

# Missing Migrants

## A toolkit for parliamentarians

# Personnes migrantes disparues

## Guide à l'intention des parlementaires



The role of public policy  
to prevent and address  
disappearances of migrants

Le rôle des politiques publiques pour  
prévenir et traiter les cas de disparition  
de personnes migrantes

# **Missing Migrants**

## A toolkit for parliamentarians

# **Personnes migrantes disparues**

## Guide à l'intention des parlementaires

**The role of public policy  
to prevent and address  
disappearances of migrants**

**Le rôle des politiques publiques  
pour prévenir et traiter les cas  
de disparition de personnes migrantes**

*The opinions expressed in this work are the responsibility of the author(s) and do not necessarily reflect the official policy of the Council of Europe.*

The reproduction of extracts (up to 500 words) is authorised, except for commercial purposes, as long as the integrity of the text is preserved, the excerpt is not used out of context, does not provide incomplete information or does not otherwise mislead the reader as to the nature, scope or content of the text. The source text must always be acknowledged as follows: "© Council of Europe, year of the publication". All other requests concerning the reproduction/translation of all or part of the document should be addressed to the Publications and Visual Identity Division, Council of Europe (F-67075 Strasbourg Cedex or publishing@coe.int).

All other correspondence concerning this document should be addressed to the Secretariat of the Parliamentary Assembly, F-67075 Strasbourg Cedex, France  
E-mail: asmig@coe.int

Cover design and layout: Publications and Visual Identity Division, Council of Europe

Photos: © Council of Europe  
Cover: Port of Lampedusa (Italy).

Boats that had carried migrants, intercepted during rescue operations by the Coast Guard.

Back cover: Participants at the Parliamentary Conference *Envisioning effective public policy to prevent and address cases of missing migrants*, organised by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 23-24 April 2025.

This publication has not been copy-edited by the DPIV Editorial Unit to correct typographical and grammatical errors.

© Council of Europe, October 2025  
Printed at the Council of Europe

*Les points de vue exprimés dans cet ouvrage n'engagent que le ou les auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit: «© Conseil de l'Europe, année de publication». Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Division publications et identité visuelle, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à publishing@coe.int.

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée au Secrétariat de l'Assemblée parlementaire, F-67075 Strasbourg Cedex, France  
E-mail: asmig@coe.int

Conception de la couverture et mise en page : Division publications et identité visuelle, Conseil de l'Europe

Photos: © Conseil de l'Europe  
Couverture : Port de Lampedusa (Italie).  
Embarcations au bord desquelles ont été interceptées des personnes migrantes pendant les opérations de sauvetage par les gardes-côtes.  
Couverture arrière : Les participant·es à la conférence parlementaire *Concevoir des politiques publiques efficaces pour prévenir et gérer les cas de personnes migrantes disparues*, organisée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe les 23-24 avril 2025.

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une relecture typographique et grammaticale de l'Unité éditoriale de la DPIV.

© Conseil de l'Europe, octobre 2025  
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

# Contents

---

<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
1. What is the aim of this toolkit?	6
2. Who are “missing migrants”?	6
3. Why is this a human rights issue requiring a public policy response?	7
<b>WHAT CAN PARLIAMENTARIANS DO?</b>	<b>9</b>
1. Raise awareness	9
2. Assess the situation in your country	9
3. Take action	9
<b>KEY POLICY ISSUES AND RECOMMENDATIONS</b>	<b>11</b>
1. How to prevent migrants from going missing?	11
2. How to build effective reporting and search mechanisms for missing migrants?	13
3. How to guarantee that every person who dies in the context of migration is identified?	14
4. How can families contribute to the search for missing migrants, and what are their rights?	15
5. How can countries work together to determine the fate of missing migrants?	17
<b>MAIN TAKEAWAYS</b>	<b>19</b>
<b>RÉSOLUTION 2569(2024) – PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE</b>	<b>21</b>

# Table des matières

---

<b>INTRODUCTION</b>	<b>27</b>
1. Quel est l’objectif de ce guide ?	28
2. Qui sont les « personnes migrantes disparues » ?	28
3. Pourquoi est-ce une question de droits humains nécessitant une réponse via des politiques publiques ?	29
<b>QUE PEUVENT FAIRE LES PARLEMENTAIRES ?</b>	<b>31</b>
1. Sensibiliser	31
2. Évaluer la situation dans votre pays	31
3. Agir	31
<b>PRINCIPAUX ENJEUX POLITIQUES ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>33</b>
1. Comment prévenir les disparitions de personnes migrantes ?	33
2. Comment mettre en place des mécanismes efficaces de signalement et de recherche des personnes migrantes disparues ?	35
3. Comment garantir que chaque personne décédée dans le contexte de la migration soit identifiée ?	36
4. Comment les familles peuvent-elles contribuer à la recherche des personnes migrantes disparues et quels sont leurs droits ?	38
5. Comment les pays peuvent-ils coopérer pour élucider le sort des personnes migrantes disparues ?	40
<b>POINTS CLÉS</b>	<b>43</b>
<b>RÉSOLUTION 2569(2024) – ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L’EUROPE</b>	<b>45</b>



# Introduction

Each year, thousands of people go missing during their migration journey. The International Organization for Migration (IOM) has recorded at least 72 000 migrant deaths or disappearances globally between 2014 and 2024. Many others remain uncounted, due to the lack of available data.<sup>1</sup>

By adopting [Resolution 2569\(2024\)](#) and [Recommendation 2284\(2024\)](#) in October 2024, the **Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) recognised the urgent need for a human-rights based and co-ordinated policy response to this major human rights issue.**

In April 2025, PACE hosted a [conference](#) that brought together parliamentarians, forensic experts, prosecutors, law enforcement officials, representatives of international organisations, key civil society actors, and families of missing migrants to discuss and explore avenues for parliamentary engagement on the issue.<sup>2</sup>

*It became evident that:*

- ▶ **Many families are desperately looking for their loved ones and remain without answers.**
- ▶ Numerous relevant **international and regional standards and tools** have been developed. Their **implementation** is however **lacking**.
- ▶ Those dealing with this issue on the ground – including forensic experts, NGOs, coroners and prosecutors – have taken a **myriad of great initiatives at the local or even national level**.

**Effective policies at national level are the missing piece of the puzzle to bridge the gap between on-the-ground initiatives and international standards. Parliamentarians have a key role to play in shaping and advancing these policies.**



1. Source: IOM, 27 March 2025, [Migrant Deaths and Disappearances 2024 \(blog\)](#); IOM Missing Migrants project (accessed 29 July 2025).  
2. See conference webpage: PACE, [Envisioning effective public policy to prevent and address cases of missing migrants](#).

## 1. What is the aim of this toolkit?

This toolkit builds on recommendations adopted by the Assembly in October 2024 ([Resolution 2569\(2024\)](#)) and the aforementioned conference. It is designed to offer practical guidance to members of parliament and parliamentary staff. The toolkit will:

- ▶ Outline the **public policy issues** related to the question of disappearances in the context of migration;
- ▶ Explain **how parliamentarians can address these issues** in their role as national lawmakers;
- ▶ Highlight examples of **good practices** from across Europe.

### **The Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE)**

**PACE** is a unique pan-European political assembly representing over 700 million Europeans and bringing together 612 national parliamentarians from the 46 member States of the Council of Europe. The Assembly ensures the democratic character of the Council of Europe's work. Its members meet four times a year in Strasbourg for week-long plenary sessions, during which it adopts *resolutions* and *recommendations*, as well as in thematic committees and other fora throughout the year.

## 2. Who are “missing migrants”?

The term “missing migrants” describes **people who went missing in the context of migration, irrespective of their administrative status** (this includes people in need of international protection, such as refugees seeking asylum, people under humanitarian protection, and people at risk/victims of trafficking).

The various circumstances faced by migrants, *en route* or once settled in a destination, whether in a regular or irregular situation, may expose them to **all sorts of vulnerabilities** (e.g. the lack of information on labour and procedural rights, or lack of access to support schemes to which they may be entitled).

**The vast amount of people migrates within regular procedures** (2022: 7.5M short-term Schengen visas issued, 123 000 non-EU citizens refused entry and 431 000 people issued an order to leave Schengen).<sup>3</sup> **People opting for irregular migration are more vulnerable to abuse:** the risk of going missing or becoming victims of enforced disappearance is far greater. The risk is **heightened in the case of unaccompanied and separated children.**

- ▶ **A missing migrant may be alive:** s/he may disappear because s/he lost contact with his or her family but also out of a personal choice. People often disappear against their will, e.g. if they are withheld from communicating with the outside world in detention, or if they are a victim of human trafficking.
- ▶ **A deceased person can also disappear when their body is not – or cannot – be recovered and identified.** Restrictive migration policies often lead migrants to embark upon perilous and deadly routes through deserts, seas, forests, or conflict zones. In countries of destination, poverty, homelessness and social exclusion may lead to their anonymous death. **The non-retrieval of bodies in case of disasters or shipwrecks is a key reason why many deceased migrants are never identified nor counted in official statistics.**

### **Definition of missing migrants which PACE recommended member States should adopt:**

**Resolution 2569(2024) – para. 25.1:** “the Assembly recommends that member States adopt a common definition, guided by the ICRC’s standard definition whereby missing persons mean ‘individuals of whom their families have no news and/or who, on the basis of reliable information, have been reported missing as a consequence of armed conflict (international or non-international) or other violence or of any other situation – including disasters or migration – that might require action by a neutral and independent body’”.

