en charge de l'immigration n'exacerbe pas les vulnérabilités des migrants en situation irrégulière en compromettant leur accès sans danger aux services de base ou en portant illégalement atteinte aux droits de l'homme à la vie privée, la liberté et la sécurité de la personne dans les lieux de fourniture des services de base » (par. 31b).³²
- Les lois ou les réglementations nationales peuvent, dans des circonstances particulières, interdire explicitement le transfert d'informations sur le statut migratoire aux autorités de police ou chargées de l'immigration. Dans beaucoup de pays, les professionnels de la médecine et les enseignants sont tenus de respecter les lois sur la confidentialité concernant les données des patients et des élèves. En Espagne, c'est aussi le cas pour les données du registre municipal (sauf en cas de délit grave où la police peut y avoir accès). En vertu de la loi suisse, il existe un pare-feu entre les autorités chargées de la fiscalité et de l'immigration, afin que les personnes puissent payer des taxes sans craindre que leurs données à caractère personnel soient consultées à des fins de contrôle de l'immigration.
- Dans des contextes où les fonctionnaires sont généralement tenus de signaler les migrants en situation irrégulière, un service spécifique peut faire l'objet d'une dérogation. C'est le cas en Allemagne pour les renseignements détenus par les médecins et les enseignants, et au Royaume-Uni pour ce qui est des patients demandant un traitement pour toutes sortes de maladies, y compris les maladies transmissibles.
- Les associations professionnelles peuvent conseiller leurs membres sur le fait que le transfert des données sur les utilisateurs des services irait à l'encontre de l'éthique de leur profession, tel que recommandé par l'Association Médicale Mondiale (AMM). L'AMM exhorte également les autorités locales à garantir l'accès à des soins médicaux appropriés, quel que soit le statut juridique.³³
- La politique nationale peut prévoir d'autres dispositions administratives pour les utilisateurs de services en situation irrégulière, en leur permettant d'avoir accès à des

services pour lesquels d'autres résidents disposent d'un code ou d'un numéro d'identité. Par exemple, en Italie, où les enfants ont droit à l'éducation jusqu'à l'âge de 18 ans, les migrants en situation irrégulière sont dispensés de l'obligation de présenter leur code fiscal d'élève, et celui de leurs parents, lorsqu'ils s'inscrivent à l'école. À la place, le ministère de l'Éducation a prévu un mécanisme spécifique par lequel ces migrants peuvent obtenir auprès de l'école un code temporaire leur permettant de s'enregistrer.³⁴

Qu'est-ce qui peut être fait par les autorités locales ?

Il existe un certain nombre de mesures procédurales que les municipalités peuvent prendre afin de s'assurer qu'une personne en situation irrégulière n'a aucun doute sur le fait que les autorités en charge de l'immigration ne seront pas informées de son utilisation d'un service.

Ne pas demander aux utilisateurs du service des informations sur leur statut migratoire

La mesure la plus simple qu'une municipalité peut prendre pour garantir l'accès à un service est de supprimer l'exigence d'indiquer au prestataire de services le statut migratoire de la personne. Les municipalités peuvent aussi s'assurer que leurs services, et ceux des ONG qu'elles financent, ne demandent pas de renseignements sur le statut migratoire, à moins qu'ils ne soient tenus de le faire en vertu du droit national. Pour de nombreux services (comme les bibliothèques, les services sociaux et culturels et les transports publics), on ne s'attend généralement pas à ce qu'il soit demandé aux personnes de fournir des informations sur leur statut migratoire. Par conséquent, les migrants en situation irrégulière se sentiront en mesure d'utiliser ces services. Lorsque des informations liées au statut migratoire sont requises, les municipalités peuvent déterminer si cela est nécessaire.

- *Zurich* a récemment décidé de passer en revue tous les services pertinents pour établir si le statut migratoire est identifié et, si c'est le cas, si ce genre d'informations est nécessaire.
- *Athènes* dispose d'un service de distribution de nourriture qui est ouvert à toutes les personnes dans le besoin, sans question posée sur le statut migratoire.
- La police d'*Amsterdam* a lancé la politique (à présent à l'échelle du pays) permettant aux victimes et aux témoins d'actes de délinquance de faire des signalements sans référence à leur statut migratoire (voir la Section 4.3).
- Les municipalités italiennes, y compris *Turin*, *Florence* et *Gênes*, ont donné des instructions aux maternelles municipales de ne pas exiger de documents relatifs à une résidence régulière au moment de l'inscription (voir la Section 4.5).

La mesure la plus simple qu'une municipalité puisse prendre pour garantir l'accès à un service est de supprimer l'exigence d'indiquer au prestataire de services le statut migratoire de la personne.

Autres mesures où les municipalités sont tenues ou ont besoin d'identifier le statut migratoire

Si les informations sur le statut migratoire sont enregistrées du fait de leur pertinence pour le service, la municipalité peut adopter une politique de non divulgation de ces informations si cela n'est pas nécessaire. Si la loi nationale exige une preuve du statut migratoire avant l'utilisation d'un service, le financement peut être fourni à une organisation externe qui apportera le service (généralement une ONG). L'ONG peut soit ne pas demander d'informations sur le statut migratoire, soit, si ces informations sont nécessaires pour apporter le service, n'avoir aucune obligation de les divulguer.

- *Rotterdam* demande aux sage-femmes, aux médecins généralistes et aux écoles d'orienter les enfants vers la vaccination quel que soit leur statut migratoire, afin d'éviter que ces enfants soient exclus de ce service.³⁵
- *Dusseldorf* a externalisé les remboursements des services médicaux offerts aux migrants en situation irrégulière vers une ONG qui n'est pas liée par une obligation légale de signaler les patients en situation irrégulière. Sinon, les bureaux locaux des affaires sociales qui remboursent les traitements médicaux pour les patients sans assurance peuvent devoir signaler les patients en situation irrégulière (voir la Section 4.4).
- *Francfort* a établi un dispensaire local où les migrants en situation irrégulière peuvent bénéficier de consultations médicales gratuites de manière anonyme (voir la Section 4.4).
- *Munich* a mis en place un mécanisme d'examen anonyme des dossiers d'immigration, où des migrants en situation irrégulière, par la médiation d'une ONG, peuvent demander de manière anonyme un avis sur leurs chances de régularisation aux autorités chargées de l'immigration (voir la Section 4.1)

Si une preuve d'identité, mais pas du statut migratoire, est exigée, les municipalités peuvent délivrer une carte civique locale qui fait office de preuve d'identité ou de résidence dans la ville lors de l'accès aux services, comme une inscription dans une école. Ces cartes peuvent être délivrées uniquement à des migrants en situation irrégulière, ou sinon à tous les résidents locaux, de sorte que la carte ne fournit aucune indication du statut (une pratique largement adoptée aux États-Unis) (voir la Section 5.2).

Partie 4 Guide sur des domaines spécifiques de la fourniture de services

Cette section fournit des conseils sur des domaines spécifiques de la fourniture de services et s'appuie sur l'expérience de municipalités européennes qui proposent des services aux migrants dont le statut est irrégulier. Pour chaque domaine de la fourniture de services, de brèves informations sont données sur la nature du service ; sur les raisons pour lesquelles les municipalités ressentent le besoin de prendre des dispositions ; et sur le contexte juridique et politique pertinent. Par la suite, des informations sont données sur les dispositions spécifiques qui ont été prises. Les pratiques présentées dans cette section sont des initiatives mises en œuvre en Europe et peuvent servir d'exemples concrets pour d'autres municipalités ayant des besoins similaires. L'objectif est d'apporter des solutions pratiques et durables aux différents enjeux sociaux suscités par la présence de migrants séjournant irrégulièrement.

4.1 Mettre fin à l'irrégularité : faciliter la régularisation et promouvoir le retour des migrants en situation irrégulière

Ce guide est basé sur la prémisse qu'un statut migratoire irrégulier implique toutes sortes d'enjeux à la fois pour les migrants et pour les communautés dans lesquelles ils vivent. Il est reconnu que l'irrégularité n'est jamais une solution mais une situation à laquelle il faut remédier en facilitant soit la régularisation, soit le retour des migrants en situation irrégulière. Pour cette raison, cette partie du guide débute par une section dédiée à la fourniture de conseils juridiques et de conseils visant à résoudre les irrégularités de l'immigration, soit en aidant à l'obtention d'un statut régulier, soit en encourageant et en accompagnant le retour volontaire des migrants dans leur pays d'origine.

Raisons pour lesquelles les autorités locales s'impliquent

- La fourniture de conseils juridiques et de conseils pour les migrants peut s'avérer déterminante pour mettre fin à une situation d'irrégularité et, en conséquence, pour réduire les enjeux sociaux liés à la présence de migrants dont le statut est irrégulier. Faciliter les régularisations ou les retours reflète une approche de « résolution de problèmes ».
- Aider les migrants à sortir de l'irrégularité permet de réduire le nombre de personnes vivant en situation irrégulière, ce qui en retour favorise des situations plus légales dans la ville et rassure la population sur la légalité des migrants.
- La fourniture de conseils en matière d'immigration et le soutien aux efforts des individus pour une régularisation augmentent la confiance des migrants dans les

fonctionnaires, les encourage à interagir avec les autorités et, en fin de compte, les rend plus susceptibles d'accepter des conseils sur le retour volontaire.

- Fournir des conseils et un soutien matériel pour les retours volontaires encourage des pratiques de retour plus humaines. C'est également plus rentable, car les retours volontaires sont moins coûteux que la détention et l'expulsion forcée d'une personne.
- L'association de la fourniture d'un service (par ex. un centre d'accueil) à la fourniture de conseils visant à mettre fin à l'irrégularité (y compris en encourageant le retour) est souvent un moyen de concilier les objectifs inclusifs d'une municipalité avec des réglementations qui restreignent l'immigration et le financement.

Contexte juridique et politique

- Les décisions concernant la régularisation ou le renvoi des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ne relèvent normalement pas des compétences des municipalités mais sont la prérogative des autorités nationales. Dans le cadre de leurs pouvoirs limités, toutefois, les autorités locales peuvent faciliter l'accès à la régularisation ou au départ volontaire par les conseils et l'accompagnement.
- Selon la Commission européenne : « *L'accompagnement individuel adapté, qui permet au rapatrié de prendre en main son propre retour, s'est avéré fructueux. Il faut viser un accompagnement horizontal systématique de tous les potentiels rapatriés, couvrant les conseils sur les possibilités de séjour/d'asile juridique ainsi que sur le retour volontaire/forcé à un stade précoce (et non seulement une fois que les décisions de renvoi forcé sont prises).*³⁶
- Les Principes et les Lignes directrices sur la protection des droits de l'homme des migrants en situation vulnérable (y compris les migrants en situation irrégulière) établis par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et le Groupe mondial sur la migration des Nations Unies affirment que les autorités doivent « *prendre des mesures pour apporter une assistance juridique et autre, compétente, indépendante, gratuite et confidentielle aux migrants, y compris des informations accessibles et des services d'interprétation, leur permettant de comprendre leurs droits et obligations ainsi que les démarches de justice pénale, administrative, civile et du travail* ».³⁷
- Le règlement de l'UE n° 516/2014 établissant le Fonds Asile Migration Intégration (FAMI) stipule que le Fonds soutiendra, *entre autres choses*, la fourniture d'une aide sociale, de renseignements ou d'une aide pour les formalités administratives et/ou judiciaires, et des informations sur le suivi (psychologique). Le Fonds est également destiné à soutenir la fourniture d'une aide légale et d'une assistance linguistique aux migrants en situation irrégulière, y compris aux migrants non-expulsés. Les spécifications sur la façon d'utiliser le Fonds au niveau national, néanmoins, sont définies dans les Programmes nationaux qui peuvent ignorer cette opportunité.³⁸

- Les programmes d'aide au retour volontaire et à la réintégration (AVRR) offrent une aide logistique, financière et/ou matérielle. La Commission européenne a proposé d'améliorer le retour volontaire en tant que première action afin d'augmenter l'efficacité du système de retour de l'UE.³⁹ De même, la préférence pour un retour volontaire a été exprimée dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE),⁴⁰ conformément à la Directive Retour (Art. 7) qui place une obligation générale sur les États membres d'accorder une période de 7 à 30 jours aux migrants ayant reçu une décision de retour afin de leur permettre de partir volontairement avant que des mesures coercitives ne soient prises. Les États membres de l'UE devaient élaborer des programmes AVRR avant le 1er juin 2017.⁴¹ La part des retours volontaires sur la totalité des retours dans l'UE est progressivement passée de 14 % en 2009 à environ 40 % en 2013.⁴²

Qu'est-ce qui peut être fait par les autorités locales ?

Fournir des renseignements, des conseils et un accompagnement en matière de régularisation

Les municipalités peuvent soutenir les efforts des migrants en situation irrégulière visant à trouver une solution à leur statut migratoire en apportant des renseignements et des conseils sur les possibilités légales de régularisation, en facilitant la médiation entre les migrants et les autorités chargées de l'immigration, et en accompagnant le retour volontaire de ceux qui, à travers des conseils professionnels, se sont rendu compte qu'ils ne pourront pas régulariser leur statut.

Mettre en place des centres municipaux de renseignements ou de conseils en matière d'immigration

Les municipalités peuvent mettre en place des centres de renseignements dédiés en vue d'apporter des conseils (voir l'encadré 7 sur le centre SAIER de Barcelone).

- La ville de Gand a mis en place et gère un « Point-info sur la migration » (*Infopunt migratie*) qui fournit des conseils et des renseignements d'ordre général sur les questions d'immigration à tous les résidents de la ville, c'est-à-dire les migrants en situation régulière et irrégulière et les ressortissants belges. Les migrants en situation irrégulière peuvent recevoir des informations sur les possibilités et les démarches permettant de régulariser leur statut, ou avoir accès à des programmes de retour volontaire. Par ailleurs, les migrants reçoivent des renseignements sur les services auxquels ils peuvent avoir accès dans la ville alors que leur statut est irrégulier (*par ex.* obtenir une carte médicale permettant d'avoir accès à un médecin local), et ils sont orientés vers les services municipaux ou les organisations locales appropriés. Pour renforcer la confiance des migrants en situation irrégulière envers les employés municipaux qui fournissent des conseils, *Infopunt migratie* garantit la confidentialité des données partagées et ne recueille que des détails minimales auprès des clients,

notamment leur nationalité, leur sexe et leur statut migratoire. Le nom et le numéro de téléphone d'une personne ne sont demandés que dans des cas exceptionnels (par exemple, lorsqu'un suivi est nécessaire).

Soutenir financièrement des organisations indépendantes fournissant des renseignements ou des conseils

Une municipalité peut préférer externaliser l'apport de conseils en matière d'immigration en finançant les ONG locales qui apportent ce genre de services. Les raisons sont multiples, notamment les réglementations nationales restrictives qui empêchent les fonctionnaires d'interagir avec des migrants en situation irrégulière ou qui exigent que les prestataires de services publics signalent les clients dont le statut migratoire est irrégulier. Dans certains cas, l'externalisation des services vers des ONG est plus rentable, ou vise à renforcer la confiance des migrants dans leurs conseillers afin de rendre les efforts de sensibilisation plus efficaces.

- Pour s'assurer que les conseils juridiques parviennent aux migrants les plus réticents, la ville de *Gand*, en plus de son « point-info sur la migration », apporte également un soutien financier à une organisation indépendante qui fournit des conseils sur l'immigration dans sa « maison de transit ».
- Pour atteindre le plus grand nombre de migrants en situation irrégulière dans la ville, *Barcelone* finance un réseau de 55 « entités sociales » à but non lucratif qui fournissent des conseils juridiques gratuits sur l'obtention d'un statut régulier, le renouvellement des titres de séjour en cours d'expiration, et l'accès aux services dans la ville, ainsi que des conseils pour les conjoints étrangers des ressortissants espagnols. Les entités sociales suivent également les cas de migrants qui risquent de perdre leur statut migratoire régulier et peuvent arbitrer au nom des migrants avec l'administration locale traitant les cas d'immigration. Pour assurer la cohérence et l'efficacité du service, la municipalité a établi le *Réseau des entités sociales offrant des conseils juridiques aux étrangers* (XESAJE), qui facilite la circulation des informations sur l'évolution des lois et des règlements affectant les étrangers. Ce réseau organise également des réunions périodiques avec des institutions pour obtenir des informations à jour sur les problèmes les plus pressants à la fois pour l'administration et les utilisateurs.
- La ville de *Stockholm* a mis en place des partenariats avec des ONG qui offrent des conseils, des conseils juridiques et un accompagnement aux jeunes migrants en situation irrégulière non accompagnés. La ville étudie en outre de nouvelles possibilités de partenariats avec une ONG locale pour apporter des conseils aux demandeurs d'asile et aux migrants en situation irrégulière.

Offrir des mécanismes de médiation entre les migrants et les autorités chargées de l'immigration afin d'obtenir des conseils sur les questions de régularisation

Les municipalités (ou leurs partenaires) peuvent agir en tant qu'intermédiaires pour faciliter l'interaction entre les autorités chargées de l'immigration et les individus qui, autrement, ne s'adresseraient pas aux autorités. La médiation peut être menée par des employés municipaux, s'ils ne sont pas tenus de signaler les migrants en situation irrégulière, ou par un partenaire privé.

- La Division des services sociaux de la ville d'*Athènes*, lorsqu'elle certifie que les femmes en situation irrégulière ont été victimes de violence, a négocié avec le ministère grec de l'Intérieur la délivrance de permis humanitaires au nom des victimes.

Dans les pays où les fonctionnaires sont tenus de signaler les migrants en situation irrégulière, les municipalités peuvent mettre en place un système d'examen de cas individuels anonymes.

- La ville de *Munich* a conclu un partenariat avec une ONG locale pour prendre en charge les cas de migrants en situation irrégulière qui vivent dans la ville, et discuter des situations individuelles de manière anonyme avec les autorités chargées de l'immigration. Cela permet aux autorités d'évaluer les situations individuelles et soit de suggérer des façons de régulariser leur statut, soit de déclarer qu'il n'y a aucune perspective d'alternative au renvoi. L'ONG obtient donc des consultations individuelles officielles sans avoir à divulguer l'identité d'un migrant et peut conseiller des migrants en conséquence sur leurs possibilités de régularisation, ou sinon les encourager à rejoindre les programmes de retour volontaire assisté.⁴³

Intégrer des conseils en matière d'immigration dans les centres d'accueil locaux et autres établissements offrant des services

Les municipalités peuvent associer la fourniture d'un service aux conseils juridiques sur les questions d'immigration.

- Le *maire de Londres*, par exemple, en association avec une fondation caritative (Trust for London), développe un projet pilote visant à intégrer un soutien juridique sur des questions d'immigration et des conseils pour les enfants en situation irrégulière dans les écoles primaires locales.⁴⁴

Des conseils juridiques professionnels sur l'immigration peuvent être donnés dans un centre d'accueil pour migrants en situation irrégulière (voir la Section 4.2). Cette solution permet un suivi individuel et étroit des cas d'immigration des résidents du centre d'accueil et renforce la confiance entre les migrants et les conseillers juridiques qui, en

fin de compte, peuvent être en mesure d'encourager les migrants à accepter des conseils sur un retour volontaire. La fourniture de conseils juridiques au sein des centres d'accueil façonne la pratique autour d'une « approche de résolution de problèmes » plutôt que de la seule fourniture de services (voir l'encadré 9).

- La ville d'*Utrecht* finance des ONG pour proposer des centres d'accueil aux demandeurs d'asile déboutés et à d'autres personnes en situation irrégulière (voir l'encadré 8). Des conseils juridiques sur les dossiers d'immigration sont offerts au sein du centre d'accueil. Le personnel juridique du centre d'accueil donne des conseils sur les recours en matière d'asile et d'autres moyens d'obtenir un permis de séjour (*par ex.* pour des raisons familiales ou médicales). Si une possibilité de régularisation est identifiée, les agents municipaux assurent ensuite la médiation pour chaque migrant avec les agents nationaux d'immigration afin de confirmer que la solution identifiée est effectivement viable. Le personnel juridique suit ensuite la procédure de régularisation. Si aucune possibilité de régularisation n'est identifiée, le migrant est encouragé à participer à un programme de retour volontaire assisté (voir ci-dessous).

Développer des activités de conseils et de sensibilisation pour les résidents en situation irrégulière

Les municipalités peuvent développer des activités de conseils et de sensibilisation pour informer les résidents en situation irrégulière ou précaire quant à la possibilité de régulariser leur statut et aux étapes à suivre pour obtenir un statut régulier.

