

FOCUS



# Asile et migration vers l'UE en 2015



EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS



Cette publication est extraite du « Rapport sur les droits fondamentaux 2016 » (*Fundamental Rights Report 2016*) de la FRA. Pour consulter le « Rapport sur les droits fondamentaux 2016 » en anglais dans son intégralité, voir : <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016>.

***Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses  
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.***

Un numéro unique gratuit (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11

(\*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits  
(sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Cover picture: © European Commission

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet  
via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

FRA – Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne  
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche  
Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
Email: [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu) – [fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

ISBN 978-92-9491-269-5 (online version)  
doi:10.2811/331535 (online version)

ISBN 978-92-9491-266-4 (print version)  
doi:10.2811/75483 (print version)

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2016  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source



# Asile et migration vers l'UE en 2015



# Contents

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
Mise à l'épreuve des systèmes d'asile nationaux par le nombre important d'arrivées .....	5
Activités de l'UE et des États membres concernant les droits fondamentaux .....	7
<b>1 RÉDUCTION DU RISQUE : RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ ET DU RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX .....</b>	<b>9</b>
Ouverture de voies légales pour atteindre l'UE .....	10
Lutte contre le trafic sans criminalisation des migrants et de ceux qui les aident .....	12
Contrôle de la poursuite du voyage sans limite excessive de la liberté de circulation dans l'UE .....	13
Guider les actions futures grâce aux droits fondamentaux .....	14
<b>2 PRÉVENTION DU REFOULEMENT ET DE L'EXPULSION COLLECTIVE .....</b>	<b>15</b>
Traitement des répercussions des nouvelles mesures de gestion de la migration en matière de droits fondamentaux .....	16
Opérationnalisation du non-refoulement en présence de clôtures .....	17
Guider les actions futures grâce aux droits fondamentaux .....	18
<b>3 CRÉATION D'UN RÉGIME D'ASILE RESPECTUEUX DES DROITS .....</b>	<b>19</b>
Trouver un logement adéquat .....	20
Prévention de la violence sexuelle et de la violence fondée sur le genre .....	22
Réponses aux besoins spécifiques des enfants .....	23
Prise d'empreintes digitales dans le respect des droits fondamentaux .....	23
Partage de la responsabilité .....	25
Traitement des demandes non fondées sans nuire à l'équité .....	25
Guider les actions futures grâce aux droits fondamentaux .....	26
<b>4 RETOUR DES MIGRANTS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE DANS LE PLEIN RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX .....</b>	<b>27</b>
Soutien au respect des droits fondamentaux dans la pratique .....	27
Traitement des droits des personnes qui ne peuvent être éloignées .....	27
Réponses aux besoins sanitaires des migrants en situation irrégulière .....	28
Éviter la rétention illégale ou arbitraire lors de l'immigration .....	30
Suivi des retours forcés .....	30
Guider les actions futures grâce aux droits fondamentaux .....	31
<b>AVIS DE LA FRA .....</b>	<b>33</b>
<b>NOTES .....</b>	<b>36</b>



# Introduction

Plus d'un million de personnes ont cherché refuge dans les États membres l'Union européenne (UE), confrontant l'UE à un défi sans précédent. Bien que ces personnes ne représentent qu'environ 0,2 % de la population mondiale, ce nombre était beaucoup plus élevé que les années précédentes. En outre, avec environ 60 millions de personnes déplacées de force dans le monde, en raison de persécutions, de conflits, de violence généralisée ou de violations des droits de l'homme, l'ampleur de ces mouvements devrait persister pendant un certain temps. La FRA a examiné l'efficacité des mesures prises ou proposées par l'UE et par ses États membres pour gérer cette situation, en particulier sous l'angle du respect des droits fondamentaux.

La présente section Focus du « Rapport sur les droits fondamentaux 2016 » de la FRA se penche sur quatre domaines différents. Elle illustre tout d'abord les risques auxquels sont confrontés les réfugiés et les migrants pour se mettre en lieu sûr. Une deuxième section examine les nouveaux défis en ce qui concerne le non-refoulement et l'interdiction d'expulsion collective. Elle est suivie d'une troisième section décrivant certaines évolutions et d'éventuelles solutions dans le domaine de l'asile. Enfin, la dernière section traite des questions des droits fondamentaux dans le contexte du retour des migrants en situation irrégulière. La description des évolutions est complétée par une analyse de certains aspects qui présentent des défis particuliers en matière de droits fondamentaux, en examinant également l'incidence des politiques sur les personnes. Le chapitre 3 du « Rapport sur les droits fondamentaux 2016 » de la FRA complète le présent chapitre thématique avec des informations sur le racisme et la xénophobie.

## Mise à l'épreuve des systèmes d'asile nationaux par le nombre important d'arrivées

Selon Frontex, en 2015, plus d'un million de réfugiés et de migrants - contre environ 200 000 en 2014 - ont gagné l'Europe par la mer de manière non autorisée, arrivant principalement en **Grèce** et en **Italie**.<sup>3</sup> Bon nombre ont poursuivi leur route - initialement de manière spontanée, puis de manière de plus en plus coordonnée. Traversant les pays des Balkans occidentaux, ils se sont principalement dirigés vers l'**Allemagne**, l'**Autriche** et la **Suède** mais aussi vers d'autres États membres de l'UE. Il en a résulté une pression considérable sur les systèmes d'asile nationaux dans les pays de première arrivée, de transit et de destination. La [figure 1](#) présente un aperçu comparatif des arrivées mensuelles par la mer en 2014 et 2015.

L'augmentation du nombre de réfugiés arrivant en Europe reflète les évolutions globales. Au niveau mondial, au début de l'année 2015, près de 60 millions de personnes - le nombre le plus élevé jamais atteint - ont été déplacées de force suite à des persécutions, des conflits, une violence généralisée ou d'autres violations des droits de l'homme. Environ 20 millions d'entre elles ont été déplacées en tant que réfugiés hors de leur pays d'origine. Abstraction faite des 5,1 millions de réfugiés palestiniens au Moyen-Orient, les Syriens constituaient le plus grand groupe de réfugiés : près de 4 millions de personnes. La Turquie a accueilli le plus de réfugiés au monde. Le Liban est le pays qui a accueilli le plus grand nombre de réfugiés par rapport à sa population nationale, avec 232 réfugiés pour 1 000 habitants, suivi de la Jordanie (87/1 000).<sup>4</sup>

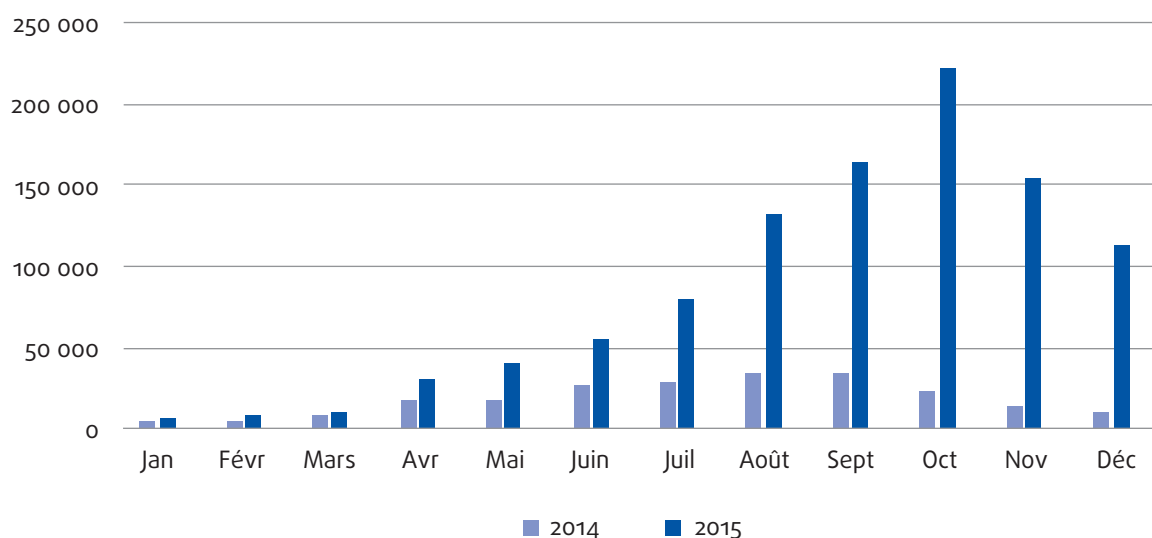
Les personnes qui traversent la Méditerranée sont principalement des réfugiés, dont bon nombre ont quitté un premier pays d'asile après avoir échoué à obtenir une protection effective. Plus de quatre personnes sur cinq qui ont traversé la mer Méditerranée pour atteindre l'Europe étaient issues des 10 pays qui génèrent le plus de réfugiés, notamment la Syrie, l'Afghanistan, l'Irak et l'Érythrée.<sup>5</sup>

Comme l'illustre la [figure 2](#), 31 % des nouveaux arrivants étaient des enfants. Le nombre croissant des enfants arrivants - tant non accompagnés que voyageant avec leurs familles - a mis à l'épreuve les capacités nationales de protection des enfants. Sur la route migratoire, les enfants courent un risque grave d'être victimes de violences, ainsi que de violence sexuelle, d'exploitation et de disparition.

Selon Frontex, environ 885 000 personnes sont d'abord arrivées en **Grèce**,<sup>6</sup> et bon nombre ont pris la route du nord. L'ancienne République yougoslave de Macédoine a initialement tenté d'arrêter le mouvement des personnes à la frontière terrestre grecque en usant de la force,<sup>7</sup> mais au mois d'août, les personnes ont été autorisées à traverser les Balkans occidentaux. Elles sont à nouveau entrées dans l'UE par la **Hongrie** et se sont ensuite rassemblées aux abords de la gare ferroviaire Keleti de Budapest, en attendant des opportunités de se rendre en Europe occidentale. En l'absence de trains disponibles, début septembre, plus de 1 000 personnes se sont mises en marche le long de l'autoroute menant à Vienne en Autriche. Un accord a été conclu afin de leur permettre d'entrer en **Autriche** et de transiter vers l'**Allemagne**. Les personnes ont continué de suivre cette route depuis la **Grèce** jusque fin 2015. Initialement, la route passait par la **Hongrie** ; suite à la construction par le pays d'une clôture de barbelés le long des frontières avec la Serbie et la **Croatie** le 16 octobre, la route s'est déplacée pour traverser la **Croatie**. De 2 000 à 5 000 personnes sont arrivées en moyenne chaque jour en **Allemagne**. À la fin

Terminologie	
Réfugié	<p>Une personne qui répond aux critères de l'article premier de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés ou Convention de Genève), à savoir toute personne qui, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité [ou une personne apatride qui se trouve hors de son pays de résidence habituelle] et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».</p> <p>Le présent chapitre utilise fréquemment ce terme pour faire référence aux personnes arrivées en 2015, bien que toutes ne soient pas des réfugiés.</p>
Bénéficiaire de la protection subsidiaire	<p>Tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir des atteintes graves, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays (directive « qualification » (2011/95/UE),<sup>1</sup> article 2, point f)).</p>
Demandeur d'asile	<p>Dénommé « demandeur de protection internationale » dans le droit de l'UE. Tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle aucune décision finale n'a encore été prise (directive sur les procédures d'asile (2013/32/UE),<sup>2</sup> article 2, point c)).</p>
Migrant	<p>Un terme ayant un sens large, désignant une personne qui quitte un pays ou une région pour s'installer ailleurs.</p>

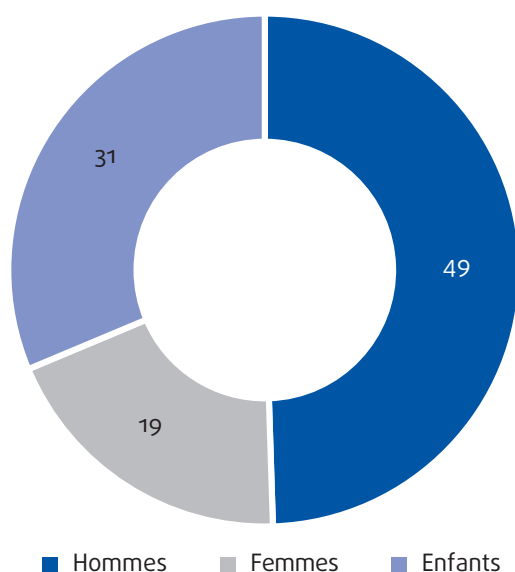
**Figure 1 : Comparaison des arrivées mensuelles par la mer Méditerranée, 2014-2015 (personnes)**



Source : Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), 2016



**Figure 2 : Ventilation démographique des arrivées par la mer, 2015 (%)**



Source : HCR, 2016

de l'année, plus d'un demi-million de personnes avaient traversé la **Croatie** pour atteindre l'Europe occidentale.

L'**Allemagne** a enregistré plus d'un million d'arrivées, les arrivants sont majoritairement restés dans le pays, bien que certaines personnes aient poursuivi leur route - principalement vers l'Europe du Nord. À la fin de l'année, la **Suède** est devenue l'État membre de l'UE enregistrant le plus grand nombre de demandes d'asile par habitant, avec environ 11,5 demandeurs pour 1 000 habitants.<sup>8</sup>

Avec plus d'un million de personnes demandant l'asile dans l'UE, les chiffres de 2015 ont dépassé ceux enregistrés pendant le conflit dans l'ex-Yougoslavie.<sup>9</sup> La présence visible de réfugiés nécessitant une aide a suscité une réaction sans précédent de la part de la population. Un grand nombre de bénévoles - s'organisant souvent eux-mêmes - ont fourni de la nourriture, des vêtements et autres moyens d'assistance aux nouveaux arrivants, aux points d'entrée et de transit. Dans le même temps, cependant, les attitudes hostiles à l'égard des réfugiés ont fortement augmenté, suscitant parfois de violentes flambées xénophobes dans certains États membres de l'UE. Par exemple, le Bureau fédéral allemand de la police criminelle a enregistré près de 1 000 infractions commises contre des centres d'hébergement pour réfugiés en 2015, dont environ 150 attaques violentes - soit

plus de cinq fois le nombre de cas en 2014, lorsque 28 attaques violentes avaient été enregistrées.<sup>10</sup> Le chapitre 3 du « Rapport sur les droits fondamentaux 2016 » fournit de plus amples détails sur des tendances similaires dans d'autres États membres de l'UE.

## Activités de l'UE et des États membres concernant les droits fondamentaux

Les gouvernements nationaux ont réagi à la nouvelle situation de diverses façons. Certains États membres ont annoncé ou mis en œuvre des lois restrictives sur l'asile et le regroupement familial. La **Hongrie** et la **Slovenie** ont érigé des clôtures à la frontière avec les pays qui ne sont pas parties prenantes de l'accord de Schengen, et la **Bulgarie** a étendu la clôture existante le long des frontières de la Turquie. Huit pays ont introduit des contrôles temporaires aux frontières au sein de l'espace Schengen.

Au niveau de l'UE, les chefs de gouvernement se sont réunis six fois pour tenter de convenir d'une approche commune de la nouvelle situation.<sup>11</sup> La Commission européenne a publié l'Agenda européen en matière de migration, un document stratégique qui a été suivi de deux plans d'action spécifiques : le premier pour lutter contre le trafic de migrants et le second pour garantir des retours effectifs.<sup>12</sup> Pour la toute première fois, la Commission a actionné le mécanisme d'intervention d'urgence prévu à l'article 78, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), entraînant un plan pour relocaliser 160 000 personnes provenant de la **Grèce** et de l'**Italie**, les premières personnes étant relocalisées vers la fin de l'année.<sup>13</sup> Bien que le nombre de personnes relocalisées reste faible, il s'agira d'un élément important de l'exercice substantiel visant à repenser les règles pour la répartition des demandes d'asile dans l'UE, établi dans le règlement de Dublin (UE) n° 604/2013.<sup>14</sup> L'UE a également nettement renforcé sa dimension opérationnelle. Elle a soutenu l'établissement de centres de crise (« hotspots ») en **Italie** et en **Grèce** pour soutenir les États membres situés en première ligne. Ces hotspots sont des centres où les agences concernées de l'UE, dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures, et la Commission européenne coordonnent leurs travaux opérationnels. En outre, elle a proposé de remplacer Frontex par une agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes dotée d'un rôle renforcé.<sup>15</sup>

Ces mesures stratégiques et activités opérationnelles au niveau de l'UE et des États membres dans le domaine de l'asile, de la gestion des frontières, de la lutte et de la prévention contre le trafic de migrants et du retour sont significatives et concernent des questions qui sont très sensibles du point de vue des droits fondamentaux. Elles impliquent des actions qui - si elles ne sont pas réalisées de manière adéquate - peuvent entraîner de graves violations des droits fondamentaux garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la Charte de l'UE).

Le présent Focus du « Rapport sur les droits fondamentaux 2016 » de la FRA se rapporte à de nombreux droits et principes ancrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la Charte de l'UE). Le droit d'asile prévu à l'article 18 et l'interdiction du refoulement et de l'expulsion collective prévue à l'article 19 en forment la pierre angulaire. Les mesures prises par les États membres de l'UE pour traiter le trafic des migrants pourrait affecter les droits à la vie et à l'intégrité de la personne, respectivement protégés par les articles 2 et 3 de la Charte de l'UE. Les règles de non-discrimination visées à l'article 21 guident les États membres en veillant à l'égalité de traitement des demandeurs d'asile. L'article 24 de la Charte de l'UE, qui expose les droits de l'enfant, et les droits sociaux, établis dans les cadres juridiques européens et internationaux des droits de l'homme et des réfugiés, sont examinés dans la description du Focus de la façon dont les réfugiés et les migrants ont été reçus par les États membres. D'autres droits de la Charte de l'UE, tels que le droit au respect de la vie privée et familiale (article 7) et le droit à un recours effectif (article 47) sont également utilisés comme références pour l'analyse présentée. Le droit à la liberté, consacré à l'article 6, est traité à la section sur les retours.

# 1

## Réduction du risque : renforcement de la sécurité et du respect des droits fondamentaux



La présente section traite de trois questions. Premièrement, la FRA souligne que les voies légales pour les réfugiés cherchant à atteindre l'UE sont limitées. Deuxièmement, elle examine les politiques contre le trafic des migrants et le risque de criminaliser les actions humanitaires. La troisième partie passe en revue la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières dans l'espace Schengen, en décrivant brièvement les effets des politiques en matière d'asile et de gestion des frontières sur les règles de liberté de circulation à l'intérieur de l'UE.

Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), 3 771 personnes ont péri en 2015 en traversant la mer Méditerranée à bord de bateaux impropres à la navigation ou surchargés fournis par des trafiquants. La [figure 3](#) montre la tendance en matière de décès au cours des trois dernières années.

Les enfants représentaient environ 30 % des décès récents dans l'est de la Méditerranée ([figure 4](#)).<sup>16</sup> Au début de l'année 2016, des organisations internationales ont signalé qu'une moyenne de deux enfants se noyaient chaque jour depuis septembre 2015.<sup>17</sup> La grande majorité des hommes, femmes et enfants qui tentaient ce dangereux périple étaient des ressortissants syriens.<sup>18</sup>

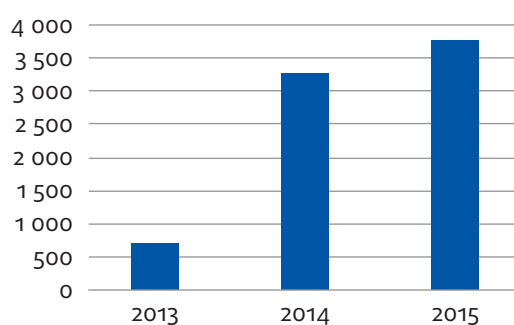
L'article 2 de la Charte de l'UE garanti à chacun le droit à la vie. Il s'agit de l'un des droits de l'homme fondamentaux protégés aux niveaux international et européen. Le pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR) stipule que le droit à la vie est inhérent à la personne humaine (article 6). Dès 1982, le Comité des droits de l'homme, l'organe de supervision du pacte, a souligné que la protection de ce droit « exige que les États adoptent des mesures positives ».<sup>19</sup> Un État peut donc avoir le devoir d'agir lorsque la perte d'une vie est prévisible et que l'État peut empêcher cette perte. En vertu de la Convention européenne

des droits de l'homme (CEDH), la responsabilité peut être engagée lorsqu'un État s'abstient de prendre des mesures préventives dans le cadre de ses pouvoirs, dans une situation où il avait connaissance ou aurait dû avoir connaissance de risques réels et immédiats pour des personnes.<sup>20</sup>

Le nombre absolu de décès en 2015 a été plus élevé qu'en 2014.<sup>21</sup> Des mesures efficaces prises par l'UE et les États membres concernés ont réduit le nombre des décès relatif sur le nombre total de personnes traversant la Méditerranée mais non le nombre absolu.