3. Source: European Commission, Directorate General on Migration Management, 2023, *Visa applications reach 7.5 million in EU- and Schengen Associated Countries – a 258% increase to 2021*; Eurostat, 2024, *Migration and asylum in Europe – 2023 edition* (accessed 1 September 2025).

### 3. Why is this a human rights issue requiring a public policy response?

#### Member States have legal obligations

- ▶ Council of Europe member States have a duty to prevent violations of the right to life and to investigate any unnatural or suspicious death or unlawful killing, pursuant to **Article 2 of the European Convention on Human Rights (right to life)**, the case law of the European Court of Human Rights, and to the UN Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.<sup>4</sup> Any death involving an unidentified person is potentially a **suspicious death**. Clarifying the fate of all missing persons, including migrants, is a matter of **law enforcement and fighting impunity**.
- ▶ Arbitrary detention is prohibited (Article 5 of the European Convention on Human Rights, European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment). **People deprived of liberty must be registered** and should be able to **communicate with the outside world**.

#### Member States have a moral and ethical duty

- ▶ Identifying a deceased person and giving them an individual burial is a matter of human dignity. **Human dignity should be ensured in life as in death**.<sup>5</sup>
- ▶ **Behind every missing person, there is a family or friends looking for them.** The lack of answers about the fate of their loved one and inability to grieve causes severe psychological distress, scientists speak about “ambiguous loss”.

#### Member States can provide reliable information and support to families

- ▶ **Families are often hesitant to turn to the authorities or are uninformed about the authorities in charge.** It is essential that trusted interlocutors are available to them and are in contact with official authorities.
- ▶ Disappearances cause **administrative problems** because death certificates are often required to access official procedures, *i.a.*, legal ownership, guardianship of a child, or inheritance, and can impact family members' access to family reunification.

#### Member States' authorities are already involved: co-ordination is key

- ▶ Local, regional and national authorities are involved at various stages of the reporting, search and identification procedure: police, consular services, forensic doctors, municipalities, prosecution services, border guard authorities, reception centres, detention sites, and child protection structures. Moreover, rescue operations, emergency response mechanisms, the management of bodies – including the autopsy and the burial – are areas of **public health relevance**.
- ▶ **International co-ordination** is essential to identify deceased migrants, inform the families, and even facilitate repatriation of the body. Countries of origin, of transit and countries of destination can improve the sharing of information (**route-based approach**). In case where a person reported missing is not found or a body not recovered, State authorities can inform each other to facilitate the issuance of certificates on the presumption of death.

#### Disappearance vs enforced disappearance

There is no definition of what constitutes a form of disappearance under international law. Not all disappearances are involuntary, and adults may decide to disconnect from their kinship.

The **International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance** defines an **enforced disappearance** as “the arrest, detention, abduction or any other form of deprivation of liberty by agents of the State or by persons or groups of persons acting with the authorization, support or acquiescence of the State, followed by a refusal to acknowledge the deprivation of liberty or by concealment of the fate or whereabouts of the disappeared person, which place such a person outside the protection of the law.” (Art.2)

4. See: PACE, Res. 2569(2024), para. 5.

5. See: PACE, Res. 2569(2024), para. 4.



# What can parliamentarians do?

---

→ See also next section "Key policy issues and recommendations", p.11.

## 1. Raise awareness

Raise awareness about the scale and gravity of this issue amongst fellow parliamentarians, your political party, your constituents, and the public authorities with whom you are in contact:

- ▶ Take the **floor in parliament or organise parliamentary hearings**.
- ▶ Organise **public events** and invite families of missing migrants to speak about their experiences, express their needs, and contribute to the conceptualisation of meaningful public policies.
- ▶ Use **traditional and social media** to advocate for action at the national level.
- ▶ Distribute **information material** such as this toolkit or PACE Resolution 2569(2024).

## 2. Assess the situation in your country

Evaluate how your country prevents and responds to cases of missing migrants. Identify the key stakeholders involved and examine the legal and practical challenges, and good practices:

- ▶ Push your parliament to **commission a study** evaluating the national context to identify the specific needs and opportunities for changes in law and policy (cross-border sharing of personal data in line with your country's commitments in international law, prevention mechanisms, dialogue between line ministries, engagement of civil society).
- ▶ Organise **bilateral meetings and parliamentary hearings** with key stakeholders to understand and identify gaps in law and practice.
- ▶ Assess whether your country is a **State Party to international treaties** aimed at preventing and addressing disappearances, including those of migrants.

## 3. Take action

- ▶ **Propose new or amend legislation** to help harmonise national practices or facilitate cross-border co-operation between law enforcement authorities in charge of searching and identifying missing persons.
- ▶ **Promote the appointment of a National Focal Point for Missing Migrants by the government**: 9 member States of the Council of Europe and 15 African States have appointed one so far.
- ▶ **Involve families** in the design of responses which will also address their needs as major information providers and as rights-bearers.
- ▶ **Translate working protocols and international (including Council of Europe) standards into national law** including rules for conducting autopsies, on data protection, on enforced disappearances, or on issuing certificates of presumption of death.
- ▶ Exercise your **budgetary oversight** authority to evaluate whether sufficient resources are allocated to prevent and respond to cases of missing migrants (forensic medicine, local resources to manage cemeteries, training of public officials).
- ▶ **Liaise with your National Human Rights Institutions**. They can share their expertise to help you draft new legislation or amend existing ones. They can also act as a facilitator, and as a bridge, between law enforcement authorities on the one side of the chain, and families and civil society supporting them on the other. You can help lead policy discussions towards the establishment of **effective structured dialogue between the competent official authorities and civil society**.



# Key policy issues and recommendations

---

## 1. How to prevent migrants from going missing?

### Enlarge access to regular migration pathways

Migration and border governance with a strong emphasis on security and restriction increases the risk of migrant disappearances.<sup>6</sup> People are pushed towards taking ever more dangerous routes, and to rely on smugglers. This increases the likelihood of injury, death, disappearance and human rights violations.

- ▶ Providing **greater and easier access to regular and safe migration pathways** would help prevent and avoid deaths and disappearances of migrants.
- ▶ This entails ensuring **legal and practical access to asylum procedures and residence permits on humanitarian or family reunification grounds** or increasing **resettlement programmes** for those seeking international protection.

### Provide resources to search and rescue activities

Migrants often die or disappear when crossing dangerous geographical areas, including deserts, oceans and forests. To prevent deaths and disappearances, States have a legal obligation to conduct search and rescue operations.

- ▶ **Sufficient human, technical, and financial resources** must be available to the rescuing authorities, such as coast guards and first responders.
- ▶ **Protection-oriented and human rights-based trainings** should be provided to approach survivors in the most sensitive way, including with a view of collecting information on co-travellers who may have disappeared. **Standards and expertise (ICRC, UNHCR) exist to help establish the most meaningful practices in your country.**
- ▶ Following an accident or disaster, the retrieval of bodies can be technically difficult and costly, especially in the case of shipwrecks. However, **authorities should do all in their power so that bodies are recovered** to allow for the subsequent possibility of identification and burial.
- ▶ **Co-ordination with private initiatives**, including civil society, equipped with search and rescue capacities, can provide complementary resources to save lives and prevent disappearances.

### Respect immigration detention standards

Migrants can also go missing in immigration detention, for example when they are not able to contact their family. **The administrative detention of migrants should always only be a measure of last resort and for the shortest duration possible (as per Council of Europe standards)**, pending the enactment of a return procedure where deprivation of liberty is proven to be necessary as confirmed through the appropriate judicial oversight.

- ▶ To prevent disappearances, any **deprivation of liberty should be registered**.
- ▶ People deprived of their liberty should be able to **communicate with the outside world**.

---

6. Source: UN Committee against Enforced Disappearances, 2023, CED/C/GC/1: *General comment No. 1 (2023) on enforced disappearance in the context of migration*; United Nations General Assembly, 2025, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants: *Phenomenon of migrants going or subjected to enforced disappearance – human rights analysis*.

## Recognise and address vulnerabilities

Migrants may also go missing because they become victims of **trafficking and labour exploitation**. To prevent this from happening, vulnerabilities at all stages of migration must be identified and acknowledged. Labour inspections can help authorities to detect and support victims of trafficking and prevent them from disappearing.