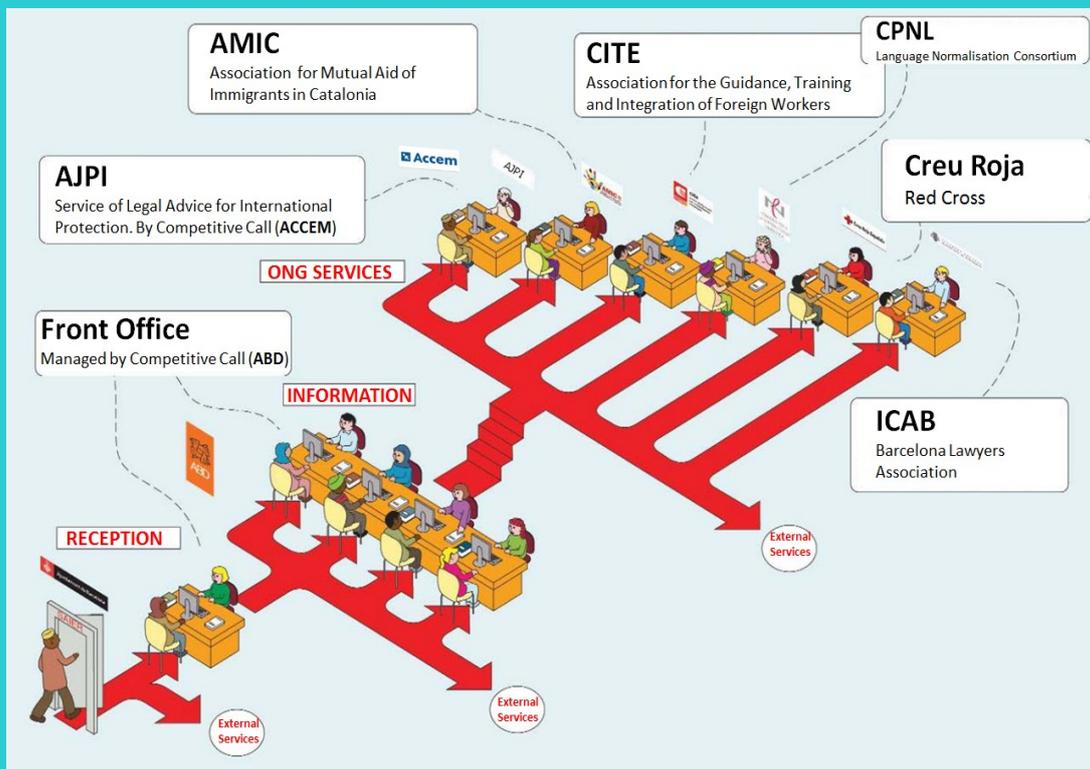
- La *Greater London Authority* (GLA), en partenariat avec des ONG spécialisées et avec le soutien d'organismes de bienfaisance philanthropiques, a élaboré deux ensembles d'informations visant à aider les jeunes Londoniens qui ont vécu et grandi dans la ville avec un statut migratoire précaire, à obtenir un droit de résider légalement au Royaume-Uni. Les deux ensembles d'informations sont hébergés sur le site Web du maire de Londres. Un ensemble d'informations vise à renseigner les jeunes Londoniens sur leurs droits et la façon de recevoir un accompagnement professionnel à Londres. L'autre ensemble soutient les professionnels qui aident les jeunes Londoniens à changer leur statut migratoire. En outre, les informations orientent les migrants en situation irrégulière vers les organisations locales de la société civile pertinentes selon leurs besoins en matière de conseils. L'expertise nécessaire à l'élaboration des informations a été obtenue grâce au détachement d'experts de la société civile au sein de l'administration de la ville, financé par des organisations philanthropiques. Par ailleurs, la GLA a mené des activités de sensibilisation, notamment en organisant un « Forum des jeunes Londoniens » pour les jeunes gens en situation de précarité, et des ateliers pour les élus et les professionnels de la ville.⁴⁵

Encadré 7 : Un guichet unique pour les services liés à la migration : Services de Barcelone Centre d'assistance aux immigrants, émigrants et réfugiés (SAIER)

La ville de Barcelone a établi un guichet unique où les migrants (y compris les migrants en situation irrégulière), mais également les émigrants et les réfugiés, peuvent obtenir des informations et accéder gratuitement à toutes sortes de services liés à la migration. L'objectif est d'apporter une aide complète aux migrants et aux potentiels émigrants par le biais d'une seule structure intégrée. Le centre SAIER fournit donc une assistance générale sur l'immigration (y compris sur l'accès aux centres d'accueil), l'émigration, l'asile et le retour volontaire.

Les services de SAIER aux immigrants (quel que soit leur statut) comprennent ce qui suit : services de bienvenue et informations générales sur la ville de Barcelone ; conseils juridiques sur l'immigration et accompagnement pour les démarches relatives aux documents ; conseils juridiques sur l'emploi ; orientation pour l'insertion professionnelle ; formation ; fourniture d'informations sur l'accès au logement, la reconnaissance des diplômes et qualifications étrangers, et comment accéder aux services d'éducation et aux cours de catalan et d'espagnol ; aide aux retours volontaires ; et informations sur comment accéder à l'aide sociale pour certaines catégories de migrants en situation irrégulière et socialement vulnérables.

Le centre SAIER est géré par l'administration municipale via un système de partenariat public-privé, avec sept ONG engagées par la ville pour fournir des informations et des services. L'interaction des migrants, émigrants et réfugiés avec les prestataires de services est structurée sur trois niveaux afin de s'assurer que chaque utilisateur, selon sa condition spécifique, est orienté vers le prestataire de services pertinent. Le premier niveau est la « réception », où les utilisateurs sont accueillis par un agent de bureau qui enregistre leur demande. Chaque utilisateur est ensuite orienté vers le « Front office », où un agent de bureau identifie le genre d'aide requise, apporte des informations générales sur l'aide que la ville peut offrir en lien avec les besoins spécifiques de l'utilisateur, et oriente l'utilisateur vers le troisième et dernier niveau : l'ONG pertinente engagée par la municipalité pour fournir le service spécifique dont l'utilisateur a besoin.



Source : Présentation de Ramon Sanahuja, directeur de Serveis d'Immigració i Interculturalitat, Ville de Barcelone, au groupe de travail de l'Initiative de la Ville sur les migrants en situation irrégulière en Europe (C-MISE), Barcelone, 5 juillet 2018.

Plus d'informations sur : www.bcn.cat/novaciudadania/arees/en/saier/saier.html.

Promouvoir le retour des migrants en situation irrégulière dans leur pays d'origine

Quelle que soit la forme prise par la fourniture des conseils juridiques, cela peut être accompagné par des programmes soutenant le retour des migrants en situation irrégulière vers leur pays d'origine. Pour de nombreuses personnes, le retour peut ne pas être uniquement le résultat exigé par les lois de l'immigration, mais également la meilleure option sur le plan personnel. Les conseils d'ordre juridique peuvent jouer un rôle clé pour aider les migrants à se rendre compte qu'ils feraient mieux de revenir dans leur pays d'origine plutôt que de continuer dans une situation irrégulière. Souvent, toutefois, les migrants qui décident de partir peuvent ne pas avoir les moyens de le faire ou peuvent hésiter à revenir dans leur pays d'origine du fait de difficultés personnelles, de pressions de leurs communautés d'origine ou de liens sociaux en Europe. Un accompagnement matériel et des conseils d'ordre social peuvent fortement soutenir les migrants dans leur choix de coopérer à leur retour. Les programmes de retour volontaire

peuvent être plus rentables car, en plus d'être plus humains, ils sont moins coûteux que la détention et l'expulsion forcée des migrants.

Promouvoir le retour volontaire des migrants en situation irrégulière par le biais de conseils

Proposer des conseils juridiques sur une voie potentielle vers la régularisation est essentiel pour renforcer la confiance des migrants dans les responsables de la promotion du retour volontaire : les personnes qui ont reçu de l'aide pour chercher une façon d'être régularisées (sans succès) peuvent être plus enclines par la suite à accepter des conseils sur le retour vers leur pays d'origine.

- Le guichet unique de la ville de *Barcelone* pour les Services d'assistance aux immigrants, émigrants et réfugiés (SAIER - voir l'encadré 7) dispose d'un agent de bureau dédié à fournir aux migrants en situation irrégulière des informations sur les opportunités des programmes d'aide au retour volontaire dans la ville et en Espagne. Les migrants peuvent accéder au centre SAIER pour se renseigner sur un certain nombre de questions d'immigration, y compris la régularisation. Ils peuvent être orientés vers l'agent de bureau pertinent s'ils expriment une intention de retour ou si le retour est jugé comme la meilleure option pour le migrant. Le centre SAIER peut alors orienter les migrants vers les entités compétentes en fournissant un accompagnement et en gérant l'aide au retour volontaire.

Intégrer des conseils et un accompagnement pour les retours dans les centres d'accueil locaux et autres établissements fournissant des services

L'accès des migrants en situation irrégulière aux centres d'accueil dans la ville d'*Utrecht* est associé à la fourniture de conseils sur les questions d'immigration (voir ci-dessus). Si aucune possibilité de régularisation n'est identifiée, les migrants sont avisés des opportunités de rejoindre des programmes d'aide au retour volontaire. La fourniture de conseils engagés et fiables ne montrant aucune chance réaliste d'obtenir un permis de séjour a été un facteur important dans la détermination du choix d'un migrant de revenir volontairement dans son pays d'origine : environ 19 % de ceux qui ont reçu des conseils en matière d'immigration au cours de la période 2002-2018 ont décidé de retourner volontairement dans leur pays d'origine (voir l'encadré 9).

- La ville de *Gand* fournit aux migrants sans-abri qui s'inscrivent à des programmes de retour un accès au logement dans un centre de réception (appelé « *De Tussenverdieping* ») géré par la municipalité. Lors de leur séjour dans le centre, ils reçoivent une aide de base et des conseils professionnels sur la planification de leur retour. Si le retour n'est pas possible pour des raisons indépendantes de la volonté du migrant, le personnel juridique explore toutes les alternatives légales, y compris un

titre de séjour de droit national et/ou une aide financière du centre public de protection sociale.

Offrir un accompagnement matériel aux migrants rapatriés

- En plus du service de médiation sus-mentionné, la ville de *Munich* (Service des affaires sociales) gère le projet « Rentrer à la maison », qui offre aux migrants dont le dossier d'immigration ne peut être résolu, ou qui font simplement part de leur envie de rentrer, le coût du voyage et fournit une petite allocation pour la réintégration des rapatriés volontaires dans leur pays d'origine.⁴⁶

4.2 Fournir un logement : centres d'accueil et accompagnement pour les besoins de logement

Les migrants en situation irrégulière ont l'interdiction de travailler, ne peuvent pas recevoir d'avantages sociaux et s'engagent souvent dans un travail faiblement rémunéré de l'économie parallèle, qui ne leur fournit peut-être pas suffisamment de moyens pour se loger. En plus des facteurs économiques, les migrants en situation irrégulière sont confrontés à toutes sortes d'obstacles juridiques ou administratifs pour accéder à un logement, y compris les logements locatifs privés, les logements sociaux et les centres d'accueil publics pour les sans-abris. Ces obstacles incluent entre autres la législation nationale imposant des sanctions aux propriétaires qui louent à des migrants en situation irrégulière (ou exigeant que les propriétaires signalent les locataires en situation irrégulière). L'accès aux centres d'accueil publics ou l'aide au logement peut être entravé(e) par l'obligation de présenter un titre de séjour ou d'autres documents que les migrants en situation irrégulière ne peuvent pas produire, comme un numéro de sécurité sociale. Les centres d'accueil publics pour sans-abris n'admettent que rarement des migrants en situation irrégulière.⁴⁷

Les municipalités qui fixent les règles d'admission dans les centres d'accueil et les logements jouent un rôle clé pour faciliter ou entraver l'accès aux centres d'accueil administrés localement. Lorsque la législation nationale n'empêche pas explicitement les migrants en situation irrégulière d'accéder aux logements pour les sans-abris, les organisations individuelles qui gèrent les établissements peuvent rester réticentes à les accepter, car elles craignent que leur financement public ne soit compromis.⁴⁸ En conséquence, les migrants en situation irrégulière vivent souvent dans des conditions insalubres et précaires, sont vulnérables aux propriétaires abusifs qui imposent des conditions visant à les exploiter, ou finissent sans-abri dans les rues des villes européennes. Ce risque est exacerbé pour le nombre croissant de demandeurs d'asile déboutés, dont le séjour dans les centres d'hébergement peut être interrompu brutalement suite au rejet de leur demande d'asile.

Les municipalités peuvent faciliter l'accès aux hébergements temporaires et de nuit pour les sans-abris, mais elles fournissent également des logements à plus long terme, souvent accompagnés de conseils juridiques avec l'objectif de trouver une solution pour la situation irrégulière des migrants et leur sans-abrisme qui en découle.

Raisons pour lesquelles les autorités locales s'impliquent

- Les obligations légales de diligence des municipalités concernant l'indigence et le sans-abrisme, le besoin de protéger les droits fondamentaux de tous, y compris les droits au logement, et le respect de la dignité humaine des personnes exigent souvent des autorités locales qu'elles prennent des mesures pour s'assurer que tous, quel que soit leur statut migratoire, puissent avoir accès à un hébergement.
- La fourniture d'un hébergement est souvent (surtout pendant les froids hivers de l'Europe du Nord) nécessaire pour assurer la vie et la santé des personnes sans-abri, quel que soit leur statut migratoire.
- Les villes peuvent lutter contre le sans-abrisme, les implantations irrégulières et les squats en fournissant des alternatives de logement ou en accompagnant autrement les besoins de logement des migrants en situation irrégulière.
- La réduction de la population sans-abri d'une ville est une question d'ordre, de santé et de sécurité publics, quels que soient les statuts migratoires des sans-abris. Le sans-abrisme entraîne d'autres conséquences négatives, comme la prostitution de rue, l'abus de drogues, la délinquance et les dangers physiques liés au fait de dormir dans la rue ou dans des locaux abandonnés.
- Une réduction de la population sans-abri, y compris les migrants en situation irrégulière, rassure la population locale quant à leurs préoccupations en matière de sécurité.
- Les municipalités dont l'objectif est de réduire la délinquance et la violence sur leur territoire peuvent permettre aux personnes vulnérables et dans le besoin, notamment les femmes et les enfants en situation irrégulière et sans autre alternatives de logement, d'échapper à des situations de délinquance, y compris la violence domestique, aux trafics et à l'exploitation sexuelle, en leur fournissant un hébergement sûr.
- Les autorités locales peuvent agir parce qu'elles sont préoccupées par l'impact du sans-abrisme sur l'image de leur ville et les conséquences de la visibilité du sans-abrisme sur le tourisme.
- Apporter un soutien aux besoins de logement des migrants vulnérables contribue à réduire l'exploitation par des propriétaires abusifs.
- Un logement stable, avec des conseils et un accompagnement, constitue souvent la première étape vers la fin d'une situation irrégulière. Il permet aux migrants de se concentrer sur leur parcours de régularisation ou leurs perspectives de retour et

permet également au personnel juridique de suivre plus facilement les dossiers d'immigration des résidents des centres d'accueil.

Contexte juridique et politique

- Le droit au logement pour toutes les personnes indépendamment de leur nationalité ou statut juridique est reconnu par un large éventail de traités internationaux sur les Droits de l'Homme comme l'une des facettes du droit à un « niveau de vie suffisant », notamment l'article 25(1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et l'article 11(1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.⁴⁹
- Le Comité européen des droits sociaux (CEDS) du Conseil de l'Europe a déterminé que la Charte sociale européenne (CSE) reconnaît le droit à l'hébergement des migrants en situation irrégulière. Dans ses décisions (non-contraignantes), le CEDS a estimé que « *les États parties sont tenus [...] de fournir un hébergement adéquat aux enfants illégalement présents sur leur territoire* »⁵⁰ et que « l'hébergement doit être fourni également aux migrants adultes en situation irrégulière, même lorsqu'il leur est demandé de quitter le pays et même s'ils n'exigent peut-être pas qu'un hébergement de longue durée dans un logement plus permanent leur soit proposé ». ⁵¹ D'un autre côté, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que ce droit n'est pas couvert par la Convention européenne des droits de l'homme, et que la Convention (Art. 3) n'impose pas une obligation positive aux États parties d'apporter un hébergement et une aide sociale d'urgence aux demandeurs d'asile déboutés si on ne les empêche pas de retourner dans leur pays d'origine et que l'État d'accueil propose un hébergement à condition que la personne coopère à son retour.⁵²
- La législation nationale dans la majorité des pays de l'UE impose des pénalités aux propriétaires qui louent des biens aux migrants en situation irrégulière, y compris des amendes et des peines de prison. La location à des migrants en situation irrégulière peut être explicitement punie par la loi, ou une règle générale sur la facilitation du séjour irrégulier peut être interprétée comme incluant la location de logements aux migrants en situation irrégulière.⁵³

Qu'est-ce qui peut être fait par les autorités locales ?

Intégrer l'accès des migrants en situation irrégulière aux centres d'accueil municipaux et adopter des procédures d'admission qui facilitent leur accès

Lorsque la législation nationale n'interdit pas de proposer aux migrants en situation irrégulière un accès à des centres d'accueil publics, les municipalités qui gèrent l'établissement (ou les organisations auxquelles la gestion est déléguée) peuvent néanmoins limiter officiellement l'accès à l'établissement uniquement aux migrants en

situation régulière. Sinon, elles peuvent imposer des critères d'admission, comme la présentation de documents que ne détiennent souvent pas les migrants en situation irrégulière (un titre de séjour, un document d'identité ou un numéro de sécurité sociale). L'ajustement des règles pour garantir que les procédures d'admission facilitent plutôt qu'excluent l'accès constitue la première étape de l'inclusion des migrants en situation irrégulière dans l'admission dans les centres d'accueil ou autres structures d'hébergement municipales.

La solution la plus simple est de ne pas exiger la production d'un titre de séjour comme critère d'accès aux centres d'accueil municipaux et de s'abstenir d'effectuer des contrôles d'immigration au sein des centres d'accueil.

- Étant donné que la loi nationale irlandaise ne réglemente pas la question, la ville de *Dublin* permet aux migrants en situation irrégulière, sans-abris et dans le besoin immédiat d'accéder aux centres d'accueil d'urgence de la ville en évitant les questions sur le statut migratoire. Les contrôles d'immigration peuvent être effectués à un stade ultérieur, en partie pour orienter la personne vers d'autres services permettant de traiter sa condition de sans-abrisme auxquels il peut être éligible.
- La ville de *Liverpool* a décidé d'autoriser l'accès à ses centres d'accueil de nuit et de jour à toute personne dormant dans la rue, y compris aux demandeurs d'asile déboutés et à d'autres migrants n'ayant aucun droit d'accéder à des services. En outre, la municipalité a commencé une campagne de sensibilisation intitulée « Always Room Inside » (Toujours de la place à l'intérieur) afin de s'assurer que toute personne dormant dans la rue, ainsi que l'ensemble de la population, soit informée de la possibilité d'avoir accès à un hébergement, quel que soit son statut migratoire.⁵⁴

Lorsque le cadre légal national sur cette question n'est pas clair, les municipalités peuvent choisir l'interprétation la plus large de la loi en relation avec l'accès au service.

- En Italie, la ville de *Gênes* soutient la fourniture d'un hébergement et de nourriture aux personnes vulnérables dont le statut migratoire est irrégulier (y compris les femmes, les victimes et les enfants), en tirant parti des complexités de la législation nationale et en donnant ainsi la priorité à l'application des obligations légales d'aider les personnes vulnérables par rapport aux limites imposées par la législation sur l'immigration.

Financer ou rembourser les ONG pour la fourniture d'un hébergement aux migrants en situation irrégulière

Les municipalités peuvent financer les activités des ONG qui fournissent des hébergements aux personnes dans le besoin, quel que soit leur statut migratoire.

- À *Oslo*, les ONG gèrent les centres d'accueil pour les personnes ayant besoin d'un endroit où dormir, quel que soit leur statut de résidence. En 2018, la ville d'Oslo a fourni 600 000 € aux centres d'accueil. Il y a régulièrement 133 lits pour les séjours d'une nuit

et la fourniture d'une assistance juridique et médicale. Pendant les périodes hivernales froides, la capacité est accrue. La ville de *Stockholm* dispose d'un modèle similaire.

Cette pratique est utilisée en particulier dans les pays où la législation nationale restrictive empêche la fourniture directe par la municipalité de services d'hébergement aux migrants en situation irrégulière, ou limite la possibilité d'avoir accès à des financements nationaux pour couvrir les coûts de la fourniture d'un hébergement. La médiation d'une ONG permet la fourniture indirecte de centres d'accueil. En particulier, dans des contextes nationaux où les fonctionnaires sont tenus de signaler les migrants en situation irrégulière qui demandent des services, la médiation d'une ONG peut offrir un « pare-feu » (voir les Sections 3.2 et 3.3).

