



Les cartes d'identités communales : de l'intégration à la démocratie

Joachim Debelder - IRFAM

© Une analyse de l'[IRFAM](#), Liège, 2020 - 3

Au cours des dernières années, de nombreuses initiatives ont été menées par des autorités communales pour limiter l'impact social des politiques nationales d'exclusion des personnes sans-papiers présentes sur leur territoire. Parmi les innovations en termes de gestion locale des diversités et des migrations, des programmes de cartes d'identité communales ont été développés sous l'impulsion de mobilisations citoyennes afin d'octroyer des droits et l'accès aux services communaux aux Sans-papiers¹, tout en bénéficiant à l'ensemble de la population. L'objectif de la présente analyse est d'explorer ces programmes qui s'inscrivent dans une conception inclusive de la citoyenneté urbaine. Leurs enjeux théoriques sont denses en termes d'intégration, de citoyenneté, de démocratie et de gouvernance locale. Pour autant, cette analyse propose de mettre en avant la réalisation concrète du programme de New York, ainsi que les projets similaires en Europe, avant de questionner la possibilité d'élaborer de tels programmes dans les communes belges.

Introduction

En février 2020, le conseil communal de Liège votait une motion en faveur d'une campagne de régularisation des personnes sans-papiers en Belgique. Dans le contexte de la crise sanitaire et sociale du Covid-19, [une dizaine de communes](#) ont par la suite voté des motions appelant le gouvernement fédéral à reconnaître la pandémie de coronavirus comme « circonstances exceptionnelles » en vertu desquelles une régularisation des personnes sans titre de séjour est possible². Développées par le mouvement *Communes hospitalières*, initié par le CNCD-11.11.11, ces motions sont adoptées par les collèges communaux suite à des interpellations de groupes locaux issus de la société civile. Cette situation fait apparaître les divergences d'approches entre le niveau de pouvoir fédéral et le communal, dont le degré d'autonomie ne permet pas de répondre aux besoins des personnes sans-papiers. Et si, à défaut de pouvoir régulariser les personnes sans-papiers, les communes pouvaient leur reconnaître une citoyenneté sur leur territoire dans un programme bénéficiant à toute la population ? Utopique à première vue, cette suggestion est pourtant une réalité depuis plusieurs années dans des villes américaines, et en cours d'élaboration en Europe, à travers des programmes de cartes d'identité municipales³.

Le virage municipal des politiques d'intégration

D'une manière générale, la législation et les politiques en matière d'asile et de migration relèvent de compétences partagées entre l'Union Européenne et ses États-membres (Delvino, 2017). Au cours des dernières années, et suite à la « crise de l'accueil des réfugiés » de 2015, les mesures prises aux niveaux nationaux et supranationaux ont été caractérisées par des approches restrictives et d'exclusion (Rea et coll. 2019, 17). En Belgique, soulignons ainsi le durcissement des conditions d'octroi des titres de séjour, une compétence strictement fédérale, et des approches répressives à l'égard des personnes en situation de séjour irrégulier⁴.

¹ Dans des publications de l'IRFAM, sauf mention contraire, le masculin est utilisé comme épiciène : les personnes dont on parle sont des femmes et des hommes.

² [Loi du 15 décembre 1980](#) sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

³ Le terme « municipal » fait référence dans cette analyse au niveau de pouvoir le plus proche de la population, tel le niveau communal en Belgique. Les appellations diffèrent selon le contexte géographique.

⁴ Cette approche répressive s'illustre, par exemple, par l'annonce en 2017 de la construction de trois nouveaux centres fermés d'ici 2021, afin de doubler la capacité totale de détention des personnes sans-papiers en Belgique. Cf. CIRÉ (2019), [Les centres fermés](#), Bruxelles : CIRÉ asbl.