- ▶ Children and those who are, or may be at risk of being, victims of trafficking, torture, enforced disappearance or gender-based violence must always receive **adequate protection and support to reduce their risk of going missing** and help them claim their rights. Adopting a gender-sensitive and child-friendly approach is key to identifying and addressing intersecting types of vulnerabilities.
- ▶ States should ensure that **staff interacting with migrants**, e.g. social workers, asylum officers, reception centre staff, interpreters police officers receive sufficient **training and resources to identify vulnerabilities and provide support accordingly**.
- ▶ **Victims of trafficking in human beings and of labour exploitation should never be punished**, including for coming forward to authorities, by being criminalised, detained or deported.

### Useful resources

#### *Safe pathways & search and rescue:*

- ▶ PACE, [Resolution 2612\(2025\) Saving the lives of migrants at sea and protecting their human rights](#)
- ▶ UN General Assembly, 2025, [Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants: Phenomenon of migrants going missing or subjected to enforced disappearance – human rights analysis](#).
- ▶ UN Secretary-General, 2024, [Report 2024 – Recommendations on saving migrants' lives](#)
- ▶ UN Committee on Enforced Disappearances, 2023, [General comment No. 1 on enforced disappearance in the context of migration](#)

#### *Immigration detention:*

- ▶ Council of Europe, 2023, [Guide for practitioners on the administrative detention of migrants and asylum seekers](#)
- ▶ Council of Europe, 2013, [Visiting immigration detention centres – A guide for parliamentarians](#)
- ▶ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) [standards](#)

#### *Vulnerabilities:*

- ▶ Council of Europe, 2024, [HELP course on Combating Trafficking in Human Beings](#)
- ▶ Council of Europe Committee of Ministers, [Recommendation CM/Rec\(2022\)21 on preventing and combating trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation](#)
- ▶ Council of Europe Committee of Ministers, [Recommendation CM/Rec\(2022\)17 on protecting the rights of migrant, refugee and asylum-seeking women and girls](#)
- ▶ Council of Europe Committee of Ministers, [Recommendation CM/Rec\(2019\)11 on effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration](#)
- ▶ Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) [country reports](#)
- ▶ ICRC, 2022, [Guiding Principles on Interaction with Families of Missing Migrants](#)
- ▶ ICRC, 2021, [Guidelines on Coordination and Information-Exchange Mechanisms for the Search for Missing Migrants](#)
- ▶ PACE, [Resolution 2324\(2020\) Missing refugee and migrant children in Europe](#)
- ▶ UNHCR, 2016, [Protection-sensitive entry systems](#) (updated version)

## 2. How to build effective reporting and search mechanisms for missing migrants?

### Accessible reporting mechanisms

When a person goes missing, family members or friends should report the case promptly so that the police may initiate an investigation without delay. Yet the cross-border nature of migration makes reporting a missing person more complex.

Families or travel companions of the missing migrant may be unsure as to which authorities they should contact. Additionally, language barriers can be a hurdle.

Families may also avoid contacting authorities due to experiences of discrimination, or, if they are undocumented, out of fear of detention and deportation. If the family lives in an authoritarian country, reporting the disappearance to local police may simply be impossible because it could endanger both the missing person and the family itself.

- ▶ **States should establish specific and accessible reporting mechanisms** through which families and other witnesses of a disappearance can report cases of missing migrants. This includes providing public information on the procedure and making interpretation available if needed.
- ▶ **Reporting mechanisms should also be safe.** A “firewall” between public services receiving reports on missing persons and immigration enforcement authorities should be enacted in law, so that families – regardless of their administrative status – can report a missing relative without fear of detention or deportation.
- ▶ Civil society organisations and humanitarian organisations should be given **official guarantees that such reporting will be used to search the missing person only, and not for migration control purposes.**
- ▶ **National Human Rights Institutions may provide a safe platform for families and companions to report cases:** their regular contact with civil society organisations, including migrant-led organisations, make them **privileged interlocutors** from which State authorities may receive information.

### Co-ordinated search processes

Searching for a missing person in a migration context poses distinct challenges because their traces may be spread across borders. These obstacles are sometimes unduly used as a pretext to forgo searching for the missing person or to limit the family’s ability to participate in the search.

- ▶ States must **ensure that a search is initiated for any person reported missing**, regardless of the context of their disappearance or their administrative status.
- ▶ The search should be carried out according to a **systemic and standardised procedure**, specific to disappearances in the context of migration.
- ▶ States must **include families in the search process** and keep them informed throughout the process.

Public prosecutors often play a role in directing and overseeing search efforts, ensuring that investigations are impartial, thorough, and timely.

- ▶ To do so effectively, **prosecutors require a clearly defined mandate** that covers cases of disappearance in migration contexts, whether criminal in nature or not.

To ensure effective searches, States must ensure that all stakeholders at national level co-operate and co-ordinate their work. The mandate of each actor should be clear.

- ▶ Co-ordination can be facilitated by a **structured dialogue between all stakeholders**, and by appointing a national Focal Point for Missing Migrants in the line ministry competent on this matter (usually the Ministry of Foreign Affairs, or of Home Affairs).

### Good practice: training judges and prosecutors on the right to life & the prohibition of torture in Türkiye

In June 2024, 134 judges and public prosecutors attended the 6th round of cascade training on human rights principles laid down by the Turkish Constitutional Court (TCC) and their application in Bursa, Türkiye. This was part of the [Joint Project on “Supporting the Effective Implementation of Turkish Constitutional Court Judgments in the Field of Fundamental Rights”](#), co-funded by the EU and the Council of Europe, implemented by the Council of Europe. Four thematic sessions were organised including one on **the right to life and the prohibition of torture**. Building on case law of the TCC and of the European Court of Human Rights, the training focused on the State’s duty to **safeguard the right to life**, to **conduct effective investigations into deaths and allegations of torture and ill-treatment**, and to **protect individuals from torture and other forms of ill-treatment**.

### 3. How to guarantee that every person who dies in the context of migration is identified?

#### Forensic identification

The identification of human remains can resolve a case of a missing person. **Identification is a process of collecting, analysing and comparing information about the person before they die (ante-mortem data) and information about the person after they die (post-mortem data).** When these pieces of information match, a person can be identified.

Families, close friends and witnesses of a disappearance are the source of ante-mortem data about the missing person.

Human remains are the source of post-mortem data. Police, forensic doctors, anthropologists and odontologists, coroners, and civil society organisations, as well as the Red Cross and Crescent societies, are actors collecting this information. It can include descriptions of physical appearance, personal items, dental records, or DNA profiles.

The migration context makes the collection and comparison of these data more complex because:

- ▶ **ante- and post-mortem data are not collected and stored in a standardised way across borders.** This means that they are not comparable, which impedes identification;
- ▶ **ante-mortem and post-mortem data are often not collected by the same State.** Families do not necessarily live in the same country as the one where their relative disappeared. If States do not exchange this information, identification is not possible;
- ▶ **post-mortem examinations are not systematically carried on the human remains of migrants.** A factor contributing to this may be the lack of forensic human, financial and material resources (especially in regions facing numerous simultaneous migrant deaths).

Member States should establish a **legal obligation to identify all missing persons** without discrimination, regardless of presumed origin, nationality, administrative status, or the circumstances of disappearance.

- ▶ The systematic **forensic identification of human remains** should follow harmonised standards such as the Council of Europe Committee of Ministers [Recommendation No. R \(99\) 3 on the harmonisation of medico-legal autopsy rules](#) and the [Minnesota Protocol on the Investigation of Potentially Unlawful Death \(2016\)](#).
- ▶ Member States must ensure that **forensic experts have the financial, human and material resources** to carry out this crucial work. States should consider sharing and pooling resources such as cooling containers, as well as staff and expertise.

#### Good practice: development of a Spanish national forensic protocol

Currently, Spain's 32 medico-legal institutes apply different procedures for forensic identification. To address this, experts from the Spanish Society of Forensic Pathology and the Argentine Forensic Anthropology Team have developed a **national forensic protocol to identify the human remains of migrants**. If adopted, this protocol would enable all forensic experts in Spain to collect the same type of information, following standardised procedures.

The group also developed a model for a **dedicated national forensic database**, designed to be accessible to the actors involved in the identification process. In addition, it advocates for a review of the **legal framework to enable the cross-border sharing of such information**.

In 2024, the Spanish Ombudsman (Defensor del Pueblo) [recommended](#) that the relevant regional and national authorities adopt these measures. The working group and the Ombudsman are now collaborating with the competent authorities to move towards the adoption of this model.

#### Identification following disasters

In disaster scenarios, or mass casualty incidents, authorities should adhere to standardised protocols, especially INTERPOL's **Disaster Victim Identification (DVI)** protocol. This forensic process significantly improves the chances of proper identification and facilitates effective cross-border collaboration. Member States can also co-ordinate technical and financial resources to support search efforts.

- ▶ Member States should establish **multidisciplinary DVI units** which include police officials, medical staff with forensic expertise, as well as translators and psychologists to interact with families.
- ▶ DVI units should be **established in all member States and deployed in a systematic way** for all disasters, including those involving migrants.