L'accompagnement peut prendre la forme de financements fournis à l'avance pour gérer un établissement avec l'objectif spécifique de permettre d'héberger ceux qui ne peuvent pas avoir accès à des centres d'accueil municipaux.

- Aux Pays-Bas, où la loi nationale limite la fourniture de services aux migrants en situation irrégulière, la ville d'*Utrecht* finance les ONG pour qu'elles gèrent trois centres d'accueil qui hébergent des migrants en situation irrégulière. Outre les hébergements, les ONG fournissent également une aide financière, juridique et médicale dans les centres d'accueil (voir l'encadré 8).
- La ville de *Stockholm* a un partenariat avec une ONG locale pour proposer des hébergements dans des foyers familiaux à de jeunes migrants non accompagnés et en situation irrégulière.

L'accompagnement peut aussi prendre la forme de remboursements effectués aux organisations qui ne peuvent pas avoir accès à des financements provenant des gouvernements nationaux pour les frais d'hébergement des migrants en situation irrégulière.

- En Suède, où les barrières administratives entravent l'accès des personnes en situation irrégulière aux centres d'accueil d'urgence financés par l'État, les villes de *Göteborg* et *Stockholm* remboursent aux centres d'accueil sans but lucratif les frais d'hébergement des femmes en situation irrégulière qui fuient la violence.

Encadré 8 : Centres d'accueil à Utrecht pour les migrants en situation irrégulière

La ville d'*Utrecht* finance des ONG pour la gestion de trois centres d'accompagnement qui fournissent un hébergement, entre autres services, aux migrants en situation irrégulière. Un centre est dédié aux femmes et aux enfants, un autre aux adultes sans-abri en situation irrégulière et un troisième est un « centre

d'accueil d'urgence » pour les demandeurs d'asile déboutés. Les personnes considérées comme ayant besoin d'un logement sont hébergées en petits groupes dans des appartements loués mis à disposition de l'ONG grâce au financement de la municipalité. En 2018, 30 à 40 de ces maisons proposaient 225 places. Les ONG sont mandatées pour soutenir l'accès des migrants aux services dont ils ont besoin, y compris l'éducation et la santé, ainsi que pour fournir une assistance financière, juridique et médicale. En particulier, le personnel des ONG fournit également des conseils juridiques au sein des centres d'accueil, qui sont au cœur de l'approche d'Utrecht sur la fourniture des services afin de mettre fin à la situation d'irrégularité des migrants (voir la Section 4.1 sur les conseils juridiques et l'encadré 9 « Une approche de résolution des problèmes »). Inciter les migrants à rester dans leur situation irrégulière n'est pas une option que les ONG peuvent poursuivre. La politique d'Utrecht visant à fournir des hébergements aux personnes en situation irrégulière a été motivée par le besoin de traiter les impacts négatifs en termes de sans-abrisme (et les problèmes connexes) découlant de l'exclusion des migrants des centres d'accueil nationaux. Les demandeurs d'asile sont tenus de quitter les centres d'accueil du gouvernement 28 jours après le rejet de leur demande d'asile. Il en est de même pour les jeunes en situation irrégulière une fois qu'ils ont atteint leur 18^e anniversaire.

Initiatives soutenant l'accès des migrants en situation irrégulière au marché des logements privés

Les autorités locales peuvent mettre en œuvre des initiatives soutenant l'accès des migrants en situation irrégulière aux logements loués et les protéger des conditions de location abusives. Ceci se fait souvent par le biais d'une ONG.

La médiation entre les propriétaires et les locataires menée par les ONG peut faciliter l'accès aux logements loués pour les migrants en situation irrégulière.

- La Communauté autonome de *Madrid* a soutenu une ONG pour qu'elle serve d'intermédiaire entre les locataires potentiels et les propriétaires et qu'elle vérifie les conditions de logement. L'ONG ne divulgue pas l'identité des locataires au propriétaire avant la conclusion du contrat de location afin d'empêcher toute discrimination et d'éviter que les propriétaires demandent des documents que les migrants ne peuvent pas produire (comme des fiches de paie).⁵⁵

Les municipalités peuvent apporter un soutien financier aux migrants démunis à des fins d'hébergement.

- La ville d'*Amsterdam* a financé une ONG qui fournit des allocations mensuelles pour les frais de subsistance, et si nécessaire d'autres allocations de logement, aux migrants en situation irrégulière et sans autre moyen de subvenir à leurs besoins. La

ville garde un contrôle sur l'utilisation des fonds en exigeant que les fonctionnaires autorisent chaque dossier avant que les fonds ne soient débloqués.

Fournir un hébergement aux migrants en situation irrégulière qui coopèrent à leur retour

- Dans des contextes de politiques nationales restrictives, le besoin local d'assurer un logement aux migrants sans abri en situation irrégulière peut être concilié avec les règles d'immigration sur le renvoi des migrants en limitant l'accès aux structures d'hébergement aux migrants qui acceptent de coopérer à leur retour. C'est le cas, par exemple, au « centre d'accueil lit-bain-nourriture » de *Rotterdam*.
- Les limites de cette approche peuvent inclure de laisser d'autres migrants en situation irrégulière sans hébergement, ainsi que de ne pas aborder la situation des migrants non expulsables. À *Utrecht*, plutôt que d'exiger l'accord des migrants quant à leur retour, ceux-ci reçoivent des conseils juridiques lorsqu'ils sont dans un centre d'accueil, ce qui peut les convaincre de participer à des programmes de retour volontaire (voir la Section 4.01).

Encadré 9 : Une approche de résolution des problèmes : assortir les centres d'accueil avec des conseils sur l'immigration

La fourniture d'un hébergement ou d'un logement aux immigrants en situation irrégulière peut être, et est souvent, accompagnée d'autres services, notamment des conseils d'ordre général ou sur l'immigration, dont l'objectif est d'aider les immigrants à mettre fin à leur situation irrégulière. Cette approche intégrée vise à éradiquer la situation qui, le plus souvent, est la principale cause de leur sans-abrisme et de leur dénuement : elle vise donc à résoudre le problème pour lequel les services sont nécessaires, plutôt que simplement fournir le service. Au cours de la période 2002-2018, à *Utrecht*, cette approche a permis d'obtenir un taux de solution de 92 % (sur un total d'environ 1 000 personnes) : environ 59 % des occupants des centres d'accueil locaux en situation irrégulière ont réussi à obtenir un titre de séjour régulier, 19 % ont accepté de revenir dans leur pays d'origine, 13 % ont été admis de nouveau dans le système d'hébergement des demandeurs d'asile, et seulement 8 % ont quitté les centres d'accueil avec un statut irrégulier. À *Gand*, au cours de la période 2011-2018, sur les 290 migrants sans abri logés dans le centre d'hébergement « *De Tussenverdieping* » (voir la Section 4.1 sur le retour volontaire), environ 75 % sont retournés dans leur pays d'origine et 7 % ont reçu un titre de séjour. 17 % ne sont pas rentrés ou n'ont pas été régularisés, estimant les deux options non réalisables.

4.3 Assurer la justice et la protection des victimes de délit en situation irrégulière

Les migrants en situation irrégulière sont particulièrement vulnérables à l'exploitation et à la délinquance, y compris l'exploitation par le travail, le trafic et la violence domestique, du fait de leur capacité restreinte à bénéficier d'un soutien de la part des autorités policières. Au-delà des barrières culturelles et linguistiques, les victimes et les témoins d'actes de délinquance qui sont en situation irrégulière, s'abstiennent de les signaler à la police par crainte d'être arrêtés et expulsés. C'est particulièrement vrai dans les pays où le statut migratoire irrégulier est considéré comme un délit par la législation nationale. Les migrants en situation irrégulière ne font généralement pas confiance aux autorités policières, ce qui se traduit par des niveaux élevés de sous-déclaration des délits par les migrants victimes et témoins.

Souvent, en Europe, les compétences municipales en lien avec les services de police sont limitées ou inexistantes, pourtant dans certains contextes nationaux, les municipalités ont des compétences en matière de « sécurité communautaire » et un certain contrôle sur les corps de police locaux. Les municipalités peuvent se coordonner avec les autorités policières locales pour s'assurer que les migrants en situation irrégulière utilisent toutes les options disponibles en vertu de la loi pour signaler des délits à la police locale sans crainte d'être expulsés. Les municipalités peuvent aussi s'engager dans des campagnes publiques et de sensibilisation pour informer les migrants en situation irrégulière de leurs droits à demander l'aide de la police locale, lorsque c'est possible sans encourir un risque d'expulsion. L'expérience des « Villes sanctuaires » aux États-Unis peut être intéressante pour les villes européennes (voir les encadrés 12 et 20).

Raisons pour lesquelles les autorités locales s'impliquent

- Le fait qu'une partie de la population locale s'abstienne de signaler des délits entraîne de graves problèmes de sécurité et d'ordre public. Le développement de pratiques permettant aux migrants en situation irrégulière de s'adresser à la police locale réduit le risque de sous-déclaration des délits.
- Instiller la confiance des migrants envers les autorités policières renforce la possibilité pour la police d'obtenir des informations cruciales pour lutter contre la délinquance au sein des communautés diasporiques. Dans les villes dont la population de migrants est considérable, la possibilité d'interactions entre la police et tous les migrants peut grandement aidé la police à rassembler des informations essentielles pour prévenir et lutter contre la délinquance.
- Permettre à des migrants en situation irrégulière de signaler un délit garantit leur accès à la justice, leur protection contre la violence et le respect de leurs droits fondamentaux.

- Faciliter l'interaction entre les corps de police locaux et les migrants en situation irrégulière (au-delà de l'accès à la justice et à la protection des victimes) aide à lutter contre la délinquance au niveau local, surtout dans le monde urbain avec une forte population migrante.

Contexte juridique et politique

- Le FRA⁵⁶ et la Commission européenne⁵⁷ ont recommandé que les autorités nationales adoptent des pratiques garantissant aux migrants en situation irrégulière de pouvoir signaler un délit sans risque d'être arrêtés et expulsés (voir l'encadré 10).
- La Directive 2012/29/UE (la « Directive sur les victimes »)⁵⁸ énonce les droits, les mesures de soutien et de protection qui s'appliquent explicitement à toutes les victimes d'actes de délinquance, quel que soit leur statut de résidence. Celles-ci incluent, *par ex.* le droit des victimes à être informées de leurs droits et de leur dossier d'une manière qu'elles comprennent ; de déposer une plainte dans une langue qu'elles comprennent ; et d'avoir accès à des services d'accompagnement gratuitement et en toute confidentialité.
- Les politiques des États membres de l'UE montrent une prise de conscience croissante de la nécessité d'assurer aux migrants en situation irrégulière de pouvoir signaler des actes de délinquance et d'avoir accès à la justice, et ont introduit une législation permettant la délivrance de titres de séjour spéciaux pour les victimes de certaines infractions pénales (*par ex.* la violence domestique) qui signalent les actes de délinquance et/ou coopèrent avec les enquêtes policières et les poursuites pénales.⁵⁹ La législation de l'UE donne également la possibilité de délivrer des titres de séjour spéciaux aux victimes de trafic et de graves exploitations par le travail.⁶⁰
- Les réformes nationales inspirées par les pratiques locales dans cette région ont été introduites aux Pays-Bas où la politique de la police d'*Amsterdam* « libre dedans, libre dehors » a été adoptée au niveau national à l'occasion de la transposition en droit néerlandais de la Directive sur les victimes de l'UE en 2015 (voir ci-dessous et l'encadré 11).
- Au Royaume-Uni, des directives ont été émises par le Conseil national des chefs de police (décembre 2018), à savoir que les informations sur le statut migratoire ne seront plus transmises automatiquement aux autorités chargées de l'immigration : « *Lorsqu'une personne signale un délit, la police la traitera toujours, avant tout, en victime... La priorité de la police est de protéger les victimes et d'enquêter sur les actes de délinquance, et nous prenons grand soin de ne rien faire qui pourrait dissuader les victimes de nous les signaler.* »⁶¹

Encadré 10 : Les directives de FRA aux États membres sur l'accès à la justice

Les directives de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) sur l'*Arrestation des migrants en situation irrégulière* recommandaient ce qui suit (directive 9) :

« Dans l'intérêt de la lutte contre la délinquance, les États membres peuvent envisager d'introduire des possibilités pour les victimes et les témoins de signaler des actes de délinquance sans crainte d'être arrêtés. Dans ce but, les bonnes pratiques suivantes peuvent être envisagées :

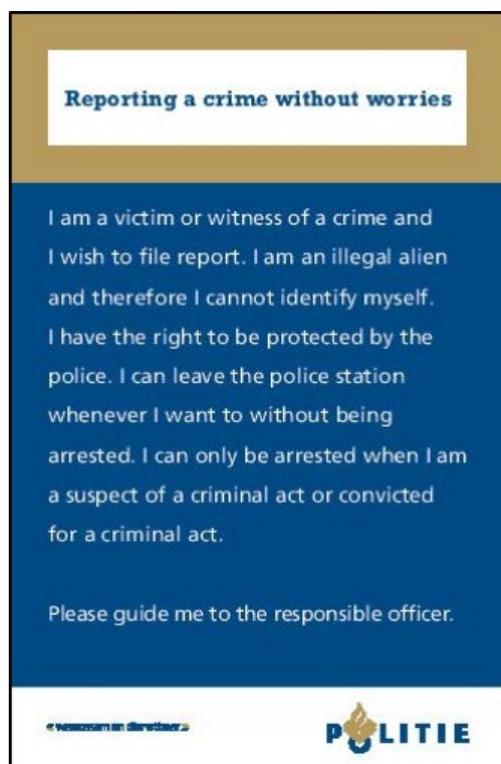
- introduire des possibilités de rapports anonymes ou semi-anonymes ou d'autres moyens de signalement efficaces ;
- proposer aux victimes et aux témoins d'actes de délinquance graves la possibilité de se tourner vers la police via des tiers (comme un médiateur des migrants, des agents spécialement désignés ; ou des entités fournissant une aide humanitaire et juridique) ;
- définir les conditions selon lesquelles les victimes ou les témoins d'actes de délinquance, y compris la violence domestique, pourraient se voir accorder des titres de séjour sur la base des normes incluses dans la Directive 2004/81/EC et la Directive 2009/52/CE ;
- considérer la nécessité de dissocier le statut migratoire des victimes de violences du titulaire principal du permis, qui est en même temps l'auteur de l'infraction ;
- élaborer des brochures en coopération avec les inspections du travail ou d'autres entités compétentes afin d'informer systématiquement et de manière objective les migrants arrêtés sur leur lieu de travail de la possibilité de déposer plainte contre leur employeur, sur la base de la Directive 2009/52/CE, et dans ce contexte, de prendre des mesures pour protéger les preuves pertinentes. ».⁶²

Qu'est-ce qui peut être fait par les autorités locales ?

La politique « libre dedans, libre dehors »

L'élément clé de la politique « libre dedans, libre dehors » est le choix (officiellement ou officieusement adopté par la direction de la police) de donner la priorité aux poursuites pénales par rapport à l'application de la loi en matière d'immigration, en ordonnant aux policiers de s'abstenir d'enquêter sur le statut migratoire des personnes qui signalent un délit et/ou d'arrêter des individus en situation irrégulière qui signalent un délit, sauf s'ils sont eux-mêmes soupçonnés d'avoir commis un délit. La politique est accompagnée d'activités de sensibilisation dans les communautés de migrants locales, qui visent à

informer les résidents de leur droit de signaler un délit sans risquer d'être arrêtés et expulsés, et à renforcer la confiance envers les autorités policières :



La police locale d'*Amsterdam* a adopté la politique « libre dedans, libre dehors » en 2013 (voir l'encadré 11). Les officiers de police locaux ont l'ordre de ne pas poser de questions sur le statut migratoire des personnes qui signalent un délit. Un officier de police local est chargé de veiller au bon fonctionnement de la politique et de s'assurer que les collègues de la police locale savent ce que l'on attend d'eux. La police d'*Amsterdam* a sollicité la coopération d'individus et d'organisations de confiance de la communauté de la diaspora (y compris les églises, les ONG et les organisations de migrants) afin de diffuser les informations sur les moyens de signaler les actes de délinquance et de renforcer la confiance dans le service. La police s'est abstenue d'envoyer des agents dans les locaux des organisations offrant un soutien aux migrants en situation irrégulière (voir la Section 5.3 sur l'envoi d'agents). Elle a distribué des brochures (voir la photo) décrivant la politique en néerlandais et en anglais, que les migrants peuvent donner aux officiers de police lorsqu'ils signalent un délit afin de s'assurer que l'officier avec lequel ils interagissent connaît la politique et s'abstient d'arrêter le migrant, et qui explique pourquoi le migrant ne peut pas montrer un document d'identité approprié.⁶³

photo) décrivant la politique en néerlandais et en anglais, que les migrants peuvent donner aux officiers de police lorsqu'ils signalent un délit afin de s'assurer que l'officier avec lequel ils interagissent connaît la politique et s'abstient d'arrêter le migrant, et qui explique pourquoi le migrant ne peut pas montrer un document d'identité approprié.⁶³

Encadré 11 : La politique « libre dedans, libre dehors » à Amsterdam

Le principe « libre dedans, libre dehors » a été initialement conçu par la police d'*Amsterdam* avec l'approbation du maire, et était motivé par le besoin de renforcer l'interaction entre la police locale et les communautés de migrants, y compris le besoin de renforcer l'accès de la police aux renseignements de ces communautés. La police a reconnu que les migrants en situation irrégulière étaient une réalité dans la population locale, et que leur condition précaire les rendait vulnérables à la délinquance. La politique a officiellement démarré en tant que projet pilote en 2013, après que la haute direction de la police ait demandé l'accord du secrétaire d'État à la Justice. Le projet pilote s'est finalement avéré couronné de succès car la police a constaté une confiance croissante de la part des migrants et un nombre croissant de migrants s'adressant aux autorités policières. La police a également rapporté un autre résultat positif, à savoir la capacité de se concentrer sur des migrants qui ont commis un délit plutôt que sur n'importe quel migrant en situation irrégulière. Au vu de ces résultats positifs, en 2015, la politique « libre dedans, libre dehors » a été

adoptée par les autorités nationales à l'occasion de la transposition dans la loi nationale de la Directive sur les victimes de l'UE. Les directives gouvernementales sur la mise en œuvre de la Directive ont ainsi étendu l'application de la pratique aux forces de police dans tous les Pays-Bas.⁶⁴

Sensibilisation aux droits des victimes en situation irrégulière

Les activités de sensibilisation visent à informer les migrants sur leurs droits en tant que victimes d'actes de délinquance, y compris (lorsqu'ils existent) leur droit à signaler un délit sans risque d'identification à des fins d'immigration ou le droit d'obtenir un titre de séjour spécial pour les victimes de certains actes de délinquance qui coopèrent avec les enquêtes policières et les poursuites pénales. Les municipalités peuvent s'engager à faire connaître les possibilités offertes dans la ville et par la législation nationale d'augmenter le signalement des actes de délinquance par les victimes d'actes de délinquance spécifiques dont le statut migratoire est irrégulier.

Encadré 12 : Activités de sensibilisation à New York

À New York, l'administration de la ville finance des activités de sensibilisation en relation avec les possibilités (fournies par la loi nationale) d'obtenir des titres de séjour spéciaux pour les victimes d'actes de délinquance qui coopèrent avec la police (les visas « U » et « T »). Les activités de sensibilisation sont menées avec les communautés, les défenseurs et les avocats des migrants. La ville a aussi créé une source Web pour le public et finance des médiateurs culturels dans les postes de police, qui informent les migrants en situation irrégulière sur leurs droits lorsqu'ils signalent un délit. Rien qu'en 2017, plus de 600 forums « Know your rights » (Connaissez vos droits) ont été organisés par l'administration de la ville.⁶⁵

Financement des centres d'accueil pour les victimes fuyant la violence

Pour les actes de délinquance impliquant des situations de violence domestique, le signalement d'un délit est particulièrement difficile si la victime n'a pas accès à un endroit sûr pour se mettre à l'abri de l'auteur du délit. C'est particulièrement vrai pour les victimes dont le statut migratoire est irrégulier (ou celles qui pourraient perdre leur titre de séjour si elles fuient un conjoint violent, car leur titre dépend de cette relation), et qui rencontrent des obstacles pour avoir accès à un centre d'accueil géré par l'État.

Les municipalités peuvent financer la gestion des centres d'accueil pour les victimes en situation irrégulière qui doivent fuir une situation de violence.

