

Remédier aux vulnérabilités sur les routes migratoires vers l'Union européenne*

09.12.2015

migration

Recommandations des Sociétés nationales de la Croix-Rouge des États membres de l'Union européenne et de la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁽¹⁾

Au vu de l'expérience de terrain des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans les domaines de la migration et de l'asile, il s'avère que certains choix politiques de l'Union européenne (UE) en matière migratoire exposent les migrants à d'importantes vulnérabilités tout au long des routes migratoires menant à l'UE et à l'espace Schengen. L'Europe assistant à l'arrivée d'un nombre croissant de migrants, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont accru leur soutien aux personnes vulnérables en déplacement, où qu'elles se trouvent et quel que soit leur statut juridique. Toutefois, les difficultés opérationnelles sont loin de se cantonner à la fourniture de secours immédiats à une échelle sans précédent, dans la mesure où les besoins et les vulnérabilités des migrants nécessitent davantage qu'un simple appui d'urgence.

Le présent document de positionnement propose des mesures concrètes que pourraient prendre l'UE et ses États membres pour réduire les risques sur les routes migratoires et s'attaquer à certaines vulnérabilités croissantes découlant de ces périls. Certains de ces principaux dangers sont analysés dans la publication *Périlleux périples*⁽²⁾ publié par le Bureau Croix-Rouge-UE. Nous abordons entre autres la limitation de l'accès aux droits et aux services, les arrestations et les détentions arbitraires, la violence et la traite des êtres humains, la séparation familiale et la perte des liens familiaux, sans compter la dangerosité des voyages pour atteindre et franchir les frontières extérieures de l'UE.

Ces risques et vulnérabilités appellent une action décisive. Dans cette optique, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge adressent les recommandations suivantes à l'UE et à ses États membres :

1. Mettre en œuvre un cadre efficace assurant une migration sûre et légale vers l'UE.
2. Développer des mécanismes de définition et de réduction des vulnérabilités supplémentaires subies par les migrants sur les routes migratoires.
3. Respecter et protéger les droits de tous les migrants – indépendamment de leur statut juridique – dans les politiques intérieures et étrangères.
4. Faciliter le regroupement familial et s'attaquer aux obstacles juridiques, pratiques et/ou administratifs limitant ou empêchant l'unité familiale.



Un groupe de migrants parcourt à pied la dernière étape de son parcours de la Grèce à l'ARYM, 2015.

© Stephen Ryan / FICR

* Traduction de l'anglais au français par André Verkaeren, Metaphrasis sprl.

1. Y compris la Croix-Rouge de Norvège en sa qualité de membre du Bureau Croix-Rouge-UE.
2. RCEU, Périlleux périples – Vulnérabilités sur les routes migratoires vers l'UE, décembre 2015.

Document de positionnement

Remédier aux vulnérabilités sur les routes migratoires vers l'Union européenne

↳ Résolution n°3

En signant la Résolution, les États ont convenus d'une part de veiller à mettre en place des garanties adéquates dans le cadre du droit international applicable, ensuite de garantir la dignité et la sécurité de tous les migrants dans leurs procédures nationales, en particulier dans celles qui sont susceptibles d'aboutir à l'expulsion, à l'interdiction du territoire ou au refus d'accès à la protection internationale.



Chaque année, des milliers de migrants passent par le Niger. Bon nombre des personnes empruntant cette route ont un urgent besoin d'aide. À Agadez, la Société de la Croix-Rouge de Niger, avec le soutien du CICR, apporte une aide aux plus vulnérables d'entre eux, 2014.

© François Therrien / CICR

5. Maintenir une approche centrée sur la victime dans tous les efforts de lutte contre la traite des êtres humains.

6. Mettre en place des opérations de recherche et de sauvetage spécifiques couvrant l'ensemble du bassin méditerranéen, et apporter assistance aux migrants en détresse.

7. Préserver le droit de tous les migrants et de leurs familles de connaître le sort de leurs proches.

Bien que ces recommandations ne puissent prétendre remédier à toutes les souffrances et à toutes les vulnérabilités liées aux routes migratoires menant à l'UE, elles mettent l'accent sur des mesures concrètes prioritaires.