### Good practice: deployment of the Greek DVI Unit following the Pylos shipwreck in 2023

In June 2023, a boat carrying 750 people capsized near the Greek city of Pylos. For the first time in a migration-related disaster, the DVI (Disaster Victim Identification) unit of the Hellenic Police was deployed. The seven-day search and rescue operation, led by the Hellenic Coast Guard and supported by the DVI unit, resulted in 104 rescues and the recovery of 82 bodies.

**Thanks to the work of the DVI unit, composed of police officers and forensic experts, a remarkably high proportion of the recovered bodies were identified (90%).** Key factors contributing to this success included the use of INTERPOL's standardised DVI protocol; conducting witness interviews with interpreters to overcome language barriers; launching an information campaign and establishing a hotline to reach families in countries of origin and destination; systematically performing autopsies; exchanging information with other countries via consular, police, and institutional networks; and adopting a multi-stakeholder approach.

More information: Antonietta Lanzarone, Panthelis Themelis and Florian von König, 2025, [Forced Migration Review: The 2023 Pylos shipwreck: applying the Disaster Victim Identification Protocol](#)

### The management of bodies

Following the retrieval and examination of a body, States have a duty to treat the deceased with dignity. Although this is not always possible due to logistical or legal constraints, efforts should be made – where feasible and in line with the wishes of the family – to facilitate the repatriation of remains to the home country.

If repatriation is not possible, burial should take place, as cremation eliminates the possibility of later identification.

- ▶ **The marking of individual graves should be enshrined in law.**
- ▶ **Graves should be clearly identifiable and permanently marked with unique codes and recorded.** Such record-keeping is essential both for the possibility of future identification and for providing closure to families.
- ▶ Every effort should be made to **respect the religious and spiritual beliefs of the deceased** when these are known, in accordance with the right to freedom of religion and belief as protected under Article 9 of the European Convention on Human Rights.
- ▶ **Adequate resources should be allocated to funeral and cemetery services** to ensure they can fulfil these duties.

## 4. How can families contribute to the search for missing migrants, and what are their rights?

### The rights of families of missing migrants

The disappearance of a loved one has profound impacts on families. The uncertainty surrounding the fate of a missing relative causes psychological distress and prevents families from being able to grieve. The loss of a main breadwinner can also lead to financial problems. Moreover, the disappearance of a child, partner, or parent may create complex administrative challenges, such as issues related to property rights, guardianship of children, or family reunification.

**Although families of missing migrants have a right to know the fate of their relatives<sup>7</sup> and play an essential role in the identification process, they often encounter obstacles in their search.**

Families often do not receive clear or conclusive answers from authorities, lack clarity about which institution is responsible, and are not adequately informed about the progress of search efforts. Furthermore, they rarely receive the psychological, financial, or administrative support they need, while the costs of travelling across borders in search of information about their loved one can be high.

Some may also struggle to prove their family link with the missing person, e.g., because their State does not issue birth certificates, or because they were married traditionally.

**These bureaucratic hurdles, a sense of absence of institutional support, and, in some cases, experiences of discrimination can deepen their feeling of injustice.**

7. See: United Nations General Assembly, 2025, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants: [Phenomenon of migrants going missing or subjected to enforced disappearance – human rights analysis](#).

- Member States should **issue a certificate of presumption of death** where appropriate, enabling families to resolve administrative issues, in line with Council of Europe Committee of Ministers [Recommendation CM/Rec\(2009\)12 on principles concerning missing persons and the presumption of death](#).
- A **National Focal Point for Missing Migrants** should be appointed at ministerial level. That way families can better identify the public authority which they can turn to for guidance.
- Authorities should adopt an **inclusive definition of “family”** recognising diverse cultural understandings of kinship.<sup>8</sup>

### Good practice: structuring the actions and voices of families

Families of missing migrants have organised themselves in collectives and associations throughout Europe and beyond. These organisations structure and carry the voices of these families to policy makers. Noteworthy initiatives include:

- The [Association of Families of Missing Asylum Seekers](#), a network of Syrian families of missing migrants who support other families in their search. It also advocates for justice and accountability.
- The [Comitato Tre Ottobre](#), founded in Italy in the aftermath of the deadly Lampedusa shipwreck in 2013. The organisation helps families of missing migrants in the search for their loved one and conducts advocacy to represent their voices.
- A [EuroMed Rights project and publication](#) seeking to advocate for the voices of families of missing migrants in Europe and Africa.

### The role of families in the identification

**Families are central to the search for and identification of missing relatives.** They are often the first to report a disappearance and remain the primary source of critical information needed to identify a body if the person has died.

However, because many families live in a different country from where their loved one presumably disappeared, their involvement in the identification process can be logically challenging. In particular, collecting ante-mortem data and obtaining DNA data from relatives, which is often crucial for reliable identification, can be difficult when families are dispersed across borders.

- When families of missing migrants report a disappearance, **ante-mortem data should be collected and stored in a harmonised manner across member States** (and beyond), enabling cross-border comparison, for example through [INTERPOL’s I-Familia database](#).
- Access to **short-stay visas should be facilitated** for families who wish to participate in search and identification efforts.
- Families should have the possibility to provide **ante-mortem information and DNA profiles through consular offices**, thereby avoiding the need to travel.
- Given the highly sensitive nature of the data provided by families for identification purposes, such **data must be processed and stored in line with the highest standards of data protection**, as prescribed by the [Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data \(Convention 108\)](#).
- Families should always give their **informed consent** before sharing their data for the purpose of identification.
- **DNA is not the only means to identify a person who died. It is crucial that as much ante-mortem and post-mortem information is collected as possible** (for example a tattoo, a piece of jewellery, an indication on a specific health condition of the missing person). See “[forensic identification](#)”, p.14.

### Intermediaries between families and State authorities

Some families of missing migrants may be reluctant to engage directly with State authorities (see “[accessible reporting mechanisms](#)”, p. 13). In such cases, families often turn to civil society organisations or informal networks for support.

8. See: ICRC, 2021, [Guiding Principles on Interaction with Families of Missing Migrants](#).

To ensure that the fate of missing migrants can be clarified, States should identify and work with trusted intermediaries who can act as bridges between families and authorities. These may include national Red Cross and Red Crescent societies, civil society organisations, or lawyers. National Human Rights Institutions can also play a key role by representing families' interests before public authorities and by consulting associations of families in a structured manner.

- ▶ Authorities should **formally and systematically co-operate with trusted civil society organisations, lawyers and humanitarian actors working with families of missing migrants**.
- ▶ These intermediaries should be given **legal recognition, administrative support, and adequate resources** to fulfil this role effectively.
- ▶ **National Human Rights Institutions** can help co-ordinate and guide this co-operation.
- ▶ **Families of missing migrants should be consulted in policy-making processes** concerning this issue, for example through a structured dialogue bringing together all stakeholders.

## 5. How can countries work together to determine the fate of missing migrants?

### Cross-border data exchange

In the context of migration, the cross-border exchange of data is essential both to locate missing persons who are alive and to identify human remains of those who died.

Effective identification is only possible if States collect and store information in a standardised manner and subsequently share this data with other States which have collected the data in the same way (see "[forensic identification](#)", p.14). Various national authorities can work, together or separately, along standardised protocols, to facilitate the identification of a person.

The [Restoring Family Links programme](#), run by the International Movement of the Red Cross and the Red Crescent has also proved crucial to reconnect members of family across the globe. As humanitarian actors visiting detention sites, the work of the Red Cross and the Red Crescent Movement has been essential in this area. The Movement generally offers to inform the family that their missing relative is alive. As to the location and other whereabouts, it is up to the person, provided s/he is an adult, to decide whether to inform and reconnect with their family.

INTERPOL's [I-Familia](#) is a global database accessible to the police authorities across States member of INTERPOL, designed to identify missing persons through DNA matching. Families can submit their DNA in the hope that it will match DNA from human remains stored in the database. The database is independent from other INTERPOL databases and contains no nominal data, thereby protecting the identities of those providing DNA. While I-Familia is a crucial tool, significant obstacles remain. In many countries, national legislation does not yet permit the sharing of DNA data with INTERPOL. Furthermore, the database currently contains only a limited number of DNA profiles provided by families.

- ▶ Member States should first establish **national databases in which ante-mortem and post-mortem data are collected according to international protocols**, while ensuring the highest standards of **data protection** to safeguard the identities of missing migrants and their families (see [question 3](#), p. 14 and [question 4](#), p. 15).
- ▶ Member States should adopt **legislation enabling the secure exchange of DNA and other sensitive data** with INTERPOL for the specific purpose of identifying missing persons.

### Good practice: Belgium adopts law enabling the exchange of DNA data

In February 2024, the Belgian Federal Parliament adopted a new law enabling the cross-border exchange of DNA data to facilitate co-operation in criminal investigations and the identification of missing persons. The change in law has enabled the country to contribute to INTERPOL's I-Familia database and has already led to the resolution of several cases of missing persons.

More information: INTERPOL, 2024, [INTERPOL welcomes new DNA legislation in Belgium](#)

### Did you know?

INTERPOL's data policy is inspired by the Council of Europe's Convention 108 for the protection of individual with regard to the processing of personal data.