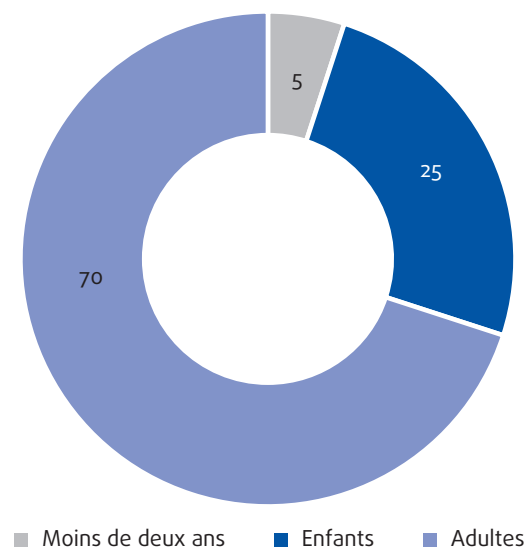
En 2015, 21 % des décès le long de la route de la Méditerranée ont eu lieu à l'est de la Méditerranée, dans le petit bras de mer séparant la côte turque des îles et îlots grecs. En revanche, en 2014, ce taux s'élevait à 1 %.<sup>22</sup> Avec le soutien de Frontex, le corps des garde-côtes helléniques a accru ses efforts et son engagement

**Figure 3 : Décès estimés en Méditerranée, 2013-2015**



Sources : OIM (2015), *Missing migrants project*; Brian, T. et Laczko, F., OIM (2014), *Fatal journeys: Tracking lives lost during migration*, OIM

**Figure 4 : Décès dans l'est de la mer Méditerranée, par groupe d'âge, du 1<sup>er</sup> septembre au 27 novembre 2015 (%)**



Source : OIM et UNICEF (2015), IOM and UNICEF data brief: Migration of children to Europe, 30 novembre 2015

à sauver les personnes en détresse en mer. Selon Amnesty International et Human Rights Watch, dans un passé récent, le corps des garde-côtes helléniques a mis en œuvre des mesures dissuasives qui ont accru le risque de chavirement des bateaux, comme le fait d'arrêter des bateaux surpeuplés à la limite extérieure des eaux territoriales grecques ou de les remorquer au large jusqu'à l'arrivée de bateaux de secours turcs.<sup>23</sup> Les informations fournies par Frontex indiquent qu'en 2015, des réseaux criminels en Turquie donnaient comme instruction aux migrants prenant la direction de la Grèce par la mer de détruire leurs bateaux une fois arrivés dans les eaux territoriales grecques et repérés par les garde-côtes helléniques.

En Méditerranée centrale, selon l'OIM, le nombre de décès, principalement à partir des côtes libyennes, a diminué, passant de 3 170 décès à 2 892. Le plan opérationnel de l'Opération Triton, coordonnée par Frontex, comprenait une composante forte de sauvetage en mer. En outre, les activités de surveillance maritime accrue ont été élargies à la mer près de la côte libyenne et a permis une identification précoce des bateaux impropres à la navigation. Cela a largement contribué au sauvetage des personnes en détresse trouvées en mer.<sup>24</sup>

Outre le conflit en Syrie, d'autres réalités ont poussé les personnes à entreprendre une traversée périlleuse. Parmi celles-ci figurent de graves problèmes en matière de sécurité, et de soins de santé, une insuffisance

alimentaire dans les camps de réfugiés syriens au Liban et en Jordanie, ainsi que des carences en matière de protection - y compris l'absence de perspectives quant aux moyens d'existence en Turquie où, en 2015, les réfugiés n'avaient pas le droit de travailler.<sup>25</sup> Par exemple, plus de deux tiers des hommes interrogés individuellement dans les camps de réfugiés jordaniens ont indiqué avoir subi des menaces pour leur sécurité, et 17,74 % ont fait part d'incidents concrets en matière d'abus et/ou d'exploitation. Les hommes réfugiés ont indiqué ne pas chercher de l'aide auprès des autorités car ils n'avaient pas accès à la justice et/ou n'avaient pas confiance dans le système judiciaire.<sup>26</sup>

## Ouverture de voies légales pour atteindre l'UE

La plupart des personnes traversaient la mer à bord de bateaux surchargés et impropres à la navigation que leur avaient généralement fournis des passeurs sans scrupule. En l'absence de voies légales pour atteindre l'UE, les passeurs sont la seule option pour des réfugiés en quête de sécurité. Cette dépendance à l'égard des passeurs expose les migrants et les réfugiés à un risque accru d'abus, de violence et d'exploitation.

En l'absence d'alternatives, de nombreuses personnes nécessitant une protection ont recours aux réseaux des passeurs pour se mettre en sécurité ou rejoindre leurs familles, mettant en péril leur vie et leur intégrité physique. Accroître la disponibilité des voies légales pour atteindre l'UE permettrait au moins à certains des réfugiés qui ne jouissent pas d'une protection efficace dans le pays où ils demeurent de se mettre en sécurité sans courir des risques d'abus et d'exploitation en chemin. Les moyens légaux pour atteindre l'UE, tels que les programmes de réinstallation ou d'admission humanitaire, peuvent également cibler les réfugiés qui ont le plus besoin de protection, tels que les victimes de torture, les personnes de référence de ménage isolées ou les femmes et les enfants en danger. L'Agenda européen en matière de migration demande plus de mesures à cet égard,<sup>27</sup> reflétant un appel similaire lancé par la FRA en mars 2015.

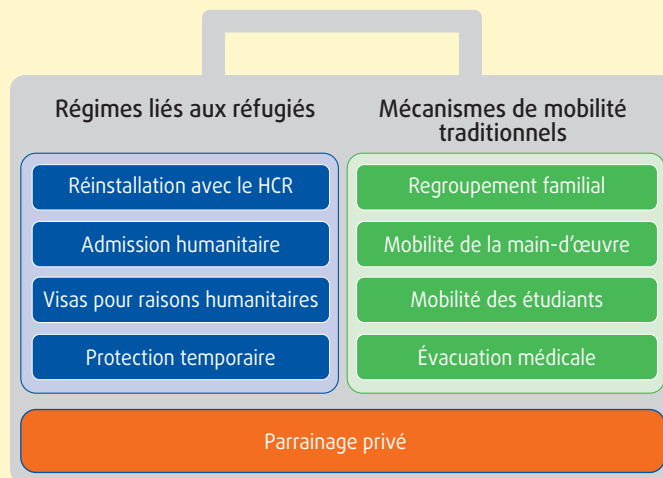
Au niveau politique, certains progrès ont eu lieu. En tant que première mesure concrète, en juillet 2015, le Conseil de l'Union européenne a adopté des conclusions sur la relocalisation, invitant les États membres de l'UE (plus les pays associés à l'espace Schengen) à promettre 20 000 places pour la réinstallation sur une période de deux ans (2015-2017). Finalement, 27 États membres ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse ont promis environ 22 500 places de réinstallation, les réfugiés devant être choisis par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) conformément à ses critères mondiaux de réinstallation.<sup>28</sup> En décembre, la Commission européenne a proposé de

## ACTIVITÉ DE LA FRA

## Boîte à outils de la FRA : Mise en place des options d'entrée légale

La FRA a exposé des moyens éventuels d'accroître le nombre de personnes nécessitant une protection internationale qui, demeurant en dehors de l'UE, sont légalement admises dans l'UE. Sa boîte à outils énumère les régimes liés aux réfugiés ainsi que les régimes de mobilité ordinaires que les États membres pourraient utiliser pour accroître les possibilités d'entrée légale, comme alternative à l'entrée irrégulière à risque.

FRA (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, Luxembourg, Office des publications, p. 5



compléter ce programme, en publiant une recommandation pour un programme d'admission humanitaire volontaire (*Voluntary Humanitarian Admission Scheme*, VHAS) pour les réfugiés syriens enregistrés en Turquie avant le 29 novembre 2015.<sup>29</sup> Le fait que tous les États membres de l'UE aient convenu d'accepter des réfugiés réinstallés et de s'engager à l'égard d'un quota spécifique constitue un pas en avant important, bien que le quota soit nul pour la Hongrie et même si, pour l'instant, il s'agit d'un quota ponctuel. Cela est particulièrement le cas, étant donné que, ces dernières années, près de la moitié de tous les États membres de l'UE avaient un programme de réinstallation. Les réinstallations assistées par le HCR ont eu lieu dans 14 États membres en 2012 et dans 12 États membres en 2013.<sup>30</sup>

De 2015 à 2017, conformément à la recommandation de l'UE, 27 États membres de l'UE accepteront des réfugiés relocalisés. En revanche, seuls 16 États membres ont reçu des personnes relocalisées en 2014. Toutefois, en termes de chiffres concrets, la relocalisation des réfugiés dans l'UE reste limitée, et le restera, sur la base des engagements actuels. Par exemple, 8 622 personnes sélectionnées par le HCR sont arrivées en 2015 dans les États membres de l'UE,<sup>31</sup> alors qu'au niveau mondial, plus de 1,15 million de personnes ont besoin d'une réinstallation.<sup>32</sup> En outre, certains États membres d'Europe centrale ont indiqué qu'ils préfèrent n'accepter que des réfugiés chrétiens, faisant valoir que l'absence de communautés musulmanes préexistantes rendrait difficile l'intégration de personnes de confession musulmane. Cet argument pourrait ne pas être compatible avec la disposition relative à la non-discrimination de l'article 21 de la Charte de l'UE et avec d'autres normes des droits de l'homme.<sup>33</sup>

Outre la réinstallation, le regroupement familial constitue une autre voie légale importante pour les

membres de la famille des personnes dont il est établi qu'elles ont besoin d'une protection internationale au sein de l'UE. Les restrictions au regroupement familial annoncées par certains États membres de l'UE vers la fin de l'année pourraient toutefois contrebalancer les faibles progrès réalisés en matière de relocalisation. Certains des pays de destination les plus touchés, notamment l'**Allemagne**, l'**Autriche**, le **Danemark**, la **Finlande** et la **Suède**, ont annoncé des modifications apportées à leurs législations nationales qui retarderaient le regroupement familial ou le rendrait plus difficile pour les réfugiés et/ou les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire.<sup>34</sup> Le **Danemark** a déjà adopté les changements annoncés en janvier 2016<sup>35</sup> et le parlement allemand a approuvé le « paquet asile II » (*Asylpaket II*) le 25 février 2016.<sup>36</sup> Il reste à voir comment les États membres mettront en œuvre ces restrictions en 2016. Elles pourraient avoir un impact considérable sur les personnes, étant donné que dans certains de ces États membres, le regroupement familial est déjà un processus complexe sur le plan administratif. En outre, sa durée est soumise aux capacités de traitement des autorités compétentes, y compris les autorités consulaires dans des pays tels que la Jordanie, le Liban et la Turquie, qui font actuellement face à des difficultés. D'autres exigences pourraient prolonger la procédure dans une telle mesure que le droit au regroupement familial ne serait plus efficacement sauvegardé, soulevant des problèmes dans le cadre de l'article 7 de la Charte de l'UE.

En 2014, une étude commandée par le Parlement européen<sup>37</sup> a proposé l'introduction de règles communes pour la délivrance de visas humanitaires dans le code des visas de l'UE - une question que la FRA a également suggéré d'examiner, conjointement avec l'idée de centres de visas Schengen « mobiles » pour faciliter l'accès des réfugiés aux demandes de visas.<sup>38</sup> Cela

permettrait aux États membres d'adopter une approche plus harmonisée de la délivrance des visas aux personnes qui fuient la guerre ou les persécutions. Bien que la législation de nombreux États membres de l'UE permette la délivrance de visas humanitaires, les discussions concernant la révision du code des visas n'ont pas sérieusement pris cette question en considération.

## Lutte contre le trafic sans criminalisation des migrants et de ceux qui les aident

La plupart des personnes qui fuient à travers la mer Méditerranée prennent la mer à bord de bateaux impropres à la navigation. Les signataires de la Convention internationale des Nations Unies pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (convention SOLAS), qui incluent tous les États côtiers méditerranéens à l'exception de la Bosnie-Herzégovine, sont tenus d'empêcher le départ de ces bateaux, tel que l'établit le règlement 13 du chapitre 5. Ce règlement inclut une obligation générale pour les gouvernements de garantir que tous les navires soient pourvus d'effectifs suffisants en nombre et en qualité du point de vue de la sécurité.<sup>39</sup>

### Trafic et traite des êtres humains

La traite des êtres humains est différente du trafic de migrants en situation irrégulière. Les migrants victimes de la traite sont en outre exploités de manière coercitive ou dans des conditions inhumaines après avoir franchi la frontière. Les personnes sont victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation de leur travail, pour le retrait d'organes ou à d'autres fins d'exploitation. Les femmes et les enfants sont particulièrement affectés. Les enfants sont également victimes de la traite pour être exploités à des fins de mendicité ou d'activités illégales, telles que les infractions mineures de vol.

Les migrants qui font l'objet d'un trafic vers l'UE courent le risque de devenir des victimes d'exploitation ou d'abus. Comme l'a documenté le rapport de la FRA sur la situation aux frontières maritimes méridionales de l'Europe, les réfugiés et les migrants sont déjà exposés à de graves risques d'abus et d'exploitation par des passeurs avant de traverser la mer, les femmes et les enfants étant confrontés à des risques accrus de violence sexuelle et de violence fondée sur le genre.<sup>40</sup> Une action efficace pour lutter contre le trafic de migrants sert non seulement à améliorer la sécurité du trafic maritime et à réduire l'immigration à caractère irrégulier. Elle est également importante pour lutter contre l'impunité pour les infractions commises sur les migrants et les réfugiés et pourrait être perçue comme une obligation positive des États pour protéger le droit à l'intégrité de la personne établi à l'article 3 de la Charte de l'UE.

Plusieurs incidents qui se sont produits en août 2015 illustrent la cruauté des passeurs. Le 15 août, 49 migrants qui faisaient la traversée pour gagner l'Italie sont morts asphyxiés dans la cale d'une barque où les passeurs les avaient maintenus.<sup>41</sup> Le 27 août, les autorités autrichiennes ont découvert un camion, garé le long de l'autoroute en provenance de la Hongrie, qui contenait 71 personnes mortes par étouffement.<sup>42</sup> Le 29 août, un garçon irakien de 17 ans a été abattu au cours d'une opération visant à arrêter des passeurs à bord d'un yacht près de l'île grecque de Symi, soulignant les risques liés aux efforts des forces de l'ordre pour arrêter les passeurs.<sup>43</sup>

Peu après l'adoption de l'Agenda européen en matière de migration, la Commission européenne a publié un Plan d'action contre le trafic de migrants (2015-2020).<sup>44</sup> Ce plan vise à améliorer la collecte, le partage et l'analyse des informations et à renforcer la réponse policière et judiciaire au trafic des migrants. Elle énumère les mesures préventives à prendre et encourage une coopération plus forte avec les pays tiers. Le document établit plusieurs actions qui pourraient contribuer à réduire les risques auxquels les migrants sont confrontés, y compris l'ouverture de voies plus sûres et plus légales pour atteindre l'UE, ainsi que l'évaluation et l'amélioration de la législation pertinente de l'UE (directive 2002/90/CE<sup>45</sup> et décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil<sup>46</sup>) pour éviter le risque de criminaliser ceux qui apportent une aide humanitaire - une question à l'égard de laquelle la FRA a exprimé des préoccupations dans le passé.<sup>47</sup> Toutefois, la mise en œuvre de certaines actions proposées pourrait soulever des problèmes en vertu de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, y compris le plan pour saisir et détruire les bateaux utilisés par les passeurs, étant donné notamment que les bateaux peuvent être utilisés à plusieurs fins.

Les efforts des autorités pour lutter contre le trafic de personnes ont parfois impliqué des réactions excessives. Après une augmentation des arrivées, de nombreuses personnes ont décidé d'aider les réfugiés à atteindre un abri ou à se rapprocher de leurs destinations, par exemple en leur achetant des billets de train ou en les transportant dans leurs voitures. À Lesbos, la police a menacé d'arrêter les bénévoles locaux pour avoir offert un transport à des réfugiés en train de marcher le long de la route de 70 kilomètres vers la capitale de l'île, Mytilène. Une intervention du HCR a résolu ce problème.<sup>48</sup> En Allemagne, un certain nombre de Syriens venus chercher des membres de leur famille et des amis en Autriche et les emmener en Allemagne ont dû payer des amendes pour aide à une entrée non autorisée (sur la base des articles 14 et 95 de la loi relative au séjour des étrangers, *Aufenthaltsgesetz*).<sup>49</sup> Un tribunal danois a imposé une amende de 5 000 DKK (environ 700 EUR) à un homme qui avait offert gratuitement de transporter une famille avec enfants dans sa voiture, de l'Allemagne au Danemark.<sup>50</sup>

Les mesures prises ont également entraîné une sanction pour les réfugiés eux-mêmes, soulevant des problèmes



en vertu de la disposition sur la non-pénalisation visée à l'article 31 de la Convention des Nations Unies relatives au statut des réfugiés (Convention de Genève sur les réfugiés, 1951). La **Hongrie**, notamment, a modifié en septembre son code pénal pour sanctionner la traversée de la clôture frontalière. Le 31 janvier 2016, une procédure pénale a été engagée contre plus de 800 personnes pour avoir traversé la frontière de manière irrégulière, en contournant, en détruisant ou en commettant d'autres formes de dégradation contre la clôture qui garde la frontière nationale.<sup>51</sup> Étant donné que les personnes admettaient généralement avoir traversé la frontière de manière irrégulière, elles étaient rapidement poursuivies. Les personnes reconnues coupables recevaient un ordre d'expulsion, dont la mise en œuvre était suspendue en cas de demande d'asile<sup>52</sup>, et une interdiction d'entrée valable de un à deux ans. En outre, une dizaine de personnes ont été accusées de forme aggravée de traversée irrégulière de la frontière, ce qui est punissable de un à cinq ans, ou, dans certains cas, de deux à huit ans d'emprisonnement.<sup>53</sup> En janvier 2016, les premières sentences ont été prononcées, la sanction la plus sévère étant une incarcération de 18 mois.<sup>54</sup>

## Contrôle de la poursuite du voyage sans limite excessive de la liberté de circulation dans l'UE

La plupart des personnes qui ont traversé la mer Méditerranée ont traversé les Balkans pour gagner

l'**Allemagne** et l'Europe du Nord. Le mouvement a été spontané et initialement incontrôlé. Cela entraînait des risques pour les personnes concernées, mais engendrait également des craintes quant au fait que la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen permette à des criminels potentiels, y compris des terroristes, de se déplacer sans contrôle, notamment après les attentats de Paris en novembre 2015.

Les États membres de l'UE ont pris plusieurs mesures pour s'assurer que les personnes qui traversent leurs frontières sont enregistrées et se déplacent de manière organisée. Le long de la route principale en **Croatie**, en **Slovénie**, en **Hongrie**, en **Autriche**, en **Allemagne** et en **Suède**, ils ont installé des infrastructures de transit ou de distribution à partir desquelles les personnes poursuivaient leur route vers l'État membre voisin ou une infrastructure d'accueil en bus ou en train. Des efforts ont été réalisés afin de canaliser le mouvement transfrontalier à travers des points de passage spécifiques et pour équiper ces points afin de traiter le flux et enregistrer les nouvelles arrivées. Pour s'assurer que toutes les nouvelles arrivées sont effectivement enregistrées, il convenait de prévenir les mouvements transfrontaliers incontrôlés. Pour ce faire, au cours du second semestre, huit États Schengen ont eu recours à l'option consistant à réintroduire des contrôles frontaliers temporaires au sein de l'espace Schengen, comme illustré dans le [tableau 1](#). Auparavant, cette mesure était principalement utilisée dans le cadre de grands événements sportifs ou de rencontres de haut niveau. En 2015, elle est devenue un outil pour mieux contrôler et gérer les déplacements des réfugiés en Europe.