Contexte

Le Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est guidé par le respect pour la dignité et les droits des personnes vulnérables tels qu'ils sont établis par le droit international, par le droit humanitaire, les droits de l'homme et le droit des réfugiés. Les composantes du Mouvement se concentrent sur la réduction de la souffrance humaine et la promotion de la dignité humaine. Nos interventions visent à rencontrer les besoins des plus vulnérables sans discrimination fondée sur la nationalité, la race, les convictions religieuses, les classes sociales ou l'appartenance politique⁽³⁾. Nous abordons les vulnérabilités des migrants depuis une perspective holistique. Nous contribuons d'une part à leur fournir assistance et protection en satisfaisant leurs besoins immédiats, et, de l'autre, en essayant de leur offrir un futur durable.

L'expérience de terrain des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge nous amène à conclure que les possibilités limitées de migration sûre et légale vers l'UE contraignent les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés à se tourner vers les services de passeurs, et à s'engager dans des voyages par mer ou par terre dangereux⁽⁴⁾. Cela les expose à des risques graves qui augmentent leur vulnérabilité et causent des traumatismes physiques et psychologiques. Dans un nombre croissant de cas, la détresse vécue en chemin est exacerbée par des traumatismes antérieurs, subis dans les pays d'origine et de transit, causés par la pauvreté, le désœuvrement, les conflits, les persécutions ainsi que la violence physique ou sexuelle. Le nombre de migrants décédés en tentant d'atteindre des pays européens est tel que l'on peut parler d'une tragédie humaine concernant des milliers de personnes. A cela doit s'ajouter celles qui fuient les conflits armés, les violations graves des droits de l'homme, la pauvreté extrême, les catastrophes naturelles dans leurs pays d'origine ou de résidence. Dans leur majorité, les personnes décédées restent non identifiées et sont donc répertoriées comme des personnes disparues⁽⁵⁾. Leurs familles sont privées du droit de connaître leur sort,

3. L'approche du Mouvement à l'égard de la migration est strictement humanitaire et fondée sur la reconnaissance de l'individualité et des aspirations de chaque migrant. Elle se concentre sur les besoins, les vulnérabilités et le potentiel des migrants, indépendamment de leur statut, type ou catégorie juridique. Dix principes politiques guident l'approche de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en matière de migration ; ils sont décrits dans le document FICR Politique relative à la migration adopté en 2009.

4. RCEU, Shifting Borders. Externalising migrant vulnerabilities and rights?, 2013 et, RCEU, Position Paper on Access to International Protection, novembre 2011.

5. Les *disparus* incluent toutes les personnes dont les familles sont sans nouvelles d'elles ou ayant été portées disparues de source sûre, dans le cadre d'un conflit armé ou de toute autre situation violente. Le sort des disparus est par définition inconnu ; il est impossible de savoir s'ils sont décédés ou en vie.

Document de positionnement

Remédier aux vulnérabilités sur les routes migratoires vers l'Union européenne



Les migrants en route sont confrontés à de nombreux défis en raison du manque d'informations, d'eau et de nourriture, d'accès aux premiers secours et aux soins médicaux, Hongrie, 2015.

© Stephen Ryan / FICR

Notre message

L'UE et ses États membres devraient réduire les risques sur les routes migratoires et s'attaquer à certaines vulnérabilités croissantes découlant de ces périls.

mais aussi de faire leur deuil et d'honorer leurs dépouilles.

La Résolution n°3 adoptée lors de la XXXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en novembre 2011⁽⁶⁾ a reconnu le dénuement humanitaire alarmant des migrants en situation de détresse et de vulnérabilité à toutes les étapes de leurs voyages. Cette situation inclut les risques permanents subis par les migrants à l'encontre de leur dignité, leur sécurité et l'accès à la protection internationale. En signant la Résolution, les États ont convenus d'une part de veiller à mettre en place des garanties adéquates dans le cadre du droit international applicable, ensuite de garantir la dignité et la sécurité de tous les migrants dans leurs procédures nationales, en particulier dans celles qui sont susceptibles d'aboutir à l'expulsion, à l'interdiction du territoire ou au refus d'accès à la protection internationale.