- En Suède, la ville de *Göteborg* a adopté une motion pour rembourser les centres d'accueil à but non lucratif qui fournissent un espace protégé aux femmes migrantes en situation irrégulière qui fuient la violence, avec l'objectif spécifique de réduire la violence domestique dans la ville. Le Centre d'accueil d'urgence municipal local pour femmes a également été chargé de fournir d'autres formes d'assistance et de protection aux femmes en situation irrégulière. La ville de *Stockholm* dispose d'une politique similaire concernant les centres d'accueil pour les femmes qui fuient la violence.

L'un des centres d'accueil d'*Utrecht* pour les migrants en situation irrégulière (voir la Section 4.2) est spécifiquement dédié au logement des femmes et des enfants, ainsi qu'à la fourniture d'une aide financière, juridique et médicale, surtout s'ils fuient la violence.⁶⁶

Encadré 13 : Initiatives municipales pour les victimes de délit en situation irrégulière aux États-Unis.

Des villes aux États-Unis ont adopté plusieurs initiatives avec l'objectif de protéger les migrants en situation irrégulière contre les délits et de leur permettre de signaler des actes de délinquance sans risquer d'être expulsés. Ces initiatives incluent :

Des cartes d'identité municipales permettant une auto-identification des migrants en situation irrégulière auprès de la police : l'absence de documents d'identité fait souvent des migrants en situation irrégulière des cibles faciles pour le vol car ils ne peuvent pas ouvrir de compte bancaire et doivent transporter des espèces. En même temps, ces migrants s'abstiennent de contacter la police, car une demande d'identification conduirait à la divulgation de leur statut migratoire. Suite à une augmentation des attaques contre les migrants, en 2007, New Haven (Connecticut) a été la première ville américaine à mettre une carte d'identité de la ville à la disposition des migrants en situation irrégulière avec l'objectif (*entre autres*) de prévenir la délinquance contre les migrants et de s'assurer que les migrants puissent s'identifier auprès de la police locale pour signaler des délits. L'initiative a été reprise par de nombreuses administrations municipales dans le pays, notamment San Francisco, Los Angeles, Washington DC et New York (plus d'informations dans la Section 5.2 et l'encadré 20).

Ordonnances sanctuaires : plusieurs administrations municipales aux États-Unis ont adopté des ordonnances spéciales, connues sous le nom d'« ordonnances sanctuaires », qui empêchent les employés municipaux d'enquêter sur le statut migratoire des clients avec lesquels ils interagissent ou de communiquer aux autorités fédérales chargées de l'immigration les détails de leurs clients concernant leur statut migratoire (sauf si la personne est soupçonnée d'avoir commis un grave délit). Ces initiatives permettent des interactions entre les autorités municipales et

les personnes en situation irrégulière mais ont également une forte composante de prévention de la délinquance et d'application de la loi, car elles visent à permettre un signalement sans danger des délits pour les migrants en situation irrégulière. Par exemple, à San Francisco, les ordonnances municipales sont accompagnées de l'Ordonnance générale (5.15) du département de la police (SFPD) qui empêchent les officiers de police de s'enquérir du statut migratoire d'une personne, sauf si cette personne est arrêtée pour avoir commis certains délits, ou qu'elle a commis ce genre de délits dans le passé.⁶⁷ Les ordonnances sanctuaires ont été légalement possibles aux États-Unis car le cadre constitutionnel du pays empêche les autorités fédérales (compétentes pour l'application de la loi en matière d'immigration) d'imposer la discrimination positive aux autorités étatiques ou locales pour la mise en œuvre des compétences fédérales.⁶⁸ Il n'est pas encore possible de déterminer si des ordonnances similaires pourraient être mises en œuvre dans le cadre juridique des pays européens.

4.4 Faciliter l'accès aux soins médicaux

Les migrants en situation irrégulière sont confrontés à toutes sortes d'obstacles pour accéder aux traitements médicaux nécessaires à leur bien-être et à la santé publique des communautés dans lesquels ils vivent. Leur droit à un traitement peut être limité par les législations nationales ne permettant qu'un accès minimal aux soins médicaux publics. Dans plusieurs pays de l'UE, les migrants en situation irrégulière peuvent avoir droit à des soins d'urgence mais pas aux soins primaires ou secondaires,⁶⁹ et n'ont pas non plus la possibilité de s'enregistrer auprès d'un médecin généraliste et de recevoir des soins continus. Les personnes en situation irrégulière peuvent également ne pas être en mesure d'avoir accès aux soins médicaux auxquels elles ont droit à cause d'obstacles pratiques et administratifs liés à leur statut migratoire. Ceux-ci incluent l'absence de « pare-feu » dans la législation nationale, qui expose les migrants fréquentant les établissements publics au risque d'être signalés aux autorités en charge de l'immigration et les dissuade de demander des soins médicaux. Par ailleurs, si les systèmes de santé sont basés sur l'affiliation à un régime d'assurance nationale, les migrants en situation irrégulière peuvent ne pas être en mesure de bénéficier d'une assurance du fait de leur statut migratoire. Ils peuvent par conséquent ne pas pouvoir recevoir des soins en raison des coûts inaccessibles ou des démarches administratives. L'incertitude quant aux traitements médicaux auxquels les migrants en situation irrégulière peuvent avoir accès en vertu de la loi nationale (ou pour lesquels ils pourraient être remboursés) dissuade les patients de demander des soins, et les médecins de fournir un traitement (en raison de la réticence à prendre des patients en situation irrégulière ou des préoccupations concernant le paiement).⁷⁰ Il en résulte que les migrants en situation irrégulière peuvent ne pas demander une aide médicale jusqu'à ce que leur état médical se détériore au point qu'ils aient besoin d'un traitement d'urgence, qui comporte des risques pour leur vie, leur santé et la santé de leur

entourage, ainsi que des coûts plus élevés pour les hôpitaux, qui prennent en charge les soins d'urgence plutôt que les soins préventifs (moins coûteux).

Raisons pour lesquelles les autorités locales s'impliquent

- Les autorités à tous les niveaux de gouvernance sont légalement tenues d'assurer l'exercice du droit de chacun à la santé tel qu'il est reconnu par le droit international des droits de l'homme.
- Au-delà d'une obligation en vertu de la loi sur les droits de l'homme, fournir des soins médicaux à des migrants en situation irrégulière est un problème humanitaire, particulièrement en ce qui concerne les soins médicaux pour les enfants, les femmes enceintes, les personnes âgées, les personnes handicapées et les individus atteints de maladies chroniques et se trouvant dans des situations vulnérables. Les difficultés et le dénuement souvent vécus par les migrants en situation irrégulière les rendent particulièrement vulnérables à ces conditions.
- S'assurer qu'il n'y a pas de parties de la société qui est exclue de l'accès aux soins médicaux est une question de santé publique, donc dans l'intérêt de toute la communauté. Si les migrants ont peur de se rendre dans un établissement de santé publique, ils ne demanderont pas les traitements médicaux nécessaires auxquels ils ont droit et leur état de santé ne sera pas connu.
- Il a été démontré que faciliter l'accès régulier aux traitements médicaux pour les migrants en situation irrégulière, y compris les soins préventifs, est rentable pour les finances publiques. Si les migrants évitent de demander une aide médicale à un stade précoce, ils peuvent plus tard avoir besoin de traitements d'urgence qui coûteront plus chers aux prestataires de soins médicaux.⁷¹
- Lorsque des migrants en situation irrégulière et ayant besoin de soins médicaux n'ont aucune autre alternative que de demander des services d'urgence, les hôpitaux publics peuvent connaître une demande excessive sur ces équipements, avec des conséquences négatives pour les services proposés à l'ensemble de la population. Les municipalités en charge de la gestion des hôpitaux locaux peuvent donc améliorer l'efficacité des soins médicaux en permettant aux migrants en situation irrégulière de recevoir un traitement non urgent (*par ex.* des médecins généralistes ou des pédiatres).

Contexte juridique et politique

- Le droit de chacun à jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible (« le droit à la santé ») est un droit de l'homme bien établi, reconnu par plusieurs traités internationaux, y compris en particulier l'art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).⁷²
- Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) des Nations unies a précisé à plusieurs reprises que les États ont l'obligation de veiller à ce que toutes les

personnes, y compris les migrants indépendamment de leur statut migratoire ou de résidence et de leurs documents, aient un accès égal aux services de santé préventifs, curatifs et palliatifs.⁷³

- Le Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies, dans le cadre de l'objectif visant à fournir aux migrants un accès à des services de base (Objectif 15, donne un point de décision pour : « *intégrer les besoins en matière de santé des migrants dans les politiques et les plans de soins médicaux nationaux et locaux, comme en renforçant les capacités de fourniture de services, faciliter l'accès abordable et non discriminatoire, réduire les obstacles à la communication et former les prestataires de soins médicaux à la fourniture de services adaptés à la culture, afin de promouvoir la santé physique et mentale des migrants et des communautés en général, y compris en prenant en considération les recommandations pertinentes du Cadre des priorités et des principes directeurs de l'OMS pour promouvoir la santé des réfugiés et des migrants* » (par. 31, let. E).
- La législation nationale dans les pays de l'UE restreint généralement à des niveaux minimums l'accès des migrants en situation irrégulière aux soins médicaux. L'ensemble des 28 États membres de l'UE (et les pays associés à Schengen) reconnaissent dans la loi le droit des migrants en situation irrégulière à avoir accès aux soins médicaux d'urgence. Dans six pays de l'UE, c'est le seul niveau de soins auquel ont droit les personnes en situation irrégulière. Dans 12 autres pays de l'UE, les migrants en situation irrégulière sont généralement exclus des soins primaires et secondaires, mais ils sont autorisés à accéder à certains services spécialisés. Ce n'est que dans les 10 autres États membres que les migrants en situation irrégulière ont droit à un certain niveau d'accès aux services de soins primaires et secondaires.⁷⁴
- Les enfants en situation irrégulière peuvent avoir droit à un accès plus large aux soins médicaux que les adultes : dans huit pays de l'UE, ils ont les mêmes droits que les enfants qui sont des ressortissants de ces pays. Toutefois, dans cinq pays de l'UE, les enfants comme les adultes ont uniquement le droit de recevoir des soins médicaux d'urgence.⁷⁵
- Les concepts de soins médicaux « urgents » ou « nécessaires » auxquels les migrants en situation irrégulière peuvent avoir droit sont interprétés différemment dans différents pays. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a recommandé que les migrants en situation irrégulière doivent, au minimum, avoir droit aux services de soins médicaux nécessaires, ce qui doit inclure la possibilité de consulter un médecin généraliste et de recevoir les médicaments nécessaires.⁷⁶
- Au sein du Conseil de l'Europe, la Commission ECRI a recommandé que les États membres « s'assurent que les prestataires des services de santé n'exigent pas pour l'enregistrement des documents relatifs à l'immigration ou au statut migratoire, que les migrants en situation irrégulière ne peuvent leur procurer ».⁷⁷

Qu'est-ce qui peut être fait par les autorités locales ?

Établissement de « pare-feu » empêchant les migrants qui demandent des soins médicaux d'être signalés aux autorités chargées de l'immigration par les employés des services publics

Dans la plupart des pays de l'UE, les médecins (y compris les médecins employés par les établissements publics) ont une obligation professionnelle et juridique de secret médical qui les empêche de signaler les migrants en situation irrégulière aux autorités chargées de l'immigration. Toutefois, cette obligation ne s'applique pas toujours aux autres employés des services publics dans les établissements médicaux, y compris ceux des services administratifs d'un hôpital, ou ceux qui travaillent dans les bureaux locaux de l'aide sociale et qui sont en charge de couvrir les dépenses des traitements médicaux fournis aux patients non assurés. Les municipalités peuvent mettre en place des initiatives qui suppriment le risque de signalement encouru par les migrants en situation irrégulière et qui demandent des soins médicaux, afin de leur permettre l'accès aux soins et de s'assurer en même temps que leur état de santé est connu des autorités de santé.

Dans les pays où la législation nationale établit une obligation générale pour tous les fonctionnaires de signaler les migrants en situation irrégulière qui les contactent, les autorités locales qui gèrent les soins médicaux peuvent demander la médiation d'acteurs externes, comme des ONG, pour fournir les services que les migrants en situation irrégulière ne demanderaient pas aux fonctionnaires.

En Allemagne, par exemple, même si les médecins sont exemptés de l'obligation générale imposée aux fonctionnaires par la législation nationale de signaler les migrants en situation irrégulière, les employés des services sociaux municipaux, qui sont chargés du remboursement des frais engagés par les médecins ayant soigné des personnes non assurées, peuvent tout de même être dans l'obligation de transmettre les détails des patients en situation irrégulière à la police,⁷⁸ annulant ainsi le « pare-feu » de secret médical imposé aux médecins. Plusieurs municipalités allemandes ont donc trouvé des solutions alternatives afin d'établir un pare-feu :

- La ville de *Düsseldorf* a décidé d'externaliser les services médicaux en finançant une ONG (STAY!Medinetz)⁷⁹ pour qu'elle apporte des services de médecin généraliste aux migrants en situation irrégulière, fournisse des consultations médicales, gère l'orientation des patients vers les hôpitaux ou les spécialistes (y compris les gynécologues, les dentistes, les ophtalmologues et les urologues) et couvrent les soins médicaux. En externalisant le service, le Bureau d'aide sociale local n'interagit pas directement avec les migrants en situation irrégulière et ne connaît pas leur nom ou leurs informations, donc l'obligation de signalement ne s'applique pas. Comme les migrants en situation irrégulière ne peuvent pas être affiliés aux programmes d'assurance médicale, la municipalité a constitué une réserve de budget que l'ONG

peut utiliser pour payer les frais des médecins (à un coût réduit préalablement convenu). Le budget de l'ONG est aussi utilisé pour couvrir les frais engagés par les hôpitaux pour les traitements apportés aux migrants en situation irrégulière en cas d'urgence. L'organisation fournit aux migrants en situation irrégulière un formulaire qu'ils peuvent remettre aux hôpitaux et qui explique que STAY!Medinetz remboursera ces frais. L'ONG a aussi informé les hôpitaux locaux qu'ils peuvent s'adresser à STAY!Medinetz au lieu du bureau municipal d'aide sociale pour demander le remboursement des coûts, qu'il s'agisse de patients initialement référés par STAY!Medinetz ou non, afin qu'aucun d'entre eux ne soit exposé au risque de dénonciation par les autorités municipales.⁸⁰

- La ville de *Francfort*, en coopération avec une ONG (Maisha), a mis en place son propre centre municipal de consultation médicale, connu en tant que « Heures de consultation humanitaire » (*Humanitäre Sprechstunde*), où le seul fonctionnaire est un médecin du Service de santé local (non lié par un devoir de signalement), tandis que les autres personnels travaillent au nom de l'ONG (également non liés par ce devoir de signalement). Le centre apporte des services de médecin généraliste, peut fournir des médicaments et travaille en partenariat avec un réseau de médecins spécialistes vers qui orienter les patients ayant des problèmes de santé plus graves.⁸¹ Le coût des activités du centre Heures de consultation humanitaire est financé par le Service de santé de Francfort et le Services des femmes, tandis que le Service de la protection sociale fournit les médicaments. Les soins médicaux sont apportés de manière anonyme et sont généralement gratuits, mais le centre demande des contributions en fonction des moyens du patient.⁸²

Mise en place ou soutien apporté aux établissements qui proposent des soins médicaux au-delà des droits nationaux

Dans les contextes nationaux où il n'y a qu'un droit aux soins d'urgence, les migrants en situation irrégulière ne peuvent pas être enregistrés auprès d'un médecin généraliste, tout comme les enfants qui ne peuvent pas être enregistrés auprès d'un pédiatre, ce qui force souvent les migrants à demander des soins seulement lorsque leur état exige une intervention d'urgence. Les autorités locales peuvent mettre en place des cliniques médicales municipales qui proposent des services de médecin généraliste et de pédiatre, avec des soins spécialisés ou d'autres traitements qui ne sont pas fournis par la loi du pays. Les autorités peuvent aussi apporter leur soutien à des acteurs externes qui gèrent les centres de santé fournissant ces services.

- Pendant un certain temps, la ville de *Florence* (avec le gouvernement régional de Toscane) a financé une ONG (Caritas) pour gérer, en coopération avec les fonctionnaires municipaux, un établissement médical assurant la continuité des soins aux migrants en situation irrégulière après leur sortie des hôpitaux locaux. Le centre hébergeait les patients après une hospitalisation et leur fournissait des traitements à long et moyen terme, selon un parcours de soins individualisé jusqu'à la rééducation complète. En plus de ses objectifs humanitaires, l'initiative visait à éviter la saturation

des salles d'urgence et les hospitalisations à long terme dans les hôpitaux qui retardaient auparavant la sortie des urgences des migrants en situation irrégulière afin de leur apporter des soins post-urgence.⁸³

- La ville d'*Helsinki* a décidé de fournir dans ses hôpitaux et cliniques publics, aux mineurs et aux femmes enceintes en situation migratoire irrégulière, les mêmes services de santé qu'aux ressortissants finlandais. En plus des services médicaux normalement accessibles en Finlande (soins urgents), la municipalité a par ailleurs décidé de proposer à tous les migrants en situation irrégulière des traitements pour les maladies chroniques, des médicaments, un suivi médical, des vaccinations et des soins dentaires.

Encadré 14 : Soutien des municipalités à un accès étendu aux soins pour les migrants en situation irrégulière en Norvège

En Norvège, les migrants en situation irrégulière ont uniquement le droit d'accéder aux « soins nécessaires » et n'ont pas le droit de s'enregistrer auprès d'un médecin généraliste (un « *fastlege* »). Ils sont également supposés supporter les coûts des consultations médicales, car ils ne peuvent pas être affiliés au régime national d'assurance maladie. Cela signifie que les migrants en situation irrégulière s'abstiennent souvent de demander de l'aide pour des traitements non urgents et peuvent ne pas avoir accès à des soins spécialisés. Les médecins généralistes peuvent refuser de soigner des patients en situation irrégulière, et un suivi de l'état médical des migrants en situation irrégulière peut ne pas être assuré.

- La ville de *Trondheim* a mis en place sa propre « équipe de santé pour les réfugiés » avec du personnel médical employé par la municipalité qui fournit des consultations et des traitements médicaux aux demandeurs d'asile, ainsi qu'aux migrants en situation irrégulière « *ayant des antécédents d'asile* ». Tandis que les réfugiés peuvent s'enregistrer auprès d'un médecin généraliste suite à une décision d'asile positive, ceux qui perdent leur droit de séjour suite au rejet définitif de leur demande d'asile peuvent continuer d'avoir accès à l'équipe de santé pour les réfugiés avec leur médecin généraliste. Les services offerts par l'équipe comprennent les soins pédiatriques, l'accompagnement de la santé mentale, l'accompagnement de la grossesse, les contrôles médicaux pour les maladies infectieuses (telles que la tuberculose) et les vaccinations.⁸⁴
- La ville d'*Oslo* contribue financièrement aux activités du « Centre de santé pour les migrants sans-papiers », une clinique à but non lucratif établie et gérée par des organisations indépendantes. Le centre fournit gratuitement aux migrants en situation irrégulière toutes sortes de services médicaux auxquels ils pourraient ne pas avoir accès dans les cliniques ou les hôpitaux publics sans payer à l'avance des sommes importantes. Ceci inclut des consultations médicales proposées par

un médecin généraliste. Après la consultation, le centre oriente les patients pour des traitements de soins primaires et secondaires (y compris les soins dentaires) vers les médecins ayant préalablement accepté de soigner bénévolement les personnes orientées par le centre.⁸⁵

Fourniture d'un filet de sécurité aux migrants exclus de la couverture de l'assurance maladie

Dans les pays où l'accès aux soins médicaux est organisé autour de l'affiliation à un régime national d'assurance maladie, les migrants en situation irrégulière sont souvent exclus de l'accès à un régime général d'assurance et ne peuvent pas être affiliés (ou avoir les moyens de s'affilier) auprès d'une autre assurance. Cela annule en pratique leur droit d'accéder aux soins, car ils peuvent devoir payer des frais médicaux inaccessibles pour les traitements auxquels ils ont droit, y compris les soins nécessaires et d'urgence.

Les municipalités peuvent faire des réserves budgétaires et fournir des fonds en vue de couvrir les dépenses engagées par les patients et les hôpitaux pour les traitements proposés aux personnes non assurées, quelle que soit leur nationalité et leur statut migratoire, formant ainsi un filet de sécurité pour ceux qui ne sont pas couverts par les régimes d'assurance maladie nationaux. Ce financement peut être canalisé par le travail d'organismes publics ou privés qui gèrent les services de santé pour les personnes non assurées. Ces organisations peuvent inclure dans leurs groupes cibles des personnes dont le statut migratoire est irrégulier.