**Tableau 1 : Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières au sein de l'espace Schengen en 2015**

État membre	Début	Fin	Motif
AT	16 septembre	–	Large afflux de demandeurs d'asile
DE	16 mai	15 juin	Sommet du G7
DE	13 septembre	–	Large afflux de demandeurs d'asile
FR	13 novembre	–	21 <sup>e</sup> conférence des Nations Unies sur le changement climatique (jusqu'au 13 décembre) et ensuite situation d'urgence après les attentats de Paris
HU	17 octobre	26 octobre	Large afflux de demandeurs d'asile
MT	9 novembre	31 décembre	Conférence de La Valette sur la migration ; menaces des migrants terroristes et en situation irrégulière
SE	12 novembre	–	Large afflux de demandeurs d'asile
SI	17 septembre	16 octobre	Large afflux de demandeurs d'asile
NO	26 novembre	–	Large afflux de demandeurs d'asile

Note : NO = Norvège. – indique que la mesure est toujours en place à la fin de l'année. Le Danemark a réintroduit les contrôles temporaires le 4 janvier 2016 La Belgique a fait de même le 23 février 2016.

Source : Commission européenne, DG Home, liste des notifications par les États membres de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures conformément aux articles 23 et suivants du code frontières Schengen, 2016

Dans des circonstances exceptionnelles, telles qu'en cas de menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure, le règlement (UE) n° 1051/2013,<sup>55</sup> qui a modifié le code frontières Schengen, permet la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intra-Schengen. Il s'agit d'une mesure de dernier recours qui peut normalement être prolongée pendant six mois au maximum. Dans des circonstances exceptionnelles, lorsque le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures est mis en péril du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures, cette mesure peut être prolongée pour une période n'excédant pas deux ans (article 26). La Commission européenne et les États membres voisins doivent être informés avant l'activation des contrôles, sauf en cas de menaces imminentes.

La libre circulation des personnes est un pilier de base de l'intégration de l'UE et un droit des citoyens protégé par l'article 45 de la Charte de l'UE. L'absence de contrôles à la plupart des frontières intra-UE est une composante importante de ce droit. La réintroduction de contrôles aux frontières aux points de passages qui sont restés ouverts pendant de nombreuses années a affecté de nombreuses personnes, notamment les travailleurs transfrontaliers, les sociétés de transport, qui, dans le cas contraire, n'étaient pas touchées par la situation des réfugiés.

## Guider les actions futures grâce aux droits fondamentaux

Bien que le nombre absolu de décès en mer Méditerranée ait augmenté en 2015, les mesures de l'UE et des États membres pour soutenir l'élément de sauvetage de la gestion des frontières, et donc protéger le droit à la vie établi à l'article 2 de la Charte de l'UE, ont empêché une augmentation encore plus

importante. Le rapport de la FRA sur la situation aux frontières maritimes méridionales de l'Europe publié en 2013 présente des suggestions supplémentaires quant à la façon de défendre le droit à la vie dans le contexte maritime, comme le fait de veiller à ce que les patrouilleurs soient adéquatement équipés en eau, couvertures et autre équipement de premiers secours.<sup>56</sup> Seule une approche globale, cependant, impliquant tous les États et acteurs pertinents, et s'appuyant sur les conclusions du Sommet humanitaire mondial qui a eu lieu à Istanbul les 23 et 24 mai 2016, peut réussir, à long terme, à mettre fin au lourd bilan des décès en mer.

Afin de garantir le droit d'asile visé à l'article 18 de la Charte de l'UE, les États membres devraient, avec le soutien de la Commission européenne, offrir aux personnes ayant besoin de protection davantage de possibilités pour entrer légalement dans l'UE, par la réinstallation, l'admission humanitaire ou d'autres mécanismes, afin que ces possibilités puissent constituer une alternative viable à l'entrée irrégulière à risque, notamment pour les personnes vulnérables. Les États membres devraient œuvrer pour surmonter les obstacles pratiques et juridiques empêchant ou retardant significativement le regroupement avec les membres de la famille et s'abstenir d'en imposer de nouveaux. Cela permettrait à la fois de respecter le droit à la vie de famille consacré à l'article 7 de la Charte de l'UE et contribuerait à empêcher les entrées irrégulières de personnes qui souhaitent rejoindre leurs familles.

Dans le plan d'action de l'Union européenne contre le trafic de migrants, la Commission européenne a annoncé une évaluation et un examen de la législation pertinente de l'UE. Il offre une opportunité d'éviter le risque de criminalisation de l'aide humanitaire et de l'offre de soutien, par exemple, en louant un logement, à des migrants en situation irrégulière, comme exposé dans le document de la FRA de mars 2014 sur la criminalisation des migrants en situation irrégulière et des personnes s'engageant auprès d'elles.<sup>57</sup>



# 2

## Prévention du refoulement et de l'expulsion collective



Le principe du non-refoulement constitue la pierre angulaire du régime juridique international pour la protection des réfugiés. L'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés consacre l'interdiction de refouler un réfugié, et donc également un demandeur d'asile, vers une situation de risque de persécution. L'interdiction de refoulement est également reflétée dans le droit primaire de l'Union, plus spécifiquement aux articles 18 et 19 de la Charte de l'UE et à l'article 78 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE). Les 28 États membres de l'UE ont accepté cette obligation en ratifiant les traités de l'UE.

Le droit de l'Union dérivé relatif aux frontières, à l'asile, aux migrations et au retour interdit également le refoulement. L'article 3 de la CEDH, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), et l'acquis de l'UE en matière d'asile, a élargi le type de préjudice vers lequel une personne ne peut être renvoyée, pour inclure l'interdiction de renvoyer une personne vers la torture, des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et d'autres préjudices graves.

L'interdiction de refoulement est absolue - elle ne tolère aucune dérogation ou exception. Le principe de non-refoulement interdit non seulement un retour dans le pays d'origine (refoulement direct) mais aussi un transfert vers des pays où les personnes sont exposées au risque d'un renvoi subséquent vers le pays d'origine (refoulement indirect ou subséquent).<sup>58</sup> Cela signifie, par exemple, que le retour d'un demandeur d'asile vers un pays voisin de l'UE, dans lequel il a précédemment séjourné (par exemple la Serbie ou la Turquie) n'est possible que si les autorités - après avoir évalué les circonstances individuelles de la personne - ont la conviction qu'il sera réadmis par le pays tiers et protégé

contre un renvoi subséquent vers un pays peu sûr. Le retour vers un pays tiers n'est pas autorisé s'il existe un risque réel que la personne soit soumise à un traitement inhumain ou dégradant<sup>59</sup>, y compris, par exemple, dans des structures de rétention. Le droit international des réfugiés exige en outre que la personne concernée soit autorisée à accéder aux procédures d'asile dans le pays tiers.<sup>60</sup> Il est généralement admis que le droit international des réfugiés exige également que le demandeur d'asile ait accès à des moyens de subsistance suffisants pour garder un niveau de vie adéquat dans le pays tiers et que le pays tiers prenne en compte toute vulnérabilité particulière de la personne concernée.<sup>61</sup> Le droit de l'UE reflète également cette exigence : l'article 38, paragraphe 1, point e), de la directive sur les procédures d'asile (2013/32/UE) exige que, si elle s'avère être un réfugié, la personne doit avoir accès à la protection conformément à la convention de Genève.

Tout type d'éloignement ou toute activité d'interception qui empêche une entrée peut entraîner une expulsion collective si l'éloignement ou l'interception n'est pas fondé sur une évaluation individuelle et si des recours efficaces contre la décision ne sont pas disponibles. L'expulsion collective est interdite par l'article 19 de la Charte de l'UE et l'article 4 du protocole 4 à la CEDH. La CouEDH a clairement précisé que cette interdiction s'applique également en haute mer.<sup>62</sup>

La présente section décrit les différents types d'actions pouvant donner lieu à un risque de refoulement ou d'expulsion collective. La seconde partie traite de la présence croissante de clôtures aux frontières de l'Europe, une évolution qui pourrait susciter des questions dans le cadre des articles 18 et 19 de la Charte de l'UE.

## Traitement des répercussions des nouvelles mesures de gestion de la migration en matière de droits fondamentaux

L'année dernière, la FRA a signalé une augmentation des cas de personnes qui auraient été repoussées à la frontière extérieure de l'UE, notamment en **Bulgarie**, en **Espagne** et en **Grèce**. En 2015, cette situation s'est étendue à la **Hongrie**. Des conduites suscitant des questions concernant l'interdiction de refoulement et l'expulsion collective sont devenues plus fréquentes.

En **Bulgarie** et en **Grèce**, des personnes auraient été physiquement renvoyées vers les frontières terrestres ou maritimes, parfois de force. À la frontière terrestre grecque avec la Turquie, Amnesty International a signalé des incidents impliquant des personnes renvoyées de l'autre côté de la frontière sans que leurs besoins de protection n'aient d'abord été évalués.<sup>63</sup> En mars, le HCR a signalé qu'un groupe de Yézidis en provenance d'Irak avait été refoulé vers la Turquie depuis la **Bulgarie** après avoir été battus et vu leurs biens saisis. Deux hommes, souffrant de blessures graves, sont ensuite morts d'hypothermie du côté turc de la frontière.<sup>64</sup> Ces incidents ne semblent pas être des incidents isolés en **Bulgarie**, où des réfugiés ont indiqué avoir été forcés de retourner du côté turc de la frontière terrestre,<sup>65</sup> avançant parfois avoir été menacés par des chiens sans laisse.<sup>66</sup>

En **Espagne**, un amendement à la loi sur les étrangers est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2015, permettant le rejet de ressortissants de pays tiers s'ils sont détectés comme tentant de traverser la frontière de manière irrégulière dans les enclaves de Ceuta et Melilla.<sup>67</sup> La loi contient une garantie spécifiant qu'un rejet à la frontière n'est autorisé que s'il est conforme à la législation internationale en matière de droits de l'homme et aux normes internationales en matière de protection. Toutefois, aucun protocole concernant la façon dont la Garde civile devrait agir dans de tels cas n'est encore en place. Les demandes de protection internationale doivent être déposées auprès d'offices spéciaux installés aux points de passage transfrontaliers. En 2015, environ 6 000 personnes, principalement des ressortissants syriens, ont demandé l'asile auprès de ces offices.<sup>68</sup>

La **Hongrie** a mis en œuvre une nouvelle législation entraînant un rejet sommaire des demandes soumises par des demandeurs qui sont entrés par la Serbie, fondée sur une justification selon laquelle ils auraient pu trouver protection en Serbie. Cela va à l'encontre de l'avis du HCR de ne pas considérer la Serbie comme un pays tiers sûr.<sup>69</sup> En juillet 2015, des amendements aux règles hongroises en matière d'asile ont déclaré la Serbie comme étant un pays tiers sûr et ont établi

deux zones de transit à la frontière terrestre à Röszke et Tompa, où les demandes d'asile, à l'exception de celles soumises par des personnes vulnérables, étaient traitées par une procédure à la frontière.<sup>70</sup> Un total de 579 demandeurs d'asile ont été enregistrés dans les deux zones de transit le long de la frontière serbe en 2015, dont la majorité (510 personnes) ont été jugées vulnérables et orientées vers les procédures d'asile normales. Les 69 autres demandes ont été traitées dans le cadre de la procédure à la frontière.<sup>71</sup> Des organisations non gouvernementales (ONG) ont indiqué que cette procédure accélérée était dépourvue des garanties de base quant à un procès équitable établies dans le droit de l'Union.<sup>72</sup> L'accès à une assistance juridique était limitée dans la pratique, étant donné que des représentants de l'aide juridictionnelle n'étaient pas régulièrement présents dans les installations de transit et que les juristes du Comité Helsinki de Bulgarie ne disposaient pas d'un accès sans restriction. Les entretiens avec les demandeurs d'asile ont été signalés comme étant extrêmement courts, et il a été avancé que le traitement de certains demandeurs d'asile était effectué en moins d'une journée, selon le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Le droit à un recours effectif à l'encontre d'un rejet de leur demande d'asile était significativement restreint. Bien que le délai pour former un recours fut allongé de trois à sept jours,<sup>73</sup> l'accès limité à des conseils et informations juridiques, les difficultés pratiques pour obtenir une aide juridique qualifiée et les juridictions non autorisées à examiner de nouveaux faits ont rendu difficile l'accès pour les demandeurs à un recours effectif dans la pratique. À la frontière, les demandeurs d'asile étaient maintenus dans des conteneurs installés dans la zone de transit. Dans un mémoire soumis en qualité d'*amicus curiae* à la CouEDH, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a conclu que les règles de la Hongrie exposent les demandeurs d'asile à un risque très élevé d'être soumis à une expulsion vers la Serbie et à une chaîne subséquente de refoulement, avec le risque correspondant d'un traitement contraire à l'article 3 de la CEDH.<sup>74</sup>

Le profilage fondé sur la nationalité a émergé en tant que nouveau modèle fin 2015. Seules quelques nationalités ont bénéficié d'une admission sur le territoire ou d'un accès aux procédures d'asile. Cela soulève des questions dans le cadre de la disposition de non-discrimination visée à l'article 21 de la Charte de l'UE. En novembre 2015, seules certaines nationalités - à savoir les Afghans, les Irakiens et les Syriens - étaient autorisées à transiter au départ de la **Grèce** à travers les Balkans occidentaux, à la suite d'un changement politique dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine.<sup>75</sup> Les ressortissants d'autres pays sont restés bloqués en **Grèce**. Le HCR a soutenu les autorités en transportant bon nombre d'entre elles vers les infrastructures d'accueil temporaire installées dans le pays. En **Italie**, vers la fin de l'année, le HCR et des organisations de la société

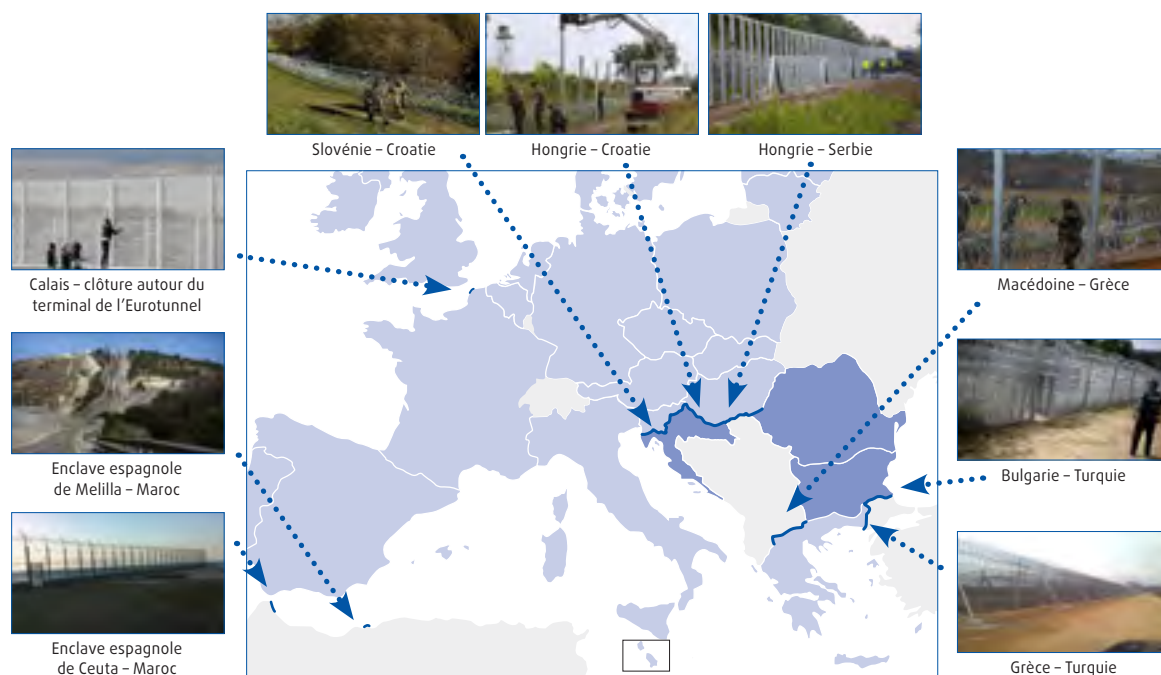
civile ont signalé que bon nombre de ressortissants de pays d'Afrique subsaharienne, en particulier de l'Afrique de l'Ouest, ne bénéficiaient pas d'une chance réelle d'enregistrer leurs demandes d'asile mais recevaient des ordres d'expulsion pour quitter le pays dans les 30 jours.<sup>76</sup> Dans un effort pour traiter la question, le ministère italien de l'Intérieur a émis des instructions internes, le 8 janvier 2016, rappelant à tous les fonctionnaires en première ligne de fournir des informations sur l'accès aux procédures de protection internationale aux nouveaux arrivants.

Des violations du principe du non-refoulement et de l'expulsion collective peuvent se présenter de différentes façons. Outre les retours ou refoulements aux frontières, les mesures prises pour gérer ou canaliser les flux migratoires - même bien intentionnées - peuvent avoir pour conséquence d'exposer les personnes renvoyées à un préjudice grave, si aucune procédure n'existe pour évaluer la situation individuelle de chaque migrant ou réfugié. Compte tenu de l'évolution du droit, ce risque s'accroît lorsque les États membres ou Frontex s'engagent dans une coopération opérationnelle avec des pays tiers en ce qui concerne les contrôles aux frontières, comme envisagé par le concept de la gestion intégrée des frontières.<sup>77</sup> Dans ces situations, il est souvent difficile de déterminer quelles mesures sont autorisées et quelles mesures peuvent s'avérer possibles en vertu du droit de l'Union ou de la législation internationale en matière de droits de l'homme.<sup>78</sup>

## Opérationnalisation du non-refoulement en présence de clôtures

L'installation de clôtures aux frontières terrestres extérieures de l'UE pour réduire la migration irrégulière et limiter les mouvements à caractère irrégulier vers les autres États membres de l'UE a continué en 2015. À la fin de l'année, une part importante de la frontière terrestre avec la Turquie était clôturée (le long du fleuve Evros, la surveillance a été renforcée mais aucune clôture n'a été construite), à l'instar de la majeure partie de la frontière de l'espace Schengen avec les Balkans occidentaux. La **Bulgarie** a prolongé sa clôture de trois mètres de haut sur la frontière terrestre avec la Turquie, et la **Grèce** a achevé ses installations de surveillance électronique le long du fleuve Evros.<sup>79</sup> La **Hongrie** a achevé une clôture de barbelés de 175 kilomètres de long de la frontière avec la Serbie et l'a ensuite prolongée à la frontière avec la **Croatie**.<sup>80</sup> La **Slovénie** a suivi en prolongeant les fils barbelés sur la majeure partie de sa frontière terrestre avec la **Croatie**, sauf en Istrie.<sup>81</sup> En outre, l'ancienne République yougoslave de Macédoine a installé une clôture en certaines parties de sa frontière avec la **Grèce** en novembre 2015.<sup>82</sup> En juillet 2015, en accord avec la France, le **Royaume-Uni** a décidé de soutenir la sécurité physique dans le Nord-Pas-de-Calais, en renforçant la sécurité dans la zone d'attente pour l'embarquement dans le ferry et dans le tunnel de la Manche, après les

Figure 5 : Clôtures aux frontières, fin de l'année 2015



Source : FRA, 2016 ; photos : © Reuters

tentatives répétées par les migrants pour pénétrer dans le tunnel du côté français.<sup>83</sup> La [figure 5](#) illustre l'état actuel des clôtures aux frontières de l'UE.

