

Protéger la dignité et les droits des migrants en situation irrégulière

Document de positionnement CR/UE / Juillet 2016

Introduction

En tant que premiers fournisseurs de services humanitaires, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans l'Union européenne (UE) sont les témoins des défis urgents que rencontre l'Union en matière de protection de la dignité et des droits de tous les migrants, en particulier de ceux en situation irrégulière. En effet, elles ont pu observer les répercussions humanitaires du statut administratif irrégulier des migrants, qui met en péril leurs droits fondamentaux ainsi que leur accès à l'assistance humanitaire, aux services et à la protection la plus élémentaire¹. Elles en concluent que les migrants en situation irrégulière font partie des personnes les plus vulnérables d'Europe.

La protection de la dignité et des droits des migrants en situation irrégulière requiert une action décisive. Dans cette optique, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans l'UE adressent les recommandations suivantes à l'UE et à ses États membres :

- 1. Mettre en œuvre un cadre efficace pour une migration sûre et légale vers l'UE afin de réduire la migration irrégulière.**
- 2. Garantir l'accès à l'assistance humanitaire pour tous les migrants, quel que soit leur statut juridique.**
- 3. Soutenir l'accès aux informations sur les droits de tous les migrants.**
- 4. Appliquer le « principe du pare-feu » afin de garantir une séparation nette entre les autorités en charge de l'immigration et les autorités répressives ainsi que les services publics.**
- 5. Garantir un accès efficace à la justice pour les migrants en situation irrégulière.**
- 6. Faciliter l'accès des migrants à un statut sûr et digne.**
- 7. S'abstenir de détenir des enfants migrants et considérer la détention des migrants adultes comme une mesure de dernier recours.**
- 8. Veiller à ce que les procédures de retour soient conformes aux droits fondamentaux.**

Contexte

Ces dernières années, l'UE et ses États membres ont fait de la diminution des entrées et séjours irréguliers des migrants une priorité par la sécurisation accrue des frontières extérieures et l'intensification des mesures de détention et de retour. Toutefois, du fait de l'impossibilité d'emprunter des itinéraires légaux, les voies de passages irrégulières sont l'unique moyen d'atteindre l'UE pour de nombreux migrants, y compris les personnes en besoin de protection internationale. Cette limitation du cadre juridique et politique conduit les migrants à se tourner vers des moyens de déplacement qui les exposent à de multiples

¹ [PERCO, Expertise sur les vulnérabilités des migrants causées par l'absence de statut juridique](#), 8 mai 2015.
www.redcross.eu

risques, notamment la mort, les blessures, les traitements inhumains et dégradants, l'exploitation par des réseaux criminels, la traite des êtres humains et d'autres violations de leurs droits². Au cours des trois dernières années, le Bureau Croix-Rouge-UE et ses Sociétés nationales membres ont plaidé en faveur de l'adoption de voies juridiques supplémentaires pour accéder à l'UE, considérées comme une stratégie incontournable pour réduire les vulnérabilités des migrants qui tentent de rejoindre l'Europe³.

Pour de nombreux migrants, l'entrée irrégulière ne constitue pourtant pas l'unique facteur susceptible de les faire basculer dans une situation irrégulière. Celle-ci peut notamment procéder des causes suivantes : 1) rejet d'une demande d'asile ou d'une autre forme de protection internationale, 2) perte d'un permis de séjour causé par le chômage, l'exploitation, etc. 3) échec de la procédure administrative de traitement des demandes de permis de séjour ou de travail, 4) retrait ou perte du statut, 5) fin du statut régulier à la suite d'une rupture relationnelle personnelle, ou 6) naissance dans l'UE de parents en situation irrégulière⁴. En raison de leur statut irrégulier, de nombreux migrants ne sont pas en mesure d'accéder à des services de base et à une assistance indispensable. L'accès des migrants aux droits fondamentaux et sociaux – notamment les droits aux soins de santé, à un logement décent, à l'éducation et à la formation, à un niveau minimal de subsistance, à une vie de famille, à l'intégrité morale et physique, à une aide juridique et à des conditions de travail équitables – fait l'objet de restrictions significatives et leur est parfois intégralement refusé à cause de mesures visant à limiter l'immigration irrégulière vers et à l'intérieur de l'UE⁵. Cette situation affecte donc les obligations connexes que les États ont contractées en vertu du droit international et des droits humains. Elle tend également à encourager la violence, la xénophobie, le racisme et l'exploitation.