Tout en s'inscrivant dans ces cadres (supra)nationaux, les autorités communales sont confrontées à des enjeux spécifiques en raison de la présence des personnes sans-papiers sur leur territoire. Celles-ci détiennent des droits fondamentaux, dont la responsabilité est partagée entre les différents niveaux de pouvoirs — le droit à l'aide médicale urgente relevant, par exemple, des autorités communales par l'intermédiaire des CPAS. Cependant, en raison de leur situation administrative, les personnes sans-papiers sont contraintes à des conditions de vies précaires et insécurisées. Si, dans certaines communes, les autorités suivent uniquement les politiques nationales, d'autres développent des approches plus pragmatiques afin de garantir aux personnes sans-papiers l'égalité d'accès aux droits. De nombreuses recherches ont mis en avant ce « virage municipal » (*local turn*) qui s'est opéré dans l'élaboration des politiques à l'égard des personnes migrantes, en séjour régulier ou non. Ces politiques concernent à la fois les domaines de l'intégration comme l'accès au logement, à l'emploi, à l'éducation, aux soins de santé, ou à l'aide sociale, mais également ceux de la gestion des diversités tels que l'interculturalité et la citoyenneté (Zapata-Barrero et al., 2017). En d'autres termes, il s'agit pour ces communes de considérer l'ensemble des personnes vivant *de facto* sur leur territoire, et non de s'en tenir uniquement à celles qui sont officiellement déclarées légitimes à y vivre. En raison de leur plus forte concentration de populations migrantes, ce sont principalement les communes urbaines qui sont à l'initiative de ces politiques inclusives, jugées tantôt « activistes », tantôt « entrepreneuriales » (Spencer et Delvino, 2019). Les motions communales votées en faveur d'une régularisation s'inscrivent dès lors dans une volonté de changement structurel. Elles font également apparaître les approches divergentes des politiques migratoires et d'intégration des personnes migrantes menées au sein des modèles de gouvernance multi-niveaux qui structurent la majorité des États de l'Union Européenne, dont la Belgique (Spencer, 2020).

Dans son rapport sur les villes européennes et les migrants en situation irrégulière, Nicola Delvino souligne ainsi quatre raisons principales pour lesquelles les autorités locales développent des mesures inclusives à l'égard des personnes sans-papiers : le respect de la législation internationale en matière de droits humains ; des questions d'ordre moral ou humanitaire ; la poursuite des objectifs généraux de la localité (notamment en termes de cohésion sociale, de sécurité ou de santé publique) et enfin la volonté d'assurer l'efficacité des prestations de services — le simple recensement de la *totalité* de la population permet, par exemple, l'adaptation des services communaux (2017, 8-10).

Citoyenneté urbaine et carte d'identité locale

Parmi les nombreuses politiques élaborées au cours des dernières années, les programmes de cartes d'identité municipales font probablement partie des plus innovantes en termes de gouvernance locale. À l'échelle d'une commune ou d'une municipalité, ces programmes assurent une forme d'identification officielle dont l'accès n'est pas conditionné par la citoyenneté nationale. La notion de « citoyenneté urbaine » n'est pas neuve. Cependant, l'importante littérature qu'elle a engendré n'a pas toujours considéré la question des personnes sans-papiers (Varsanyi, 2006, 230). Certains auteurs ont souligné que ces politiques de citoyenneté urbaine ont même parfois été menées non dans des perspectives inclusives, mais dans des objectifs d'exclusion et de renforcement des inégalités sociales, spécifiquement à l'encontre des personnes migrantes (Bauböck et Orgad, 2020). L'un des prérequis de ces débats doit donc être la reconnaissance du caractère post-migratoire de nos sociétés, en dépassant la distinction entre « migrants » et « natifs » qui fait des parcours migratoires et de l'ethnicité les marqueurs dominants de la différenciation sociale (Foroutan, 2019). La notion d'*hyperdiversité* permet de saisir la simultanéité de multiples facteurs de différenciations (genre, orientation sexuelle, classe sociale, âge, religion, langue, handicap,...) et de considérer l'hétérogénéité sociale qui définit les populations urbaines contemporaines. En réponse à l'hyperdiversité, les politiques, publiques ou privées, de lutte contre les discriminations et les inégalités sociales favorisent des approches de *mainstreaming* de la diversité et de l'intégration. Le *mainstreaming* consiste à substituer aux initiatives restreintes à des groupes cibles des mesures adressées à l'ensemble de la population (Manço et coll. 2017, 206 ; Scholten et Van Breugel, 2018). C'est dans cette conception que s'inscrivent les programmes de cartes d'identité municipales. Au départ d'une question d'intégration, se révèlent dès lors les enjeux plus larges de démocratie et de citoyenneté.