Le Rapport annuel 2013 de la FRA a relevé que la construction de clôtures frontalières pouvait limiter la capacité des personnes nécessitant une protection internationale à rechercher la sécurité. S'il n'y a pas de lieux, le long de la frontière, que les demandeurs d'asile peuvent raisonnablement atteindre pour demander l'asile, la présence d'une clôture pourrait violer l'obligation faite aux États membres de l'UE, en vertu de l'article 3 *bis* du code frontières Schengen, d'appliquer le code en totale conformité avec la Charte de l'UE et avec les obligations relatives à l'accès à une protection internationale.<sup>84</sup> Fin 2015, la Commission européenne a souligné que, bien que l'installation de clôtures à des fins de contrôle des frontières ne soit pas en soi contraire au droit de l'UE, elle surveillera l'installation afin de déterminer si elle ne porte pas atteinte au droit à un accès effectif à la procédure d'asile aux points de passage frontaliers.<sup>85</sup>

## Guider les actions futures grâce aux droits fondamentaux

Avec l'Europe confrontée à une pression migratoire accrue en 2015, il est particulièrement important pour l'UE et les États membres de rester vigilants et de s'assurer que leurs politiques de gestion des frontières et de la migration ne violent pas le principe de non-refoulement ou l'interdiction d'expulsion collective. Il est généralement admis dans l'UE que l'interdiction de refoulement doit être respectée, mais l'évolution du droit dans ce domaine entraîne des incertitudes juridiques, comme il a été souligné lors de la conférence des droits fondamentaux 2014 de la FRA à Rome. La nature absolue de l'interdiction de refoulement doit être respectée tant lors de la conception de mesures législatives ou politiques que lors de leur mise en œuvre par les autorités. Des orientations plus spécifiques sur la façon d'atténuer le risque de violations du principe de non-refoulement seraient nécessaires en traitant de nouvelles situations, telles que celles qui se présentent à la suite de l'installation de clôtures ou la coopération renforcée avec les pays tiers sur la gestion des frontières. La FRA se tient prête à apporter son expertise en matière de droits fondamentaux sur cette question.



# 3

## Création d'un régime d'asile respectueux des droits



La FRA relevait déjà l'année dernière dans son Rapport annuel la répartition inégale des demandeurs d'asile dans l'UE, avec près de la moitié des demandes introduites en **Allemagne** et en **Suède**. Cette tendance a perduré en 2015. En raison de l'ampleur des mouvements, des retards dans l'enregistrement et des doubles comptages, il n'y a pas de statistiques exactes disponibles. Sur les 1,25 million de nouveaux demandeurs d'asile dans l'UE indiqués par Eurostat,<sup>86</sup> au moins la moitié ont demandé l'asile en **Allemagne** et en **Suède**. La proportion pourrait être beaucoup plus élevée étant donné que plus d'un million de demandeurs d'asile ont été initialement enregistrés en Allemagne à l'arrivée.<sup>87</sup> Certains d'entre eux, cependant, ont continué leur route ou n'ont pas l'intention d'introduire une demande d'asile. Dans le même temps, de nombreuses personnes faisaient encore la queue pour l'enregistrement de leur demande d'asile à la fin de l'année. Environ 85 000 personnes ont demandé l'asile en **Autriche**. La **Hongrie**, le seul État membre avec plus de 100 000 nouvelles demandes d'asile en 2015, a principalement connu des mouvements de transit, la plupart des demandeurs s'étant mis en route pour gagner l'**Allemagne**, l'**Autriche** et d'autres États membres de l'UE. D'autres États membres ont également été touchés : sur la base des données d'Eurostat en 2015, le nombre des primo-demandeurs d'asile a plus que doublé dans neuf États membres de l'UE, avec de sérieuses conséquences pratiques pour les systèmes d'asile nationaux et les demandeurs d'asile concernés. En **Finlande**, le nombre de demandeurs d'asile a presque décuplé, passant de 3 000 en 2014 à 32 000 en 2015.<sup>88</sup>

Le nombre accru des arrivées exerce une pression significative sur les systèmes d'asile nationaux dans les pays de première arrivée (principalement la **Grèce** et l'**Italie**), les pays de transit (**Croatie**, **Hongrie**, **Slovénie** et, dans une certaine mesure, l'**Autriche**) et les pays de destination (**Allemagne**, **Autriche** et **Suède**, ainsi que, dans une moindre mesure, d'autres États membres). Dans

le dernier groupe, la **Suède** a enregistré le plus grand nombre de demandes par habitant dans l'UE (environ 11,5 demandes pour 1 000 habitants). Étant donné que le système d'asile et d'accueil de la **Suède** n'était plus en mesure de faire face aux arrivées, une proposition visant à suspendre la relocalisation dans le pays a été avancée en décembre.<sup>89</sup>

Des mécanismes inefficaces d'alerte précoce et de préparation ont empêché les États membres de l'UE de prédire le large afflux de personnes et d'entreprendre une planification d'urgence. En partie pris par surprise, les pays de première arrivée, les pays de transit ainsi que les principaux pays de destination ont été confrontés à de graves difficultés pour répondre de manière adéquate à cet afflux. Les réfugiés et les migrants se déplaçant spontanément ont été confrontés à des risques élevés en traversant l'Europe. Au départ, la société civile - dont de nombreux bénévoles individuels - ont pris soin d'eux, leur offrant de la nourriture, des vêtements, des soins de santé et une autre aide d'urgence. En septembre, le HCR a lancé une opération d'urgence en Europe, sollicitant 83,2 millions USD. Cet appel a été complété par une demande de 96,15 millions USD destinés au plan hivernal pour la crise des réfugiés en Europe et une demande révisée de 128 millions USD pour l'Initiative spéciale en Méditerranée (*Special Mediterranean Initiative*, SMI).<sup>90</sup> Des tentes du HCR ont été installées en plusieurs lieux pour accueillir les réfugiés, un nombre important de membres du personnel du HCR a été déployé et des fournitures de secours ont été distribuées.<sup>91</sup> Le transit à travers les **Balkans** et l'**Autriche** est devenu de plus en plus organisé vers la fin de l'année, les autorités fournissant des bus et des trains, installant des centres de transit et enregistrant les personnes traversant la frontière.

En janvier 2016, le Comité européen des droits sociaux a publié une déclaration interprétative, soulignant les



défis auxquels les réfugiés restent confrontés, par exemple, en ce qui concerne l'accès à l'éducation et les restrictions à l'emploi. Elle soulignait également l'importance de l'adoption par les États d'une approche basée sur l'intégration afin de veiller à ce que les réfugiés bénéficient des droits sociaux de base, non seulement lorsqu'ils sont officiellement reconnus, mais à partir du moment où ils pénètrent sur le territoire d'un État, et tout au long du processus de demande d'asile.<sup>92</sup>

#### ACTIVITÉ DE LA FRA

### Mises à jour régulières sur les droits fondamentaux dans les États membres les plus touchés par les nouvelles arrivées

Eu égard au nombre croissant de réfugiés, de demandeurs d'asile et de migrants pénétrant dans l'UE, la Commission européenne a demandé à la FRA de collecter des données sur la situation en matière de droits fondamentaux des personnes arrivant dans les États membres de l'UE particulièrement touchés par de grands mouvements migratoires. En octobre 2015, la FRA a commencé à publier des panoramas aperçus réguliers des questions en matière de droits fondamentaux liés à la migration en Allemagne, en Autriche, en Bulgarie, en Croatie, en Grèce, en Hongrie, en Italie, en Slovaquie et en Suède. Initialement hebdomadaires, les panoramas réguliers sont publiés sur une base mensuelle depuis décembre 2015. Les mises à jour couvrent les questions suivantes :

- l'enregistrement initial et les demandes d'asile, en accordant une attention spéciale à la situation des personnes vulnérables ;
- les poursuites pénales engagées pour des infractions liées au franchissement irrégulier de frontières ;
- la protection des enfants ;
- les conditions d'accueil des nouveaux arrivants, en se concentrant sur la situation des enfants et des autres personnes vulnérables ;
- l'accès aux soins de santé ;
- la réaction publique, à savoir les rassemblements de soutien, l'assistance humanitaire ou le travail bénévole par exemple ;
- les actes racistes tels que les manifestations, les discours de haine en ligne ou les crimes de haine.

Les mises à jour sont disponibles sur le [site web](#) de la FRA.

## Trouver un logement adéquat

Conformément à l'article 18 de la directive sur les conditions d'accueil (2013/33/UE),<sup>93</sup> les demandeurs d'asile doivent bénéficier d'un niveau de vie adéquat pendant le temps nécessaire à l'examen de leur demande de protection internationale. La directive ne s'applique officiellement qu'à partir du moment

où une personne a fait une demande de protection internationale, mais bon nombre de ses dispositions reflètent les normes internationales des droits de l'homme et du droit des réfugiés qui s'imposent aux États membres de l'UE dès qu'un réfugié se trouve dans une juridiction nationale.

Malgré les efforts consentis par les États membres pour assurer un accueil digne aux nouveaux arrivants, certains sont restés sans abri et bon nombre ont été accueillis dans des infrastructures temporaires surpeuplées ou placés dans des centres de rétention, les exposant à des risques en matière de protection. Étant donné que les centres d'accueil et de transit étaient surpeuplés, certains demandeurs d'asile ont été forcés de dormir sur le sol, sur des couvertures dans les couloirs des centres d'accueil ou dehors en plein air. Outre l'espace limité dans les infrastructures de première arrivée et de transit, la pluie et les températures hivernales ont engendré de graves risques pour la santé, en particulier pour les enfants et les plus vulnérables. De nombreuses préoccupations en matière de protection, qui se présentent généralement lors d'urgences liées aux réfugiés, sont apparues au sein de l'UE.

À plusieurs occasions, les réfugiés se sont retrouvés dans des conditions désespérées et détériorées à la frontière. À la mi-septembre, les autorités **hongroises** ont réduit le nombre de personnes autorisées à entrer dans le pays à 100 par jour, et environ 2 000 personnes se sont regroupées du côté extérieur de la nouvelle clôture construite à la frontière serbe. La situation s'est aggravée. Après des appels répétés en arabe et en anglais, les autorités hongroises ont utilisé du gaz lacrymogène et des canons à eau pour disperser les personnes, lesquelles jetaient des objets et tentaient de franchir de force le cordon pour entrer en Hongrie. La police a utilisé des bâtons contre un membre du personnel du HCR et un père qui cherchait de l'aide pour retrouver ses deux jeunes enfants.<sup>94</sup> En octobre, des milliers de migrants ont marché de **Croatie** en **Slovaquie** sur un terrain difficile, dans le froid et la pluie, car ils n'étaient pas autorisés à franchir le point transfrontalier, ajoutant au périple des risques supplémentaires en matière de santé et de protection.<sup>95</sup> Plusieurs autres milliers de personnes devaient attendre d'être admis en **Autriche**, en plein air la nuit à la frontière avec la **Slovaquie**.<sup>96</sup>

Le HCR a publié une alerte indiquant qu'en **Grèce**, dans les îles, des milliers de femmes et enfants réfugiés devaient demeurer en plein air la nuit ou dans des infrastructures d'accueil inadéquates.<sup>97</sup> À Leros et Kos, des adultes et des enfants auraient dormi dans des postes de police en attendant d'être enregistrés car il n'y avait pas de centres d'accueil.<sup>98</sup> La situation était également critique à Athènes où deux centres, Elliniko et Elaionas, ont été établis pour des personnes refoulées à la frontière nord de la Grèce car elles n'étaient pas autorisées à poursuivre leur chemin. En raison de

l'espace limité, les personnes étaient renvoyées de ces centres si elles ne répondaient pas à certains critères : seules les nationalités éligibles pour une relocalisation et les personnes qui avaient l'intention de demander l'asile, ainsi que celles qui répondaient à certains critères de vulnérabilité, étaient autorisées à rester. Par conséquent, de nombreuses personnes se sont rassemblées dans un site informel en plein air, à Victoria Square, ou ont squatté des immeubles abandonnés.

En novembre 2015, Médecins Sans Frontières (MSF) a critiqué les conditions du centre de premiers secours et d'accueil à Pozzallo, en Sicile (**Italie**), déclarant que l'infrastructure souvent surpeuplée ne répondait pas aux normes minimales en matière d'hygiène et exposait les habitants à des risques en matière de protection.<sup>99</sup> L'hygiène et les conditions générales sont devenues si désastreuses que MSF a décidé de partir à la fin de l'année.<sup>100</sup>

La surpopulation dans les infrastructures d'accueil était également courante dans les autres États membres. En **Slovénie**, par exemple, le centre d'enregistrement de Brežice, qui ne peut normalement accueillir plus de 450 personnes, a enregistré de 1 500 à 4 300 personnes chaque jour en octobre. En **Bulgarie**, le foyer spécial pour un hébergement temporaire des étrangers à Lyubimet accueillait 43 % de personnes de plus que ne le lui permettait sa capacité.<sup>101</sup>

Peinant à s'assurer que personne ne demeure sans abri, les pays de destination ont souvent dû héberger les nouveaux demandeurs d'asile dans des infrastructures d'hébergement de masse temporaires, où les normes de base en matière de sécurité, d'installations sanitaires et de vie privée ne pouvaient être respectées. Une des plus grandes infrastructures d'hébergement

## Pratique encourageante

### Accueil des réfugiés à domicile

Des centaines de demandeurs d'asile ont pu passer d'un abri à un autre grâce à l'aide de bénévoles qui leur ont ouvert leurs portes dans plusieurs États membres. Au cours d'une année qui a vu de nombreux demandeurs d'asile lutter pour trouver un hébergement d'urgence, des initiatives locales telles que *Flüchtlinge Willkommen* (Bienvenue aux réfugiés) ont aidé à mettre en rapport les demandeurs d'asile avec des familles d'accueil. En 2015, 251 demandeurs d'asile ont été accueillis dans des foyers en Allemagne et 240 dans des foyers en Autriche. Cette initiative est également en place en Espagne, en Grèce, en Italie, aux Pays-Bas, en Pologne, au Portugal et en Suède.

Source : *Flüchtlinge Willkommen*



Un étudiant en droit de vingt-quatre ans (à l'avant-plan) qui a fui la ville d'Alep à l'été 2015, profitant de sa vie estudiantine à Berlin, avec ses nouveaux colocataires allemands.

Photo : © UNHCR/Ivor Prickett, 2015

temporaire a été installée en **Allemagne** dans l'ancien aéroport Tempelhof de Berlin : plus de 2 000 personnes séjournèrent dans les trois hangars en décembre 2015, et des plans étaient établis pour en doubler ou tripler

## Situation humanitaire à Calais

Ces dernières années, un groupe mixte de réfugiés et de migrants s'est établi près de Calais (dans le nord de la France). En août, quelque 3 000 réfugiés et migrants y campaient, dans l'espoir d'atteindre le Royaume-Uni où certains d'entre eux avaient de la famille ou d'autres liens. De juin à août 2015, au moins 10 personnes sont mortes en tentant de passer par le tunnel sous la Manche.

À la suite d'une intervention menée par une coalition d'ONG, qui soulignait l'absence d'abri adéquat, le 26 octobre 2015, le tribunal administratif de Lille a ordonné aux autorités françaises de prendre des mesures immédiates pour remédier aux conditions inhumaines et dégradantes affectant environ 6 000 personnes à l'intérieur et autour du camp de Calais. Le juge a demandé aux autorités françaises d'installer 10 points d'eau et 50 latrines supplémentaires, de mettre en œuvre un système de collecte des déchets, d'installer des conteneurs à déchets mobiles, de nettoyer le site et de rendre une ou plusieurs routes disponibles pour un accès d'urgence. Le 29 février 2016, la police française a pris des mesures pour démanteler le camp, en faisant usage de gaz lacrymogènes et de canons à eau pour disperser quelque 150 migrants et militants qui résistaient à la police en jetant des projectiles. Deux bulldozers et vingt personnes d'une société privée avaient reçu comme mission de l'État de démanteler vingt abris situés sur une superficie de 100 mètres carrés.

En outre, à Grande-Synthe, situé en banlieue de Dunkerque à 35 km de Calais, 3 000 personnes environ ont été signalées comme vivant dans un froid glacial et dans des conditions inhumaines vers la fin de l'année 2015.

Sources : ECRE (2016), « From bad to worse: Dunkirk refugee camp makes Calais pale in comparison » 15 janvier 2016 ; ECRE (2015), « Calais: Time to tackle a migratory dead-end, by Pierre Henry, General Director of France Terre d'asile », 9 octobre 2015 ; EDAL (2015), « France: Administrative Tribunal of Lille ruling on conditions in Calais », 2 novembre 2015 ; Le Monde (2016), « Violences en marge du démantèlement partiel de la "jungle" de Calais », 29 février 2016 ; HCR (2015), « UNHCR calls for comprehensive response to the Calais situation », 7 août 2015

la capacité.<sup>102</sup> Le passage d'infrastructures temporaires destinées à des séjours de courte durée à des centres d'accueil adéquats a souvent été difficile, en partie en raison des retards dans l'enregistrement de nouvelles demandes d'asile et en partie en raison de l'espace limité dans les centres d'accueil traditionnels. Du 15 novembre 2015 au 11 décembre 2015, par exemple, en moyenne, environ 800 à 1 000 personnes séjournaient plusieurs jours au centre de conférence de Malmömassan dans le sud de la **Suède**, où elles partageaient huit toilettes, jusqu'à ce que leurs demandes d'asile soient enregistrées.<sup>103</sup> En août 2015, Amnesty International et les Médiateurs **autrichiens** ont exprimé des préoccupations quant au grand nombre de demandeurs d'asile, y compris les enfants non accompagnés, qui n'avaient pas de lit dans l'infrastructure de Traiskirchen.<sup>104</sup>

Un soutien a été apporté par des bénévoles, qui ont offert de l'aide aux centres d'accueil en pénurie d'effectifs. De nombreux habitants locaux ont offert aux nouveaux arrivants un endroit pour dormir à leur domicile, jusqu'à ce qu'un hébergement soit organisé.<sup>105</sup>

## Prévention de la violence sexuelle et de la violence fondée sur le genre

Des centres d'accueil surpeuplés, un éclairage et des installations sanitaires et de couchage insuffisants qui doivent être partagés par des hommes, des femmes et des enfants sont autant de facteurs qui exposent les réfugiés aux risques d'une violence sexuelle ou fondée sur le genre. Le HCR, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et la Commission des femmes pour les réfugiés (*Women's Refugee Commission*, WRC) ont mené une mission conjointe d'évaluation en **Grèce** et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine en novembre 2015 et ont conclu que les femmes réfugiées et migrantes sont confrontées à de graves risques en matière de protection. Le rapport relève, par exemple, que le centre de rétention surpeuplé, utilisé pour accueillir les nouveaux arrivants à Samos a « un nombre de lits insuffisant, des conditions d'hygiène dans les latrines et les douches déplorable et il n'y a pas de séparation entre les hommes et les femmes » - autant de conditions qui augmentent le risque de violence sexuelle et fondée sur le genre.<sup>106</sup>

Ces conclusions ne se limitent pas à la **Grèce**. En décembre 2015, Amnesty International a interrogé 40 femmes et filles réfugiées au nord de l'Europe, qui avaient voyagé depuis la Turquie via la **Grèce**. Nombre d'entre elles ont indiqué avoir subi des violences physiques et avoir fait l'objet d'exploitation physique dans la plupart des pays qu'elles ont traversés. Les femmes se sentaient particulièrement menacées dans les zones de transit et les camps en empruntant la route des Balkans, où elles étaient forcées de dormir aux côtés

de centaines d'hommes réfugiés. Elles ont indiqué avoir dû utiliser les mêmes installations de salle de bains et de douche que les hommes.<sup>107</sup> Un risque supplémentaire résidait dans l'absence de procédure d'agrément pour les bénévoles, en particulier ceux qui travaillent avec des enfants.

### Pratique encourageante

#### Élaboration d'un outil en ligne pour identifier les personnes vulnérables

En 2015, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) a élaboré un outil en ligne pour identifier les personnes présentant des besoins particuliers. S'il est largement diffusé et utilisé, il pourrait fournir au moins certaines orientations de base aux agents et travailleurs humanitaires présents sur le terrain, à condition d'être complété par une formation ciblée et par l'établissement d'un mécanisme national d'aide aux victimes. L'outil pourrait aider les États membres à s'acquitter de leur tâche, conformément à l'article 21 de la directive sur les conditions d'accueil (2013/33/UE), afin d'évaluer les vulnérabilités dans un délai raisonnable après l'introduction de la demande d'asile.