L'Agenda européen en matière de migration⁽⁷⁾ publié par la Commission européenne en 2015 propose une série de mesures à court et long termes afin que l'UE soit en mesure de relever le défi qui se présente à elle et qu'elle a identifié. L'Agenda aborde les migrations de façon globale et envisage des mesures dans les pays d'origine, de transit et de destination. En outre, le Rapport d'initiative stratégique sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale sur la question des migrations de la part de l'UE souligne lui aussi des moyens d'identifier des mesures à moyen et plus long termes susceptibles de contribuer à soulager la souffrance des migrants qui tentent de rallier l'UE⁽⁸⁾.

Le Sommet de La Vallette sur la migration des 11 et 12 novembre 2015 a réuni des chefs d'État et de gouvernement européens et africains dans le but de renforcer la coopération et de relever les défis actuels, mais aussi de tirer avantage des migrations. Les dirigeants ont reconnu que la migration est une responsabilité partagée par les pays d'origine, de transit et de destination. Ils ont convenus d'une liste de 16 actions concrètes à mettre en œuvre d'ici la fin de l'année 2016⁽⁹⁾. Il n'en reste pas moins que nous, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge des États membres de l'UE, estimons que ces initiatives politiques récentes ferment les yeux sur des difficultés très spécifiques, et souvent invisibles, auxquelles font face les migrants en route vers l'UE. C'est pourquoi le présent document de positionnement propose des recommandations politiques visant à résoudre certaines de ces difficultés.

Nos recommandations

L'augmentation récente du nombre de migrants décédés en Méditerranée⁽¹⁰⁾ n'est qu'une conséquence dramatique parmi d'autres des tendances actuelles en ce qui concerne la migration vers l'UE. En effet, les migrants sont contraints d'emprunter des routes toujours plus dangereuses pour trouver des lieux de vie plus sûrs.

6. XXXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Résolution 3 – Migration : Garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale, novembre 2011.

7. Commission européenne, Un agenda européen en matière de migration COM (2015) 240, 13.5.2015.

8. Parlement européen, rapport sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale de la question des migrations de la part de l'UE, 2015/2095 (INI) – non encore adopté au moment de la publication du présent document de positionnement.

9. Sommet de La Vallette sur la migration, Déclaration politique et plan d'action, 11 et 12 novembre 2015.

10. OIM, Mediterranean Update, Missing Migrants Project, 24 août 2015.

Nous, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge des États membres de l'UE, estimons que les politiques de l'UE en matière de migration, d'asile et de frontières devraient avoir pour priorité de réduire les vulnérabilités de tous les migrants. Nous appelons par conséquent les responsables politiques de l'UE et nationaux à mettre en œuvre les recommandations suivantes :

1. Mettre en œuvre un cadre efficace assurant une migration sûre et légale vers l'UE.

Les voies légales permettant d'accéder à l'UE doivent être davantage élargies afin de réduire le recours fait envers des passeurs. Il y a lieu de mettre en place des possibilités supplémentaires et des cadres plus efficaces pour une migration dans la dignité, sûre et légale, que ce soit à des fins d'emploi, d'éducation, ou de regroupement familial⁽¹¹⁾. Des voies légales pour accéder à la protection internationale à l'intérieur de l'UE doivent être mises en place⁽¹²⁾.

L'UE et ses États membres devraient faciliter l'accès des migrants vulnérables auprès des postes consulaires, des procédures simplifiées et un accès effectif aux ambassades dans les pays tiers. L'acquisition de visa y compris humanitaire pour les personnes en besoin de protection, devrait être facilitée, tenant compte de la situation particulière du demandeur. La dispense de visa pour certains groupes et nationalités vulnérables doit être envisagée, en particulier pour les ressortissants dont les taux de reconnaissance moyens en matière de protection internationale dans l'ensemble de l'UE sont élevés.

2. Développer des mécanismes de définition et de réduction des vulnérabilités supplémentaires subies par les migrants sur les routes migratoires.