Aux États-Unis comme en Europe, les programmes de carte d'identité municipales proviennent avant tout de mouvements citoyens. Bien que dans plusieurs cas les autorités locales se disent favorables à l'élaboration de ces programmes, les recherches ont souligné que sans la pression de la société civile ces cartes n'auraient probablement jamais vu le jour (De Graauw, 2014). Lors de l'institutionnalisation de ces initiatives, les pouvoirs locaux ont finalement pu déceler dans ces programmes une opportunité de construire et de promouvoir un sentiment d'appartenance fondé sur des principes d'inclusivité et de solidarité.

Le programme de carte d'identité municipale de New York

En 2015, la ville de New York introduit son programme intitulé *IDNYC*, une carte d'identité municipale accessible gratuitement à l'ensemble des *habitants* de la ville, quelque soit leur statut migratoire. Cette initiative n'est pas la première du genre aux États-Unis, mais bien la plus importante à la fois par son ampleur⁵ et par son rayonnement. Les programmes de cartes d'identité municipales sont directement ancrés dans le mouvement dit des « villes sanctuaires » développé aux États-Unis au début des années 1980 pour répondre aux politiques répressives menées par l'administration de Ronald Reagan à l'encontre des réfugiés originaires d'Amérique Centrale. Par habitude ou par engagement formel, les villes sanctuaires élaborent des mesures de protection des Sans-papiers et refusent d'appliquer les lois fédérales qui pourraient entraîner leur arrestation, leur détention et leur expulsion. Le succès des cartes d'identité municipales parmi les personnes sans-papiers repose directement sur l'existence préalable de ces politiques locales de protection et d'intégration, qui ont participé à leur confiance envers les autorités locales (Torres, 2017). Débuté par la ville de New Haven (Connecticut) en 2007, ce type de programmes a depuis été développé dans plusieurs dizaines de villes américaines.

Pour qui ?

Les citoyens américains ne disposent pas de carte d'identité nationale. Le permis de conduire ou une carte d'identité délivrés par les États font généralement office de pièce d'identité et, à défaut, ce sont le numéro de sécurité sociale ou un passeport qui sont utilisés. Dans ce contexte, le besoin de document permettant l'identification concerne évidemment les personnes sans-papiers, mais pas uniquement. Lors de sa conception, le programme visait en priorité cinq groupes sociaux, à savoir les migrants (avec ou sans titre de séjour), les personnes sans-abris, les personnes âgées, les jeunes et les personnes LGBTQ. En offrant la possibilité de mentionner le genre auquel le détenteur de la carte s'identifie plutôt que celui assigné à la naissance, l'*IDNYC* permet d'augmenter la sécurité des personnes LGBTQ⁶. Par ailleurs, il va de soi que ces groupes ne sont pas distincts les uns des autres. D'un point de vue intersectionnel, les personnes qui sont, par exemple, à la fois sans-papiers et LGBTQ sont au croisement de plusieurs oppressions systémiques et se révèlent donc particulièrement discriminées.

Quels avantages ?

En pratique, l'*IDNYC* permet à ses détenteurs de présenter un document officiel dans toute situation de la vie courante qui exige de prouver son identité, dont les contrôles policiers. La carte permet par ailleurs de signer un contrat de bail, d'avoir accès à l'ensemble des services municipaux, de disposer d'un accès gratuit à un grand nombre de bibliothèques, d'institutions culturelles et sportives, ou d'obtenir des réductions lors de l'achat de médicaments, entre autres. Suite à des négociations menées par la ville de New-York avec les institutions bancaires, une dizaine d'entre elles ont également accepté de reconnaître la carte comme document d'identité permettant l'ouverture d'un compte.