- La ville de *Düsseldorf* (outre la fourniture d'un financement pour la gestion de l'initiative de santé STAY!Medinetz décrite ci-dessus) a mis en réserve 100 000 € par an pour couvrir les coûts des médicaments, les honoraires des médecins et les frais des hôpitaux qui soignent les migrants en situation irrégulière. STAY!Medinetz a convenu avec la municipalité qu'ils orienteraient les migrants en situation irrégulière uniquement vers les médecins ayant préalablement accepté de facturer à un coût minimum les personnes qui leur seraient adressées par STAY!Medinetz.⁸⁶
- La ville de *Vienne* soutient financièrement plusieurs initiatives d'ONG qui visent à former un large filet de sécurité pour les personnes non couvertes par l'assurance maladie générale, y compris des migrants en situation irrégulière et certains ressortissants autrichiens et de l'UE. En particulier, le « Fonds social » de Vienne contribue au financement d'*AmberMed*, un dispensaire géré par une ONG pour les personnes sans assurance. Leur groupe cible inclut des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile déboutés sans autre assurance médicale. AmberMed propose des services de médecin généraliste et a développé un réseau d'environ 80 spécialistes (et un hôpital) vers lesquels les migrants sans assurance peuvent être dirigés, et qui ont accepté de soigner gratuitement les personnes qui ont été adressées par AmberMed. Certains traitements sont directement proposés au

dispensaire d'AmberMed, y compris le traitement pour le diabète. La ville de Vienne finance aussi un dispensaire pour les personnes sans-abri qui ont des difficultés à accéder aux services médicaux ordinaires. Il est géré par l'ONG *Neunerhaus*, qui ne fait pas de distinction en termes d'accès à ses services selon le statut migratoire. *Neunerhaus* et *AmberMed* collaborent étroitement pour éviter les doublons de traitement et se renvoient mutuellement les cas médicaux selon la situation personnelle des patients et le traitement nécessaire. Enfin, le Fonds social de Vienne soutient un dispensaire mobile géré par une ONG (le « Louise Bus ») afin d'atteindre les personnes non assurées dans les refuges de nuit et les zones les plus sensibles de la ville. Le Louise Bus propose des consultations médicales et des traitements de base, et fournit des informations sur les possibilités d'obtenir un traitement au dispensaire *AmberMed* et auprès de l'ONG *Neunerhaus*.^{87 88}

- La ville de *Varsovie* propose des subventions publiques pour fournir une assistance à sa population de personnes sans-abri non assurées. Les subventions de la ville et de la province de Varsovie ont financé 40 % des activités d'une ONG (*Doctors of Hope*), qui administre un dispensaire avec des médecins bénévoles qui ont soigné environ 8 000 résidents non assurés en 2015.⁸⁹
- Plusieurs municipalités aux Pays-Bas, dont *Eindhoven*, *Amsterdam*, *Nijmegen* et *Utrecht*, soutiennent des ONG locales qui fournissent une aide médicale aux migrants sans assurance et prennent en charge le coût des services de santé non couverts par « l'assurance santé nationale de base »,⁹⁰ comme les soins dentaires et la kinésithérapie, et les frais pour les produits pharmaceutiques. Les ONG locales facilitent également l'accès aux services dentaires en mettant en relation les patients avec les dentistes souhaitant les soigner à des coûts réduits.⁹¹

Simplifier les démarches administratives pour accéder aux soins médicaux et s'abstenir de demander les documents que les migrants en situation irrégulière ne peuvent pas produire

Dans certains pays de l'UE, les migrants en situation irrégulière peuvent devoir se soumettre à de lourdes démarches administratives pour avoir accès à des soins médicaux auxquels ils ont droit en vertu de la loi nationale. Ces démarches peuvent constituer un obstacle considérable pour les migrants en situation irrégulière (surtout s'ils n'ont pas de domicile fixe), car ils peuvent être tenus de présenter des documents qu'ils ne peuvent pas produire (par ex. concernant leur résidence ou un numéro de sécurité sociale). Par ailleurs, les migrants en situation irrégulière peuvent être empêchés d'accéder rapidement à un traitement médical lorsqu'ils en ont besoin de toute urgence en raison de processus administratifs fastidieux. Les autorités locales en charge de la gestion des soins médicaux au niveau local peuvent mettre en place des démarches simplifiées qui prennent en compte les difficultés auxquelles les migrants en situation irrégulière peuvent être confrontés pour répondre à certaines exigences liées aux démarches.

En Belgique, par exemple, les services sociaux des collectivités locales vérifient les critères⁹² d'accès à un système de couverture national dédié aux patients dont le statut est irrégulier (le système AMU/DMH).⁹³ Tandis que les municipalités ont mis en place des démarches complexes difficiles à respecter pour les migrants en situation irrégulière (y compris les visites effectuées par une assistante sociale en vue de vérifier la résidence locale, ce qui peut durer jusqu'à un mois, quelle que soit l'urgence des soins, et peuvent ne pas être possibles pour les migrants en situation irrégulière qui n'ont peut-être pas de logement stable), d'autres villes ont opté pour des démarches simplifiées qui prennent en compte les conditions particulières des migrants en situation irrégulière sans papiers :

- La ville de *Gand*, suite à une recommandation du ministère belge de la Santé, a mis en place une procédure souple pour délivrer une carte médicale aux migrants en situation irrégulière et a assoupli les exigences et décidé de s'appuyer sur d'autres types de preuves pour les vérifier. Cela inclut des témoignages d'organisations locales de confiance sur la résidence d'un migrant dans la ville et son état de dénuement. Par ailleurs, afin de sécuriser des paiements rapides pour les médecins (et éviter une réticence à soigner les patients en situation irrégulière), la ville rembourse immédiatement les médecins pour les traitements apportés aux patients détenteurs de la carte et ne demande qu'ultérieurement le remboursement auprès du gouvernement fédéral en vertu du régime AMU/DMH. Ceci réduit le temps d'attente pour les paiements de six mois à une semaine. Les médecins ont donc confiance dans le fait qu'ils seront remboursés pour les traitements proposés aux personnes détentrices de la carte médicale de Gand.
- La municipalité de *Molenbeek (Bruxelles)* organise (et prend en charge les coûts) d'une consultation médicale initiale dès qu'un migrant en situation irrégulière demande une aide médicale, sans exiger tout d'abord que les conditions d'éligibilité à l'AMU/au DMH soient respectées. Ceci réduit considérablement les obstacles administratifs et permet de détecter rapidement les maladies graves.

Aux Pays-Bas, où les migrants en situation irrégulière démunis peuvent demander le remboursement des coûts de certains traitements uniquement (voir ci-dessus), il peut être difficile pour les professionnels de santé de savoir si quelqu'un peut prétendre au remboursement. Les médecins et les hôpitaux peuvent être réticents à soigner des patients en situation irrégulière en raison de systèmes bureaucratiques complexes pour les remboursements.

- Les villes d'*Eindhoven*, *Amsterdam*, *Nijmegen* et *Utrecht* contribuent au financement d'ONG locales qui, en plus de prendre en charge les frais médicaux des migrants en situation irrégulière, certifient l'éligibilité des migrants au remboursement et leur fournissent une note de confirmation à présenter aux hôpitaux et aux médecins.⁹⁴

Encadré 15 : Réglementations régionales élargissant les droits des migrants en situation irrégulière aux soins médicaux

Les gouvernements régionaux en Europe ont souvent le pouvoir d'adopter des réglementations et des législations qui peuvent effectivement étendre les droits des migrants en situation irrégulière au niveau régional, une option souvent non disponible pour les municipalités qui ne disposent que de prérogatives de mise en œuvre, d'organisation et d'administration de la prestation des services de santé. Plusieurs gouvernements régionaux en Europe ont en effet adopté des réglementations étendant les droits des migrants en situation irrégulière aux soins médicaux. C'est le cas pour plusieurs « Communautés autonomes » espagnoles qui, en réponse à une réforme nationale de 2022 du système de santé espagnol restreignant sévèrement l'accès aux soins médicaux pour les migrants en situation irrégulière, ont approuvé des réglementations qui étendaient de nouveau les droits des migrants au niveau régional. Dans certaines régions, y compris en Andalousie et en Catalogne, les réglementations locales ont rétabli l'égalité d'accès aux soins médicaux avec les ressortissants espagnols pour tous les migrants, quel que soit leur statut migratoire. En Catalogne, la Communauté autonome (« *Generalitat* ») a approuvé plusieurs réglementations qui reliaient l'accès aux services de santé universels à l'inscription auprès des greffiers communaux (« *padrón* ») des villes catalanes, plutôt qu'au statut d'immigration. De même, en Italie, plusieurs régions, y compris la région des Pouilles, ont approuvé la législation régionale permettant aux migrants en situation irrégulière de s'enregistrer auprès de médecins généralistes locaux. Les régions italiennes ont également conclu un accord avec le gouvernement italien afin d'adopter une législation dans chaque région permettant l'enregistrement auprès des pédiatres des enfants migrants en situation irrégulière.⁹⁵ En Suède, au moins six régions ont saisi l'opportunité, offerte par une loi nationale, d'étendre l'accès aux services de santé des migrants en situation irrégulière au même niveau que celui des ressortissants suédois.⁹⁶

4.5 Accès aux écoles, à l'éducation et à la formation

Bien qu'ils soient autorisés par le droit international des droits de l'homme à aller à l'école et à accéder à l'éducation, les enfants migrants en situation irrégulière en Europe peuvent rencontrer plusieurs obstacles se mettant en travers de leur scolarisation et de leur fréquentation effective de l'école. L'un de ces obstacles porte sur les démarches d'inscription exigeant des documents que les migrants en situation irrégulière ne sont pas en mesure de produire (comme une preuve de résidence ou un numéro de sécurité sociale). D'autres obstacles sont liés à la crainte des élèves d'être identifiés, ainsi que leur famille, par les autorités chargées de l'immigration lorsqu'ils fréquentent des écoles publiques. Par ailleurs, les élèves en situation irrégulière ne peuvent pas recevoir d'aide de l'État pour les coûts liés à leur éducation, et en pratique, un grand nombre d'entre

eux en situation précaire sont dans l'impossibilité de se payer les livres, les repas à l'école, le transport vers l'école, la participation à des voyages scolaires, etc. Dans certains pays, tous les enfants ne peuvent pas fréquenter l'école publique gratuitement. Selon la façon dont elles sont financées, les écoles locales peuvent ne pas être remboursées pour les coûts liés à leurs élèves en situation irrégulière, car ces derniers ne figurent peut-être pas dans les chiffres officiels de la population scolaire ; les administrateurs de l'école peuvent donc se montrer réticents à accepter des élèves en situation irrégulière. Les élèves en situation irrégulière peuvent ne pas être en mesure de passer les examens officiels et de recevoir leur diplôme de fin d'études. Les migrants en situation irrégulière non scolarisés ne sont généralement pas autorisés à participer aux programmes d'éducation, de formation, de formation professionnelle ou d'apprentissage de la vie (y compris des cours de langue), tout en étant aussi officiellement exclus du marché du travail. Leurs qualifications scolaires ou professionnelles obtenues dans leur pays d'origine pourraient ne pas être reconnues dans leur pays de destination. Les programmes professionnels et de formation pourraient également être hors de portée pour les adolescents en âge d'être scolarisés, car ils sont souvent assimilés à du travail. Les autorités municipales compétentes en matière d'administration des écoles sur leur territoire peuvent faciliter l'accès effectif à l'éducation des enfants en situation irrégulière en surmontant bon nombre des obstacles qu'ils rencontrent.

Raisons pour lesquelles les autorités locales s'impliquent

- Fournir un accès à l'école (en particulier à l'école primaire) à toute personne, quel que soit son statut migratoire, fait l'objet du droit universel à l'éducation, fermement reconnu par le droit international des droits de l'homme. Les autorités à tous les niveaux sont tenues de respecter et de faire appliquer ce droit.
- Les autorités locales ont des obligations légales nationales de diligence envers la population juvénile, quel que soit le statut migratoire d'un enfant.
- L'accès à l'école contribue à empêcher des situations de comportement anti-social juvénile, comme la délinquance juvénile, les inégalités et l'exclusion sociale.
- Sur le plus long terme, les enfants ont plus de chance d'obtenir un titre de séjour ordinaire pour leur pays de résidence irrégulière, une intégration précoce est donc bénéfique.
- Cela peut être plus rentable pour les écoles de résoudre les problèmes administratifs liés à la présence dans les écoles locales d'élèves en situation irrégulière et de prendre en charge les coûts connexes pour les écoles et les élèves. Par exemple, le remboursement effectué aux établissements d'enseignement locaux des frais qui ne sont pas remboursés par les programmes nationaux soutient la durabilité des budgets scolaires. La prise en charge des frais de voyages scolaires pour les élèves en situation irrégulière qui ne peuvent pas les assumer, par exemple, permet à l'administration de l'école d'organiser le voyage plus efficacement.

- L'accès aux programmes éducatifs et de formation qui complètent le système d'éducation ordinaire offert par les autorités locales pourrait avoir un impact positif crucial sur la vie des migrants en situation irrégulière, y compris les adolescents habituellement inscrits dans les écoles ordinaires mais exclus des stages et autres formations professionnelles ainsi que les adultes ayant des besoins éducatifs particuliers, *par ex.* par rapport aux compétences linguistiques.

Contexte juridique et politique

- Le droit de toute personne (quel que soit son statut migratoire), et des enfants en particulier, à l'éducation est un droit de l'homme fermement reconnu par plusieurs traités internationaux des droits de l'homme, y compris par l'art.13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; l'art. 23 et 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant ; l'art. 2 du Protocole 1 de la Convention européenne des droits de l'homme ; et l'art. 14 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.⁹⁷
- Le Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies, dans le cadre de l'objectif visant à fournir aux migrants un accès à des services de base (Objectif 15), inclut un point de décision pour : « *Fournir une éducation de qualité, inclusive et équitable aux enfants et aux jeunes migrants, et faciliter l'accès aux opportunités d'apprentissage tout au long de la vie, notamment en renforçant les capacités des systèmes éducatifs et en facilitant l'accès non discriminatoire au développement de la petite enfance, à l'instruction formelle, aux programmes d'éducation non formelle pour les enfants pour lesquels le système formel est inaccessible, la formation en cours d'emploi et professionnelle, l'enseignement technique et la formation linguistique, ainsi qu'en favorisant les partenariats avec toutes les parties prenantes qui peuvent appuyer ces efforts* » (par. 31, let. F).
- Les Principes et lignes directrices concernant la protection des droits humains des migrants en situation de vulnérabilité développés par l'HCDH des Nations Unies avec le Groupe mondial sur la migration recommandent que les États et autres parties prenantes « *développent des procédures, des mécanismes et des partenariats pour assurer que tous les enfants migrants bénéficient d'un accès effectif à une éducation adéquate et appropriée à tous les niveaux, y compris la petite enfance, l'enseignement primaire, qui seront gratuits et obligatoires, l'enseignement secondaire et supérieur, ainsi que la formation professionnelle et linguistique, sur un pied d'égalité avec les ressortissants nationaux* », et que les autorités doivent « *établir des pare-feu contraignants et efficaces entre les écoles et les autres prestataires de services éducatifs d'un côté, et les autorités chargées de l'application des lois sur l'immigration de l'autre. Informez les administrateurs, les enseignants et les parents qu'ils ne sont pas tenus de signaler ou de communiquer des données sur le statut régulier ou irrégulier des élèves ou de leurs parents.* »⁹⁸
- Dans la législation de l'UE, des dispositions spécifiques sur l'accès à l'éducation pour les enfants en situation irrégulière ne sont fournies qu'en relation avec les enfants

dont l'expulsion a été repoussée, et exigent qu'il soit fourni « *un accès au système éducatif de base aux mineurs en fonction de la durée de leur séjour* » (Art. 14, par. 1, Directive Retour).

- La législation nationale des 23 pays de l'UE donne le droit aux mineurs en situation irrégulière à suivre l'enseignement obligatoire (soit explicitement, soit implicitement, via l'obligation pour tous les enfants d'aller à l'école). Dans les autres États membres,⁹⁹ toutefois, la législation nationale n'autorise pas les enfants migrants en situation irrégulière à aller à l'école, et en pratique, la décision de les admettre est laissée à la discrétion de chaque école.¹⁰⁰
- La politique d'éducation est généralement une compétence nationale, mais les autorités locales sont souvent responsables de la gestion pratique des écoles sur leur territoire. Elles jouent par conséquent un rôle crucial en facilitant l'accès effectif à l'éducation pour les migrants en situation irrégulière.
- La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe a recommandé que les États membres garantissent l'accès à l'éducation préscolaire, primaire et secondaire aux enfants en situation irrégulière dans les mêmes conditions que les ressortissants du pays hôte ; et qu'ils s'assurent que les démarches pour l'inscription à l'école ne nécessitent pas de documents liés au statut migratoire que les migrants en situation irrégulière ne peuvent se procurer.¹⁰¹

Qu'est-ce qui peut être fait par les autorités locales ?

Donner des instructions aux écoles locales de mettre en place des modalités d'inscription n'exigeant pas de documents que les migrants en situation irrégulière ne peuvent pas fournir

Pour permettre l'inscription dans les écoles locales des enfants en situation irrégulière, les autorités locales chargées de l'administration des écoles sur leur territoire ne doivent pas exiger la production d'un titre de séjour valide ou d'autres documents que les familles et les enfants en situation irrégulière ne peuvent pas leur fournir (notamment une adresse fixe, une résidence officielle dans les registres municipaux ou des numéros de sécurité sociale).

- Avant la publication de directives nationales sur les modalités d'inscription des enfants en situation irrégulière, les villes italiennes de *Turin*, *Florence* et *Gênes* ont publié des ordonnances locales donnant des instructions aux responsables des jardins d'enfants gérés par les municipalités de ne pas demander de documents relatifs à une résidence régulière au moment de l'inscription.¹⁰²
- La ville de *Barcelone* applique de la flexibilité pour l'inscription des migrants en situation irrégulière dans son registre municipal (*padrón*) et encourage activement l'inscription des migrants en situation irrégulière. Ensuite, l'inscription au *padrón* est

devenue la seule condition essentielle pour que les enfants en situation irrégulière puissent accéder aux écoles municipales, sans avoir à montrer d'autres documents.

- Tout comme Barcelone, la décision de la ville de *Madrid* de délivrer des « cartes civiques » municipales aux migrants en situation irrégulière inscrits au registre municipal de la ville (voir la Section 5.2) permet aux enfants en situation irrégulière de s'inscrire à l'école locale en présentant cette carte municipale.

Donner des instructions aux écoles pour qu'elles s'abstiennent de signaler les élèves en situation irrégulière aux autorités chargées de l'application des lois sur l'immigration (« pare-feu »)

Lorsque la loi nationale ne fournit pas clairement une « mesure pare-feu » empêchant les enseignants et le personnel scolaire de communiquer les détails des élèves en situation irrégulière, les autorités locales peuvent donner des instructions aux écoles locales et à leurs employés pour qu'ils ne signalent pas les élèves en situation irrégulière et les membres de leur famille.

Allouer des ressources financières afin de couvrir les frais scolaires pour les élèves en situation irrégulière

Lorsque les écoles ne reçoivent pas de remboursements provenant des fonds nationaux pour les coûts liés aux élèves en situation irrégulière (qui ne figurent pas dans les chiffres officiels), les municipalités peuvent faire des réserves de budget pour couvrir ces dépenses, soutenir les coûts scolaires, et donc éviter les réticences à accepter les élèves en situation irrégulière.

- La ville de *Gand* a défini un « fonds social pour les écoles », une réserve de budget destinée à couvrir les factures scolaires impayées des enfants de famille démunie et vulnérable, y compris les enfants en situation irrégulière.
- Dans la municipalité de *Saint-Nicolas* en Belgique, un fonds de solidarité a été mis en place pour soutenir les écoles dans leur gestion de projets spéciaux en faveur des élèves en situation irrégulière. Toutes les écoles collectent des fonds (via des événements comme les fêtes scolaires) et contribuent à un fonds général afin de pouvoir se soutenir mutuellement.¹⁰³

Prise en charge des frais de scolarité des élèves (comme les livres, le transport et les repas pris à l'école)

Les élèves en situation irrégulière sont généralement exclus des aides financières de l'État pour les frais liés à leur scolarité, y compris les livres, le transport et les repas pris à l'école. Étant donné que les migrants en situation irrégulière ne peuvent pas officiellement travailler, les familles des élèves peuvent souvent être démunies et

incapables de supporter ces coûts, ce qui en pratique empêche l'accès à l'école. Les municipalités peuvent allouer des ressources financières pour prendre en charge les frais des migrants, ou pour apporter un soutien aux écoles et autres organisations en couvrant les frais des élèves migrants.