Source : EASO (2015), EASO tool for identification of persons with special needs (en ligne)

L'article 18, paragraphe 4, de la directive sur les conditions d'accueil (2013/33/UE) exige des États membres qu'ils « prennent les mesures appropriées pour prévenir la violence et les actes d'agression fondés sur le genre, y compris les violences et le harcèlement sexuels » dans les infrastructures utilisées pour accueillir des demandeurs d'asile. Cela fait partie d'un devoir plus général des États membres qui consiste à prévenir des actes qui pourraient s'apparenter à de la torture, un traitement inhumain ou dégradant ou une sanction contre toute personne résidant sur leur territoire. La CouEDH a déclaré à de nombreuses reprises que les États sont tenus « de prendre des mesures propres à empêcher que lesdites personnes ne soient soumises à des tortures ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, même administrés par des particuliers » et que « les mesures



requis doivent au moins permettre une protection efficace, notamment des enfants et autres personnes vulnérables, et inclure des mesures raisonnables pour empêcher des mauvais traitements dont les autorités avaient ou auraient dû avoir connaissance ». <sup>108</sup> Du fait de l'absence de méthodologies standardisées parmi les États membres pour identifier les personnes vulnérables, les victimes de violence sexuelle ou fondée sur le genre ne sont pas identifiées, ce qui empêche la mise en œuvre de mesures de soutien.

## Réponses aux besoins spécifiques des enfants

En 2015, un arrivant sur quatre était un enfant, et ce pourcentage augmente en 2016. La Charte des droits fondamentaux de l'UE exige que les enfants bénéficient de la protection et des soins nécessaires à leur bien-être. L'article 24 de la Charte s'applique à tous les enfants, indépendamment de leur statut ou de leur nationalité. Les enfants migrants et réfugiés étaient au nombre de ceux qui étaient les plus sujets à des violations de leurs droits fondamentaux dans plusieurs États membres, comme indiqué par la FRA dans ses mises à jour régulières, publiées depuis octobre 2015. <sup>109</sup>

En l'absence d'infrastructures spécialisées, les enfants étaient souvent logés dans des infrastructures pour adultes, sans les garanties et soins appropriés.

Le Réseau européen des médiateurs des enfants a exprimé ses préoccupations quant à la proportion d'enfants portés disparus dans les centres d'accueil. <sup>110</sup> Europol a déclaré qu'en 2015, environ 10 000 enfants non accompagnés avaient disparu des infrastructures d'accueil dans les pays de première arrivée, les pays de transit et les pays de destination. <sup>111</sup> En **Grèce**, par exemple, un nombre significatif d'enfants non accompagnés ont disparu des centres d'hébergement quelques jours après leur transfert. L'organisation non gouvernementale METAction a indiqué que les enfants restent dans les infrastructures d'hébergement environ deux jours en moyenne. En **Hongrie**, la plupart partent pour l'Europe occidentale après avoir passé en moyenne six à huit jours dans les infrastructures d'accueil. <sup>112</sup> Toutefois, un nombre significatif disparaissait également en **Suède**, un pays de destination, où environ 35 369 enfants non accompagnés ont demandé l'asile en 2015. <sup>113</sup> Lorsqu'ils disparaissent, tout suivi est difficile. Ces enfants sont rarement enregistrés dans le Système d'information Schengen, la base de données de l'UE utilisée pour enregistrer les personnes disparues. Le système ne permet pas d'établir des sous-catégories pour enregistrer des enfants disparus, tels que des enfants non accompagnés.

Les enfants non accompagnés continuaient à être détenus, comme l'illustrent les exemples suivants. Sur l'île de Kos en **Grèce**, en raison de l'absence d'autres infrastructures, les enfants non accompagnés ont été temporairement placés sous la garde de la police, avec des adultes et des détenus criminels. <sup>114</sup> Sur l'île **italienne** de Lampedusa, les enfants non accompagnés qui refusaient de donner leurs empreintes digitales étaient retenus dans le centre pendant plusieurs semaines. Les enfants voyageant seuls peuvent également placés en rétention parce qu'ils sont perçus comme des adultes. Par exemple, des organisations de la société civile ont découvert certains enfants hébergés en **Hongrie** dans des centres de rétention en vue d'un éloignement ; ils n'ont été transférés vers des installations spécialisées uniquement réservées aux enfants qu'après l'intervention de ces organisations et une évaluation de leur âge. <sup>115</sup>

Des familles ont été séparées au cours d'un transit ou de passages de frontière chaotiques, en particulier lors de l'entrée en **Slovénie**, à la frontière avec la **Croatie**, <sup>116</sup> à la suite de l'enregistrement au camp d'Opatovac, <sup>117</sup> ou au passage de la frontière serbo-croate de Bapska en montant dans les bus. Une tente a été installée pour faire office de « service de renseignements pour les personnes disparues et perdues » au centre d'hébergement de Šentilj, au point de sortie de la Slovénie à la frontière autrichienne, <sup>118</sup> et la Croix-Rouge slovène (*Rdeči križ Slovenije*) a reçu pour mission d'organiser les regroupements familiaux <sup>119</sup> à la frontière et dans les centres d'accueil et d'hébergement. <sup>120</sup>

La nomination de tuteurs pour les enfants non accompagnés constitue une garantie importante pour veiller à leur meilleur intérêt, étant donné qu'ils ne devraient pas être obligés de prendre eux-mêmes des décisions sur des questions juridiques difficiles. Par conséquent, dans de nombreux États membres de l'UE, il s'agit d'une condition préalable à une demande d'asile par un enfant non accompagné. Des retards dans la nomination des tuteurs - tels que documentés dans les mises à jour régulières de la FRA pour certaines parties de l'**Allemagne**, par exemple - ont impliqué un retard dans les procédures d'asile et donc dans l'apport de solutions durables pour les enfants. En **Italie**, le long délai d'attente pour la désignation de tuteurs est l'un des facteurs qui ont exclu de facto des enfants non accompagnés d'une relocalisation.

## Prise d'empreintes digitales dans le respect des droits fondamentaux

La majorité des demandeurs d'asile ont rejoint l'Europe en traversant la mer Méditerranée pour arriver en **Grèce** et en **Italie**. Depuis 2014, au point d'entrée, les

## Pratique encourageante

## Mise en place de centres de protection pour les enfants et les familles le long de la route

Le HCR et l'UNICEF mettent en place 20 centres de soutien spéciaux - connus sous le nom de « Points bleus » - pour les enfants et les familles le long des routes de migration les plus fréquentées d'Europe en Grèce, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, en Serbie, en Croatie et en Slovénie. Les plateformes visent à soutenir les familles vulnérables en déplacement, en particulier les nombreux enfants non accompagnés exposés au risque de maladies, de traumatisme, de violences, d'exploitation et de la traite des êtres humains. Les plateformes joueront un rôle dans l'identification de ces enfants, la fourniture de la protection qui leur est nécessaire et leur regroupement avec la famille lorsque cela correspond à leur meilleur intérêt. En outre, les plateformes, situées dans des sites stratégiques (points d'entrée/de sortie aux frontières, sites d'enregistrement et centres urbains stratégiques) offriront des espaces accueillants pour les enfants, des espaces consacrés aux mères et aux enfants en bas âge, des salles privées pour les activités de conseil, de premiers soins psychosociaux, de conseil juridique, des espaces sûrs pour dormir destinés aux femmes et aux enfants, et des bureaux d'information avec une connectivité Wi-Fi.

Source : HCR (2016), « UNHCR, UNICEF launch Blue Dot hubs to boost protection for children and families on the move across Europe », communiqué de presse, 26 février 2016

empreintes d'un grand nombre d'entre eux n'ont pas été relevées pour Eurodac, la base de données créée pour le bon fonctionnement du système de Dublin, un mécanisme établi par le règlement (UE) n° 604/2013 afin de déterminer l'État membre chargé d'examiner une demande d'asile.<sup>121</sup> Dans certains cas, cela tenait au fait que les États de première ligne avaient une capacité limitée pour faire face à l'augmentation des arrivées. La **Grèce** et l'**Italie** ont commencé à traiter ce problème en 2015, avec le soutien ciblé de Frontex, de l'EASO et de l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA). Dans d'autres cas, ceux qui arrivent - y compris des personnes en provenance de l'Érythrée ou de la Syrie susceptibles de nécessiter une protection internationale - ont refusé de donner leurs empreintes et certains ont totalement refusé de demander l'asile, étant donné qu'ils avaient l'intention de se rendre dans le pays de destination qu'ils privilégiaient. Les chiffres absolus des nouveaux arrivants et l'absence de leur enregistrement systématique dans Eurodac a rendu difficile la mise en œuvre des règles de l'UE, exposées dans le règlement de Dublin, pour la détermination de l'État membre chargé d'examiner

une demande d'asile, ainsi que de mettre en œuvre les procédures de relocalisation.

L'enregistrement est un élément fondamental de la protection internationale des réfugiés. Il contribue à protéger les réfugiés d'un refoulement, d'une arrestation arbitraire et de la rétention, il est nécessaire pour donner accès aux services et permet l'identification des personnes vulnérables.<sup>122</sup> L'absence d'enregistrement systématique au point d'entrée permet à ceux qui ont les moyens de rejoindre plus facilement leur pays de destination privilégié, mais expose également ceux qui sont plus vulnérables à des risques en matière de protection. Un enregistrement systématique contribue également à traiter les préoccupations en matière de sécurité de la société d'accueil et aide les autorités et le HCR à trouver des solutions durables pour les réfugiés.

## ACTIVITÉ DE LA FRA

En octobre 2015, la FRA a publié une liste de vérification afin d'aider les autorités nationales à se conformer aux obligations en matière de droits fondamentaux lors du relevé d'empreintes pour Eurodac. La FRA a relevé les points suivants :



- il convient de garantir le respect de l'obligation de fournir des empreintes digitales à Eurodac en fournissant principalement des informations et des conseils efficaces, tant de manière individuelle qu'en organisant des actions de sensibilisation ciblant les communautés de migrants. Pour être efficaces, les informations devraient être fournies dans une langue que les personnes comprennent et tenir compte de l'aspect de genre et d'autres considérations culturelles ;
- le refus de fournir des empreintes digitales n'affecte pas l'obligation pour les États membres de respecter le principe de non-refoulement ;
- la privation de liberté pour exercer une pression sur les personnes afin qu'elles donnent leurs empreintes digitales doit être une mesure exceptionnelle et ne devrait pas être prise contre les personnes vulnérables ;
- il est difficile d'imaginer une situation dans laquelle l'usage de la force physique ou psychologique pour obtenir des empreintes digitales pour Eurodac serait justifié sur le plan juridique.

FRA (2015), *Conséquences en termes de droits fondamentaux de l'obligation de fournir des empreintes digitales pour Eurodac*, Luxembourg, Office des publications

Sur la base de ces considérations, des mesures ont été prises afin de promouvoir le relevé systématique des empreintes aux points d'entrée. Cela figure également de manière proéminente dans l'Agenda européen en matière de migration. Il en a également résulté une discussion au sujet de la faisabilité et du caractère approprié du recours à des mesures restrictives pour forcer les ressortissants de pays tiers ou les apatrides à donner leurs empreintes digitales.<sup>123</sup> La FRA a contribué à la discussion par son expertise en matière de droits fondamentaux.

## Partage de la responsabilité

En 2015, l'UE a adopté une nouvelle approche du partage des responsabilités pour les demandeurs d'asile entre les États membres de l'UE. Pour la première fois, elle a enclenché la mesure de solidarité d'urgence prévue à l'article 78, paragraphe 3, du TFUE pour soutenir les États membres affectés par un soudain afflux de ressortissants de pays tiers. Un mécanisme de relocalisation a été mis en œuvre pour soutenir la **Grèce** et l'**Italie**, visant au transfert de 160 000 demandeurs d'asile vers d'autres États membres de l'UE.<sup>124</sup>

Conformément à la décision du Conseil de l'Union européenne adoptée en septembre 2015, tous les États membres de l'UE - à l'exception du **Royaume-Uni**, qui a décidé de ne pas participer - admettront un nombre convenu de demandeurs d'asile ayant soumis une demande d'asile en **Grèce** ou en **Italie** et qui sont susceptibles de nécessiter une protection internationale. Le **Danemark** et l'**Irlande** se sont déclarés prêts à participer aux efforts de relocalisation. En octobre, l'Irlande a fait part au Conseil et à la Commission européenne de son souhait de participer aux deux décisions du Conseil sur la relocalisation, qui verront environ 2 600 personnes relocalisées en Irlande.<sup>125</sup> Le Royaume-Uni a exprimé sa préférence pour une réinstallation des réfugiés provenant directement de régions en conflit. L'accès au mécanisme de relocalisation est limité aux demandeurs en provenance d'un pays qui, conformément aux dernières données trimestrielles Eurostat disponibles, a un taux de reconnaissance moyen à l'échelle de l'Union de 75 % ou davantage. À la fin de l'année, ces pays étaient, essentiellement, l'Irak, l'Érythrée et la Syrie. Les empreintes des demandeurs doivent être enregistrées dans Eurodac avant que ceux-ci soient admissibles à la relocalisation.

Le mécanisme de relocalisation a fait l'objet d'intenses discussions au sein du Conseil. Certains États membres de l'UE qui ne se situaient pas directement sur la route principale de la migration ont exprimé de manière réitérée leur scepticisme quant à la future portée et à la durabilité du mécanisme. Finalement, la décision du Conseil a été adoptée par un vote formel contre les objections continues de plusieurs États membres. En

décembre, la **Slovaquie**, suivie de la **Hongrie**, a déposé un recours en annulation de la mesure auprès de la CJUE, citant, entre autres motifs, une violation des règles procédurales de l'UE, la répartition des compétences au sein de l'UE et le principe de proportionnalité.<sup>126</sup>

Dans la pratique, la relocalisation est supposée avoir lieu au départ des hotspots établis dans le sud de l'**Italie** et sur certaines îles **grecques**, avec l'aide de l'EASO. En 2015, le mécanisme de relocalisation se trouvait encore à un stade très précoce, avec de nombreux aspects restant à résoudre.<sup>127</sup> Des contraintes logistiques et des lacunes en matière de fourniture d'informations et de conseil ainsi qu'un manque de coopération de la part de certains groupes de demandeurs d'asile ont entraîné un lent démarrage du processus de relocalisation. À la fin de l'année, seuls 82 demandeurs d'asile avaient quitté la **Grèce**, et 190 l'**Italie**. Toutefois, avec de nouvelles mesures de conseil et de renforcement de la confiance ainsi qu'avec des procédures d'intégration et de simplification aux extrémités d'envoi et de réception, la relocalisation présente le potentiel de devenir un outil important permettant de traiter les lacunes en matière de protection auxquelles sont confrontés les demandeurs d'asile dans les pays de première arrivée, et en même temps de réduire les déplacements non régulés des réfugiés au sein de l'UE. Toutefois, elle peut également présenter de nouveaux défis en matière de droits fondamentaux - par exemple, si les candidats à la relocalisation s'opposent à un transfert dans le pays de relocalisation concerné au motif qu'ils ont des amis ou de la famille dans un autre État membre de l'UE.

L'expérience tirée du mécanisme de relocalisation temporaire est susceptible d'avoir une incidence sur la révision du règlement de Dublin (UE) n° 604/2013, prévue pour 2016. En septembre, la Commission européenne a avancé une proposition visant à compléter le règlement de Dublin en établissant un mécanisme de relocalisation permanent, à actionner en temps de crise, qui implique une clé de répartition obligatoire afin de déterminer la responsabilité de l'examen des demandes.<sup>128</sup> Les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de choisir leur pays d'asile. Néanmoins, les événements de 2015 ont illustré le fait que tout critère de répartition qui ne tient pas compte, du moins dans une certaine mesure, des préférences des personnes - préférences qui découlent souvent de liens familiaux, de la présence d'une diaspora et de perspectives d'intégration - est susceptible d'échouer et d'entraîner des déplacements secondaires non désirés au sein de l'UE et de l'espace Schengen.

## Traitement des demandes non fondées sans nuire à l'équité

En 2014, une demande d'asile sur six dans l'UE était déposée par des demandeurs en provenance des Balkans occidentaux, qui avaient peu de chance de

succès. Ce phénomène a continué en 2015 : environ 200 000 demandeurs provenaient des Balkans occidentaux, dont environ 27 000 personnes ayant déjà demandé l'asile auparavant.<sup>129</sup> Cela a contribué à la congestion des systèmes nationaux en matière d'asile, entraînant des procédures plus longues pour tous les demandeurs d'asile. Par exemple, plus de 470 000 demandes d'asile étaient en attente en **Allemagne** à la fin de décembre 2015, dont environ 144 000 provenaient des pays des Balkans, y compris celles de 23 000 personnes ayant déjà demandé l'asile auparavant.<sup>130</sup>

Cela signifie que les capacités d'accueil étaient en partie occupées par des personnes qui, largement, ne nécessitaient pas une protection internationale, en particulier dans les États membres présentant des arriérés de demandes d'asile non traitées ou dans lesquels la durée du traitement est longue. Cela aggrave encore la pénurie d'infrastructures d'accueil adéquates pour ceux qui arrivent en Europe après avoir traversé la Méditerranée.

Une des façons dont les États membres traitaient les demandes qui sont susceptibles d'être dépourvues de fondement est la création de listes de « pays d'origine sûrs ». Une demande soumise par une personne en provenance d'un pays figurant sur la liste est présumée être manifestement dépourvue de fondement. À moins qu'elle ne soit en mesure de réfuter la présomption de sécurité, la demande est traitée de manière accélérée, ce qui réduit les garanties procédurales. Selon la Commission européenne, la notion de pays d'origine sûr figure dans la législation de 22 États membres, mais seuls 15 États membres appliquent cette notion dans la pratique et 10 ont établi des listes.<sup>131</sup> Ces listes diffèrent de manière substantielle. Alors que la liste du **Royaume-Uni** contient 26 pays tiers, celle de la **Bulgarie** en compte 17, et celle de l'Irlande un seul. Pour accroître l'efficacité des systèmes nationaux en matière d'asile lors du traitement d'un nombre important de demandes d'asile non fondées, dont bon nombre émanent de personnes ayant déjà introduit précédemment une demande, la Commission européenne a proposé, en septembre, de dresser une liste commune de « pays d'origine sûrs » au niveau de l'UE.<sup>132</sup> La proposition suggère de désigner l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Kosovo, le Monténégro, la Serbie et la Turquie comme des pays d'origine sûrs dans tous les États membres de l'UE. En outre, elle permet aux États membres de tenir à jour leurs listes nationales de pays sûrs.

L'utilisation de listes recensant les « pays d'origine sûrs » n'est pas incompatible en soi avec la Charte de l'UE, pour autant que les demandeurs disposent d'un moyen effectif permettant de réfuter la présomption de sécurité. Cela requiert que chaque demandeur d'asile soit entendu dans le cadre d'un entretien individuel d'éligibilité, au cours duquel il peut faire valoir sa situation personnelle. Une aide juridique et la possibilité de

séjourner dans le pays pendant qu'un tribunal examine une demande rejetée constituent d'autres garanties importantes.<sup>133</sup> En outre, compte tenu des violations des droits de l'homme à l'égard de certains groupes spécifiques, tels que les personnes LGBTI ou les membres de minorités nationales dans certaines parties des Balkans occidentaux, des mesures sont nécessaires pour veiller à ce que la proposition n'entraîne pas une discrimination indirecte à l'encontre des groupes à risque et conduise à leur refoulement. Enfin, les raisons de l'inclusion de la Turquie dans la liste requièrent une justification convaincante à la lumière de l'article 18 de la Charte ; près d'un demandeur sur quatre en provenance de Turquie s'est vu accorder une protection internationale en 2014, et un sur cinq a reçu cette protection en 2015.<sup>134</sup>

## Guider les actions futures grâce aux droits fondamentaux

Il convient de réviser l'approche fragmentée actuelle des droits fondamentaux dans les hotspots. Les réponses de l'Union européenne et des États membres nécessitent une évaluation globale des droits fondamentaux, couvrant d'abord le débarquement, l'accueil, l'aide humanitaire et l'identification des personnes vulnérables, l'enregistrement, la détection, la relocalisation, les procédures d'asile, les normes de protection et le retour. Cela permettrait d'éviter les lacunes en matière de protection qui peuvent créer des risques quant aux droits fondamentaux, en particulier pour les personnes les plus vulnérables.