Modalités d'accès

L'*IDNYC* est disponible à toute personne de plus de 14 ans vivant dans la ville de New York et est valable durant cinq ans. Face à l'impasse de justifier une identité sans les documents qui le permettent habituellement, le système propose de compiler une [multitude d'attestations](#), l'enjeu étant de prévoir l'ensemble des situations les plus précaires tout en garantissant la fiabilité du programme. Les associations et les organisations religieuses peuvent ainsi fournir des attestations dans le cas des personnes sans-abris. Afin de garantir l'accessibilité, l'inscription au programme est réalisable dans plusieurs dizaines de langues.

Évaluation des risques

Les risques liés à la carte d'identité municipale sont liés aux craintes de dérives concernant soit son usage, soit l'utilisation des données personnelles nécessaires à son octroi. Dans le premier cas, l'inquiétude repose sur le détournement de la carte en instrument de stigmatisation des personnes sans titre de séjour ou, plus largement, de groupes sociaux marginalisés. En devenant le signe d'une situation administrative irrégulière, ou d'une condition de précarité, l'utilisation de cette carte pourrait représenter un danger pour ses détenteurs. Dès lors, l'efficacité de cette carte d'identité dépend directement de son utilisation par des citoyens légalement reconnus comme tels, et ce en

⁵ En août 2016, soit un an et demi après son introduction, 863 464 cartes avaient été délivrées (Delvino et Spencer 2019, 69). Cela équivaut à plus de 10% de la population de la ville de New York cette année-là.

⁶ En raison de leur orientation sexuelle ou leur identité de genre, de nombreuses personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres ou queer sont exclues de leur famille et confrontées au sans-abrisme, sans pièce d'identité, et ce avant d'avoir atteint la majorité.

particulier dans des situations critiques telles que des contrôles policiers. À cet égard, une évaluation du programme a révélé qu'en dehors des groupes ciblés, la raison principale pour les New-Yorkais d'utiliser cette carte était de soutenir le programme par solidarité (Daley et al., 2016, 24). Le second cas concerne la possibilité que le gouvernement fédéral, et en particulier l'agence chargée du contrôle des frontières, obtienne l'accès aux informations personnelles. Pour pallier ce risque, la municipalité ne demande aucune information concernant le statut migratoire lors de la demande de carte, et procède à une destruction trimestrielle des documents fournis comme preuves d'identité [après deux ans de conservation](#).

Initiatives européennes

Suite à l'introduction de la carte new-yorkaise, des acteurs de la société civile se sont rapidement regroupés pour proposer des initiatives similaires à [Zurich](#), [Berne](#), de même qu'à [Hambourg](#), ces trois villes faisant partie du réseau [Solidarity City](#). Les initiatives suisses se sont fondées sur les mêmes principes que l'*IDNYC* en termes d'objectifs, d'avantages que la carte pourrait octroyer, ou de modes d'élaboration. Le groupe de travail de Zurich rassemble, entre autres, des personnes précédemment sans-papiers, des avocats et des acteurs de la société civile (Morawek 2019). Les processus de travail impliquent également des personnes concernées issues de groupes marginalisés, tels que des personnes migrantes (en séjour régulier), des personnes sans-abris et des personnes LGBTQ⁷. La motion concernant la Züri City Card a été adoptée par le conseil municipal de Zurich fin 2018, et pourrait être mise en application d'ici 2022. La ville évalue d'une part la possibilité pour les personnes sans-papiers d'accéder au système judiciaire et, d'autre part, la compatibilité de la carte avec les législations cantonale et fédérale (*idem*). Simultanément, des campagnes de sensibilisation de la population sont menées, de même que des partenariats sont esquissés avec les institutions culturelles et sportives.

Également inspirée par l'*IDNYC*, la ville de Paris a introduit début 2016 une carte citoyenne disponible gratuitement à tout résident de la capitale, peu importe sa nationalité ou son statut migratoire. Restreinte aux domaines de la culture et des services communaux, cette carte avait pour objectif de renforcer le sentiment d'appartenance dans la période critique qui a suivi les attentats de 2015 (Delvino et Spencer 2019, 68).

Quelles perspectives en Belgique ?