Le mandat des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les Principes fondamentaux⁶ qui guident leurs activités exigent d'elles qu'elles apportent une assistance humanitaire à tous les migrants sur l'unique base de leurs besoins, sans considération de leur statut juridique. Cet engagement a été réaffirmé par les États et par toutes les composantes du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge lors des xxx^e et xxxi^e Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, organisées respectivement en 2007⁷ et en 2011⁸.

Sur la base de l'expérience du Mouvement, les migrants – en particulier ceux qui sont en situation irrégulière – comptent parmi les groupes de personnes assistées les plus vulnérables. Paradoxalement, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans l'UE éprouvent des difficultés à atteindre ce groupe, ce qui les empêche d'assumer leur mandat humanitaire.

² RCEU, [Périlleux périple – Vulnérabilités sur les routes migratoires vers l'UE](#), décembre 2015.

³ RCEU, [Legal avenues to access international protection in the EU](#), 27 février 2013 et RCEU, [Remédier aux vulnérabilités sur les routes migratoires vers l'Union européenne](#), 17 décembre 2015.

⁴ Mark Provera, CEPS, [The Criminalisation of Irregular Migration in the European Union](#), février 2015, et Franck Düvell, [Paths into Irregularity: The Legal and Political Construction of Irregular Migration](#), 2011.

⁵ Voir par exemple HCDH, [Les droits économiques, sociaux et culturels des migrants en situation irrégulière](#), 2014, et FRA, [Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'UE](#), 2011.

⁶ <http://www.ifrc.org/who-we-are/vision-and-mission/the-seven-fundamental-principles/>

⁷ Voir [Résolution 1](#) : « Ensemble pour l'humanité » : Nous reconnaissons qu'il appartient aux Sociétés nationales, sur la base des principes d'humanité et d'impartialité et en consultations avec les pouvoirs publics, de fournir une assistance humanitaire aux migrants vulnérables, quel que soit leur statut juridique.

⁸ Voir [Résolution 3](#) : ...demande aux Etats, en consultation avec les Sociétés nationales, de veiller à ce que les lois et les procédures pertinentes soient en vigueur pour permettre aux Sociétés nationales de jouir, conformément aux Statuts du Mouvement et, en particulier, aux Principes fondamentaux, d'un accès effectif et sûr à tous les migrants, sans discrimination et quel que soit leur statut juridique ; (voir)

La Commission européenne a publié début 2015 un Plan d'action contre le trafic des migrants⁹ qui décrit des mesures visant à contrer et à prévenir le trafic des migrants tout en garantissant la protection de leurs droits humains. Parmi les initiatives politiques concrètes énumérées dans le Plan d'action, la Commission européenne a annoncé la révision en cours du « train de mesures concernant les passeurs¹⁰ » ainsi qu'un examen de l'impact de la directive relative au titre de séjour délivré aux victimes de la traite des êtres humains ou du trafic¹¹. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans l'UE souhaitent apporter leur contribution à ces processus à l'aide des recommandations ci-dessous, présentant des éléments soutenant une approche plus équilibrée et plus complète, tenant dûment compte des droits de l'Homme et des aspects humanitaires. Ces mesures devraient être mises en œuvre par l'UE et ses États membres afin de garantir la protection de la dignité et des droits des migrants en situation irrégulière, y compris ceux qui ont été victimes de la traite.

Nos recommandations

Il relève des prérogatives des États de gérer leurs frontières et de définir qui est autorisé à entrer sur leur territoire. Cependant, les États membres de l'UE, dans l'exercice de cette prérogative, sont liés par les obligations que leurs imposent le droit international ainsi que les droits de l'Homme et des réfugiés. Le présent document de positionnement souhaite contribuer à l'intégration du respect de la dignité de tous les migrants et à la conformité avec leurs droits fondamentaux dans les législations européennes en matière de gestion des frontières, d'immigration et d'application de la loi. Il se concentre plus particulièrement sur des mesures que l'UE et ses États membres devraient appliquer afin de protéger la dignité et les droits des migrants en situation irrégulière dans l'UE.

1. Mettre en œuvre un cadre efficace pour une migration sûre et légale vers l'UE afin de réduire la migration irrégulière.