- La ville d'*Amsterdam* a financé une ONG locale (« *Leren Zonder Papieren* », ou Apprendre sans papiers) qui apporte un soutien financier aux familles des enfants en situation irrégulière pour les coûts liés à la scolarité, y compris le matériel scolaire, les vêtements de sport et les frais des voyages scolaires.¹⁰⁴
- La ville de *Gand* fournit un transport public gratuit vers l'école à tous les élèves, y compris ceux en situation irrégulière, en remboursant les coûts d'une « *carte de bus* » (« *bus pass* »). Pour permettre aux élèves en situation irrégulière d'obtenir la carte, la ville permet aux assistantes sociales au sein de l'école de demander la carte au nom des élèves auprès du Service municipal de politique d'asile et des réfugiés, qui en retour demande les cartes pour le bus auprès de la société de transport locale. Cette dernière délivre les cartes à l'école, qui les remet ensuite aux élèves.

Inclusion des migrants en situation irrégulière dans les services éducatifs pour adultes, les classes de langue, les programmes professionnels et de formation proposés par les autorités locales en dehors du système éducatif ordinaire.

Les municipalités offrent souvent toutes sortes d'opportunités éducatives en plus du système éducatif. Ces programmes s'adressent souvent à des personnes en dehors de l'enseignement ordinaire, particulièrement les adultes et/ou les étrangers qui n'ont pas reçu d'éducation officielle dans leur pays de résidence, ou qui ont des besoins d'éducation particuliers, *par ex.* en rapport avec les compétences linguistiques. Ces programmes peuvent offrir une éducation cruciale aux migrants en situation irrégulière, particulièrement les adultes qui ont passé l'âge d'être scolarisés, qui ne sont pas sur le marché du travail officiel et n'ont peut-être pas de compétences suffisantes dans la langue locale.

- Un consortium de la ville de *Barcelone* avec la Communauté autonome de *Catalogne* propose des cours complémentaires « Éducation des adultes » pour les adultes qui n'ont pas pu avoir accès à une éducation de bonne qualité, ceux qui ont abandonné l'école ou les migrants qui n'ont pas reçu d'éducation en Espagne et qui ont besoin d'apprendre la langue. Ces cours sont ouverts aux migrants en situation irrégulière, tant qu'ils peuvent montrer un passeport (voir aussi l'encadré 18).

Les municipalités proposent également des services éducatifs complémentaires qui ciblent les besoins éducatifs spécifiques des migrants.

- La ville de *Barcelone* finance un réseau d'ONG (« entités sociales ») en vue de proposer aux migrants, quel que soit leur statut, des programmes dans la sphère de

l'éducation, y compris des cours de formation et des classes en catalan et en espagnol. Le réseau fournit aussi des conseils juridiques sur la façon d'obtenir une reconnaissance des qualifications obtenues à l'étranger. Le centre SAIER de Barcelone (voir l'encadré 7) informe les migrants en situation irrégulière sur les opportunités d'accès aux services éducatifs et de formation proposés par la ville.

Encadré 16 : Le « projet Rossinyol » en Catalogne

Environ 25 municipalités en Catalogne ont rejoint un projet de « mentorat » innovant, dirigé par les universités catalanes et visant à développer les interactions entre les enfants migrants et les élèves des universités locales. Le programme met en relation des étudiants universitaires avec des enfants migrants et réfugiés dans les écoles primaires et secondaires, y compris les enfants en situation irrégulière. Les mentors et les mentorés se rencontrent une fois par semaine après l'école pendant au moins sept mois. Il est attendu des mentors qu'ils aident les enfants migrants à pratiquer la langue catalane, mais aussi à découvrir la ville et les activités de loisirs et culturelles qu'elle propose. Le programme devrait développer des attentes éducatives plus élevées pour les enfants, les aider à apprendre à s'orienter dans le nouveau contexte éducatif et développer leur sentiment d'appartenance à la ville. Il vise finalement à traiter les problèmes sociaux auxquels font face les enfants migrants récemment arrivés, comme l'inégalité et l'exclusion sociale. Le programme est basé sur une « approche à double bénéfice », parce qu'il vise aussi à améliorer les compétences inter culturelles des étudiants universitaires afin de les aider dans le futur en tant que professionnels dans une société diversifiée. Les autorités locales et les universités participantes ne demandent pas le statut migratoire des enfants qui s'inscrivent au programme. Au contraire, eux et leur famille sont invités à s'inscrire selon un ensemble de critères (*c'est-à-dire* si l'enfant serait le premier de sa famille à aller à l'université, si c'était le cas ; s'il lui manquait un environnement bienveillant ; etc.).¹⁰⁵

Partie 5 Guide sur les pratiques visant à éliminer les obstacles d'ordre général à l'accès aux services

Dans cette section, plutôt que d'aborder un domaine spécifique des prestations de services, ce guide examine les initiatives locales visant à surmonter les obstacles d'ordre général qui empêchent les migrants en situation irrégulière d'avoir accès à n'importe quel type de prestation de services, y compris les services mentionnés précédemment. Les pratiques présentées dans cette section peuvent par conséquent être essentielles pour surmonter les obstacles d'ordre général, y compris l'absence de documents des migrants et leur peur des autorités, et la méconnaissance générale par les nouveaux arrivants de leurs droits, de la langue locale et des services offerts au niveau local.

5.1 Sensibilisation des migrants à leurs droits et orientation des nouveaux arrivants

L'une des principales difficultés pour garantir l'accès effectif aux services proposés est de s'assurer que les utilisateurs finaux connaissent les services auxquels ils peuvent avoir accès dans la ville. Quelle que soit l'existence dans la loi et la pratique des opportunités pour les migrants en situation irrégulière d'avoir accès à un service, les migrants en situation irrégulière et particulièrement les nouveaux venus sans connaissances de la société hôte et de la langue locale, peuvent souvent ne pas être au courant de ces opportunités et craindre d'interagir avec les autorités locales. Dans la Section 4.1, ce guide a traité des conseils juridiques en matière d'immigration. La présente section examine plutôt les initiatives visant à fournir des informations plus larges aux nouveaux arrivants, quel que soit leur statut migratoire, sur leurs droits et obligations dans la ville et la société locale, et l'accès aux services de base.

Encadré 17 : Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies portant sur l'accès aux informations pour les migrants

Le Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies a défini un objectif pour « fournir des informations précises et opportunes à toutes les étapes de la migration » (Objectif 3), et les États membres des Nations Unies se sont engagés à « fournir aux migrants nouvellement arrivés des informations ciblées, adaptées au genre, adaptées aux enfants, accessibles et complètes ainsi que des conseils juridiques sur leurs droits et obligations, y compris sur le respect des lois nationales et locales, l'obtention de permis de travail et de titres de séjour, les ajustements de statut, l'enregistrement auprès des autorités, l'accès à la justice pour porter plainte contre les violations des droits, ainsi que sur l'accès aux services de base ».

Plusieurs initiatives des autorités locales peuvent faciliter l'orientation des migrants et leur fournir les informations pertinentes sur leurs droits, leurs opportunités et leurs obligations.

Proposer des cours d'orientation et de langue aux nouveaux arrivants, quel que soit leur statut

Les municipalités peuvent offrir des programmes d'orientation aux nouveaux arrivants pour les aider à se familiariser avec la société locale et comprendre leurs opportunités et leurs obligations dans la ville. Les cours d'orientation se concentrent sur des informations pratiques, par exemple comment inscrire les enfants à l'école, avoir accès aux hôpitaux locaux ou signaler un délit, mais ils fournissent aussi des informations sur les services spéciaux proposés aux migrants en situation irrégulière, y compris les conseils juridiques. Ces cours peuvent être ouverts à tous les migrants, quel que soit leur statut.

- La ville espagnole d'*Olot* propose aux migrants (en situation régulière et irrégulière) la possibilité de s'inscrire à un « programme de bienvenue ». Les fonctionnaires interrogent les migrants lorsqu'ils s'inscrivent au registre municipal local (qui est ouvert aux migrants en situation irrégulière) et les informent sur la ville et les services publics disponibles au niveau local et qui sont pertinents quant à la situation personnelle et familiale du migrant. Les migrants se voient ensuite offrir la possibilité de participer à deux cours de 10 sessions (pour un total de 30 heures) sur les services sociaux, les aspects culturels, le marché du travail et la législation en matière d'immigration. Le programme propose aussi un cours de base en catalan et en espagnol (90 heures pour un niveau A1 ou A2), et une certification de la municipalité et du gouvernement catalan, car la formation linguistique est considérée comme un outil essentiel pour s'orienter dans la communauté locale.¹⁰⁶
- Pendant quelques temps, la ville de *Gand* a financé une ONG locale, *Intercultureel Netwerk Gent*, en vue d'offrir des cours d'orientation intensifs appelés « Vivre ensemble et orientation » aux migrants en situation irrégulière. Les cours étaient structurés autour de sessions thématiques fournissant des informations essentielles sur diverses questions pertinentes pour les migrants en situation irrégulière, y compris des informations sur le retour (volontaire ou forcé), l'aide juridique, les procédures d'obtention d'un titre de séjour, les services sociaux locaux, l'accès aux activités culturelles et de loisirs et l'inscription des enfants à l'école. Les cours étaient donnés à de petits groupes, dans la langue maternelle des migrants, et se sont déroulés périodiquement sur quelques semaines.¹⁰⁷

Par le biais de son centre SAIER (voir l'encadré 7), la ville de *Barcelone* offre des cours de langue en espagnol et en catalan (voir l'encadré 8) ; une orientation pour l'insertion professionnelle ; des formations ; la fourniture d'informations sur l'accès au logement ; la validation des diplômes et permis étrangers ; des informations sur la façon d'accéder aux services éducatifs et aux cours de langue ; une aide aux retours

volontaires ; et des informations sur l'accès à la protection sociale pour certaines catégories de migrants socialement vulnérables et en situation irrégulière.

Encadré 18 : Classes de langue pour les migrants en situation irrégulière à Barcelone

La ville de Barcelone, dans sa stratégie sur les migrants en situation irrégulière (voir la section 2.1), a pris un engagement garantissant l'accès à l'apprentissage des langues aux personnes en situation irrégulière qui sont inscrites au registre municipal (*padrón*). Le conseil municipal vise à fournir aux immigrants un accès à l'apprentissage des langues à partir du moment où ils arrivent et quel que soit leur statut migratoire

Barcelone autorise les migrants en situation irrégulière à avoir accès à de nombreux cours de catalan et d'espagnol proposés par la municipalité : ceux-ci incluent l'accès aux cours (gratuits pour l'apprentissage initial) offerts par le *Barcelona Language Normalisation Consortium* ; les cours sont spécifiquement conçus pour les migrants et également destinés à donner des informations sur la ville et la société locale. Par ailleurs, la municipalité contribue au financement d'un réseau d'ONG (« *Coordinadora de la llengua* ») qui propose des cours d'espagnol et d'alphabétisation pour les étrangers. Pour finir, les migrants en situation irrégulière peuvent aussi avoir accès à des cours « d'éducation pour adulte » (y compris des classes de langue) offerts par un consortium de la ville de *Barcelone* avec la Communauté autonome de *Catalogne*.¹⁰⁸

L'offre de cours dans la langue locale est un service important pour lutter contre la marginalisation des locuteurs non natifs. Comme la stratégie de Barcelone l'indique, « *la connaissance des langues officielles de Barcelone est essentielle pour assurer que les immigrants peuvent profiter de meilleures opportunités professionnelles, éducatives, relationnelles et sociales* ». En outre, en Espagne, la connaissance des langues locales est un facteur important pour l'obtention d'une régularisation, car les migrants qui montrent des liens sociaux particuliers avec le pays peuvent régulariser leur statut via l'institut juridique national de l'« *Arraigo social* » après avoir vécu un certain temps dans le pays et satisfait à d'autres exigences

Mener des campagnes d'information et des activités de sensibilisation ciblant les migrants en situation irrégulière

Il est essentiel d'atteindre les communautés de migrants pour s'assurer qu'un service proposé par les autorités locales est connu et compris par les migrants qui interagissent le moins avec les autorités. Souvent, la fourniture d'un service spécifique doit s'accompagner d'une campagne d'informations spécifique ou d'autres activités de

sensibilisation, afin de s'assurer que le service est utilisé. Plusieurs exemples d'activités de sensibilisation spécifiques sont proposés dans les sections pertinentes de ce guide (voir, par exemple, les activités de sensibilisation d'Amsterdam sur le signalement de délits décrites dans la Section 4.3). Dans d'autres cas, les initiatives locales visent à sensibiliser plus largement les migrants sur leurs droits.

- En 2012, la ville d'*Utrecht* a mené une campagne d'informations ciblant la population locale de migrants en situation irrégulière. La municipalité a distribué des brochures intitulées « *Sans papiers, pas sans droits* », qui fournissaient des informations sur les droits des migrants en situation irrégulière.
- La ville de *Madrid* (suite aux réformes nationales du système de santé espagnol qui ont eu un impact sur l'accès aux soins des migrants en situation irrégulière) a mené les campagnes publiques « *Madrid sí cuida* » (« Madrid s'occupe de vous »). La campagne fournissait des informations aux migrants en situation irrégulière sur leurs moyens d'accéder aux soins médicaux dans la ville et sur la façon de signaler et de demander de l'aide si l'accès aux soins leur était refusé à tort, et encourageait tous les migrants à s'inscrire auprès des centres de santé locaux.¹⁰⁹
- Le maire de *Londres* a soutenu la publication et la diffusion d'un dépliant informant les migrants en situation irrégulière sur la façon d'accéder aux soins primaires et de s'enregistrer auprès d'un médecin généraliste à Londres. La campagne visait à lutter contre le manque de sensibilisation des migrants et des professionnels aux droits des migrants, à accroître les enregistrements auprès des médecins généralistes et à éviter que les migrants ne soient refoulés à tort.¹¹⁰
- Dans le domaine de l'éducation, le maire de *Londres*, en coopération avec les organisations de la société civile, a aussi mis au point un guide pour les jeunes Londoniens ayant un « statut de citoyenneté précaire », expliquant comment leur statut migratoire pourrait avoir un impact sur leur capacité à accéder à l'enseignement supérieur. Le maire a développé un portail Web où les jeunes Londoniens peuvent avoir accès au guide ainsi qu'à des informations sur l'obtention d'un soutien juridique pour accéder aux facultés et aux universités.¹¹¹

Offrir des formations et des conseils aux fonctionnaires et aux prestataires de services sur les droits des migrants en situation irrégulière

Les autorités municipales peuvent mettre au point des formations et des conseils destinés à leurs employés et partenaires sur les droits des utilisateurs en situation irrégulière, et sur la façon de les aider à avoir accès efficacement aux services. Ces pratiques sont particulièrement importantes dans des contextes où il existe des idées fausses largement répandues sur les droits des migrants en situation irrégulière, comme en période de changement législatif ou lorsqu'une réglementation locale diffère des normes nationales.

- L'unité de santé locale de la province de *Bari* (Italie) a distribué des lettres internes à tous les prestataires de santé locaux expliquant que les migrants en situation irrégulière sur le territoire de la province doivent être autorisés à accéder aux services médicaux et à l'enregistrement auprès d'un médecin généraliste. Ceci faisait suite à la législation régionale dans la région des Pouilles qui prolongeait l'accès aux soins au-delà des normes nationales (voir l'encadré 15).¹¹²
- La ville de *Barcelone*, avec la Communauté autonome de Catalogne, a adopté une série d'initiatives afin de remédier à l'incompréhension généralisée parmi les prestataires de soins médicaux concernant les droits des migrants en situation irrégulière aux soins médicaux en vertu de la législation régionale (voir l'encadré 15).¹¹³ Pour s'assurer que les migrants en situation irrégulière ne se voient pas refuser à tort l'accès aux soins à Barcelone, la municipalité a organisé des sessions de formation pour les employés des centres de santé locaux et des campagnes d'informations ciblant les professionnels de santé et les utilisateurs des services sur les droits des migrants en situation irrégulière en vertu des réglementations régionales ; elle a préparé et diffusé des dépliants informatifs sur les exigences et les démarches à suivre pour accéder aux soins ; et elle a coopéré avec des ONG locales dans l'identification des cas de refus de soins inappropriés, afin de résoudre les cas individuels, d'identifier des centres de santé non conformes et de promouvoir la formation.¹¹⁴

5.2 Faciliter l'accès aux documents et délivrer des « cartes civiques » locales donnant accès aux services

Détenir un document d'identification est un problème particulièrement critique pour les migrants en situation irrégulière et pour les enfants qui sont nés à l'étranger de parents sans statut migratoire régulier. Les migrants en situation irrégulière peuvent être empêchés d'obtenir une carte d'identité, un certificat de naissance et d'autres documents d'identification parce qu'ils ne disposent pas des précédents documents ou parce qu'ils craignent de s'adresser aux autorités à cause du risque d'être signalés puis expulsés. L'absence de documents prouvant l'identité est un obstacle à l'accès à tous les services qui nécessitent l'identification de ceux qui souhaitent bénéficier d'une prestation. Par conséquent, les pratiques permettant la délivrance de ces documents peuvent faciliter l'accès à une gamme plus large de services de base.

Encadré 19 : Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies concernant les documents des migrants

Dans le Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies, les États membres des Nations Unies se sont engagés à « s'assurer, via des mesures appropriées, que les migrants reçoivent des documents appropriés et des documents de registre civil,

comme des certificats de naissance, de mariage et de décès, à tous les stades de la migration, afin de permettre aux migrants d'exercer effectivement leurs droits humains » (par. 20). Parmi les actions envisagées pour respecter cet engagement, les États membres des Nations Unies proposent de : « Examiner et réviser les exigences sur la preuve de la nationalité dans les centres de prestation de services afin de s'assurer que les migrants sans preuve de nationalité ou d'identité légale ne sont pas empêchés d'accéder aux services de base ni privés de leurs droits humains » (par. 20, let. g).

Le Pacte mondial mentionne ensuite le rôle des autorités locales, confirmant ainsi le rôle central des pratiques adoptées par les municipalités dans la délivrance de documents cruciaux, y compris les « cartes d'inscription ». Le Pacte mondial (par. 20, let. g) propose en effet de s'appuyer « sur les pratiques existantes au niveau local qui facilitent la participation à la vie de la communauté, comme une interaction avec les autorités et l'accès aux services pertinents, via la délivrance de cartes d'inscription à toutes les personnes vivant dans une municipalité, y compris les migrants, qui contiennent des informations personnelles de base, tout en ne constituant pas de droits de citoyenneté ou de résidence ».

Délivrance de certificats de naissance aux enfants nés avec un statut migratoire irrégulier

Les migrants en situation irrégulière peuvent rencontrer de sérieuses difficultés pour obtenir un certificat de naissance pour leurs nouveau-nés. Les migrants qui sont « sans papiers » pourraient être tenus de présenter des documents d'identité lorsqu'ils enregistrent leur bébé. Les migrants en situation irrégulière peuvent craindre de s'adresser aux autorités au risque d'être identifiés, surtout dans les pays où les fonctionnaires sont tenus de les signaler aux autorités chargées de l'immigration.

L'enregistrement des naissances est un droit fondamental reconnu par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 24, par 2) et la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 7). Par ailleurs, l'absence d'enregistrement de la naissance a de lourdes répercussions sur la jouissance par les enfants d'un certain nombre de droits humains, en particulier en relation avec la protection, la nationalité et l'accès à des services sociaux, de santé et d'éducation de base.¹¹⁵ Plusieurs villes en Europe ont donc adopté des pratiques visant à surmonter les difficultés pratiques de l'enregistrement des enfants des migrants en situation irrégulière. Celles-ci incluent d'adapter les démarches d'enregistrement aux conditions spécifiques des migrants en situation irrégulière qui ne disposent pas des documents pertinents : par exemple, l'adoption de pratiques n'exigeant pas les détails spécifiques des parents, ou la suppression des démarches ne pouvant pas être effectuées par les migrants sans papiers et sans domicile fixe.

- La ville de *Gand*, par exemple, accepte l'enregistrement dans la municipalité où l'enfant a vu le jour (au lieu de la municipalité de résidence, comme c'est généralement la règle). Dans ces cas, les employés municipaux sont tenus de ne pas demander de documents concernant l'immigration et le statut de résidence des parents.
- La ville de *Berlin* accepte les demandes d'enregistrement provenant des hôpitaux locaux où les enfants sont nés (plutôt qu'émanant des parents), accompagnés des dossiers n'affichant pas de détails personnels de la mère du nouveau-né.