Le nombre de personnes sans titre de séjour en Belgique est généralement estimé à 150 000⁸. Pour ces personnes, un simple contrôle d'identité peut conduire à une arrestation administrative et, dans le pire des cas, à une détention en centre fermé en vue de leur expulsion du territoire. Hormi les Sans-papiers, les migrants en séjour régulier, les personnes sans-abris ou les personnes LGBTQ font face à de multiples inégalités sociales, même si elles détiennent une carte d'identité nationale, et par rapport auxquelles une carte d'identité communale pourrait représenter de nombreux avantages. Alors que les besoins sont manifestes, la Belgique présente un certains nombres de facteurs propices à l'introduction d'un tel programme.

À l'instar des États-Unis, de la Suisse ou de l'Allemagne, le fédéralisme de la Belgique et la gouvernance multi-niveaux qui en découle révèlent une structure étatique favorable à l'élaboration de formes de citoyennetés locales inclusives. À cet égard, certaines sont déjà d'application : le droit de votes des étrangers (en séjour régulier) aux élections communales a amorcé leur inclusion dans la communauté politique locale, celle-ci étant comprise dans une logique démocratique par contraste avec les logiques souverainistes qui exigent la nationalité⁹. De plus, comme évoqué précédemment, l'application d'un certain nombre de droits fondamentaux des personnes sans-papiers s'appuie déjà fortement sur les pouvoirs communaux.

La question du « droit à la ville » a également été envisagée à Liège il y a plusieurs années dans le cadre de la campagne *Communes hospitalières*, mentionnée précédemment, qui s'inspire partiellement du mouvement nord-américain des villes sanctuaires. Une étude du processus qui a abouti en 2017 à la motion « Liège ville hospitalière, responsable, accueillante et ouverte » a récemment mis en avant les difficultés rencontrées lors des collaborations entre les acteurs de la société civile, les collectifs de Sans-papiers, les professionnels des questions migratoires et les autorités communales (Lamberts et Swerts 2019). La même recherche met en avant la manière dont l'évolution des négociations a finalement réduit ce droit à la ville à une série de mesures spécifiques aux droits des personnes migrantes, mais

⁷ Entretien avec Sarah Schilliger, membre de *Wir alles Bern*, 12 juin 2020.

⁸ Par définition, les personnes sans-papiers ne sont pas répertoriées officiellement, il ne s'agit donc que d'estimations. Cf. CIRÉ (2019), [On ne choisit pas de vivre sans papiers](#), Bruxelles : CIRÉ asbl, p. 10.

⁹ Depuis 2004, le droit de vote aux élections communales est octroyé aux ressortissants de pays extérieurs à l'Union Européenne à condition qu'ils prouvent leur résidence légale et ininterrompue sur le territoire belge durant les cinq années précédentes.

souligne également les potentialités réelles de développer des politiques urbaines d'inclusion bénéfiques à toute la population (*idem*).

Les recherches sur les cas d'introduction de cartes d'identité locales soulignent immanquablement le rôle joué par la société civile. La séquence récente de la crise sanitaire du Covid-19 a montré à la fois le dynamisme des collectifs citoyens et leur importance pour répondre aux inégalités sociales et assurer la protection de toute la population, quelque soit la situation administrative (Debelder et Manço 2020).

Rappelons enfin qu'un certain nombre d'acteurs citoyens, associatifs, publics ou privés organisent déjà des formes de solidarité concrète qui permettent l'intégration des personnes sans-papiers. Par leur nature généralement informelle, ces pratiques restent cependant fragiles. De ce point de vue, l'introduction d'une carte d'identité communale reviendrait en partie à formaliser une série de pratiques préexistantes et donc d'en assurer tant la pérennité que l'égalité d'accès.

Conclusions

En raison de leurs contextes politiques, sociaux, démographiques, juridiques, économiques ou historiques singuliers, les politiques locales ne peuvent être répliquées à l'identique d'une ville à l'autre. Cependant, la mise en lumière de ces pratiques de gouvernance permettent de constituer autant de ressources pour développer de nouvelles politiques propres à chaque localité. Les programmes de cartes d'identité communales ne se substituent évidemment pas à l'obtention de titres de séjour. Peu importe l'étendue de ces programmes, ils n'annulent aucunement l'application de la législation nationale. Les appels actuels de citoyens, d'associations et de communes à l'organisation par le gouvernement fédéral d'une régularisation apparaissent dès lors fondamentaux en vue de l'intégration complète des personnes sans-papiers dans la société. Cependant, entre la relative impuissance face aux politiques fédérales et l'interminable nécessité de renouveler localement des dispositifs d'urgence pour des personnes marginalisées, les programmes de cartes d'identité communales représentent une alternative politique innovante d'intégration et de gestion des diversités au bénéfice de l'ensemble de la population.