La rareté des voies d'accès sûres et légales vers l'UE pour les ressortissants de pays tiers contraint nombre d'entre eux à migrer de façon irrégulière, en recourant souvent aux services de passeurs, en l'absence d'alternatives viables. En outre, l'entrée irrégulière dans l'UE et la criminalisation qui découle du franchissement illégal des frontières exposent les migrants aux violations de leurs droits, à la détention, à des sanctions financières et à une interdiction de retour. Cette criminalisation a un impact négatif sur la perception que l'opinion publique se fait des migrants, favorisant ainsi le renforcement de la discrimination, du racisme et de la xénophobie, phénomènes qui se répercutent sur l'accès des migrants aux services de base et entravent la cohésion sociale à l'intérieur de l'UE.

L'entrée et le séjour irréguliers ne devraient pas exposer les migrants à des peines d'emprisonnement ou à des sanctions financières. Il y a lieu de mettre en œuvre des voies légales permettant l'accès sûr à la protection internationale dans l'UE, par exemple au moyen de mécanismes d'entrée tenant compte de la protection, notamment les procédures de

⁹ Commission européenne, [Plan d'action de l'UE contre le trafic des migrants \(2015-2020\)](#), COM(2015) 285, 27.5.2015.

¹⁰ Le « train de mesure concernant les passeurs » se compose de la directive 2002/90/CE qui arrête une définition commune de l'infraction consistant en l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, et de la décision-cadre 2002/946/JAI visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.

¹¹ [Directive 2004/81/CE du Conseil relative au titre de séjour](#) délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestin et qui coopèrent avec les autorités compétentes.

regroupement familial et les visas humanitaires¹². Il convient d'envisager des canaux de migration légaux supplémentaires, notamment à des fins de migration de main-d'œuvre, pour l'ensemble de la fourchette salariale et toutes les compétences. Dans cette optique, les États membres devraient mettre pleinement en œuvre la directive de l'UE sur les travailleurs saisonniers¹³.

2. Garantir l'accès à l'assistance humanitaire pour tous les migrants, quel que soit leur statut juridique.

Il y a lieu d'abolir toutes les dispositions des législations nationales et européennes qui criminalisent la fourniture d'une assistance humanitaire aux migrants en situation irrégulière. La législation en vigueur susceptible d'entraver voire de rendre illégale la fourniture d'une assistance humanitaire aux migrants doit être révisée ou modifiée. Le droit des Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans l'UE d'exercer leur mandat humanitaire en accédant à tous les migrants et en leur apportant une aide humanitaire – y compris aux migrants détenus – doit être strictement respecté. Exclure explicitement l'assistance humanitaire du champ de la directive de l'UE sur l'aide renforcerait la sécurité juridique et améliorerait la bonne compréhension de tous droits et devoirs connexes pour les migrants, les fournisseurs de services et le grand public.

La stratégie de l'UE en matière de trafic illicite doit cibler les chefs des réseaux criminels et non les personnes agissant pour des motifs humanitaires. La directive européenne sur l'aide doit être révisée afin d'inclure une exemption obligatoire qui interdit les sanctions pour la fourniture d'une assistance humanitaire aux personnes qui enfreignent la législation en matière d'entrée, de transit et de séjour. Conformément au Protocole de Palerme¹⁴, l'élément de gain financier dans la définition d'un crime doit être souligné plus en amont afin de garantir que les sanctions ne touchent que les personnes réalisant des profits substantiels dans le trafic illicite.

3. Soutenir l'accès aux informations sur les droits de tous les migrants.

La compréhension des droits fondamentaux de tous les migrants est actuellement limitée. En conséquence, il apparaît essentiel d'améliorer l'accès aux informations pour tous les migrants. L'UE et ses États membres doivent mettre à disposition des informations facilement accessibles et compréhensibles sur les droits fondamentaux dont jouissent tous les migrants, quel que soit leur statut juridique. Ces informations doivent être fournies dans autant de langues de possible afin d'être comprises par tous les migrants. En outre, il y a lieu de renforcer la sensibilisation du public concernant les causes de la migration irrégulière, la situation subie par les migrants en situation irrégulière et les droits fondamentaux dont ils peuvent jouir.

Les personnels des autorités répressives, tels que les policiers et les garde-frontières, doivent être convenablement informés et formés aux droits fondamentaux des migrants en situation

¹² RCEU, [Position paper on legal avenues to access international protection](#), 27 février 2013.