## Cross-border co-operation within the Council of Europe and beyond

Cross-border co-operation among countries of origin, transit, and destination is essential both to prevent disappearances and to resolve cases of missing migrants. As highlighted throughout this toolkit, a wide range of international conventions, norms, and co-operation platforms already exist.

Many Council of Europe member States already participate in these mechanisms, but further steps are needed to strengthen and operationalise co-operation, including:

- ▶ Adopting **legislation to ensure that the State complies with international standards**.
- ▶ **Appointing a delegate to the Network of National Focal Points for Missing Migrants** to establish clear communication channels at both national and transnational levels, and to facilitate the exchange of information.
- ▶ **Promoting co-operation and dialogue through fora** such as the **Council of Europe Network of Focal Points on Migration** and the **Consultative Council of European Prosecutors**.

### Good practice: appointing National Focal Points for Missing Migrants

Among the Council of Europe member States, **Belgium, Czechia, Germany, Greece, Norway, Ireland, Malta, Spain and Switzerland have appointed a National Focal Point for Missing Migrants**. Burkina Faso, Cabo Verde, Central African Republic, Chad, Congo, The Gambia, Guinea, Ivory Coast, Liberia, Mauritania, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, and Togo have done so as well (as of July 2025).

The network brings together officials from Ministries of Foreign or Home Affairs. It is co-ordinated by the Rabat Process with the support of the ICRC. The National Focal Points act as points of contact to co-ordinate efforts at the national level and exchange experiences at international level.

More information: Rabat Process, 2025, [Network of National Focal Point for Missing Migrants](#)

# Main takeaways

---

**Too many migrants remain forever missing and many bodies unidentified. As it stands, identification is the exception instead of the rule.**

- ▶ States must establish **a legal obligation** to identify each and every missing person, regardless of whether they are presumed to be migrants or not, and of the context of their disappearance.
- ▶ States must establish **accessible and safe reporting and search mechanisms** that are specifically designed to address cases of missing migrants.
- ▶ States must commit to **retrieving as many bodies** as possible after a disaster and deploy DVI Units to ensure as many victims can be identified as possible.

**Families of missing migrants need answers and support in their search for their missing relative. Involving them in the search and identification process is not only ethical but also necessary to ensure success.**

- ▶ States should establish a **National Focal Point for Missing Migrants** which can answer families' questions.
- ▶ **Families** should be **involved** in the search process and be **informed** from the outset and throughout.
- ▶ States should commit to offering **administrative and other support to families** searching for a loved one (incl. access to visas, issuance of certificates of presumption of death, psychological support).

**Some families may not trust and approach public authorities, especially law enforcement. Civil society and humanitarian actors can be trusted intermediaries.**

- ▶ The role of **trusted intermediaries** should be **recognised and formalised** by public authorities. These include civil society, the Red Cross and Red Crescent societies, and lawyers.
- ▶ Sufficient **resources** should be made available to them to fulfil this role.

**Every person's dignity should be guaranteed in life and in death.**

- ▶ **Human remains** should be **repatriated** whenever possible, if this is the wish of the family.
- ▶ Every person deserves an **individually marked grave**. If the body remains unidentified, the grave should have a number which is stored for a potential later identification.
- ▶ Whenever possible and known, a **deceased person's religious beliefs** should be respected during burial.

**National level co-ordination and cross-border co-operation are indispensable to tackle the issue of "missing migrants".**

- ▶ **Forensic identification** should follow **harmonised standards** – nationally and throughout the Council of Europe – to allow for cross-border comparison and matching. Information should be stored according to the highest data protection standards.
- ▶ States should establish a **structured national dialogue** bringing all stakeholders together. Families should be systematically involved, notably through grassroots organisations including family-led initiatives.
- ▶ States should consider **pooling expertise and material resources** for identification.
- ▶ States can exchange on challenges and good practices in dealing with this policy issue by participating in the meetings of the **Network of Focal Points for Missing Migrants**.



# Resolution 2569(2024) – Parliamentary Assembly of the Council of Europe

---

## “Missing migrants, refugees and asylum seekers – A call to clarify their fate”

1. The phenomenon of migrants, refugees and asylum seekers going missing is a tragedy largely underestimated and neglected as a human rights issue requiring policy responses across Europe and the world, in line with Objective No. 8 endorsed by the States Parties to the [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration](#).

2. The Parliamentary Assembly is convinced that concerted initiatives at the public policy level are needed to underpin and multiply the significant efforts already in place through a structured and adequately resourced vision and plan, rooted in the respect for international human rights and international humanitarian law.

3. The Assembly fully endorses the recommendations outlined in General Comment No. 1 (2023) on Enforced Disappearance in the Context of Migration ([CED/C/GC/1](#)) by the United Nations Committee on Enforced Disappearances, and in the report entitled “Unlawful death of refugees and migrants” ([A/72/335](#)) by the United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions. It also endorses the recommendations in the report entitled “Protection of the dead” ([A/HRC/56/56](#)) by the United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, including the need to develop universally applicable guiding principles, based on human rights, for a comprehensive protection.

4. The Assembly considers that human dignity should be ensured to all persons in life and in death, and that the obligation in law to treat the deceased with dignity should extend to situations where international humanitarian law is not applicable.

5. The Assembly recalls that, pursuant to Article 2 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5), member States have a duty to prevent violations of the right to life and to investigate any cases of unnatural death or unlawful killings; it is on this basis that they must define how they tackle the issue of missing migrants, refugees and asylum seekers.

6. The Assembly expresses its sympathy and solidarity with the families of the missing and acknowledges their legitimate quest for information. It recognises the right for adults to choose to not divulge their whereabouts to their families, but also the importance for families to know whether their relatives are dead or alive.

7. The Assembly considers that any initiatives conducted by State authorities to report, search for or identify a person should never involve the administrative checks or the criminalisation of that person or of any person providing support to them due to their irregular status.

8. On prevention, effective access to safe and legal migration routes, including for family reunion or reunification, must be a priority as well as the provision of humanitarian assistance along migration routes irrespective of the administrative status of the person on the move in need of support.

9. Member States must conduct search and rescue operations at sea and on land according to international law, in full compliance with the European Convention on Human Rights and the consistent case law of the European Court of Human Rights. Pushbacks are illegal practices which may also lead to disappearance and which must stop immediately.

**10.** Reiterating the importance of fully abiding by the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment ([ETS No. 126](#)), the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings ([CETS No. 197](#)) and the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence ([CETS No. 210](#)), the Assembly underlines the need to protect vulnerable people on the move who are or may be at risk of being victims of trafficking, victims of torture, victims of enforced disappearance or victims of gender-based and domestic violence, and thus to reduce their risk of going missing. Any person deprived of their liberty should be registered and should be able to communicate with the outside world as per the [standards](#) of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). Immigration detention should only be a measure of last resort and for the shortest period possible, pending the enactment of a return procedure where deprivation of liberty is proven to be necessary as confirmed through the appropriate judicial oversight. Refugees should not be criminalised for crossing a border unauthorised, pursuant to Article 31 of the Convention relating to the Status of Refugees of the United Nations. The Assembly invites the relevant Council of Europe bodies such as the CPT, the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) and the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) to pay particular attention to the impact which border management policies may have on their fields of expertise as regards missing migrants.

**11.** In line with [Recommendation CM/Rec\(2019\)4](#) of the Committee of Ministers to member States on supporting young refugees in transition to adulthood and [Recommendation CM/Rec\(2019\)11](#) of the Committee of Ministers to member States on effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration, the Assembly highlights the need for the systematic registration of unaccompanied children, for diligent search efforts when they go missing, and for a safe and child-sensitive referral to appropriate accommodation, educational facilities and, when applicable, to family reunification.

**12.** As regards reporting and search mechanisms, the Assembly firmly stresses the importance of ensuring that reporting and search processes are free from any considerations related to the administrative status or the criminal record of the person sought.

**13.** In the event of a disaster involving a large group of people, disaster victim identification teams should be deployed to ease a standardised cross-border mechanism to identify victims. The Assembly recommends that member States identify possible areas where resources can be mutualised and shared on the most critical aspects of such cross-border co-operation. The International Criminal Police Organization (INTERPOL) may be of support in this endeavour.

**14.** The Assembly warns against the risks possibly induced by the centralisation of personal data and recalls the importance of informed consent being obtained by data subjects in the management of their personal information and of identifying an adequate legal basis for such information management. Any such converging of information should only be performed with the guarantee of external oversight by independent data protection entities in the member States participating in such pooling of data.

**15.** As regards the identification and treatment of the bodies of the deceased, the Assembly underlines a critical need for additional resources to be allocated to forensic and coroners' services, including the need for sufficient space in the morgues pending autopsy, identification, burial or repatriation.

**16.** The Assembly recommends that prosecutors systematically authorise the investigation and autopsy of unidentified bodies to collect as much information as possible within the short period of time available, including secondary means of identification in line with international standards for the documentation and preservation of data. Data should be kept in dedicated storage accessible to law-enforcement authorities.