Nombre des défis qui sont apparus en 2015 - les difficultés concernant l'enregistrement et le relevé des empreintes digitales, la réponse non coordonnée aux réfugiés syriens, le nombre important d'enfants disparus et les différentes approches adoptées par les États membres de l'UE pour lutter contre les demandes manifestement dépourvues de fondement - seraient atténués par un espace unique de l'asile dans l'Union, espace dans lequel les demandeurs seraient traités de manière comparable et auraient les mêmes chances de recevoir la même protection, indépendamment du lieu où la demande d'asile a été introduite. Tel que la FRA l'a noté à la fin de l'année 2013,<sup>135</sup> l'UE pourrait prendre en considération les risques et les avantages du remplacement, à long terme, du traitement national des demandes de protection internationale par un traitement effectué par une entité de l'UE. À titre de première mesure, et conjointement avec les mesures visant à mettre en application les normes européennes en matière d'asile dans l'UE et l'utilisation efficace du financement disponible, les formes de traitement partagé entre l'UE et ses États membres pourraient être examinées afin de promouvoir, à travers l'Union, des procédures véritablement communes et des normes de protection ancrées dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE.





# 4

## Retour des migrants en situation irrégulière dans le plein respect des droits fondamentaux



Conformément à l'Agenda européen en matière de migration, le manque d'efficacité du système de retour de l'UE est l'un des incitants pour une migration à caractère irrégulier.<sup>136</sup> Le plan d'action de l'UE en matière de retour, publié par la Commission européenne en septembre, présente le même argument, citant des estimations selon lesquelles moins de 40 % des migrants en situation irrégulière ayant eu l'ordre de quitter l'UE sont effectivement partis en 2014.<sup>137</sup> Il expose une série d'initiatives visant à renforcer tant l'efficacité du système des retours de l'UE que la coopération avec les pays d'origine ou de transit lors de la réadmission.

Le retour effectif des migrants qui sont en situation irrégulière et pour lesquels il n'existe pas d'obstacle juridique à l'éloignement est essentiel pour maintenir la crédibilité du système d'asile. Lorsqu'ils sont mis en œuvre rapidement, les retours effectifs réduisent également l'incitation, pour les personnes ne nécessitant pas de protection, de mettre leur vie en danger en traversant l'UE de manière non autorisée.

Toutefois, il est difficile d'évaluer l'efficacité globale de la politique de l'UE en matière de retours. Étant donné que les chiffres ne sont pas entièrement fiables et ne sont pas comparables entre les États membres, il est difficile de porter une conclusion sur le nombre de migrants qui, ayant reçu une décision de retour, quittent l'Union européenne. Plus particulièrement, le nombre de départs volontaires n'est pas suffisamment documenté, car tous les États membres de l'UE ne disposent pas de mécanismes pour enregistrer ces départs. En outre, les données Eurostat présentent des différences considérables entre les États membres individuels quant au taux des retours volontaires par rapport aux retours forcés.<sup>138</sup> L'absence de données complètes et comparables entrave l'élaboration de réponses, fondées sur des données factuelles, aux éventuelles déficiences actuelles.

### Soutien au respect des droits fondamentaux dans la pratique

En 2015, l'application de l'acquis de l'UE en matière de retour a fait partie des évaluations de Schengen menées conjointement par la Commission européenne et les États membres de l'UE. Les évaluations se sont concentrées sur l'application pratique de la directive « retour » (2008/115/CE),<sup>139</sup> y compris les garanties des droits fondamentaux. Le [tableau 2](#) présente un instantané de certaines considérations en matière de droits fondamentaux examinées pendant le processus. La FRA a été invitée à soutenir les évaluations avec son expertise en matière de droits fondamentaux et a participé, en tant qu'observateur, aux visites sur place dans quatre États membres évalués cette année : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas.

La promotion d'une approche uniforme qui garantirait une mise en œuvre efficace mais conforme aux droits fondamentaux de l'acquis en matière de recours, notamment la directive « retour » (2008/115/CE), constitue également un objectif clé du « Manuel sur le retour », un document d'orientation complet, publié par la Commission européenne en octobre. Il couvre des thèmes tels que l'appréhension, les alternatives à la rétention et les garanties procédurales pour les personnes dans les procédures de retour.<sup>140</sup>

### Traitement des droits des personnes qui ne peuvent être éloignées

Certaines personnes qui n'ont pas obtenu un droit de séjour ne peuvent être éloignées notamment pour des raisons pratiques. Les demandes pour des retours plus

**Tableau 2 : Évaluations de Schengen, questions de droits fondamentaux sélectionnés dans le domaine du retour et de réadmission**

<input checked="" type="checkbox"/>	Organisation de la procédure d'appréhension des migrants en situation irrégulière
<input checked="" type="checkbox"/>	Primauté du départ volontaire
<input checked="" type="checkbox"/>	Garanties procédurales pour les personnes vulnérables
<input checked="" type="checkbox"/>	Alternatives à la rétention
<input checked="" type="checkbox"/>	Garantir le meilleur intérêt de l'enfant en cas de retour d'enfants non accompagnés
<input checked="" type="checkbox"/>	Rôle des tribunaux dans l'imposition et l'examen des mesures de rétention
<input checked="" type="checkbox"/>	Conditions de rétention à l'intérieur du territoire et à la frontière
<input checked="" type="checkbox"/>	Période maximale de rétention et possibilité d'une nouvelle rétention
<input checked="" type="checkbox"/>	Rétention des enfants lors de l'immigration
<input checked="" type="checkbox"/>	Nature et indépendance du système de suivi du retour forcé
<input checked="" type="checkbox"/>	Arrangements pour les personnes qui ne peuvent être renvoyées

Source : Commission européenne (2014), *Annex to the Commission Implementing Decision establishing a standard questionnaire in accordance with Article 9 of the Council Regulation (EU) No. 1053/2013 of 7 October 2013 establishing an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis*, C(2014) 4657 final, 11 juillet 2014

efficaces doivent également prendre ce fait en considération, en particulier si les personnes ne peuvent partir sans qu'il n'y ait de faute de leur part. Les obstacles peuvent inclure un manque de coopération de la part du pays d'origine (tels que le refus du pays de nationalité de délivrer des documents d'identité et de voyage) et l'apatridie. Conformément à l'article 14, paragraphe 2, de la directive « retour » (2008/115/CE), ces personnes ont le droit de recevoir une confirmation écrite selon laquelle leur éloignement ne peut être appliqué actuellement, afin qu'elles puissent démontrer leur situation spécifique en cas d'autres contrôles ou vérifications. Ainsi que l'a précisé la CJUE dans l'arrêt *Mahdi* (C-146/14), les États membres de l'UE peuvent également autoriser ces personnes à séjourner, notamment pour des raisons humanitaires. Toutefois, les États membres jouissent d'un large pouvoir d'appréciation à cet égard,<sup>141</sup> pouvant laisser ces personnes dans l'incertitude quant à leurs droits et leur avenir. La tendance actuelle en matière de migration a le potentiel d'accroître la proportion des personnes dans ce cas. En janvier 2016, le Comité européen des droits sociaux a publié un document d'orientation sur l'application des droits des travailleurs migrants et de leurs familles, mettant en garde contre l'expulsion des migrants pour des motifs outrepassant ceux permis par la Charte sociale européenne.<sup>142</sup> Une approche plus systématique pour déterminer leur statut au niveau de l'UE serait dans l'intérêt tant des personnes elles-mêmes que dans celui des États membres d'accueil.

## Réponses aux besoins sanitaires des migrants en situation irrégulière

L'accroissement des arrivées de réfugiés et de migrants en 2015 a exercé une pression importante sur les systèmes de santé nationaux. Avec le soutien de la Commission européenne, l'OMI a réalisé une étude d'un an qui inclut une composante sur les soins de santé offerts aux migrants en situation irrégulière dans les centres d'accueil et de rétention aux frontières.<sup>143</sup> Bien qu'un nombre considérable de personnes arrivées en 2015 sont susceptibles de se voir octroyer une protection internationale - et parallèlement, le même accès au système national de santé que les ressortissants nationaux - il y a également des personnes dont les demandes d'asile seront rejetées. Elles ne seront pas toutes éloignées immédiatement, compte tenu des obstacles pratiques ou autres à leur retour. Il est probable que nombre d'entre elles resteront dans l'UE au moins un certain temps, souvent dans un vide juridique.

Le droit de l'Union ne traite pas de l'accès aux soins de santé pour les migrants en situation irrégulière, sauf dans les situations impliquant des personnes auxquelles un délai a été accordé pour le départ volontaire et celles dont l'éloignement a été officiellement reporté. Sur la base de la directive « retour » (2008/115/CE), ces deux catégories de personnes ont droit aux

« soins urgents et traitement essentiel des maladies ». Il s'agit du même niveau de soins de santé accordés aux demandeurs d'asile.

S'appuyant sur le cadre juridique international et européen des droits de l'homme,<sup>144</sup> la FRA a recommandé que les migrants en situation irrégulière aient, au minimum, droit aux services de soins de santé nécessaires, lesquels devraient inclure la possibilité de consulter un médecin généraliste et de recevoir les médicaments nécessaires.<sup>145</sup> Quatre ans après la publication des premiers rapports de la FRA couvrant l'accès aux soins de santé par les migrants en situation irrégulière,<sup>146</sup> des différences substantielles demeurent entre les États membres de l'UE.

La présente sous-section se penche sur les droits aux soins de santé des migrants en situation irrégulière dans l'UE. Les définitions suivantes des soins de santé urgents, primaires et secondaires s'appliquent.

- Les *soins urgents* incluent les mesures vitales ainsi que le traitement médical nécessaire pour prévenir un préjudice grave à la santé d'une personne.
- Les *soins primaires* incluent le traitement essentiel de maladies mineures relativement courantes dispensé à un patient de consultation externe sur une base communautaire (par exemple les services des praticiens généralistes).
- Les *soins secondaires* comprennent le traitement médical dispensé par des spécialistes et, en partie, les soins aux patients hospitalisés.<sup>147</sup>

Dans tous les États membres de l'UE, les migrants en situation irrégulière (et les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée) peuvent accéder aux services de soins de santé en cas d'urgence (certains États membres prévoient un « traitement qui ne peut être reporté », qui peut être plus large que les soins urgents). Comme illustré dans le tableau disponible en ligne sur le site web de la FRA, neuf États membres exigent des migrants qu'ils paient les frais des soins urgents dispensés (contre 11 en 2011). Dans certains d'entre eux (Chypre et Suède), les honoraires sont peu élevés et les mêmes honoraires sont appliqués aux ressortissants lors de l'accès aux soins urgents. Par exemple, à **Chypre**, des honoraires forfaitaires de 10 EUR sont appliqués à toutes les personnes qui accèdent aux soins urgents, y compris aux migrants en situation irrégulière.<sup>148</sup> En **Suède**, les migrants en situation irrégulière doivent payer des honoraires de 50 SEK (environ 5 EUR) pour consulter un médecin.<sup>149</sup> Dans les sept autres États membres, l'accès aux soins de santé urgents est assuré contre un paiement intégral. Bien que, dans la plupart des cas, un traitement urgent ne sera pas refusé, les sommes facturées peuvent s'élever à plusieurs milliers d'euros.

Depuis la publication du rapport de la FRA de 2011 sur les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière,<sup>150</sup> le nombre d'États membres offrant des soins urgents, primaires, secondaires gratuits a diminué, passant de cinq à quatre (Belgique, France, Pays-Bas et Portugal). En **Allemagne**, en principe, les migrants en situation irrégulière ont droit à des soins de santé outre les services d'urgence, mais le personnel d'assistance sociale a le devoir de signaler ces migrants à la police s'ils reçoivent des soins non urgents.<sup>151</sup> Étant donné le risque d'être signalé, le droit aux soins primaires et secondaires n'est que théorique. Dans d'autres États

## ACTIVITÉ DE LA FRA

### Utilisation des considérations économiques pour soutenir les arguments en matière de droits fondamentaux et de soins de santé publics

Ce rapport présente un modèle économique pour analyser les dépenses qui sont nécessaires pour offrir un accès en temps utile aux soins de santé pour les personnes et pour les comparer avec les dépenses occasionnées lorsque ces personnes n'ont pas cet accès et, partant, doivent

recourir à des infrastructures de soins urgents plus coûteuses. L'étude a analysé la situation pour deux des problèmes de santé les plus courants dans l'UE, à savoir l'hypertension artérielle et les soins prénataux. Afin de mieux illustrer son application dans la pratique, le modèle a été appliqué à trois États membres de l'UE : l'Allemagne, la Grèce et la Suède. Selon les résultats de l'application du modèle, fournir des soins préventifs réguliers entraînerait une économie des dépenses pour les systèmes de soins de santé, en comparaison aux coûts engendrés lorsque seuls les traitements d'urgence sont délivrés. Cela est vrai à la fois pour l'hypertension et les soins prénataux. La fourniture d'un accès aux soins prénataux peut, sur deux années, générer des économies pouvant atteindre 48 % en Allemagne et en Grèce, et jusqu'à 69 % en Suède. Pour l'hypertension, les résultats indiquent qu'après cinq ans, les économies s'élèveraient à environ 12 % en Allemagne, 13 % en Grèce et 16 % en Suède. Ces résultats constituent une solide indication du fait que les pouvoirs publics réaliseraient des économies en offrant un accès aux soins de santé préventifs et primaires aux migrants en situation irrégulière dans les cas d'hypertension et de soins prénataux.

FRA (2015), *Cost of exclusion from healthcare: The case of irregular migrants*, Luxembourg, Office des publications



membres de l'UE, l'accès en dehors des soins urgents peut être possible dans certains cas. Par exemple, au **Danemark**, les personnes sans domicile déclaré qui ont reçu des soins urgents bénéficient d'un droit à un traitement ultérieur lorsqu'il est jugé déraisonnable de les renvoyer à leur pays d'origine. Les décisions sont prises par les professionnels des soins de santé chargés du traitement et sont fondées sur une évaluation médicale de l'état du patient.<sup>152</sup>

Dans son rapport de 2015 sur le coût de l'exclusion des soins de santé dans le cas des migrants en situation irrégulière, la FRA a examiné les coûts potentiels de la fourniture, à des migrants en situation irrégulière, d'un accès en temps utile au dépistage et au traitement, par rapport à l'offre d'un traitement médical dans les cas urgents uniquement.<sup>153</sup>

## Éviter la rétention illégale ou arbitraire lors de l'immigration

Le plan d'action de l'UE en matière de retour met en exergue la nécessité de se conformer aux normes internationales en matière de droits de l'homme et souscrit à une augmentation des retours volontaires en tant qu'option privilégiée. Dans le même temps, il

souligne le rôle de la rétention lorsqu'elle est nécessaire pour prévenir des mouvements de fuite et secondaires des migrants en situation irrégulière entre les États membres de l'UE. Afin de se conformer à l'article 6 de la Charte de l'UE, la privation de liberté doit être utilisée en tant que mesure de dernier recours dans les procédures en matière d'immigration. Les États membres doivent prévoir des alternatives légales à la rétention et doivent également les appliquer dans la pratique.

## Suivi des retours forcés

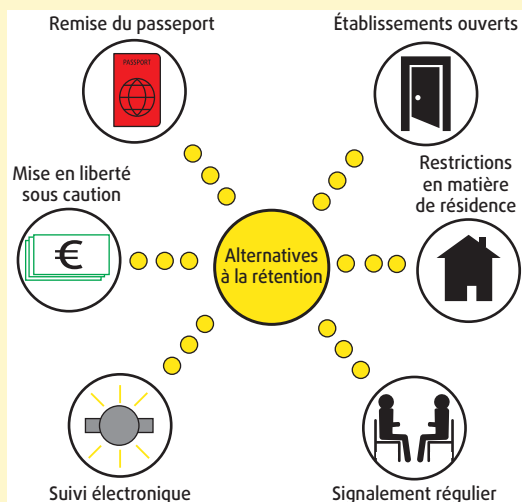
Conformément à l'article 8, paragraphe 6, de la directive « retour » (2008/115/CE), lorsque des retours forcés ont lieu, ils doivent être soumis à un suivi efficace. Il existe une pression visant à augmenter les retours forcés pour se conformer au nombre de migrants en situation irrégulière ayant fait l'objet d'une décision de retour. Il en résulte la nécessité de renforcer la capacité de suivi des retours. Toutefois, certains États membres ne disposent pas encore de mécanismes de suivi efficaces, tandis que les mécanismes dans certains autres États membres pourraient être améliorés.

Comme l'illustre un tableau publié sur le [site web](#) de la FRA, cinq ans après le délai de transposition de la directive « retour » (2008/115/CE), des mécanismes appropriés pour le suivi des retours forcés ne sont pas encore en place dans sept des 26 États membres liés par la directive.<sup>154</sup> À **Chypre** et en **Italie**, le suivi des retours n'est pas encore réalisé, bien que les organismes responsables du suivi aient été désignés dans les deux États membres. Au **Portugal**, un mécanisme de suivi des retours forcés récemment créé - au sein de l'Inspection générale des affaires intérieures - a mené des opérations de suivi sur le terrain, mais les inspecteurs ne se sont pas joints aux vols. Le suivi assuré par la Croix-Rouge lituanienne, en **Lituanie** depuis 2010 a été interrompu et la responsabilité a été transférée au ministère de l'Intérieur, qui doit encore commencer à réaliser le suivi en coopération avec la société civile. En **Allemagne**, il n'existe aucun mécanisme au niveau fédéral et la portée des activités de suivi existantes est limitée dans les aéroports individuels. En outre, en **Slovaquie** et en **Suède**, le suivi est mené par une agence appartenant à la même branche du gouvernement qui est responsable des retours, ce qui ne semble pas satisfaire aux exigences de la directive « retour » concernant l'exigence d'un suivi « efficace » - au sens d'un suivi indépendant - des retours forcés. Enfin, le compte rendu public des conclusions établies durant les opérations de suivi n'est soit pas réalisé, soit limité dans certains des États membres où il existe des mécanismes de suivi des retours forcés autrement opérationnels.

Dans le même temps, en 2015, les mécanismes de suivi sont devenus opérationnels en **Bulgarie**, où plusieurs vols ont fait l'objet d'un suivi par le Mécanisme national

### ACTIVITÉ DE LA FRA

#### Promotion des alternatives à la rétention



En octobre 2015, la FRA a publié une compilation d'instruments et de normes existantes relatives aux alternatives à la rétention pour les demandeurs d'asile et les personnes dans les procédures de retour. Elle vise à offrir des orientations aux décideurs politiques et aux praticiens quant à l'utilisation des mesures les plus appropriées dans divers scénarios.

FRA (2015), *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures*, Luxembourg, Office des publications



de prévention et une organisation non gouvernementale et, en **Grèce**, où le bureau du Médiateur a commencé à réaliser ce suivi. En **Croatie**, un système basé sur le suivi par une organisation non gouvernementale a été mis en place pendant une courte période en 2015. Bien que ce projet ait été interrompu, un nouveau système impliquant le Mécanisme national de prévention est devenu opérationnel en 2016. En **Slovénie**, une organisation non gouvernementale a été désignée pour assurer le suivi, qui est devenu opérationnel en octobre.

## Guider les actions futures grâce aux droits fondamentaux

Les évolutions en 2015 et l'accent placé sur l'efficacité accrue soulignent la nécessité d'intégrer pleinement les garanties des droits fondamentaux dans les politiques en matière de retour. Comme le montrent certains outils pratiques, tels que les évaluations de Schengen ou le Manuel sur le retour, le respect des droits fondamentaux ne constitue pas un obstacle mais peut

être un élément constitutif important des politiques de retour. Il peut contribuer à leur efficacité en les rendant plus humaines, en favorisant des alternatives moins intrusives à la rétention, plus prévisible en traitant la question des personnes non éloignées, et aussi plus durables, par exemple en soutenant davantage les retours volontaires que les retours forcés. Par un suivi efficace des retours, les éloignements peuvent être rendus plus transparents et mieux acceptés par la population. Enfin, les recherches de la FRA dans le domaine des soins de santé indiquent que des politiques orientées sur les droits fondamentaux peuvent également être étayées par une logique économique.

La création d'un Bureau spécifiquement dédié aux retours au sein de l'Agence européenne de garde des frontières et des côtes qui est prévue devrait renforcer la coordination des opérations de retour forcé, y compris le suivi des retours forcés. L'agence devrait également mettre davantage l'accent sur le renforcement des capacités dans le domaine des retours, ce qui implique une responsabilité accrue pour assurer la mise en œuvre adéquate de garanties en matière de droits fondamentaux. La FRA peut soutenir cet effort.<sup>155</sup>



## Avis de la FRA

En 2015, plus d'un million de réfugiés et de migrants sont arrivés en Europe par voie maritime, principalement en Grèce et en Italie, contre environ 200 000 en 2014. Bien que les moyens de secours aient été renforcés dans la gestion des frontières maritimes, le nombre de naufrages mortels en mer Méditerranée a augmenté davantage en 2015. Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), 3 771 personnes ont péri en traversant la Méditerranée à bord d'embarcations impropres à la navigation et souvent surchargées, fournies par des passeurs.