¹³ [Directive 2014/36/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux d'un emploi en tant que travailleur saisonnier.

¹⁴ Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée.

irrégulière, y compris sur la situation et les besoins spécifiques des groupes particulièrement vulnérables comme les enfants, les femmes et les personnes âgées.

4. Appliquer le « principe du pare-feu » afin de garantir une séparation nette entre les autorités en charge de l’immigration et les autres services répressifs et publics.

En pratique, l’accès aux droits fondamentaux dépend souvent du statut juridique d’une personne. Les migrants, lorsqu’ils tentent d’accéder à certains services comme des soins de santé, un abri, une formation ou une aide juridique, s’exposent parfois au risque d’être signalés ou appréhendés par les autorités responsables en matière de migration et/ou de répression. Les autorités peuvent en effet contraindre les fournisseurs de services à vérifier le statut de résidence et/ou à partager leurs données d’utilisateurs avec les responsables en matière de migration et de répression.

Il devrait y avoir une séparation nette dans la loi et dans la pratique entre les pouvoirs et les attributions des autorités en charge de l’immigration et les services répressif d’une part, et celles des services sociaux et du système judiciaire d’autre part. Plus particulièrement, il y a lieu d’établir un « pare-feu » entre le personnel sanitaire et les autorités en charge de l’immigration afin de garantir l’accès de tous les migrants à des services de santé préventifs, curatifs et réhabilitatifs élémentaires sans courir le risque d’être signalés, arrêtés, détenus ou renvoyés¹⁵. Tous les migrants doivent obtenir un accès effectif aux établissements d’enseignement, aux écoles primaires et secondaires ainsi qu’à l’enseignement professionnels sans être signalés aux autorités de l’immigration. En outre, la police et les autorités en charge de l’immigration ne devraient pas être autorisées à appréhender des migrants sans statut juridique à proximité des écoles et des établissements de soins de santé¹⁶.

5. Garantir un accès efficace à la justice pour les migrants en situation irrégulière.

Les migrants en situation irrégulière sont particulièrement sujets aux abus et à l’exploitation dans la mesure où ils sont souvent insuffisamment informés sur leurs droits et leurs possibilités en matière de recours judiciaires contre les infractions et les violations commises à leur encontre. Ils peuvent également craindre que le signalement des violations dont ils auraient été victimes ne les expose à des risques d’arrestation, de détention et de retour.

Un recours juridique uniforme, efficace et facilement accessible doit être établi contre les violations des droits fondamentaux commises à l’encontre des migrants. Les États membres doivent examiner et renforcer leurs systèmes nationaux d’assistance juridique gratuit et les autres programmes d’assistance juridique financés/soutenus par l’État afin de mieux répondre aux besoins des migrants en situation irrégulière. De plus, il conviendrait de créer des canaux de communication accessibles aux migrants afin qu’ils puissent signaler les cas de traite des êtres humains, de trafic illicite et les autres activités criminelles liées à la migration. Les

¹⁵ Agence des droits fondamentaux de l’UE, [Le coût de l’exclusion des soins de santé et les risques sanitaires éventuels pour la communauté au sens large](#), 2015.

¹⁶ Voir Agence des droits fondamentaux de l’UE, [Lignes directrices sur les pratiques d’arrestation](#), 2014.

victimes et les témoins de crimes, y compris de crimes commis dans le cadre de la traite des êtres humains, par exemple la servitude pour dette, l'atteinte aux biens et la violence physique ou sexuelle, doivent bénéficier d'un accès efficace aux services d'aides et aux titres de séjour¹⁷.

6. Faciliter l'accès des migrants à un statut sûr et digne.

L'irrégularité peut résulter de lacunes procédurales et administratives dans la législation en matière d'immigration et d'asile qui poussent les migrants dans des limbes juridiques. Certaines personnes peuvent ne pas remplir les conditions pour l'asile ou la protection subsidiaire, mais ne peuvent pas être renvoyés dans leur pays d'origine en raison d'obstacles pratiques ou juridiques concrets, y compris le risque d'y être victimes de violations de certains droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par le principe de non-refoulement. Les migrants en transit ou qui n'ont pas encore demandé la protection internationale peuvent parfois être considérés comme étant en situation irrégulière. De même, les personnes attendant la conclusion d'une procédure d'asile ou de régularisation administrative se retrouvent sans statut déterminé. Enfin, certaines personnes ont passé des années dans leur pays de résidence, contribuant activement à sa vie sociale et économique, mais n'ont aucune perspective de régularisation parce qu'il n'existe pas de cadre juridique adéquat.