Les migrants sont de plus en plus exposés à divers risques le long des routes migratoires et cela génère des vulnérabilités multiples. L'UE et ses États membres devraient s'efforcer de mieux comprendre la dynamique qui accroît la vulnérabilité de certains groupes. Les risques particuliers auxquels ces groupes sont exposés devraient également être mieux appréhendés afin d'adapter leurs politiques et leurs procédures en conséquence. Il s'agirait dans ce cas de limiter le recours aux procédures accélérées aux frontières. Ceci permettrait de s'assurer que tous les migrants bénéficient d'un traitement humain, individualisé, permettant une évaluation complète de leurs vulnérabilités et de leurs besoins et ce dès le moment où ils atteignent l'UE.

Pour les migrants les plus vulnérables, il y aurait lieu de mettre en place des systèmes d'identification et d'orientation précoces. Des capacités et des conditions d'accueil adéquates doivent être maintenues et soutenues. Par ailleurs, des facteurs comme le genre, l'âge et le handicap, mais aussi la torture, le viol et d'autres formes de violences psychologiques et physiques, liées aux routes migratoires, devraient être pris en considération dans l'évaluation des besoins des demandeurs d'asile en matière de protection.

Compte tenu de la nature aggravante de la détention sur les vulnérabilités des

11. RCEU, Contribution to the European Commission's consultation on the post-Stockholm agenda, 21 janvier 2014.

12. RCEU, Position Paper on Legal Avenues to Access International Protection in the EU, 27 février 2013.

Document de positionnement

Remédier aux vulnérabilités sur les routes migratoires vers l'Union européenne



Dans le camp de transit de Gevgelija, dans l'ARYM, la Croix-Rouge propose des services tracing aux personnes sans nouvelles d'un proche et un accès gratuit à internet pour communiquer avec les membres de leur famille, 2015.

© Caroline Haga / FICR

migrants, celle-ci ne devrait être utilisée que comme mesure de dernier recours, et lorsque d'autres mesures alternatives ont été dûment envisagées.

3. Respecter et protéger les droits de tous les migrants – indépendamment de leur statut juridique – dans les politiques intérieures et étrangères.

Les droits humains de tous les migrants doivent constituer la pierre angulaire de toutes les politiques migratoires de l'UE, compris la lutte contre la migration irrégulière et le trafic de migrants. Il faut réviser la législation en vigueur qui complique ou criminalise l'aide humanitaire aux personnes en situation irrégulière. Les organisations humanitaires doivent disposer des moyens d'accéder aux migrants en détresse, notamment aux frontières et dans les lieux de détention, afin de leur apporter une aide humanitaire, notamment l'accès aux services Tracing.

La politique extérieure de l'UE en matière d'asile et de migration devrait aborder les besoins et les droits des migrants dans les pays d'origine et de transit sous l'angle des principes de solidarité et de protection des droits fondamentaux. Les accords de coopération avec les pays tiers ne doivent être signés et appliqués qu'à la condition d'être strictement conformes aux droits fondamentaux, y compris à celui de quitter son pays et de demander asile.

4. Faciliter le regroupement familial et lutter contre les obstacles juridiques, pratiques et/ou administratifs qui limitent ou empêchent l'unité familiale.

Il conviendrait d'appliquer une approche axée sur la protection afin que les procédures de regroupement familial permettent de manière effective le respect et la jouissance du droit à l'unité familiale⁽¹³⁾. Cette optique implique de considérer systématiquement le regroupement des membres de la famille au-delà de la famille nucléaire, en particulier s'il y a des dépendants.

Nous insistons pour que toutes les opérations de sauvetage garantissent l'unité familiale. Si des opérations de sauvetage sont effectuées par plusieurs navires, tous les survivants doivent être transférés vers un même lieu pour éviter la séparation familiale. Pour accélérer les procédures de regroupement familial, nous recommandons l'établissement d'une communication efficace entre les diverses parties prenantes, notamment si plusieurs États membres sont impliqués.

5. Maintenir une approche centrée sur la victime dans tous les efforts de lutte contre la traite des êtres humains.

Les débats politiques sur le trafic des migrants doivent être dissociés de ceux sur la traite des êtres humains. Les victimes de la traite des êtres humains doivent être reconnues en tant que telles et bénéficier d'une aide et d'une protection appropriées. Cette reconnaissance doit être inconditionnelle et ne pas dépendre de leur coopération dans des procédures pénales. La reconnaissance du statut de victime devrait être un préalable afin de prévenir une vulnérabilité accrue, et ce en garantissant un accès aux procédures d'asile ou toute autre mesure de protection pertinente.