Délivrance de « cartes civiques » donnant accès aux services

Inspirées par l'exemple des « cartes d'identité » municipales délivrées par plusieurs villes à travers les États-Unis (voir l'encadré 20), certaines municipalités européennes ont créé leurs propres « cartes civiques ». Tandis que les cartes d'identité municipales des États-Unis étaient destinées, entre autres choses, à fournir un substitut aux cartes d'identité nationales pour les migrants ne disposant pas de documents (ou qui seraient généralement réticents à montrer un passeport afin de ne pas afficher leur absence de statut régulier), les initiatives européennes n'ont jusqu'à présent pas offert de substitut à des fins d'identification (un passeport reste nécessaire pour obtenir une carte civique à Madrid, par exemple). L'intention a plutôt été de faciliter l'accès à certains services pour les détenteurs de carte, quel que soit leur statut migratoire.

Il existe plusieurs raisons pour que les municipalités mettent en place un programme de « cartes civiques » local. Si la carte est acceptée comme preuve d'identité ou de résidence dans la ville, cela peut ouvrir la porte à toutes sortes de services nécessitant une identification et une résidence locale (mais pas une preuve de titre de séjour régulier). Cela pourrait faciliter l'accès aux services essentiels offerts par la municipalité (par exemple, l'inscription aux écoles) et ses partenaires (par ex. les musées, comme à Paris, ou les banques, comme c'est souvent le cas aux États-Unis). De cette façon, les municipalités pourraient résoudre les obstacles administratifs, faciliter l'accès aux services, augmenter le sentiment d'appartenance à la communauté locale et favoriser la cohésion et l'inclusion sociales. Dans certains contextes nationaux (comme en Espagne), la possession de cartes civiques peut favoriser les régularisations de migrants qui peuvent ainsi montrer des liens avec la communauté locale via leur carte. Aux États-Unis, où les cartes locales peuvent être utilisées pour s'identifier auprès de la police locale ou pour ouvrir un compte bancaire, la délivrance des cartes d'identité a aussi été associée au besoin d'assurer une plus grande sécurité (voir l'encadré 20). Les cartes locales peuvent être délivrées aux migrants en situation irrégulière uniquement (comme à Barcelone ou à Madrid) ou à tous les résidents locaux, quel que soit leur statut migratoire (comme à Paris). Rendre cette carte disponible pour tous les résidents (et en faire le moyen d'accès à des services attrayants, comme des activités culturelles gratuites) est aussi une façon d'éviter une situation dans laquelle détenir une carte est la marque d'un statut migratoire irrégulier.

- En Espagne, où les migrants en situation irrégulière sont autorisés à s'inscrire aux registres municipaux (le *padrón*, voir l'encadré 6), les villes de *Madrid* et de *Barcelone* ont commencé à délivrer des « cartes de résidence locales » (*tarjetas* ou *documentos de vecindad*) pour démontrer, d'une manière fiable et immédiate, l'inscription des migrants à un registre local. Les cartes permettent donc un accès facile à tous les services liés à l'inscription, y compris les services sociaux locaux, les soins médicaux, l'éducation, la formation linguistique et les activités culturelles et sportives proposées par la ville. La carte est aussi utilisée pour montrer la résidence continue du détenteur dans la ville, ce qui pourrait faciliter sa régularisation en Espagne. À Barcelone, le *documento de vecindad* délivré par la municipalité vise également à fournir aux migrants un document constatant leur intégration particulière dans la ville (y compris, par exemple, des informations indiquant si le détenteur de la carte a suivi une formation linguistique, dispose d'un revenu ou a une famille dans la ville), ce qui pourrait les aider à contrecarrer une expulsion. Les cartes locales n'agissent pas en tant que substitut aux cartes d'identité officielles, et en effet, un document d'identification officiel est nécessaire pour s'enregistrer.¹¹⁶
- La ville de Paris a adopté la « *Carte citoyenne/citoyen de Paris* » qui peut être demandée par toute personne résidant à Paris, « *sans conditions se rapportant à la nationalité* » et est automatiquement délivrée à tout étudiant inscrit dans une institution à Paris. La carte citoyenne de Paris permet principalement à son détenteur d'avoir accès à des activités et à des services culturels et communaux (*par ex.* des événements culturels, un accès aux bibliothèques, aux formations) proposés gratuitement dans la capitale française, et ne se substitut pas à une carte d'identité.¹¹⁷ La carte a été en partie inspirée par la carte de la ville de New York (voir l'encadré 20), et a été présentée dans une stratégie adoptée suite aux attaques terroristes de Paris afin d'accroître le sentiment d'appartenance à la ville et de réduire la ségrégation des groupes sociaux les plus marginalisés, y compris les migrants en situation irrégulière.

¹¹⁸

Encadré 20 : Cartes d'identité municipales aux États-Unis - la carte IDNYC

- Plusieurs villes aux États-Unis (dont New York, Los Angeles, San Francisco, Chicago et Washington DC, ainsi que des villes plus petites comme New Haven) ont adopté des « cartes d'identité municipales » pour leurs résidents et autorisé les migrants en situation irrégulière à recevoir ces cartes. Les cartes d'identité municipales répondent à plusieurs objectifs et résultent initialement du besoin d'assurer une plus grande sécurité des communautés locales. Les villes américaines visaient à surmonter la crainte des migrants d'être identifiés comme ayant un statut migratoire irrégulier lorsqu'ils s'adressent aux autorités. L'un des principaux objectifs des municipalités était de permettre aux migrants en situation irrégulière de se faire connaître auprès de la police et des professionnels médicaux, afin de pouvoir aider à prévenir et identifier la délinquance et améliorer

l'aide médicale. Les cartes constituent en effet une autre forme d'identification pour les migrants en situation irrégulière, qui peuvent les utiliser pour s'identifier auprès de la police lorsqu'ils signalent un délit, ou pour ouvrir un compte bancaire. Cela a permis de lutter contre le phénomène des vols subis par les migrants qui, n'ayant pas de compte bancaire, étaient connus pour transporter d'importantes sommes d'argent les jours de paie. Contrairement aux passeports, les cartes d'identité municipales ne transmettent aucune information sur le pays d'origine de la personne et ne sous-entendent rien sur le statut juridique.¹²⁰

La ville de New York a développé le programme des cartes d'identité municipales le plus vaste des États-Unis avec l'adoption de la carte « IDNYC ». ¹²¹ En août 2016, la ville avait délivré plus de 863 464 cartes. Parmi les facteurs du succès de la carte IDNYC de New York, on peut citer :

- Le développement de partenariats avec divers acteurs publics et privés, y compris la police locale (NYPD), les banques, les hôpitaux et les musées. Via ces partenariats, l'administration de la ville s'est assurée que les partenaires accepteraient la carte IDNYC comme forme fiable d'identification, suffisante pour, par exemple, ouvrir un compte bancaire, signaler un délit ou s'enregistrer pour avoir accès aux services de santé. Dans ce but, la ville s'est engagée et a investi des ressources dans la production d'un document inviolable.
- Mettre la carte IDNYC à la disposition de tous les New Yorkais (pas seulement à celle des résidents en situation irrégulière) et attacher des avantages à la carte pour inciter à l'enregistrement de tous les résidents. La ville, par exemple, a attaché à la carte l'adhésion gratuite à une quarantaine d'institutions culturelles, des réductions dans les pharmacies ou pour de l'épicerie, et de nombreux autres avantages. La carte IDNYC s'est avérée populaire chez tous les New Yorkais. Elle n'est donc pas détenue uniquement par les personnes en situation irrégulière, évitant des situations où la possession d'une carte exposait les migrants en situation irrégulière à être repérés (ce qui aurait découragé l'utilisation de la carte).
- **Promouvoir la carte grâce à une forte sensibilisation et publicité.** Les activités de sensibilisation ont été cruciales pour déterminer la réussite du programme IDNYC et pour faire la publicité des avantages, à la fois pour les migrants et la population native.¹²²

5.3 Répondre à la peur des migrants en situation irrégulière d'être arrêtés sur les lieux des prestations de services

Les migrants en situation irrégulière peuvent craindre de s'adresser aux prestataires de services, ce qui dans les faits annule leur droit à avoir accès à un service (surtout lorsque

l'hésitation est justifiée par un risque réel d'être arrêté par les autorités chargées de l'immigration ou de leur être signalé). Ces migrants peuvent être particulièrement dissuadés de s'approcher des installations qui servent spécifiquement les migrants en situation irrégulière (par exemple, les centres d'informations sur les questions d'immigration, ou des hébergements, ou des cliniques pour les migrants en situation irrégulière), sauf s'ils sont convaincus que se rendre dans cet établissement ne les obligera pas à révéler leur statut d'immigrant aux autorités policières. Pour s'assurer du bon fonctionnement de la prestation de services aux migrants en situation irrégulière, il est par conséquent crucial d'instiller la confiance que les personnes en situation irrégulière ne seront pas arrêtées ou signalées. Les autorités locales peuvent établir des « pare-feu » empêchant la dénonciation des utilisateurs (voir la Section 3.3), informer les migrants de leur droit à avoir accès à un service sans risquer d'être arrêtés (voir la Section 5.1) et s'assurer que les autorités chargées de l'application de la loi sur l'immigration ne ciblent pas les établissements fournissant des services lorsqu'elles effectuent des patrouilles et des arrestations.

Le FRA a constaté que les « *identifications dans les institutions publiques ou à proximité, comme les écoles, les hôpitaux ou les tribunaux, ainsi que le signalement ou la communication des données à caractère personnel entre ces institutions et les autorités chargées de l'application des lois sur l'immigration peuvent créer une atmosphère générale de crainte parmi les migrants en situation irrégulière, les dissuadant d'avoir accès à ces institutions et portant ainsi atteindre de manière disproportionnée à leurs droits fondamentaux* ». ¹²³ Les lignes directrices de la FRA à l'attention des autorités chargées de l'application des lois sur l'immigration et portant sur les pratiques d'arrestation recommandent que les migrants en situation irrégulière ne doivent pas être arrêtés dans ou à côté des établissements médicaux, des écoles, des établissements religieux, des établissements fournissant les actes de naissance ou offrant des soins médicaux, des syndicats ou des entités proposant une aide juridique. ¹²⁴

Assurer que les établissements fournissant des services essentiels ne sont pas spécifiquement ciblés lors des activités de patrouilles et d'application des lois sur l'immigration.

Pour instiller la confiance et assurer la prestation effective des services pour les migrants en situation irrégulière, les municipalités dans le cadre de leurs compétences peuvent donner des instructions aux autorités policières de ne pas patrouiller ou arrêter (en dehors des objectifs de lutte contre la délinquance) les migrants demandant une aide médicale, éducative, juridique ou autre, dans ou à proximité des établissements visant à fournir ces services. Lorsque les autorités policières ne sont pas sous le contrôle de la municipalité, les autorités locales peuvent assurer la coordination et la médiation avec les autorités compétentes afin d'assurer que les activités de patrouille et d'application des lois sur l'immigration ne sont pas menées dans ou à proximité des établissements sus-mentionnés.

- La police locale d'*Amsterdam* a reçu des instructions de ne pas patrouiller autour de l'organisation locale (le « *Wereldhuis* ») qui fournit des conseils juridiques et d'autres formes d'assistance aux migrants en situation irrégulière. Cette pratique était basée sur une décision informelle de la haute direction de la police et sur un « gentlemen's agreement » avec le maire.¹²⁵
- La police locale de *Munich* a l'ordre de ne pas patrouiller autour des lieux où une ONG locale propose, au nom de la ville, une médiation sur les questions de régularisation aux migrants en situation irrégulière.¹²⁶
- La police locale d'*Utrecht* a accepté de ne pas procéder à des arrestations dans les refuges municipaux pour migrants en situation irrégulière (voir la Section 4.2) pour des raisons d'ordre public, respectant ainsi les instructions du maire. Par ailleurs, les hôtes des refuges reçoivent une preuve de leur séjour, qu'ils peuvent montrer aux officiers de police s'ils sont arrêtés en dehors du refuge. La police a accepté de ne pas arrêter de personnes détenant cette preuve, afin de ne pas perturber le travail effectué pour régulariser le migrant ou l'aider pour son retour volontaire.

Notes de fin

- ¹ Pour davantage d'informations, rendez-vous sur www.opensocietyfoundations.org/about/programs/open-society-initiative-europe
- ² Pour davantage d'informations, rendez-vous sur www.compas.ox.ac.uk/engagement/global-exchange
- ³ Pour davantage d'informations, rendez-vous sur www.euocities.eu/euocities/issues/migration-integration-issue
- ⁴ Delvino, N. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services*. Oxford : COMPAS, disponible sur : www.compas.ox.ac.uk/2017/european-cities-and-migrants-with-irregular-status/
- ⁵ PICUM. (2015). *Why 'undocumented' or 'irregular'?*, Bruxelles : Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, disponible sur : www.picum.org/Documents/WordsMatter/Words_Matter_Terminology_FINAL_March2017.pdf
- ⁶ Commission européenne. (2010). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council: First Annual Report on Immigration and Asylum, 2009*. Bruxelles : Commission européenne
- ⁷ Commission européenne. (2017). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a more effective return policy in the European Union - a renewed Action Plan*, COM(2017) 200 final, disponible sur <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6943-2017-INIT/en/pdf>
- ⁸ Commission européenne. (2017). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a more effective return policy in the European Union - a renewed Action Plan*, COM(2017) 200 final. Disponible sur <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6943-2017-INIT/en/pdf>
- ⁹ Réseau européen des migrations. (2016). *The Return of Rejected Asylum Seekers: Challenges and Good Practices*. Bruxelles : Commission européenne. Disponible sur : https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/emn-studies-00_synthesis_report_rejected_asylum_seekers_2016.pdf
- ¹⁰ FRA. (2011). *Fundamental Rights of Migrants in an Irregular Situation in the European Union*. Vienne : Agence des droits fondamentaux de l'UE
- ¹¹ Spencer, S. & Hughes, V. (2015). *Outside and In: Legal Entitlements to Health Care and Education for Migrants with Irregular Status in Europe*. Oxford : COMPAS. Disponible sur : https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2015-Outside_In_Mapping.pdf. L'annexe au rapport fournit des informations sur les droits dans chaque État membre
- ¹² Spencer, S. (2018). *Multi-level governance of an intractable policy problem: migrants with irregular status in Europe*. Dans *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Volume 44 (12) ; Spencer, S. & Delvino, N. (2019). 'Municipal activism on irregular migrants: the framing of inclusive approaches at the local level'. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*. DOI : 10.1080/15562948.2018.1519867
- ¹³ Tiré des articles 21 et 124(1) de la Constitution et de l'article 2.1.1 de 'Wet maatschappelijke ondersteuning' (Wmo) - la loi néerlandais sur l'aide sociale (2015)

- ¹⁴ UNESCO. (2016). *Cities Welcoming Refugees and Migrants*. Paris : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. Disponible sur <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002465/246558e.pdf>
- ¹⁵ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 sur les normes et procédures communes dans les États membres pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier
- ¹⁶ Pacte mondial sur les migrations (2018) : https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf.
- ¹⁷ Disponible sur : www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/integrationsthemen/sans-papiers.html
- ¹⁸ Commission pour l'égalité et les droits de l'homme, Parlement écossais. (2017). *Hidden Lives - New Beginnings: Destitution, asylum and insecure immigration status in Scotland*. Disponible sur : <https://sp-bpr-en-prod-cdnep.azureedge.net/published/EHRiC/2017/5/22/Hidden-Lives---New-Beginnings--Destitution--asylum-and-insecure-immigration-status-in-Scotland/3rd%20Report.pdf>
- ¹⁹ Anderson, P. (2004). 'Survival on the Margins - Summary of a Research Project on the Undocumented in Munich'. *Journal of International Migration and Integration* 5(1): 53-76
- ²⁰ Ancien secrétaire d'État à la santé, à l'environnement, à l'agriculture et à la protection des consommateurs du Sénat de Berlin, interviewé par Sarah Spencer, septembre 2013 ; fonctionnaire du Sénat de Berlin, interviewé par Vanessa Hughes, août 2013. Représentants d'ONG, interviewés par Vanessa Hughes, juillet 2013 ; Holm A., Lederer K. & Naumann M. (eds.). (2011). *Linke Metropolenpolitik. Erfahrungen und Perspektiven am Beispiel*. Berlin, Münster : Westfälisches Dampfboot, p. 161-182
- ²¹<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.570d3e071634a145608677/1526069022760/Rapport%202016-28%20Lost%20in%20Migration.pdf>
- ²² Maire de Londres (2017). *Minutes of the London Strategic Migration Partnership*, 7 décembre 2017. Disponible sur : www.london.gov.uk/sites/default/files/lsm_p_minutes_7th_december_draft_update.pdf.
- ²³ PICUM. (2013). *Bulletin 22 January 2013*. Disponible sur : <http://picum.org/picum-bulletin-22-january-2013/>
- ²⁴ EMN. (2018). *Bulletin 25th edition December 2018*. Disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_emn_25th_bulletin_final.pdf. L'accord est disponible (en néerlandais) sur : <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/29/tk-stand-van-zaken-locaties-vreemdelingen-voorzieningen-lvv>
- ²⁵ Delvino, N. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services*. Oxford : COMPAS, disponible sur : www.compas.ox.ac.uk/2017/european-cities-and-migrants-with-irregular-status/
- ²⁶ Conseil municipal de Barcelone. (2017). *Mesura de govern per afavorir l'accés a la regularitat i prevenir la irregularitat sobrevinguda*. Il est possible d'accéder à la stratégie (avec une traduction en anglais) sur : <http://www.bcn.cat/novaciutadania/pdf/mgrregularitat.pdf>
- ²⁷ Conseil municipal de Zurich. (2018). *Positionspapier des Stadtrats von Zürich zum Thema Sans-Papiers*. Disponible sur : www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/integrationsthemen/sans-papiers.html

zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/integrationsthemen/sans-papiers.html

²⁸ PICUM. (2017). *Cities of rights: Ensuring health care for undocumented residents*. Bruxelles : Plateforme pour la coopération internationale sur les sans-papiers. http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/CityOfRights_Health_EN.pdf

²⁹ Crépeau, F. and Hastie, B. (2015). 'The Case for 'Firewall' Protections for Irregular Migrants. Safeguarding Fundamental Rights' dans *European Journal of Migration and Law*, 17: 157-184

³⁰ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 sur la protection des personnes physiques relative au traitement des données à caractère personnel et sur la libre circulation de ces données, et à l'abrogation de la directive 95/46/CE (Règlement général sur la protection des données). Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>

³¹ ECRI. (2016). *General Policy Recommendation No. 16. On Safeguarding Irregularly Present Migrants from Discrimination*. Adopté le 16 mars 2016. <http://hudoc.ecri.coe.int/eng#%7B%22ECRIIdentifier%22:%5B%22REC-16-2016-016-ENG%22%5D%7D> ; Résumé : <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/ENG-Rec%2016%20-%20KeyTopics.pdf>

³² Pacte mondial sur les migrations. (2018). Disponible sur : www.refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf

³³ Association Médicale Mondiale(2016). *WMA Resolution on Refugees and Migrants 2016*. Disponible sur : www.wma.net/policies-post/wma-resolution-on-refugees-and-migrants/

³⁴ Ministère italien de l'Éducation, de l'Université et de la Recherche. (2014). *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri del febbraio 2014*; Circular letter No. 28 of 10 January 2014.

³⁵ Garcés-Masareñas B. (2014). *Immigrants' equal access and equal use: a review of local policies in the domains of health care, housing, education and the labour market*. KING Project. Article de recherche documentaire de l'unité des sciences sociales n. 10/Juillet 2014. Milan : Fondazione ISMU.

³⁶ Commission européenne. (2015), *Recommandation de la Commission du 1/10/2015 établissant un « Manuel de retour » commun à utiliser par les autorités compétentes des États membres lors de l'exécution des tâches liées au retour – Annexe Manuel de retour*, C(2015)6250, disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_en.pdf

³⁷ HCDH. (2017). *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*. Genève : Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH)

³⁸ Delvino, N. (2018). *The European Union and migrants with irregular status: opportunities and limitations in EU law and policy for European local authorities providing assistance to irregular migrants*. COMPAS : Oxford, disponible sur : <https://www.compas.ox.ac.uk/2018/the-european-union-and-migrants-with-irregular-status-opportunities-and-limitations-in-eu-law-and-policy-for-european-local-authorities-providing-assistance-to-irregular-migrants>.

³⁹ Commission européenne. (2015). *Recommandation de la Commission du 1/10/2015 établissant un « Manuel de retour » commun à utiliser par les autorités compétentes des États membres lors de l'exécution des tâches liées au retour – Annexe Manuel de retour*, C(2015)6250,

disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_en.pdf

⁴⁰ Delvino N. (2017). *The challenge of responding to irregular immigration: European, national and local policies addressing the arrival and stay of irregular migrants in the European Union*, Oxford : COMPAS, disponible sur : <https://www.compas.ox.ac.uk/2017/autumn-academy-2017-report-the-challenge-of-responding-to-irregular-immigration>.