**17.** In the case of potentially unlawful deaths, the Assembly encourages member States to make use of the available international standards for their reliable investigation, in particular [The Minnesota Protocol on the Investigation of Potentially Unlawful Death \(2016\) – The revised United Nations manual on the effective prevention and investigation of extra-legal, arbitrary and summary executions](#).

**18.** Member States should align their legislation with the legal standards allowing for the proper documentation of the deceased, as provided for in [Recommendation No. R \(99\) 3](#) of the Committee of Ministers on the harmonisation of medico-legal autopsy rules, and enable the transfer of biometric data in the context of search and identification in full compliance with the Council of Europe's Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data ([ETS No. 108](#)), as amended by Protocol CETS No. 223 ("Convention 108+"). It calls on member States to facilitate the exchange of forensic knowledge and resources to allow for a form of identification within the short period of time available for such procedures to be carried out.

**19.** The Assembly acknowledges the role of INTERPOL as a potential facilitator towards such harmonisation. It stresses the critical importance of ensuring an external oversight by data protection bodies in each country where such harmonisation and processing of personal data is envisaged.

**20.** As regards the possibility to centralise post-mortem and ante-mortem data, the highest standards of data protection should be ensured when making the effort to co-ordinate the fragmented datasets available, in line with Convention 108+ and the Minnesota Protocol. A clear distinction should be made between data intended for humanitarian searches and those used for other purposes.

**21.** The Assembly encourages those countries who have not yet done so to ratify Convention 108+ and to use this instrument in the context of missing and deceased migrants, in line with paragraph 30 of its explanatory report. It draws attention to instruments such as the Council of Europe [Model Contractual Clauses for the Transfer of Personal Data from Controller to Controller](#) and the [Model Contractual Clauses for the Transfer of Personal Data from Controller to Processor](#) to transfer personal data to countries that are not party to Convention 108+ and whose data protection legislation is inexistent or does not provide an appropriate level of protection.

**22.** The Assembly calls for increased exchanges between the national and regional authorities with responsibilities in the field of data protection, human rights and migration issues, in order to best co-ordinate between themselves and with international and United Nations organisations that share recognised expertise on compilation, exchange and/or comparison of relevant information. Such organisations should include the International Commission on Missing Persons (ICMP), the International Committee of the Red Cross (ICRC), the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), INTERPOL, the International Organization for Migration (IOM), the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the United Nations Special Rapporteur on the human rights of migrants, the United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, experts from the United Nations Committee on Enforced Disappearances and the United Nations Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Wherever possible, discussions on these matters must provide for the inclusion of the voices of migrants, the families of those lost or deceased and civil society.

**23.** The Assembly would welcome the Council of Europe being given a meaningful role to ensure data protection conditions allowing for standardised processes and platforms to enable the matching of data coming from vetted data collectors and holders, and to ensure interoperability. Such efforts may also lead to the establishment of a database.

**24.** The Assembly calls for regional co-operation between prosecutors across Europe on how best to identify and share data on missing migrants and unidentified bodies.

**25.** As part of the above actions, the Assembly recommends that member States:

**25.1** adopt a common definition, guided by the ICRC's standard definition whereby missing persons mean "individuals of whom their families have no news and/or who, on the basis of reliable information, have been reported missing as a consequence of armed conflict (international or non-international) or other violence or of any other situation – including disasters or migration – that might require action by a neutral and independent body";

**25.2** facilitate the issuance of relevant documents for families of the missing person (for example a certificate of absence), enabling them to gain access to various rights or to reunion or reunification procedures;

**25.3** work together with the International Red Cross and Red Crescent Movement and contribute to the co-ordination of the disaster victim identification procedures and to the sharing of information on INTERPOL databases designed to search for and identify missing persons;

**25.4** appoint national focal points for missing migrants to serve as the designated point of contact for inquiries by other national authorities or their representatives in transnational co-ordination efforts; member States which have already appointed national focal points for missing migrants may share their experience in the framework of the Network of Focal Points on Migration co-ordinated by the Special Representative of the Secretary General of the Council of Europe on Migration and Refugees;

**25.5** expedite short-term visa requests lodged by families of missing migrants, refugees and asylum seekers, in order to facilitate identification processes and provide support to families with regard to the procedures involved, including repatriations;

**25.6** review their legislation with a view to improving and harmonising national processes to record and manage cases of missing migrants and unidentified human remains, including as regards gaps in the medico-legal framework and the issue of European and international data sharing in line with international norms and standards on data protection;

**25.7** ensure that graves are individualised, clearly identifiable and permanently marked either nominally or numerically, with unique codes, and recorded, and that every effort is made to respect the religious and spiritual beliefs of the persons deceased when such are known, in line with the right to freedom of religion and belief as protected in Article 9 of the European Convention on Human Rights;

**25.8** ratify and implement the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.

**VERSION FRANÇAISE**



# Introduction

**C**haque année, des milliers de personnes disparaissent au cours de leur parcours migratoire. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a enregistré au moins **72 000 décès ou disparitions de personnes migrantes dans le monde entre 2014 et 2024**. Beaucoup d'autres restent non recensés, en raison du manque de données disponibles<sup>1</sup>.

En adoptant la [Résolution 2569\(2024\)](#) et la [Recommandation 2284\(2024\)](#) en octobre 2024, l'**Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)** a reconnu l'urgence et la nécessité de formuler une politique publique coordonnée et fondée sur les droits humains pour répondre à cette problématique persistante relative aux droits humains.

En avril 2025, l'APCE a organisé une [conférence](#) qui a réuni des parlementaires, des expert·es en médecine légale, des procureur·es, des responsables des forces de l'ordre, des représentant·es d'organisations internationales, des acteurs et actrices clés de la société civile, ainsi que des familles de personnes disparues en migration afin d'étudier les possibilités d'un engagement parlementaire sur cette question<sup>2</sup>.

*Il est apparu que :*

- ▶ **De nombreuses familles recherchent désespérément leurs proches et restent sans réponse.**
- ▶ **Un grand nombre de normes et instruments pertinents, tant internationaux que régionaux, ont été élaborés. Leur mise en œuvre fait toutefois défaut.**
- ▶ **Une multitude d'excellentes initiatives ont été lancées au niveau local, voire national, par ceux et celles qui traitent cette question sur le terrain – notamment les expert·es en médecine légale, les ONG, et les procureur·es.**

**Des politiques efficaces au niveau national constituent *la pièce manquante de ce puzzle pour faire le pont entre les initiatives de terrain et les normes internationales. Les parlementaires ont un rôle clé à jouer dans l'élaboration et la promotion de ces politiques.***



1. Source: OIM, 27 mars 2025, [Migrant Deaths and Disappearances 2024 \(blog\)](#) (en anglais uniquement); [Projet Migrants disparus de l'OIM](#) (consulté le 29 juillet 2025).
2. Voir la page web de la conférence: APCE, [Concevoir des politiques publiques efficaces pour prévenir et gérer les cas des personnes migrantes disparues](#).

## 1. Quel est l'objectif de ce guide ?

Ce guide s'appuie sur les recommandations adoptées par l'Assemblée en octobre 2024 ([Résolution 2569\(2024\)](#)) et sur la conférence susmentionnée. Il a été conçu pour offrir des conseils pratiques aux parlementaires et au personnel des parlements. Le guide servira à :

- ▶ présenter **les questions de politique publique** liées à la question des disparitions dans le contexte de la migration ;
- ▶ expliquer **comment les parlementaires peuvent aborder ces questions** dans leur rôle de législateur au niveau national ;
- ▶ mettre en avant des exemples de **bonnes pratiques** en Europe.

### L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)

L'APCE est une assemblée politique paneuropéenne unique en son genre qui représente plus de 700 millions d'Européennes et d'Européens et rassemble 612 parlementaires nationaux des 46 États membres du Conseil de l'Europe. L'Assemblée garantit le caractère démocratique des actions du Conseil de l'Europe. Ses membres se réunissent quatre fois par an à Strasbourg pour des sessions plénières d'une semaine au cours desquelles ils et elles adoptent *des résolutions* et *des recommandations*, ainsi que dans le cadre de commissions thématiques et d'autres forums tout au long de l'année.

## 2. Qui sont les « personnes migrantes disparues » ?

Le terme « personne migrante disparue » désigne **une personne qui a disparu dans le contexte de la migration, quel que soit son statut administratif** (cela inclut les personnes ayant besoin de protection internationale telles que les personnes réfugiées demandant l'asile, les personnes bénéficiant d'une protection humanitaire, ainsi que les personnes exposées au risque ou victimes de la traite des êtres humains).

### Définition des personnes migrantes disparues que l'APCE recommande aux États membres d'adopter :

Résolution 2569(2024) – paragraphe 25.1 : « L'Assemblée recommande aux États d'adopter une définition commune en s'inspirant de la définition standard du CICR sur les personnes disparues et qui s'applique également, selon le CICR, dans le contexte de la migration. D'après cette définition, une personne portée disparue est **une personne dont la famille est sans nouvelles et/ou qui, selon des informations fiables, a disparu par suite d'un conflit armé (international ou non international) ou d'une autre situation de violence, ou de toute autre situation (notamment une catastrophe ou une migration) pouvant requérir l'intervention d'une institution neutre et indépendante** ».