### Avis de la FRA

*De l'avis de la FRA, au regard du devoir de garantir le respect de la dignité humaine, le droit à la vie et l'intégrité de la personne ancrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'UE et ses États membres devraient répondre aux menaces pesant sur la vie humaine à ses frontières. Pour mettre fin au lourd bilan des décès en mer, ils pourraient envisager d'œuvrer en faveur d'une approche globale impliquant l'ensemble des États et des acteurs concernés, en s'appuyant sur les conclusions du Sommet humanitaire mondial qui a eu lieu à Istanbul les 23 et 24 mai 2016. Ils pourraient également étudier les propositions que la FRA a présentées dans son rapport de 2013 sur la situation aux frontières maritimes méridionales de l'UE sur la façon de faire respecter le droit à la vie dans le contexte maritime, à savoir en garantissant que les bateaux patrouilleurs de l'ensemble des nations participantes disposent en quantité appropriée d'eau, de couvertures et d'autres équipements de premiers secours.*

L'UE continue de n'offrir que des possibilités limitées de pénétrer légalement sur son territoire pour les personnes ayant besoin d'une protection. Il en résulte que leur voyage vers l'Europe sera non autorisé et par conséquent inutilement périlleux, ce qui est particulièrement le cas pour les femmes, les enfants et les personnes vulnérables qui devraient bénéficier d'une protection. Il existe des preuves manifestes d'exploitation et de mauvais traitement infligés à ces groupes par des passeurs.

### Avis de la FRA

*De l'avis de la FRA, pour endiguer les risques de migration irrégulière vers l'UE, les États membres de l'UE devraient envisager d'offrir des possibilités de réinstallation, d'admissions humanitaires ou d'autres dispositifs sûrs afin de faciliter l'entrée légale dans l'UE pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Ces dernières devraient avoir l'opportunité de bénéficier de ces dispositifs dans des endroits qui leur soient accessibles. Afin de respecter le droit à la vie de famille inscrit à l'article 7*

*de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, mais aussi de prévenir les risques d'entrée irrégulière pour les personnes qui souhaitent rejoindre leur famille, il est nécessaire de réduire les obstacles pratiques et juridiques empêchant ou retardant de manière significative le regroupement familial, et de s'abstenir d'en ériger de nouveaux.*

Alors que des mesures efficaces sont nécessaires pour lutter contre les passeurs, elles comportent un danger d'exposer à des poursuites pénales des personnes bien intentionnées qui aident les migrants. Les citoyens qui s'efforcent d'aider les réfugiés à atteindre un abri ou leur lieu de destination, par exemple en leur procurant des billets de train ou en les transportant dans leur véhicule, doivent être considérés comme faisant partie de la solution plutôt que du problème. Les mesures donnant lieu à des sanctions à l'encontre des réfugiés eux-mêmes peuvent poser problème au regard de l'interdiction d'appliquer des sanctions pénales prévue à l'article 31 de la Convention des Nations Unies (ONU) relative au statut des réfugiés.

### Avis de la FRA

*Afin de traiter les défis identifiés, la FRA est d'avis que, comme il a été annoncé dans le plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants, la législation pertinente de l'UE devrait être évaluée et révisée pour réduire le risque que ceux qui apportent une aide humanitaire ne soient poursuivis par la justice pénale et que ceux qui prodiguent une assistance appropriée aux migrants en situation irrégulière ne soient sanctionnés.*

La pression migratoire accrue exercée sur l'UE a entraîné de nouvelles mesures, dont la construction de clôtures le long des frontières terrestres, des refus sommaires, des procédures accélérées ou un profilage sur la base de la nationalité. Au sein de l'UE, il est généralement admis qu'il conviendrait de respecter le principe de l'interdiction du refoulement, mais, comme cela a été souligné lors de la conférence des droits fondamentaux organisée en 2014 par la FRA à Rome, l'évolution de la législation dans ce domaine engendre des incertitudes juridiques. Toute forme d'éloignement à caractère collectif ou d'interception en mer pourrait dans les faits constituer une expulsion collective, si l'éloignement ou l'interception ne repose pas sur une évaluation individuelle et si aucune voie de recours effective contre la décision n'est disponible. L'article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et l'article 4 du protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) interdisent de telles procédures, et la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) a confirmé que cette interdiction s'applique aussi en haute mer.

#### Avis de la FRA

*De l'avis de la FRA, pour garantir le plein respect du droit à l'asile inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, l'Union européenne et ses États membres devraient veiller à ce que leurs politiques de gestion des frontières et des migrations respectent le principe de non-refoulement et l'interdiction des expulsions collectives. Le caractère absolu de l'interdiction de refoulement doit être respecté tant dans les mesures législatives ou politiques que dans leur mise en œuvre. La FRA considère que des orientations plus spécifiques sur la façon d'atténuer le risque de violation du principe de non-refoulement seraient nécessaires afin de répondre à de nouvelles situations, résultant par exemple de l'installation de clôtures ou d'interceptions en mer, ou pour une coopération renforcée avec les pays tiers en matière de gestion des frontières.*

Dans de nombreux États membres, plusieurs rapports ont fait état des conditions de vie désespérées et en cours de détérioration des réfugiés en 2015. Conformément à l'article 18 de la directive sur les conditions d'accueil, les demandeurs d'asile doivent se voir octroyer un niveau de vie adéquat au cours de la période nécessaire à l'examen de leur demande de protection internationale. Bien que la directive ne s'applique formellement qu'à partir du moment où un individu a introduit une demande de protection internationale, nombre de ses dispositions reflètent les normes internationales relatives aux droits de l'homme et au droit des réfugiés que les États membres de l'UE sont en pratique tenus de respecter à partir du moment où un réfugié relève de leur juridiction.

L'article 18, paragraphe 4, de la directive exige des États membres qu'ils « prennent les mesures appropriées pour prévenir la violence et les actes d'agression fondés sur le genre, y compris les violences et le harcèlement sexuels » dans les locaux utilisés pour accueillir des demandeurs d'asile. En 2015, des menaces ressenties par les femmes dans les zones et camps de transit ont été rapportées et documentées à de nombreuses reprises. En ce qui concerne les enfants non accompagnés, la Charte des droits fondamentaux de l'UE exige qu'ils reçoivent la protection et les soins nécessaires à leur bien-être. Toutefois, plusieurs milliers d'enfants non accompagnés ont disparus des structures d'hébergement dans les États membres de l'UE, certains ont été maintenus en rétention et d'autres ont été séparés de leur famille au cours de leur voyage chaotique ou lors du franchissement de frontières. Ces lacunes sont dues au grand nombre de réfugiés et aux actuels systèmes d'accueil des demandeurs d'asile disparates et inappropriés. Il n'est pas toujours aisé de déterminer quelles institutions de l'UE et des États membres partagent la responsabilité de cette situation, une lacune que la

Commission européenne a souhaité aborder au début de l'année 2016, dans une *Communication sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migrations*.

#### Avis de la FRA

*De l'avis de la FRA, pour combler les lacunes constatées, l'UE pourrait examiner les risques et les avantages du remplacement à long terme du traitement national des demandes de protection internationale par un traitement par une entité de l'UE. Cela pourrait engendrer, à terme, un système reposant sur des normes communes partagées. Dans un premier temps, et en utilisant efficacement les fonds de l'UE disponibles, des formes de traitement communes à l'UE et à ses États membres pourraient être envisagées afin de promouvoir des procédures et des normes de protection communes, ancrées dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE.*

*Une évaluation exhaustive de la situation en matière de droits fondamentaux dans les centres de crise (« hotspots ») en Grèce et en Italie, couvrant l'ensemble des étapes - le débarquement, le premier accueil, la vérification, la réinstallation, l'asile, le retour - contribuerait à combler les lacunes en matière de protection qui touchent en particulier les personnes les plus vulnérables.*

*Les éléments de preuve mettent en évidence que les systèmes nationaux de protection de l'enfance ne sont pas toujours intégrés dans les processus et procédures de migration et d'asile impliquant des enfants. Il convient de déployer davantage d'efforts pour remédier aux lacunes en matière de protection qui en résultent et encourager l'ensemble des acteurs concernés à œuvrer conjointement afin de protéger les enfants réfugiés, et en particulier de lutter contre le phénomène de la disparition d'enfants non accompagnés.*

Les statistiques suggèrent que moins de 40 % des migrants en situation irrégulière auxquels il a été enjoint de quitter l'UE ont réellement quitté le territoire en 2014. Certaines personnes n'ayant pas obtenu de droit de séjour ne peuvent être éloignées pour des raisons d'ordre pratique ou autres. Parmi les obstacles peuvent figurer le manque de coopération du pays d'origine (par exemple un refus de délivrer des documents d'identité ou de voyage) ou un statut d'apatride. Selon le cadre international et européen en matière de droits de l'homme, ces personnes doivent avoir accès aux services de base, dont les soins de santé. Comme l'indiquent les recherches de la FRA, rendre les soins de santé plus accessibles aux migrants en situation irrégulière constitue un bon investissement à court et moyen terme dans certains domaines tels que le contrôle des maladies transmissibles. La rétention illicite et arbitraire de migrants doit être évitée, et la solution du retour reste peu utilisée. Le respect des

droits fondamentaux ne constitue pas un obstacle ; au contraire, il peut constituer une composante essentielle à la création de politiques de retour.

#### Avis de la FRA

*De l'avis de la FRA, afin de prévenir tout mauvais traitement des personnes déplacées de force, les États membres de l'UE devraient envisager de mettre en place des mécanismes de suivi efficaces pour le retour de migrants en situation irrégulière. Les garanties en matière de droits fondamentaux prévues pour les procédures de retour contribuent à l'efficacité de ces dernières et les rendent plus humaines en favorisant des alternatives moins intrusives que la rétention et en promouvant des retours volontaires plus durables, par rapport aux retours forcés. En traitant de la question des personnes ne pouvant être éloignées, les droits fondamentaux peuvent aussi rendre les procédures de retour plus prévisibles. En ce qui concerne les migrants en situation irrégulière séjournant dans l'UE, la FRA a, dans ses précédents rapports, invité les États membres à respecter pleinement les droits auxquels les migrants peuvent prétendre en vertu de la législation internationale et européenne relative aux droits de l'homme, que ce soit le droit aux soins de santé ou d'autres droits prévus par la loi.*

De nombreux migrants et réfugiés arrivés dans l'UE sont susceptibles de rester sur le territoire, la plupart en tant que bénéficiaires d'une protection internationale. Au vu de la situation dans leur pays d'origine, le retour n'est pas une option envisageable dans l'avenir proche. Leur intégration et leur participation à la société à travers des relations communautaires pacifiques et constructives représentent un défi de taille pour les sociétés de l'UE. Le succès de l'intégration des migrants et des réfugiés nouvellement arrivés favorise potentiellement le développement et la croissance inclusive du capital humain de l'UE et promeut les valeurs humanitaires défendues par l'UE dans le monde.

#### Avis de la FRA

*De l'avis de la FRA, afin de faciliter l'intégration rapide des migrants et des réfugiés dans les sociétés d'accueil, les États membres de l'UE devraient envisager de revoir leurs stratégies et mesures d'intégration en se fondant sur les principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'UE. Ils devraient fournir des solutions efficaces et tangibles, en particulier au niveau local, pour promouvoir l'égalité de traitement et la cohabitation dans le respect des droits fondamentaux.*

# Notes

- 1 Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (directive « qualification »), JO L 337. Tous les instruments juridiques de l'UE sont disponibles en ligne à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu>.
- 2 Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (directive sur les procédures d'asile), JO 2013 L 180.
- 3 Frontex, données du Réseau d'analyse des risques de Frontex (FRAN) au 22 janvier 2016.
- 4 Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) (2015), *World at war: UNHCR global trends, forced displacement in 2014*, 18 juin 2015. Les chiffres mondiaux du HCR pour 2015 seront disponibles en juin 2016.
- 5 HCR, *Refugees/migrants emergency response: Mediterranean*.
- 6 Frontex, données du FRAN au 22 janvier 2016.
- 7 HCR (2015), « UNHCR voices concern about developments at border of FYR Macedonia and Greece », 21 août 2015.
- 8 Commission européenne (2015), *Proposal for a Council decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Sweden in accordance with Article 9 of Council Decision (EU) 2015/1523 and Article 9 of Council Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, COM(2015) 677 final, 15 décembre 2015, p. 2.
- 9 Les données d'Eurostat rendent compte d'un total de quelque 1 256 000 premières demandes. Voir les statistiques sur la migration d'Eurostat (migr\_asyappctza), données extraites le 19 mars 2016.
- 10 Informations fournies à la FRA par le Bureau fédéral de la police criminelle, janvier 2016.
- 11 Conseil européen (2015), *Calendrier des réunions*.
- 12 Conseil de l'Union européenne (2015), *Projet de conclusions du Conseil sur la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020*, 9798/15, 10 juin 2015 ; Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration*, COM(2015) 240 final, 13 mai 2015.
- 13 Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 239, 15 septembre 2015 ; Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du mardi 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 248, 24 septembre 2015, p. 80.
- 14 Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (règlement de Dublin), JO L 180 du 29 juin 2013 ; Commission européenne (2015), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride*, COM(2015) 450 final, 9 septembre 2015.
- 15 Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE du Conseil*, COM(2015) 671 final, 15 décembre 2015.
- 16 OIM et UNICEF (2015), *IOM and UNICEF data brief: Migration of children to Europe*.
- 17 HCR, UNICEF, OIM (2016), « With growing numbers of child deaths at sea, UN agencies call for enhancing safety for refugees and migrants », communiqué de presse conjoint, 19 février 2016.
- 18 HCR, *Refugees/migrants emergency response: Mediterranean*. Brian, T et Laczkó, F., OIM (2014), *Fatal journeys: Tracking lives lost during migration*.
- 19 Nations Unies, Comité des droits de l'homme (1982), Commentaire général n° 6 sur l'article 6 du pacte international sur les droits civils et politiques, 30 avril 1982, point 5.
- 20 En ce qui concerne les obligations positives fondées sur l'article 2 de la CEDH sur le droit à la vie, voir CouEDH, Önerzildiy contre Turquie, n° 48939-99, 18 juin 2002, points 62 et 63 ; CouEDH, L. C. B. contre Royaume-Uni, n° 23413, 9 juin 1998, point 36.
- 21 OIM (2016), « IOM counts latest Mediterranean arrivals in 2016 », 8 janvier 2016.
- 22 OIM (2016), « Over 3,770 migrants have died trying to cross the Mediterranean to Europe in 2015 », Projet des migrants disparus de l'OIM.
- 23 Amnesty International (2015), « Greece: Farmakonisi migrant tragedy – one year on and still no justice for victims », 20 janvier 2015 ; Human Rights Watch (HRW) (2015), « Greece: Attacks on Boats Risk Migrant Lives: Masked Assailants Attack, Disable Boats, Abuse Passengers », 24 octobre 2015.
- 24 Frontex (2015), *Frontex' Annual Report on the Implementation on the EU Regulation 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders*.
- 25 Programme alimentaire mondial (PAM) (2015), « WFP forced to make deeper cuts in food assistance for Syrian refugees due to lack of funding », communiqué de presse, 1<sup>er</sup> juillet 2015 ; HCR (2015), *Seven factors behind movement of Syrian refugees to Europe*, 25 septembre 2015.
- 26 Comité international de secours (2016), *Vulnerability assessment of Syrian refugee men in Lebanon*, janvier 2016.
- 27 Commission européenne (2015), *Un agenda européen en matière de migration*, COM(2015) 240 final, 13 mai 2015. Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE) (2015), « With winter approaching ECRE urgently calls on Europe to act », 16 octobre 2015 ; Human Rights Watch (2015), *Europe's refugee crisis*, 16 novembre 2015 ; HCR (2015), « UNHCR urges full and swift implementation of European Commission proposals on refugee crisis », 11 septembre 2015 ; HCR (2015), « UNHCR urges Europe to change course on refugee crisis », communiqué de presse, 16 septembre 2015.
- 28 Conseil de l'Union européenne, conclusions des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant la réinstallation, au moyen de mécanismes multilatéraux et nationaux, de



- personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, présentées lors de la réunion du Conseil du 22 juillet 2015. Voir également Commission européenne, C(2015) 3560 final, 8 juin 2015.
- 29 Commission européenne (2015), *Recommandation de la Commission relative à l'établissement d'un programme d'admission humanitaire volontaire en association avec la Turquie*, C(2015) 9490 du 15 décembre 2015.
  - 30 Voir HCR, *2012-2013 EU resettlement fact sheets* et *2013-2014 EU resettlement fact sheets*.
  - 31 HCR (2015), *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2016*, p. 53.
  - 32 *Ibid.*, p. 12.
  - 33 Voir, par exemple, les commentaires du porte-parole du ministère slovaque de l'Intérieur, BBC News (2015), « *Migrant crisis: Slovakia 'will only accept Christians'* », 19 août 2015.
  - 34 Autriche, projet de loi BMI-LR1330/0024-III/1/c/2015 (n'est pas encore public) ; Danemark, Ministère des Affaires étrangères du Danemark, *English information about changes to regulations applied in the area of asylum*, 13 novembre 2015 (des informations sur le nouveau projet de loi sont disponibles sur la [page web](#) du ministère danois des Affaires étrangères) ; Finlande, Ministère de l'Intérieur (2016), Proposition du gouvernement au parlement pour une loi modifiant la loi sur les étrangers (*Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta*), 27 janvier 2016 ; Allemagne, Ministère fédéral de l'Intérieur, projet de loi sur l'introduction de procédures accélérées en matière d'asile (*Gesetzentwurf zur Einführung beschleunigter Asylverfahren*), 16 novembre 2015 ; Suède, Offices gouvernementaux suédois (2016), *Proposition de restriction temporaire de la possibilité d'obtenir un permis de résidence en Suède*, 15 février 2016.
  - 35 Danemark, Projet de loi modifiant la loi sur les étrangers (*Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven*), 26 janvier 2016.
  - 36 Allemagne, Bundestag (2016), projet de loi sur l'introduction de procédures accélérées en matière d'asile (*Gesetzentwurf zur Einführung beschleunigter Asylverfahren*), 11 mars 2016.
  - 37 Parlement européen, Direction générale des politiques intérieures (2014), *Visas humanitaires : option ou obligation*.
  - 38 FRA (Agence européenne des droits fondamentaux) (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, FRA Focus, Vienne, p. 16.
  - 39 Organisation maritime internationale (International Maritime Organization, IMO), *Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer* (SOLAS), 1<sup>er</sup> novembre 1974.
  - 40 FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications), chapitre 1. Le résumé de cette publication est disponible [en français](#).
  - 41 OIM (2015), « *Mediterranean migrants died from poisonous fumes: OIM* », communiqué de presse, 18 août 2015.
  - 42 OIM (2015), « *IOM on latest Austrian truck tragedy* », communiqué de presse, 28 août 2015.
  - 43 Frontex (2015), « *Body found following shooting incident aboard smuggling vessel in Greece* », communiqué de presse, 30 août 2015 ; Frontex (2015), « *Frontex requests more information on Symi incident* », communiqué de presse, 31 août 2015.
  - 44 Commission européenne (2015), *Plan d'action de l'Union européenne contre le trafic de migrants (2015-2020)*, COM(2015) 285 final, 27 mai 2015.
  - 45 Conseil de l'Union européenne (2002), *Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers*, JO L 328 du 5 décembre 2002.
  - 46 Conseil de l'Union européenne (2002), *Décision-cadre du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers*, (2002/946/JHA), JO L 328, 5 décembre 2002.
  - 47 FRA (2011), *Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications, p. 11 ; FRA (2014) *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*, Vienne.
  - 48 HCR (2015), « *UNHCR calls for urgent European support for Greece amid worsening conditions for refugees* », 16 juin 2015.
  - 49 FRA (2016), *Monthly data collection on the current migration situation in the EU: December 2015 monthly report*, Collecte mensuelle des données sur la situation actuelle en matière de migration dans l'UE, rapport mensuel de décembre 2015, Vienne, janvier 2016.
  - 50 Danemark, Tribunal de Randers, arrêt n° 4-4371/2015, 15 janvier 2016.
  - 51 Chiffres communiqués par l'Office national de la justice (*Országos Bírósági Hivatal*). Voir également le [communiqué de presse](#) publié par le tribunal de Szeged.
  - 52 Conformément à l'article 43/A de la loi CCXL de 2013 sur l'exécution des peines, des mesures, de certaines mesures coercitives et de l'incarcération pour infraction.
  - 53 Code pénal hongrois tel que modifié par la loi CXL de 2015 concernant à la modification de certains actes relatifs à la gestion de l'immigration de masse, section 352/B (détérioration de la barrière frontalière).
  - 54 Hongrie, Tribunal d'instance, Szeged (2016), « *Szegedi Törvényszék: Társítottként elkövetett határzár megrogálásának büntette* », communiqué de presse, 8 janvier 2016.
  - 55 Règlement (UE) n° 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) no 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, JO L 295 du 6 novembre 2013.
  - 56 FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Office des publications, Luxembourg. Le résumé de cette publication est disponible [en français](#).
  - 57 FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*, FRA, Vienne.
  - 58 Comité exécutif (EXCOM) sur la protection internationale des réfugiés (2003), *Conclusion sur les garanties de protection dans les mesures d'interception*, n° 97 (LIV), point (a) (iv) ; CouEDH, *M. S. S. contre Belgique et Grèce* [GC], n° 30696/09, 21 janvier 2011, point 293.
  - 59 CouEDH, *M. S. S. contre Belgique et Grèce* [GC], n° 30696/09, 21 janvier 2011. CJUE, affaires jointes C-411/10 et C-493/10, *N. S. contre Secretary of State for the Home Department et M. E. et autres contre Refugee Applications Commissioner & Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 décembre 2011.
  - 60 Comité exécutif (EXCOM) sur la protection internationale des réfugiés (1999), *Conclusion générale sur la protection internationale*, n° 87 (L), point (j).
  - 61 HCR, *Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers*, table ronde des experts de Lisbonne, 9 et 10 décembre 2002.