⁴¹ Conseil de l'Union européenne. (2016). *Council Conclusions of 9-10 June 2016*

⁴² Commission européenne. (2015). Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Plan d'action de l'UE en matière de retour, COM(2015) 453 final

⁴³ Delvino, N. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services*. Oxford : COMPAS, disponible sur : www.compas.ox.ac.uk/2017/european-cities-and-migrants-with-irregular-status/

⁴⁴ Trust for London. (2018). *Citizenship and Integration Initiative: Piloting legal advice in an educational context - Invitation for expressions of interest*, disponible sur : www.trustforlondon.org.uk/news/citizenship-and-integration-initiative/

⁴⁵ Les informations sont accessibles sur : www.london.gov.uk/what-we-do/communities/migrants-and-refugees/guidance-young-londoners-citizenship-residence

⁴⁶ Delvino, N. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services*. Oxford : COMPAS, disponible sur : www.compas.ox.ac.uk/2017/european-cities-and-migrants-with-irregular-status/

⁴⁷ FRA. (2011). *Fundamental Rights of Migrants in an Irregular Situation in the European Union, Luxembourg: Publications Office of the European Union*, disponible sur : <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/fundamental-rights-migrants-irregular-situation-european-union>

⁴⁸ PICUM. (2014). *Housing and Homelessness of Undocumented Migrants in Europe: Developing Strategies and Good Practices to Ensure Access to Housing and Shelter*. Bruxelles : PICUM. Disponible sur http://picum.org/Documents/Publi/2014/Annual_Conference_2013_report_HOUSING_EN.pdf

⁴⁹ Toutefois, il subsiste toujours une controverse quant à savoir si l'obligation de respecter le droit au logement inclut également le devoir des États d'apporter aux migrants en situation irrégulière des services de base comme des hébergements adéquats pour les personnes démunies ; voir FRA. (2011). *Fundamental Rights of Migrants in an Irregular Situation in the European Union*, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne

⁵⁰ CEDS. (2008). *DCI v. The Netherlands*, Plainte n° 47/2008. Décision sur le fond

⁵¹ CEDS. (2013). *CEC v. The Netherlands*, Plainte n° 90/2013. Décision sur le fond

⁵² Cour européenne des droits de l'homme. (2016) *Hunde v. The Netherlands*, Demande n° 17931/16, Décision du 5 juillet 2016

⁵³ FRA a rapporté qu'en 2014, tous les États membres de l'UE (sauf cinq) disposaient de lois imposant des sanctions aux propriétaires louant des biens à des migrants en situation irrégulière. Sur les cinq États membres restants, l'Irlande ne punit pas la facilitation du séjour, et ne punit donc pas les propriétaires pour avoir loué un logement à des migrants en situation irrégulière. En France et à Malte, une sanction est possible, mais ceux qui hébergent un proche ne sont pas concernés par ces sanctions (bien que l'exclusion maltaise soit limitée à sept jours).

L'Italie sanctionne les propriétaires pour avoir profité injustement des situations de vulnérabilité des migrants en situation irrégulière, mais pas pour leur avoir loué un logement. La loi belge exclut explicitement des sanctions l'assistance fournie pour des raisons humanitaires, ce qui pourrait inclure la fourniture d'un logement. Voir FRA. (2014). *Criminalisation of Migrants in an Irregular Situation and of persons engaging with them*. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne. Disponible sur <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them>

⁵⁴ Pour plus d'informations, rendez-vous sur : <https://liverpool.gov.uk/alwaysroominside>

⁵⁵ PICUM. (2014). *Housing and Homelessness of Undocumented Migrants in Europe: Developing Strategies and Good Practices to Ensure Access to Housing and Shelter*. Bruxelles : PICUM. Disponible sur http://picum.org/Documents/Publi/2014/Annual_Conference_2013_report_HOUSING_EN.pdf

⁵⁶ FRA. (2013). *Apprehension of migrants in an irregular situation – Fundamental Rights considerations*. Disponible sur <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/practical-guidance#irregular-migrants>

⁵⁷ Commission européenne (2015), *Recommandation de la Commission du 1/10/2015 établissant un « Manuel du retour » commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lorsqu'elles effectuent des tâches liées au retour – Annexe Manuel du retour*, C(2015)6250. Disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_en.pdf

⁵⁸ Directive 2012/29/UE établissant des normes minimum sur les droits, le soutien et la protection des victimes d'actes de délinquance

⁵⁹ Delvino N. (2017). *The challenge of responding to irregular immigration: European, national and local policies addressing the arrival and stay of irregular migrants in the European Union*. Oxford : COMPAS, p. 51, disponible sur : <https://www.compas.ox.ac.uk/2017/autumn-academy-2017-report-the-challenge-of-responding-to-irregular-immigration>.

⁶⁰ PICUM. (2015). *Guide to the EU victims' directive: advancing access to protection, services and justice for undocumented migrants*. Bruxelles : PICUM, p. 30-31. Disponible sur : http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/VictimsDirectiveGuide_Justice_EN.pdf ; Delvino N. (2017). *The challenge of responding to irregular immigration: European, national and local policies addressing the arrival and stay of irregular migrants in the European Union*, Oxford : COMPAS, disponible sur : <https://www.compas.ox.ac.uk/2017/autumn-academy-2017-report-the-challenge-of-responding-to-irregular-immigration>

⁶¹ Conseil national des chefs de police. (2018). *New guidance for officers on sharing information with Immigration Enforcement* [en ligne]. Disponible sur : <https://news.npcc.police.uk/releases/new-guidance-for-officers-on-sharing-information-with-immigration-enforcement>; publié dans *The Guardian*. (2018). *Victims of crime being handed over to immigration enforcement*. 14 mai 2018. Disponible sur : <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/may/14/victims-crime-handed-over-police-immigration-enforcement>

⁶² FRA. (2012). *Apprehension of migrants in an irregular situation – Fundamental Rights considerations*. Disponible sur : <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/practical-guidance#irregular-migrants>

- ⁶³ Zwart, M. (Unité de la police nationale néerlandaise Amsterdam). (2017). *Equal rights without discrimination*, [présentation] dans Autumn Academy 2017 : Approches stratégiques des migrants en situation irrégulière en Europe, tenues à Oxford du 18 au 22 septembre 2017
- ⁶⁴ Zwart, M. (Unité de la police nationale néerlandaise Amsterdam). (2017). *Equal rights without discrimination*, [présentation] dans Autumn Academy 2017 : Approches stratégiques des migrants en situation irrégulière en Europe, tenues à Oxford du 18 au 22 septembre 2017
- ⁶⁵ Mostofi, B. (2017). *The Right Balance: Smart Policing and Inclusive Immigration Policies in New York City*, [présentation] dans Autumn Academy 2017 : Approches stratégiques des migrants en situation irrégulière en Europe, tenues à Oxford du 18 au 22 septembre 2017
- ⁶⁶ PICUM. (2015). *Guide to the EU victims' directive: advancing access to protection, services and justice for undocumented migrants*. Bruxelles : PICUM, p. 29. Disponible sur : http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/VictimsDirectiveGuide_Justice_EN.pdf
- ⁶⁷ Delvino, N. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services*. Oxford : COMPAS, disponible sur : www.compas.ox.ac.uk/2017/european-cities-and-migrants-with-irregular-status/
- ⁶⁸ Kittrie, O. (2006). *Federalism, Deportation, and Crime Victims Afraid to Call the Police*. Kittrie, Orde F., Federalism, Deportation and Crime Victims Afraid to Call the Police. Iowa Law Review, Vol. 91, p. 1449-1508, 2006. Disponible sur SSRN : <https://ssrn.com/abstract=926766>
- ⁶⁹ Spencer S. & Hughes V. (2015). *Outside and in: Legal Entitlements to Health Care and Education for Migrants with Irregular Status in Europe*. Oxford : COMPAS. Disponible sur : https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2015-Outside_In_Mapping.pdf
- ⁷⁰ HCDH. (2019 à paraître). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local level*. Genève : Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH)
- ⁷¹ FRA. (2015). *Cost of exclusion from healthcare – The case of migrants in an irregular situation*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne. Disponible sur : <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/cost-exclusion-healthcare-case-migrants-irregular-situation>
- ⁷² Déclaration universelle des droits de l'homme (article 25) ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 12) ; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (article 28) ; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (article 5), Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (article 12) ; Convention relative aux droits de l'enfant (article 24). Pour les traités régionaux, consultez : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 35), Convention européenne des droits de l'homme et des libertés (article 3, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme) et la Charte sociale européenne (article 13)
- ⁷³ Par ex. Comité des droits économiques, sociaux et culturels. (2000). Commentaire général n° 14, par. 34 ; et Comité des droits économiques, sociaux et culturels. (2017). Les devoirs des États envers les réfugiés et les migrants en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, E/C 12/2017/1, par. 5, 6, 9, 11, 12 et 15
- ⁷⁴ Spencer S. & Hughes V. (2015). *Outside and in: Legal Entitlements to Health Care and Education for Migrants with Irregular Status in Europe*. Oxford : COMPAS. Disponible sur : https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2015-Outside_In_Mapping.pdf

⁷⁵ Spencer S. & Hughes V. (2015). *Outside and in: Legal Entitlements to Health Care and Education for Migrants with Irregular Status in Europe*. Oxford : COMPAS. Disponible sur : https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2015-Outside_In_Mapping.pdf

⁷⁶ FRA. (2011). *Fundamental Rights of Migrants in an Irregular Situation in the European Union*, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne

⁷⁷ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (2016), *Recommandation de politique générale n° 16 sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination*

⁷⁸ La question est controversée, car certaines municipalités ont fait une interprétation différente des règles exemptant les médecins de l'obligation de signalement, certaines municipalités considérant que l'exemption s'étendrait automatiquement aux employés municipaux dans les bureaux de l'aide sociale et d'autres interprétant cette extension comme étant limitée aux cas d'urgence. HCDH. (2019 à paraître). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local level*. Genève : Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH)

⁷⁹ Pour plus d'informations, consultez : www.stay-duesseldorf.de/medinetz/

⁸⁰ HCDH. (2019 à paraître). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local level*. Genève : Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH)

⁸¹ HCDH. (2019 à paraître). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local level*. Genève : Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH)

⁸² Pour plus d'informations, rendez-vous sur : www.gesundheitsamt.stadt-frankfurt.de

⁸³ Municipalité de Florence. (2011). *'Marginali e immigrati irregolari, un progetto per garantire l'assistenza anche dopo l'ospedale'* [communiqué de presse en ligne] 12 septembre. Disponible sur http://press.comune.fi.it/hcm/hcm58683-1_Marginali+e+immigrati+irregolari

⁸⁴ HCDH. (2019 à paraître). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local level*. Genève : Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH)

⁸⁵ Pour plus d'informations, consultez : www.rodekors.no/en/om-rode-kors/lokalforeninger-og-distrikter/oslo/pages-in-englishx/health-centre-for-undocumented-migrants-in-oslo

⁸⁶ Selon le taux le plus bas du barème allemand des honoraires médicaux (GOÄ) ou des honoraires des dentistes (GOZ)

⁸⁷ Pour plus d'informations, consultez : www.amber-med.at; www.neunerhaus.at et www.caritas-wien.at/hilfe-angebote/obdach-wohnen/mobile-notversorgung/medizinbus-louise-bus

⁸⁸ HCDH. (2019 à paraître). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local level*. Genève : Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH)

⁸⁹ PICUM. (2017). *Cities of rights: Ensuring health care for undocumented residents*. Bruxelles : Plateforme pour la coopération internationale sur les sans-papiers. http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/CityOfRights_Health_EN.pdf

⁹⁰ Aux Pays-Bas, les migrants en situation irrégulière ne peuvent pas prétendre à l'assurance maladie nationale et doivent payer d'avance les soins « médicalement nécessaires » auxquels ils

ont droit. Les individus démunis pourraient voir les coûts de leur traitement remboursés par un organisme public appelé « CAK », mais uniquement pour les traitements relevant de l'« Assurance maladie nationale de base »

⁹¹ PICUM. (2017). '*Cities of rights: Ensuring health care for undocumented residents*'. Bruxelles : Plateforme pour la coopération internationale sur les sans-papiers. http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/CityOfRights_Health_EN.pdf

⁹² Qui incluent un statut irrégulier, une résidence habituelle dans la commune, une condition de dénuement et aucune autre source de sécurité sociale

⁹³ En Belgique, les migrants en situation irrégulière ne peuvent pas être affiliés à l'assurance maladie nationale ordinaire, et l'accès aux soins des migrants en situation irrégulière est réglementé en vertu d'un régime d'assurance nationale distinct connu sous le nom d'« Aide médicale urgente » (AMU) ou « Dringende Medische Hulpverlening » (DMH)

⁹⁴ PICUM. (2017). '*Cities of rights: Ensuring health care for undocumented residents*'. Bruxelles : Plateforme pour la coopération internationale sur les sans-papiers. http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/CityOfRights_Health_EN.pdf

⁹⁵ HCDH. (2019 à paraître). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local level*. Genève : Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) ; PICUM. (2017). '*Cities of rights: Ensuring health care for undocumented residents*'. Bruxelles : Plateforme pour la coopération internationale sur les sans-papiers. http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/CityOfRights_Health_EN.pdf

⁹⁶ PICUM. (2017). '*Cities of rights: Ensuring health care for undocumented residents*'. Bruxelles : Plateforme pour la coopération internationale sur les sans-papiers. http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/CityOfRights_Health_EN.pdf

⁹⁷ PIDESC, art. 13 (2) (a) et (b) et 14 ; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 23 (3) et 28 ; Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 24 ; ICMW, art. 30 ; CRC, commentaire général n° 6, par. 41 à 43 ; CRC, commentaire général n° 20, par. 70 ; CRC, commentaire général n° 7, par. 24 et 36 (c) ; E/C 12/2017/1, par. 3, 4, 5, 6, 9 et 11 ; CDESC, commentaire général n° 11 (1999) sur les plans d'action pour l'enseignement primaire, par. 6 -7 ; CDESC, commentaire général n° 13 (1999) sur le droit à l'éducation, en particulier les par. 9, 13, 14, 24 et 34 ; CDESC, commentaire général n° 20, par. 30 ; CERD, recommandation générale n° 30, par. 29-30 ; CMW, commentaire général n° 1, par. 57 ; CMW, commentaire général n° 2, par. 75, 76 et 79 ; Déclaration du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement, par. 13 ; Programme de développement durable à l'horizon 2030, par. 20 et 25 et Objectifs de développement durable cibles 41 et 45 ; Résolution de l'Assemblée générale 70/147, par. 5 (i) ; Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, par. 32 ; Résolution 20/3 du Conseil des droits de l'homme, particulièrement les par. 2 à 4 ; UNESCO, Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, art 3 (e)

⁹⁸ HCDH. (2017). *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*. Genève : Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH)

⁹⁹ Bulgarie, Finlande, Hongrie, Lettonie et Lituanie

¹⁰⁰ Spencer S. & Hughes V. (2015), '*Outside and in: Legal Entitlements to Health Care and Education for Migrants with Irregular Status in Europe*'. Oxford : COMPAS. Disponible sur : https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2015-Outside_In_Mapping.pdf

- ¹⁰¹ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance. (2016). *General Policy Recommendation No. 16 on safeguarding irregularly present migrants from discrimination*
- ¹⁰² Des directives nationales ont suivi, donnant des instructions à toutes les municipalités de ne pas exiger ces documents. Voir Delvino, N. and Spencer, S. (2014). *Irregular migrants in Italy: law and policy on entitlements to services*. Oxford : COMPAS, disponible sur www.compas.ox.ac.uk/2014/pr-2014-irregular_migrants_italy
- ¹⁰³ PICUM. (2008). *Undocumented Children in Europe: Invisible Victims of Immigration Restrictions*, Brussels: Plateforme pour la coopération internationale sur les sans-papiers.
- ¹⁰⁴ PICUM. (2008). *Undocumented Children in Europe: Invisible Victims of Immigration Restrictions*, Brussels: Plateforme pour la coopération internationale sur les sans-papiers ; Defense for Children International et Stichting LOS, Schoolfonds Leren zonder Papieren Amsterdam. Disponible sur <http://www.ilegaalkind.nl/?pageAlias=hoofd&mainId=56&id=183&setNivo=3>
- ¹⁰⁵ Pour plus d'informations, consultez : www.projecterossinyol.org
- ¹⁰⁶ Casademont Falguera X. (2018). *Local municipal practices relating to irregular migrants in Catalonia*. E-mail adressé aux auteurs, 14 juin 2018, communication personnelle
- ¹⁰⁷ Suite à l'incorporation de l'*Intercultureel Netwerk Gent* dans l'agence d'intégration locale « IN-Gent », les cours « Vivre ensemble et Orientation » ont été suspendus en 2016
- ¹⁰⁸ Pour plus d'informations, consultez : www.bcn.cat/novaciutadania/arees/en/llengues/llengues.html
- ¹⁰⁹ Pour plus d'informations, consultez : <https://si-cuida.madrid.es>
- ¹¹⁰ HCDH. (2014). *The Economic, Social and Cultural Rights of Migrants in an Irregular Situation*, p. 45, Genève : Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH), disponible sur : www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1_en.pdf
- ¹¹¹ Pour plus d'informations, consultez : www.london.gov.uk/what-we-do/communities/migrants-and-refugees/guidance-young-londoners-citizenship-residence/education
- ¹¹² HCDH. (2019 à paraître). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local level*. Genève : Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH)
- ¹¹³ Les idées fausses ont été principalement provoquées par une série de réformes nationales et régionales qui, respectivement, restreignaient les droits aux soins des migrants en situation irrégulière et prolongeaient pour les migrants en situation irrégulière le même accès aux soins que celui des ressortissants espagnols au niveau régional de la Catalogne
- ¹¹⁴ HCDH. (2019 à paraître). *Promising practices on the right to health for migrants with irregular status at the local level*. Genève : Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH)
- ¹¹⁵ HCDH. (2014). *Birth registration and the right of everyone to recognition everywhere as a person before the law - Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. (UN doc A/HRC/27/22). Disponible sur : <http://undocs.org/A/HRC/27/22>
- ¹¹⁶ Pour plus d'information sur *tarjeta de vecindad* de Madrid, consultez : <https://sede.madrid.es>. Pour le *documento de vecindad* de Barcelone, consultez : www.bcn.cat/novaciutadania/arees/es/veinatge.html
- ¹¹⁷ Pour plus d'informations, consultez : www.paris.fr/cartecitoyenne

- ¹¹⁸ Apolitical. (2016). 'New York helps Paris integrate vulnerable migrants after terror attacks'. Disponible sur : https://apolitical.co/solution_article/new-york-paris-municipal-id-terror-attacks/
- ¹²⁰ De Graauw E. (2014). « Municipal ID Cards for Undocumented Immigrants: Local Bureaucratic Membership in a Federal System », dans *Politics & Society*, Vol. 42(3) 309–330. Disponible sur : <http://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/203/Article.pdf>; Maytree Foundation & Cities of Migration. (2012). *Good Ideas from Successful Cities: Municipal Leadership on Immigrant Integration*. Toronto : Maytree Foundation. Disponible sur : http://citiesofmigration.ca/wp-content/uploads/2012/03/Municipal_Report_Main_Report2.pdf
- ¹²¹ Pour plus d'informations, consultez : <https://www1.nyc.gov/site/idnyc/index.page>
- ¹²² Daley, T. C., et al. (2016). *IDNYC: A Tool of Empowerment – A Mixed-Methods Evaluation of the New York Municipal ID Program*. Rockville: Westat, Inc. Disponible sur : https://www1.nyc.gov/assets/idnyc/downloads/pdf/idnyc_report_full.pdf
- ¹²³ FRA. (2012). *Apprehension of migrants in an irregular situation : Fundamental rights considerations*. Disponible sur : <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/practical-guidance#irregular-migrants>
- ¹²⁴ FRA. (2012). *Apprehension of migrants in an irregular situation – Fundamental Rights considerations*. Disponible sur : <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/practical-guidance#irregular-migrants>
- ¹²⁵ Delvino, N. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services*. Oxford : COMPAS, disponible sur : www.compas.ox.ac.uk/2017/european-cities-and-migrants-with-irregular-status/
- ¹²⁶ Delvino, N. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services*. Oxford : COMPAS, disponible sur : www.compas.ox.ac.uk/2017/european-cities-and-migrants-with-irregular-status/

CITY INITIATIVE ON MIGRANTS WITH IRREGULAR STATUS IN EUROPE (C-MISE)

www.cmise.web.ox.ac.uk

THE GLOBAL EXCHANGE ON MIGRATION AND DIVERSITY

www.compas.ox.ac.uk/global-exchange

CONTACT

cmise@compas.ox.ac.uk



School of Anthropology
University of Oxford
58 Banbury Road
Oxford, OX2 6QS
T. +44 (0)1865 274 711
E. info@compas.ox.ac.uk