Les diverses circonstances auxquelles sont confrontées les personnes migrantes, en route ou une fois installées à destination, qu'elles soient en situation régulière ou irrégulière, peuvent les exposer à **toutes sortes de vulnérabilités** (par exemple, le manque d'informations sur le droit du travail et leurs droits procéduraux, ou le manque d'accès aux dispositifs d'aide auxquels elles peuvent avoir droit).

La grande majorité des personnes migrant dans le cadre de procédures régulières (2022 : 7,5 millions de visas Schengen de courte durée délivrés, 123 000 ressortissant·es de pays tiers à qui l'entrée a été refusée et 431 000 personnes faisant l'objet d'un ordre de quitter l'espace Schengen)<sup>3</sup>. Les personnes qui optent pour la migration irrégulière sont plus vulnérables aux abus : le risque de disparaître ou d'être victime d'une disparition forcée est beaucoup plus élevé. Ce risque est accru dans le cas des enfants non accompagnés et séparés.

- ▶ **La personne migrante disparue peut être en vie** : elle peut disparaître parce qu'elle a perdu le contact avec sa famille, mais aussi par choix. Les personnes disparaissent souvent contre leur gré, par exemple lorsqu'elles sont privées de toute communication avec le monde extérieur pendant leur détention ou lorsqu'elles deviennent victimes de traite des êtres humains.
- ▶ **Une personne décédée peut également disparaître lorsque son corps n'est pas – ou ne peut pas être – retrouvé et identifié**. Les politiques migratoires restrictives conduisent souvent les personnes

3. Source : Commission européenne, Direction générale de la gestion des migrations, 2023, [Visa applications reach 7.5 million in EU and Schengen Associated Countries – a 258% increase to 2021](#) (en anglais uniquement); Eurostat, 2024, [Migration and asylum in Europe – 2023 edition](#) (en anglais uniquement) (consulté le 1<sup>er</sup> septembre 2025).

migrantes à emprunter des itinéraires périlleux et parfois mortels, à travers les déserts, les mers, les forêts ou les zones de conflit. Dans les pays de destination, la pauvreté, le sans-abris et l'exclusion sociale peuvent conduire à leur mort anonyme. **L'absence de récupération des corps en cas de catastrophes ou de naufrages est l'une des principales raisons pour lesquelles de nombreuses personnes migrantes décédées ne sont ni identifiées ni comptabilisées dans les statistiques officielles.**

### **3. Pourquoi est-ce une question de droits humains nécessitant une réponse via des politiques publiques ?**

#### **Les États membres ont des obligations juridiques**

- ▶ Les États membres du Conseil de l'Europe ont le devoir de prévenir les violations du droit à la vie et d'enquêter sur tout décès non naturel ou suspect ou lorsqu'une personne a été tuée illégalement, conformément à l'**article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit à la vie)**, à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et à la Convention des Nations Unies pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées<sup>4</sup>. Tout décès impliquant une personne non identifiée est potentiellement **une mort suspecte**. Clarifier le sort de toutes les personnes disparues, y compris les personnes migrantes, relève donc de l'**application de la loi et de la lutte contre l'impunité**.
- ▶ La détention arbitraire est interdite (article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants). **Les personnes privées de liberté doivent être enregistrées et doivent pouvoir communiquer avec le monde extérieur**.

#### **Les États membres ont un devoir moral et éthique**

- ▶ Identifier une personne décédée et lui offrir une sépulture individuelle est une question de dignité humaine. **La dignité humaine doit être garantie dans la vie comme dans la mort**<sup>5</sup>.
- ▶ **Derrière chaque personne disparue, il y a une famille ou des amis qui la recherchent.** L'absence de réponse sur le sort de leur proche tout comme l'impossibilité de faire leur deuil provoquent une grave détresse psychologique que les scientifiques qualifient de « perte ambiguë ».

#### **Les États membres peuvent fournir des informations fiables et un soutien aux familles**

- ▶ **Les familles hésitent souvent à se tourner vers les autorités ou ne savent pas quelles sont les autorités compétentes en la matière.** Il est essentiel qu'elles puissent disposer d'interlocuteurs et interlocutrices de confiance qui soient en contact avec les autorités officielles.
- ▶ Les disparitions posent des **difficultés administratives** car un certificat de décès est souvent requis pour accéder aux procédures officielles, notamment en matière de propriété légale, de tutelle d'un enfant ou d'héritage, ce qui peut avoir une incidence sur l'accès des membres de la famille au regroupement familial.

#### **Les autorités des États membres sont déjà impliquées : la coordination est essentielle**

- ▶ Les autorités locales, régionales et nationales sont impliquées à différents stades de la procédure de signalement, de recherche et d'identification : police, services consulaires, médecins légistes, municipalités, procureur·es, les autorités de garde-frontières, centres d'accueil, lieux de détention et structures de protection de l'enfance. En outre, les opérations de sauvetage, les mécanismes d'intervention d'urgence ainsi que la gestion des corps – y compris l'autopsie et l'inhumation – relèvent du domaine de la **santé publique**.
- ▶ **La coordination internationale est essentielle** pour identifier les personnes migrantes décédées, informer leurs familles et même faciliter le rapatriement du corps. Les pays d'origine, de transit et de destination peuvent améliorer le partage d'informations (**approche axée sur les itinéraires**). Dans le cas où une personne portée disparue n'est pas retrouvée ou lorsque le corps n'est pas récupéré, les autorités nationales peuvent s'informer mutuellement afin de faciliter la délivrance d'une déclaration de décès présumé.

4. Voir: APCE, Rés. 2569(2024), par. 5.

5. Voir: APCE, Rés. 2569(2024), par. 4.

## Disparition / disparition forcée

Il n'existe pas de définition sur ce qui constitue une forme de disparition en droit international. Toutes les disparitions ne sont pas involontaires, et les adultes peuvent décider de rompre tout lien avec leur famille.

La [Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées](#) définit une **disparition forcée** comme «l'arrestation, la détention, l'enlèvement ou toute autre forme de privation de liberté par des agents de l'État ou par des personnes ou des groupes de personnes qui agissent avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement de l'État, suivi du déni de la reconnaissance de la privation de liberté ou de la dissimulation du sort réservé à la personne disparue ou du lieu où elle se trouve, la soustrayant à la protection de la loi» (art. 2).

# Que peuvent faire les parlementaires ?

➔ Voir également le chapitre suivant « [Principaux enjeux politiques et recommandations](#) », p. 33.

## 1. Sensibiliser

Sensibilisez vos collègues parlementaires, votre parti politique, vos électeurs et électrices ainsi que les autorités publiques avec lesquelles vous êtes en contact sur l'ampleur et la gravité de cet enjeu :

- ▶ Prenez la parole au parlement ou organisez des auditions parlementaires.
- ▶ Organisez des événements publics et invitez des familles de personnes migrantes disparues à venir témoigner de leur expérience, exprimer leurs besoins et à contribuer à l'avènement de politiques publiques pertinentes.
- ▶ Utilisez les médias traditionnels et sociaux pour plaider en faveur d'une action au niveau national.
- ▶ Distribuez des supports tels que ce guide ou la [Résolution 2569\(2024\)](#) de l'APCE.

## 2. Évaluer la situation dans votre pays

Évaluez la manière dont votre pays prévient et traite les cas de personnes migrantes disparues. Identifiez les principales parties prenantes concernées et examinez les défis juridiques et pratiques, ainsi que les bonnes pratiques :

- ▶ Encouragez votre parlement à **commander une étude** évaluant le contexte national afin d'identifier les besoins spécifiques et les opportunités de modifications législatives et politiques (partage transfrontalier des données personnelles conforme aux engagements de votre pays en matière de droit international, mécanismes de prévention, dialogue entre les ministères concernés, engagement de la société civile).
- ▶ Organisez des réunions bilatérales et des auditions parlementaires avec les principales parties prenantes afin de comprendre et d'identifier les lacunes dans la législation et en pratique.
- ▶ Vérifiez si votre pays est un **État partie aux traités internationaux** visant à prévenir et à traiter les disparitions, y compris celles des personnes migrantes.