- 62 CouEDH, *Hirsi Jamaa et autres contre Italie* [GC], n° 27765/09, 23 février 2012, point 180.
- 63 Amnesty International, *Fear and fences: Europe's approach to keeping refugees at bay*, 17 novembre 2015.
- 64 HCR (2015), « [UNHCR calls for an investigation into the death of two Iraqis at the Bulgaria-Turkey border, raises concerns over border practices](#) », 31 mars 2015.
- 65 Comité Helsinki de Bulgarie, AIDA (2015), « [Overview of the main changes since the previous report update](#) ».
- 66 Oxfam et Centre de Belgrade pour les droits de l'homme (2015), « [Refugees crossing into Europe tell of abuse at hands of Bulgarian police](#) », 13 novembre 2015.
- 67 Espagne, *Loi sur les étrangers* modifiée par la loi organique 4/2015, du 30 mars 2015, sur la protection de la sécurité des citoyens, Bulletin officiel de l'État n° 77, 31 mars 2015, p. 27242 et 27243.
- 68 Informations communiquées par la police nationale espagnole en février 2016.
- 69 HCR (2015), « [Open letter to the Members of the Hungarian Parliament](#) », 3 juillet 2015 ; HCR (2015), « [UNHCR urges Europe to change course on refugee crisis](#) », communiqué de presse, 16 septembre 2015.
- 70 Hongrie, loi CXL de 2015 concernant l'amendement de certaines lois relatives à la gestion de l'immigration de masse (qui amendaient notamment la loi LXXX de 2007 en matière d'asile) ; Hongrie (2015), *Décret gouvernemental 191/2015 (VII. 21) sur la liste nationale des pays d'origine sûrs et des pays tiers sûrs*, 22 juillet 2015.
- 71 Données communiquées par le HCR, janvier 2016.
- 72 ECRE (2015), *Crossing boundaries: The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary*.
- 73 Hongrie, loi sur l'asile, article 53, paragraphe 3.
- 74 Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, Intervention d'une tierce partie par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, en vertu de l'article 36, point 3, de la Convention européenne des droits de l'homme. Recours n° 44825/15 et n° 44944/15, *S. O. contre Autriche et A. A. contre Autriche*, 13 janvier 2014.
- 75 UNHCR (2015), « [Joint UNHCR, IOM, and UNICEF statement on new border restrictions in the Balkans](#) », 20 novembre 2015.
- 76 HCR (2015), *Europe's refugee emergency response: Update #17*, 1-7 janvier 2016 ; ECRE (2016), *AIDA update Italy: New rules on asylum procedures and reception and concerns over 'hotspots'*, 8 janvier 2016.
- 77 Conseil de l'Union européenne (2006), *Conclusions du Conseil sur la gestion intégrée des frontières*, 2768<sup>e</sup> réunion du Conseil « Justice et Affaires intérieures », Bruxelles, 4-5 décembre 2006 ; Commission européenne (2010), *Lignes directrices de gestion intégrée des frontières dans le cadre de la coopération extérieure de la CE*, novembre 2010.
- 78 Voir FRA (à paraître) sur la portée du principe de non-refoulement dans la gestion contemporaine des frontières.
- 79 Frontex (2015), *FRAN Quarterly*, 1<sup>er</sup> trimestre, janvier-mars 2015, p. 9 ; Amnesty International (2015), « [Refugees endangered and dying due to EU reliance on fences and gatekeepers](#) », 17 novembre 2015.
- 80 Frontex (2015), *FRAN Quarterly*, 3<sup>e</sup> trimestre, juillet-septembre 2015, p. 8.
- 81 Reuters (2015), « [Slovenia putting up fence along border with Croatia to control migrant flow](#) », 11 novembre 2015.
- 82 HCR (2015), *Europe's refugee emergency response: Update #13*, 27 novembre au 3 décembre 2015.
- 83 France, Ministère de l'Intérieur (2015), « [Communiqué du 30 juillet 2015, crise migratoire : Rencontre de Mme Theresa May et de M. Bernard Cazeneuve](#) ».
- 84 FRA (2014), *Les droits fondamentaux: défis et réussites en 2013 – Rapport annuel*, Luxembourg, Offices de publications, p. 69.
- 85 Commission européenne (2015), *Huitième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen 1<sup>er</sup> mai-10 décembre 2015*, COM(2015) 675 final, 15 décembre 2015, p. 3 et 4.
- 86 Eurostat indique un total d'environ 1 256 000 premières demandes, dont 600 000 soumises en Allemagne et en Suède. Eurostat, *migr\_asyappctza*, données extraites le 19 mars 2016.
- 87 À leur arrivée, les demandeurs d'asile sont d'abord enregistrés dans le système EASY, une base de données établie pour gérer la répartition des demandes d'asile dans les premières infrastructures d'accueil en Allemagne.
- 88 Eurostat, *migr\_asyappctza*, données extraites le 19 mars 2016.
- 89 Commission européenne (2015), *Proposal for a Council decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Sweden in accordance with Article 9 of Council Decision (EU) 2015/1523 and Article 9 of Council Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, COM(2015) 677 final, 15 décembre 2015, p. 2.
- 90 Voir HCR, *Special Mediterranean Initiative June 2015–December 2016, Emergency Appeal, 8 September 2015 et Supplementary Appeal, 26 September 2015* ; HCR (2016), *Europe's refugee emergency response: Update #17*, 1<sup>er</sup> au 7 janvier 2016.
- 91 Pour un aperçu de l'opération d'urgence, voir HCR, *Refugees/migrants emergency response: Mediterranean*.
- 92 Comité européen des droits sociaux (2016), *Conclusions 2015 concernant les États ayant ratifiés la Charte sociale européenne révisée*, et *Conclusions 2015 concernant les États ayant ratifiés la Charte sociale européenne*.
- 93 Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (directive « accueil »), JO L 180, 29 juin 2013.
- 94 Un bref exposé des faits figure dans Amnesty International, « [Hungary: Children separated from families by police amid border chaos](#) », 16 septembre 2015.
- 95 FRA (2015), « [Regular overviews of migration-related fundamental rights concerns](#) », mise à jour hebdomadaire n° 5 (Weekly update #5) ; HCR (2015), « [Migrant crisis: Tensions rise as Balkan path blocked](#) », UNHCR Refugees Daily, 18 octobre 2015 ; *The Guardian* (2016), « [Thousands of refugees rush into Croatia after days in 'no man's land'](#) », 19 octobre 2016.
- 96 FRA (2015), « [Regular overviews of migration-related fundamental rights concerns](#) », Weekly update #4.
- 97 HCR (2015), *Update on Lesbos and the Greek islands*, 6 novembre 2015.
- 98 FRA (2015), « [Regular overviews of migration-related fundamental rights concerns](#) », Weekly update #3.
- 99 MSF (2015), « [Migration: Unacceptable conditions for migrants and asylum seekers in Pozzallo reception center, Italy](#) », 20 novembre 2015.
- 100 MSF (2015), *Obstacle course to Europe: A policy-made humanitarian crisis at EU borders*, décembre 2015, p. 35 et 36.



- 101 FRA (2015), « [Regular overviews of migration-related fundamental rights concerns](#) », Weekly update #3.
- 102 Voir, par exemple, *Berliner Zeitung* (2015), « [Massenunterkunft für Flüchtlinge auf dem Tempelhofer Feld 2000 Menschen, null Duschen](#) », 9 décembre 2015.
- 103 Swedish Migration Board (2015), « [Malmömassan vänthall för asylsökande](#) », 11 novembre 2015 ; Sveriges Riksdag (2015), « [Situationen på Malmömassan](#) », 16 décembre 2015.
- 104 Amnesty International (2015), *Quo vadis Austria? Die Situation in Traiskirchen darf nicht die Zukunft der Flüchtlingsbetreuung in Österreich werden*, août 2015 ; Autriche, *Volksanwaltschaft* (Organe de Médiation) (2015), « [Unmenschliche Eindrücke aus dem Erstaufnahmezentrum Traiskirchen](#) », 5 août 2015 ; voir également AIDA (2015), *AIDA report: Children and other asylum seekers in Austria left without adequate accommodation*, 5 mars 2015.
- 105 UNHCR Tracks (2015), « [The Germans welcoming refugees into their homes](#) », 24 décembre 2015.
- 106 HCR, FNUAP et WRC (2016), *Initial assessment report: Protection risks for women and girls in the European refugee and migrant crisis*, 20 janvier 2016, p. 5.
- 107 Amnesty International (2016), *Female refugees face physical assault, exploitation and sexual harassment on their journey through Europe*, 16 janvier 2016.
- 108 CouEDH, *O’Keeffe c. Irlande* [GC], n° 35810/09, 28 janvier 2014, point 144.
- 109 FRA (2015), « [Regular overviews of migration-related fundamental rights concerns](#) ».
- 110 Réseau européen des médiateurs des enfants (ENOC) (2016), « [European Ombudspersons for Children raise alarm: unacceptable safety risks for children on the move](#) », communiqué de presse, 25 janvier 2016.
- 111 Townsend, M. (2016), « [10,000 refugee children are missing says Europol](#) », *The Guardian*, 30 janvier 2016.
- 112 Hongrie, Ministère des capacités humaines (2015), « [Tíz napig sem maradtak](#) », communiqué de presse, 15 octobre 2015.
- 113 Pour le nombre d’enfants non accompagnés en Suède, voir Swedish Migration Agency (2016), « [Nearly 163,000 people sought asylum in Sweden in 2015](#) », 12 janvier 2016.
- 114 FRA (2015), « [Regular overviews of migration-related fundamental rights concerns](#) », Weekly update #3 ; voir également Amnesty International (2015), « [Amnesty International’s Submission to the Council of Europe’s Committee of Ministers: M.S.S. v Belgium and Greece](#) », n° 30696/09, 27 novembre 2015.
- 115 FRA (2015), *Regular overviews of migration-related fundamental rights concerns*, Weekly update #6 et #7 ;
- 116 ENOC (2016), « [European Ombudspersons for Children raise alarm: Unacceptable safety risks for children on the move](#) », communiqué de presse, 25 janvier 2016.
- 117 HCR (2015), *Europe’s refugee emergency response: Update #8*, 23-29 octobre 2016.
- 118 Administration de la République de Slovénie pour la protection civile et de secours en cas de catastrophe (2015), *Daily report on protection, rescue and help activities*, 24 octobre 2015.
- 119 Comme stipulé à l’article 14 de la loi sur la Croix-Rouge slovène (*Zakon o Rdečem križu Slovenije*), 4 février 1993.
- 120 La Croix-Rouge slovène.
- 121 Voir European Migration Network (EMN) (2014), *Ad-hoc query on Eurodac fingerprinting*, 22 septembre 2014 ; Secrétariat général du Conseil de l’Union européenne (2014), *Meilleures pratiques visant à assurer le respect de l’obligation du règlement Eurodac de relever les empreintes digitales*, DS1491/14, document de réunion à l’intention des délégations, 30 octobre 2014.
- 122 HCR (2003), *UNHCR Handbook for Registration*, septembre 2003, p. 6 et 7.
- 123 Commission européenne (2015), *Mise en œuvre du règlement Eurodac en ce qui concerne l’obligation de prendre des empreintes digitales*, document de travail des services de la Commission, SWD(2015)150 final, 27 mai 2015 ; ECRE (2015), « [Comments on the European Commission Staff Working Document ‘on Implementation of the Eurodac Regulation as regards the obligation to take fingerprints’](#) », juin 2015 ; Statewatch (2015), *Briefing – Coercive measures or expulsion: Fingerprinting migrants*, mai 2015.
- 124 Conseil de l’Union européenne (2015), *Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l’Italie et de la Grèce*, JO L 248, 24 septembre 2015, qui élargissait le nombre de 40 000 lieux de relocalisation établi par la *décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l’Italie et de la Grèce*, JO L 239, 15 septembre 2015, p. 146.
- 125 Pour l’engagement du Danemark à participer au mécanisme de relocalisation, voir : Commission européenne (2015), *Refugee crisis – Q&A on emergency relocation*, fiche d’informations, 22 septembre 2015.
- 126 CJUE, C643/15, *Slovaquie contre Conseil*, en attente, déposé le 2 décembre 2015 ; CJUE, C647/15, *Hongrie contre Conseil*, en attente, déposé le 2 décembre 2015.
- 127 Voir, pour plus de détails, HCR (2016), *Building on the lessons learned to make the relocation schemes work more effectively: UNHCR’s recommendations*, janvier 2016.
- 128 Commission européenne, COM(2015) 450 final, 9 septembre 2015.
- 129 Eurostat, migr\_asyappctza, données extraites le 19 mars 2016.
- 130 Statistiques communiquées par le ministère fédéral allemand de l’Intérieur, février 2016.
- 131 Commission européenne (2015), *Information note on the follow-up to the European Council Conclusions of 26 June 2015 on “safe countries of origin”*.
- 132 Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une liste commune de l’Union de pays d’origine sûrs aux fins de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l’octroi et le retrait de la protection internationale, et modifiant la directive 2013/32/UE*, COM(2015) 452 final, 9 septembre 2015.
- 133 FRA (2016), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights concerning an EU common list of safe countries of origin*, Avis de la FRA – 1/2016.
- 134 Eurostat, migr\_asydcfsta, données extraites le 28 mars 2016.
- 135 FRA (2013), *Fundamental rights in the future of the European Union’s Justice and Home Affairs*, Vienne, p. 20.
- 136 Commission européenne (2015), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : un agenda européen en matière de migration*, COM(2015) 240 final, 13 mai 2015.
- 137 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, 9 septembre 2015, p. 2.

- 138 Eurostat, (2015), *Third-country nationals who have left the territory by type of return and citizenship* [migr\_eirt\_vol].
- 139 Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (directive « retour »), JO L 348, 24 décembre 2008.
- 140 Commission européenne (2015), *Recommandation de la Commission établissant un « manuel sur le retour » commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour*, C(2015) 6250 final du 1<sup>er</sup> octobre 2015.
- 141 CJUE, C146/14, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, 5 juin 2014, point 87.
- 142 Comité européen des droits sociaux (2016), *European Committee of Social Rights Conclusions XX-4 (2015) General Introduction*.
- 143 Voir OMI, « *The Equi Health Project* ».
- 144 Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, 16 décembre 1966, article 12 ; Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989, article 24 ; Charte sociale européenne, (STCE n° 35, 1961), Charte sociale européenne révisée (STCE n° 163, 1996), article 13, paragraphe 4 ; Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), 18 décembre 1979, article 12, paragraphe 2.
- 145 FRA (2011), *Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications, p. 12.
- 146 *Ibid.* ; FRA (2011), *L'accès aux soins de santé des migrants en situation irrégulière dans 10 États membres de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications.
- 147 Voir Organisation mondiale de la santé (1998), *The Health Promotion Glossary* ; Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2000), *Observation générale n° 14 : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint* (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), 11 août 2000, note de bas de page 9.
- 148 Chypre, une décision du Conseil des Ministres établis des groupes exonérés du paiement de ces frais. Même si la décision du Conseil des Ministres n'exclut pas expressément les migrants en situation irrégulière, le ministère de la santé n'applique pas cette exemption aux migrants en situation irrégulière (informations communiquées par le ministère de la Santé en novembre 2015).
- 149 Suède, Ordonnance relative aux frais des soins de santé, etc. pour les étrangers vivant en Suède sans les permis nécessaires (*Förordning (2013:412) om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd*), para. 3.
- 150 FRA (2011), *Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications, p. 86.
- 151 Allemagne, loi relative au séjour des étrangers (*Aufenthaltsgesetz*), articles 87, paragraphe 2, et 88, paragraphe 2, du 1<sup>er</sup> janvier 2005.
- 152 Danemark, loi sur la santé, loi consolidée n° 1202 (*Bekendtgørelse af sundhedsloven*), 14 novembre 2014.
- 153 FRA (2015), *Cost of exclusion from healthcare: The case of irregular migrants*, Luxembourg, Office des publications.
- 154 FRA (2015), « *Forced return monitoring systems: State of play in 28 EU Member States* ».
- 155 Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE du Conseil*, COM(2015) 671 final, 15 décembre 2015.





Pour consulter le « Rapport sur les droits fondamentaux 2016 » (*Fundamental Rights Report 2016*), disponible dans son intégralité en anglais, et la publication *Rapport sur les droits fondamentaux 2016 – Avis de la FRA*, disponible dans les 24 langues officielles de l'UE, voir :  
<http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016> et <http://fra.europa.eu/fr/publication/2016/rapport-sur-les-droits-fondamentaux-2016-avis-de-la-fra>.

## COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

### Publications gratuites:

- un seul exemplaire:  
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:  
auprès des représentations de l'Union européenne ([http://ec.europa.eu/represent\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/represent_fr.htm)),  
des délégations dans les pays hors UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm)),  
en contactant le réseau Europe Direct ([http://europa.eu/eurodirect/index\\_fr.htm](http://europa.eu/eurodirect/index_fr.htm))  
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (\*).

(\*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

### Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

## HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY FOR EVERYONE IN THE EUROPEAN UNION

Les diverses évolutions ayant eu lieu dans le monde en 2015 ont créé de nouveaux défis liés à la protection, au respect et à la mise en œuvre des droits fondamentaux, et ont exacerbé les défis existants. L'arrivée de plus d'un million de réfugiés et de migrants a exercé une pression considérable sur les systèmes d'asile nationaux et entraîné un risque de violation des droits de l'homme, notamment en suscitant des réactions xénophobes. Mais ce nombre important d'arrivées a également soulevé une vague de soutien de la part de la population et la mise en place d'initiatives au niveau de l'UE, notamment des mesures de relocalisation et de réinstallation. Ce « Focus » examine de façon approfondie les questions de l'asile et de la migration dans l'Union européenne (UE) en 2015. Il se penche sur l'efficacité des mesures prises ou proposées par l'UE et ses États membres pour gérer cette situation, en se concentrant en particulier sur le respect des droits fondamentaux. Il examine les risques auxquels les réfugiés et les migrants sont confrontés lors de leur voyage vers un lieu sûr, aborde les défis en matière de non-refoulement et l'interdiction des expulsions collectives, donne un aperçu des principales évolutions et des solutions possibles dans le domaine de l'asile et retrace les derniers développements en matière de retours.

---

**FRA – AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE**

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche

Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)[facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

Office des publications

ISBN 978-92-9491-266-4 (print)  
ISBN 978-92-9491-269-5 (online)