Toutes les victimes de la traite devraient être exemptées des poursuites ou des peines pour toute activité criminelle qu'elles auraient été contraintes de

13. RCEU et ECRE, *Disrupted Flight - The Realities of Separated Refugee Families in the EU*, 2014.

Document de positionnement

Remédier aux vulnérabilités sur les routes migratoires vers l'Union européenne



Sur les rives de Lesbos, une équipe de sauvetage composée de volontaires de la Croix-Rouge aide des migrants à sortir des bateaux, leur donne des couvertures de survie et fournit des premiers soins, 2015.

© Charlotte Hyst / FICR / Croix-Rouge de Belgique.

contact



Bureau Croix-Rouge-UE
Rue de Trèves 59-61
1040 Bruxelles
Belgique
Tel: +32 (0)2 235 06 80
Fax: +32 (0)2 230 54 64
Email: migration@redcross.eu
www.facebook.com/RedCrossEU

commettre en conséquence directe du fait d'être soumise à la traite, telle que l'usage de faux documents ou des infractions à la législation sur la prostitution ou l'immigration. Les États membres de l'UE ne devraient ni poursuivre, ni punir des victimes de la traite des êtres humains pour leur entrée, résidence ou séjour irrégulier.

6. Mettre en place des opérations de recherche et de sauvetage spécifiques couvrant l'ensemble du bassin méditerranéen, et apporter assistance aux migrants en détresse.

Nous prions instamment l'UE et ses États membres de promouvoir l'établissement, la gestion et le maintien d'opérations de recherche et de sauvetage adéquates et efficaces couvrant l'ensemble du bassin méditerranéen. Il n'y a pas lieu de pénaliser les personnes, les sociétés et les organisations qui fournissent un soutien ou une assistance aux migrants en détresse.

En cas d'interception ou de sauvetage en mer, le débarquement final doit avoir lieu dans un lieu sûr, équipé de services et de procédures d'accueil adéquats. Le respect des droits, de la dignité et de l'intégrité des migrants doit primer sur la détermination du « lieu sûr » ou du « port sûr ». Le port le plus proche ne doit pas être l'option privilégiée s'il y existe des risques de persécution et de traitement inhumain ou dégradant.

7. Préserver le droit de tous les migrants et de leurs familles de connaître le sort de leurs proches.

Nous rappelons que toutes les familles ont le droit de savoir ce qu'il est advenu de leurs être chers. Aux fins de l'application de ce droit, les États membres doivent créer ou améliorer les mécanismes existants visant à identifier les migrants décédés sur les routes migratoires. Il doit être question de soutenir et de mettre en œuvre des protocoles et des normes de police scientifique communs concernant la collecte des données post-mortem. La coopération entre les instituts médico-légaux et les laboratoires criminalistiques doit être encouragée. Des formations sur mesure devraient être proposées aux garde-côtes, aux professionnels de la police scientifique et aux parties prenantes impliquées dans la collecte et la gestion des dépouilles non identifiées. L'UE devrait envisager la création d'un fonds spécial pour l'identification des corps, la collecte de données post-mortem, l'inhumation digne des personnes décédées et, le cas échéant, le rapatriement des corps.

Nous exhortons l'UE et ses États membres à soutenir et à faciliter le rôle et le travail unique du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans le domaine du Tracing et du rétablissement des liens familiaux. Aucune restriction ne devrait être imposée aux composantes du Mouvement concernant la collecte, la gestion et le transfert de données à caractère personnel visant à la recherche des personnes disparues et du rétablissement des liens familiaux. Conformément à leurs politiques en matière de protection des données, les États membres devraient informer les migrants de l'existence des services de rétablissement des liens familiaux au moment même de leur arrivée. L'accès devrait leur être facilité, y compris à partir des lieux de détention. Les migrants détenus doivent pouvoir accéder à des moyens de communication et aux services consulaires s'ils le demandent.