Références

- Bauböck R. et Orgad L. (éds.) (2020), *Cities vs States: Should Urban Citizenship be Emancipated from Nationality?*, San Domenico di Fiesole : European University Institute.
- Daley T. C. et al. (2016), *IDNYC: A Tool of Empowerment – A Mixed-Methods Evaluation of the New York Municipal ID Program*, Rockville : Westat.
- Debelder J. et Manço A. (2020), « [Pandémie : mobilisations citoyennes et modes de gestion locale de la question migratoire](#) », *Analyse de l'IRFAM n°1*.
- De Grauw E. (2014), « Municipal ID Cards for Undocumented Immigrants: Local Bureaucratic Membership in a Federal System », *Politics & Society*, v. 42, n°3.
- 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.
- Delvino N. et Spencer S. (2019), *City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe: Guidance for Municipalities*, Oxford : COMPAS, University of Oxford.
- Foroutan N. (2019), « The Post-migrant Paradigm », Bock J.-J. et Macdonald Sh. (éds.), *Refugees Welcome? Difference and Diversity in a Changing Germany*, New York : Berghahn Books.
- Scholten P.W.A. et van Breugel I. (éds.) (2018), *Mainstreaming Integration Governance: New Trends in Migrant Integration Policies in Europe*, Cham : Palgrave Macmillan.
- Lambert S. et Swerts T. (2019), « 'From Sanctuary to Welcoming Cities': Negotiating the Social Inclusion of Undocumented Migrants in Liège, Belgium », *Social Inclusion*, v. 7, n°4, p. 90-99.
- Manço A., Ouled El Bey S. et Amoranitis S. (2017), « Recommandations pour dépasser la peur de l'Autre », Manço A. et coll., *L'apport de l'Autre. Dépasser la peur des migrants*, Paris : L'Harmattan.
- Morawek K. (2019), « Urban Citizenship and Municipal ID: In Zurich, Civil Society Actors Are Advocating "Urban Citizenship" », Wenke Chr. et Kron S. (éds.), *Solidarity Cities in Europe. Charity or Pathways to Citizenship: A New Urban Policy Approach*, Berlin : Rosa Luxemburg Stiftung.
- Rea A., Martiniello M., Mazzola A. et Meuleman B. (éds.) (2019), *The Refugee Reception Crisis in Europe: Polarized Opinions and Mobilizations*, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Scholten P.W.A. et van Breugel I. (2018), « Introduction: Conceptualizing Mainstreaming in Integration Governance », Scholten P.W.A. et van Breugel I., *Mainstreaming Integration Governance: New Trends in Migrant Integration Policies in Europe*, Cham : Palgrave Macmillan.

Spencer S. (2020), « Cities Breaking the Mould? Municipal Inclusion of Irregular Migrants in Europe », Spencer S. et Triandafyllidou A. (éds.), *Migrants with Irregular Status in Europe: Evolving Conceptual and Policy Challenges*, Springer International Publishing.

Spencer S. et Delvino N. (2019), « Municipal Activism on Irregular Migrants: The Framing of Inclusive Approaches at the Local Level », *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, v. 17, n°1, p. 27-43.

Torres A. C. (2017), « “I Am Undocumented and a New Yorker”: Affirmative City Citizenship and New York City’s IDNYC Program », *Fordham Law Review*, v. 86, n°1, p. 335-366.

Varsanyi M. W. (2006), « Interrogating “Urban Citizenship” vis-à-vis Undocumented Migration », *Citizenship Studies*, v. 10, n°2, p. 229-249.

Zapata-Barrero R., Caponio T. et Scholten P. (2017), « Theorizing the “Local Turn” in a Multi-Level Governance Framework of Analysis: A Case Study in Immigrant Policies », *International Review of Administrative Sciences*, v. 283, n°2, p. 241-246.