Un statut sécurisé doit être octroyé à tous les migrants qui ont déposé une demande de protection internationale ou introduit une demande de statut juridique, y compris pendant les procédures d'appel. Les États membres de l'UE devraient envisager d'octroyer aux migrants l'accès à un permis indépendant et provisoire aux fins de garantir le statut suite à la rupture d'une relation de travail. L'UE devrait aussi promouvoir des mécanismes permanents de régularisation du statut des migrants et leur accorder une autorisation officielle pour rester dans le pays. Des régimes de ce type pourraient déboucher sur une régularisation éventuelle en fonction de conditions liées à la durée du séjour, aux liens familiaux et sociaux et/ou aux relations de travail.

7. S'abstenir de détenir des enfants migrants et faire de la détention des migrants adultes une mesure de dernier recours.

La détention doit être une mesure de dernier recours et non pas un moyen de dissuasion de la migration. Toute détention doit être jugée comme nécessaire, raisonnable et proportionnelle à un objectif légitime. Actuellement, les migrants peuvent être détenus dans le cadre de procédures de retour, de première arrivée ou de transferts Dublin. Il conviendrait de procéder à un examen de l'impact de la législation de l'UE sur la détention des migrants à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE. Cet examen devrait porter sur les aspects suivants : la nécessité et la proportionnalité des décisions de détention, la durée de la détention, le taux de détention répétée, l'effectivité du contrôle judiciaire des décisions de détention et l'accès à une aide juridique effective.

¹⁷ Conformément à la [directive 2012/29/UE](#) établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, et de la relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes.

Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans l'UE recommandent la réduction de la durée maximale de détention de dix-huit mois en vigueur et la mise en place de mécanismes pour prévenir les périodes répétées de détention. La détention devrait toujours faire l'objet d'un contrôle judiciaire et les migrants détenus doivent être informés de leurs droits et bénéficier d'un accès effectif aux mécanismes de recours. La détention doit être une mesure exceptionnelle, en prenant prioritairement en considération la liberté et d'autres alternatives à la détention. Il y a lieu de prendre en considération les conditions particulières propres à certains groupes particulièrement vulnérables tels que les enfants, les personnes âgées, les victimes de la torture ou du trafic illicite, les personnes souffrant de maladies mentales ou physiques et les personnes souffrant d'un handicap. La détention de ces groupes vulnérables doit être évitée. Les enfants devraient bénéficier de garanties supplémentaires et ne jamais être détenus.

8. Veiller à ce que les procédures de retour soient conformes aux droits fondamentaux.

Le retour est une phase possible de la migration qui ne doit se produire que lorsqu'elle peut être mise en œuvre dans la sécurité et la dignité, dans le strict respect des droits fondamentaux des migrants, y compris des droits procéduraux. Conformément au principe de non-refoulement, les migrants ne doivent jamais être renvoyés dans des pays où il existe des raisons substantielles de penser qu'ils risquent de subir des violations de certains de leurs droits fondamentaux. Les migrants doivent avoir accès à une assistance juridique gratuite afin de pouvoir faire appel des décisions de retour. Les recours contre les décisions de retour doivent être automatiquement suspensifs. Les procédures de réadmission et les listes communes de pays d'origine sûrs ne doivent pas empêcher l'examen approprié de la situation individuelle d'une personne.

Les retours forcés doivent être utilisés uniquement en mesure de dernier recours. Les procédures de retour doivent inclure une composante de soutien afin d'aider les intéressés à monter un projet visant à assurer des moyens de subsistance dans le pays de retour, afin d'améliorer les perspectives socio-économiques des migrants retournés dans leur pays et faciliter leur réintégration. Toute information et assistance fournie doit l'être en fonction des besoins et prendre en considération la nécessité de mesures spéciales, en particulier pour les personnes vulnérables.

COORDONÉES

Pour plus d'information, veuillez contacter :

Unité Migration du Bureau Croix-Rouge-UE

migration@redcross.eu

+ 32 2 235 06 80