## 3. Agir

- ▶ Proposez de nouvelles lois ou modifiez la législation existante afin d'harmoniser les pratiques nationales ou de faciliter la coopération transfrontalière entre les autorités chargées de rechercher et d'identifier les personnes disparues.
- ▶ Encouragez le gouvernement à nommer un **point focal national pour les personnes migrantes disparues** : neuf États membres du Conseil de l'Europe et quinze États africains en ont déjà désigné.
- ▶ Impliquez les familles dans la conception de politiques à la fois comme bénéficiaires de ces politiques, comme principales sources d'information, et comme ayant-droit.
- ▶ Traduisez les protocoles de travail et les normes internationales (y compris celles du **Conseil de l'Europe**) en droit national, notamment les règles relatives aux autopsies, à la protection des données, aux disparitions forcées ou à la délivrance de déclarations de décès présumé.
- ▶ Exercez votre pouvoir de **contrôle budgétaire** pour évaluer si des ressources suffisantes sont allouées à la prévention et à la prise en charge des cas de personnes migrantes disparues (médecine légale, ressources locales pour la gestion des cimetières, formation des fonctionnaires).
- ▶ Collaborez avec vos institutions nationales des droits humains. Vous pouvez profiter de leur expertise pour vous aider à rédiger de nouvelles lois ou modifier celles qui existent déjà. Ces institutions peuvent également jouer un rôle de facilitateur et de passerelle entre les autorités chargées de l'application de la loi d'une part, et les familles ainsi que la société civile qui les soutiennent d'autre part. Vous pouvez contribuer à orienter les discussions politiques vers l'établissement d'un dialogue structuré entre les autorités officielles compétentes et la société civile.



# Principaux enjeux politiques et recommandations

## 1. Comment prévenir les disparitions de personnes migrantes ?

### Élargir l'accès aux voies de migration régulières

Une gouvernance des migrations et des frontières dont l'orientation s'inscrit fortement dans une perspective de sécurité et de restrictions augmente le risque de disparition des personnes migrantes<sup>6</sup>. Les personnes sont poussées à emprunter des itinéraires toujours plus dangereux et à faire appel à des passeurs et des passeuses. Cela augmente le risque de blessures, de décès, de disparitions et de violations des droits humains.

- ▶ **Un accès plus large et plus facile à des voies de migration régulières et sûres** contribuerait à prévenir et éviter les morts et disparitions de personnes migrantes.
- ▶ Cela implique de garantir un **accès légal et effectif aux procédures d'asile et aux titres de séjour pour motifs humanitaires ou de regroupement familial**, ou encore de renforcer les programmes de réinstallation pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale.

### Fournir des ressources pour les activités de recherche et de sauvetage

Les personnes migrantes meurent ou disparaissent souvent lorsqu'elles traversent des zones géographiques dangereuses comme les déserts, les océans et les forêts. Afin de prévenir les décès et les disparitions, les États ont l'obligation légale de mener des opérations de recherche et de sauvetage.

- ▶ Les autorités de sauvetage, telles que les services des garde-côtes et d'intervention d'urgence, doivent disposer de **ressources humaines, techniques et financières suffisantes**.
- ▶ Des **formations axées sur la protection et fondées sur les droits humains** devraient être dispensées afin d'interagir avec les survivant·es de la manière la plus délicate possible, notamment en vue de recueillir des informations sur les autres voyageurs qui pourraient avoir disparu. **Il existe des normes et une expertise (CICR, HCR) pour aider à mettre en place les pratiques les plus pertinentes dans votre pays.**
- ▶ À la suite d'un accident ou d'une catastrophe, la récupération des corps peut s'avérer techniquement difficile et coûteuse en particulier dans le cas de naufrages. Toutefois, **les autorités doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour que les corps soient récupérés** afin de permettre leur identification et leur inhumation ultérieures.
- ▶ **La coordination avec des initiatives privées**, y compris celles de la société civile, dotées de capacités de recherche et de sauvetage, peut fournir des ressources complémentaires pour sauver des vies et prévenir les disparitions.

### Respecter les normes en matière de détention administrative

Les personnes migrantes peuvent aussi disparaître en détention administrative, par exemple lorsqu'elles ne peuvent pas contacter leur famille. **La détention administrative des personnes migrantes ne devrait être utilisée qu'en dernier recours et pour la durée la plus courte possible (conformément aux normes du Conseil de l'Europe)**, dans l'attente de la mise en œuvre d'une procédure de retour lorsque la privation de liberté est jugée nécessaire, soumis à un contrôle judiciaire approprié.

- ▶ Afin de prévenir les disparitions, toute **privation de liberté devrait être enregistrée**.
- ▶ Les personnes privées de liberté devraient pouvoir **communiquer avec le monde extérieur**.

6. Source: Comité des Disparitions Forcées des Nations Unies, 2023, CED/C/GC/1 : [Observation générale n° 1 \(2023\) sur les disparitions forcées dans le contexte des migrations](#); Assemblée générale des Nations Unies, 2025, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants: [Phénomène des migrants portés disparus ou soumis à des disparitions forcées: analyse au regard des droits humains](#).

## Prendre en compte et remédier aux vulnérabilités

Les personnes migrantes peuvent également disparaître parce qu'elles sont victimes de **traite et d'exploitation par le travail**. Pour éviter cela, les vulnérabilités à toutes les étapes de la migration doivent être identifiées et prises en compte. Les inspections du travail peuvent aider les autorités à détecter et à soutenir les victimes de traite et à empêcher leur disparition.

- ▶ Les enfants et les personnes qui sont ou risquent d'être victimes de traite, de torture, de disparition forcée ou de violences fondées sur le genre doivent toujours bénéficier **d'une protection et d'un soutien adéquats afin de réduire le risque qu'ils disparaissent** et de les aider à faire valoir leurs droits. L'adoption d'une approche sensible au genre et adaptée aux enfants est essentielle pour identifier et traiter les types de vulnérabilités intersectionnelles.
- ▶ Les États devraient veiller à ce que **le personnel en contact avec les personnes migrantes reçoive une formation et des ressources suffisantes pour identifier les vulnérabilités et apporter un soutien adapté** (par exemple, les employé·es des services sociaux, des autorités chargées de traiter les demandes d'asile, des centres d'accueil, de la police, ainsi que des interprètes).
- ▶ **Les victimes de traite des êtres humains ou d'exploitation par le travail, ne devraient jamais être punies**, y compris lorsqu'elles se présentent aux autorités, que ce soit par le biais de poursuites pénales, de la détention ou lors de mesures d'expulsion.

### Ressources utiles

#### *Voies sûres, recherche et sauvetage:*

- ▶ APCE, Résolution 2612(2025) «Sauver la vie des personnes migrantes en mer et protéger leurs droits humains»
- ▶ Assemblée générale des Nations Unies, 2025, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants: [Phénomène des migrants portés disparus ou soumis à des disparitions forcées: analyse au regard des droits humains](#)
- ▶ Secrétaire général des Nations Unies, 2024, [Report 2024 – Recommendations on saving migrants' lives](#) (en anglais uniquement)
- ▶ Comité des Disparitions Forcées des Nations Unies, 2023, CED/C/GC/1: [Observation générale n° 1 \(2023\) sur les disparitions forcées dans le contexte des migrations](#)

#### *Détention administrative des personnes migrantes:*

- ▶ Conseil de l'Europe, 2023, [Guide pour les praticiens : rétention administrative des migrants et des demandeurs d'asile](#)
- ▶ Conseil de l'Europe, 2013, [Visites de centres de rétention pour migrants – Guide à l'intention des parlementaires](#)
- ▶ [Normes et outils](#) du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)

#### *Vulnérabilités:*

- ▶ Conseil de l'Europe, 2024, [Cours HELP «Combattre la traite des êtres humains»](#)
- ▶ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2022\)21 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail](#)
- ▶ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2022\)17 sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile](#)
- ▶ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2019\)11 sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration](#)
- ▶ Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), [rapports par pays](#)
- ▶ CICR, 2021, [Principes directeurs relatifs à l'interaction avec les familles de migrants disparus](#)
- ▶ CICR, 2021, [Lignes directrices relatives aux mécanismes de coordination et d'échange d'informations concernant la recherche de migrants disparus](#)
- ▶ APCE, Résolution 2324(2020) [Disparitions d'enfants réfugiés ou migrants en Europe](#)
- ▶ HCR, 2016, [Protection-sensitive entry systems](#) (en anglais uniquement, version mise à jour)

## 2. Comment mettre en place des mécanismes efficaces de signalement et de recherche des personnes migrantes disparues ?

### Mécanismes de signalement accessibles

Lorsqu'une personne disparaît, sa famille ou ses proches doivent signaler rapidement le cas afin que la police puisse ouvrir une enquête sans délai. Cependant, la nature transfrontalière de la migration rend le signalement d'une personne disparue plus complexe.

La famille de la personne disparue ou les personnes qui voyageaient avec elle ne savent pas toujours quelles autorités contacter. De plus, les barrières linguistiques peuvent constituer un obstacle.

Les familles peuvent également éviter de contacter les autorités parce qu'elles ont subi des discriminations ou, si elles se trouvent dans une situation irrégulière, par crainte d'être détenues et expulsées. Si la famille vit dans un pays autoritaire, signaler la disparition à la police locale peut tout simplement être impossible, car cela pourrait mettre en danger à la fois la personne disparue et la famille elle-même.

- ▶ **Les États devraient mettre en place des mécanismes de signalement spécifiques et accessibles**, permettant aux familles et aux autres témoins d'une disparition de signaler les cas de personnes migrantes disparues. Cela implique notamment de fournir des informations publiques sur la procédure et de mettre à disposition des services d'interprétation si nécessaire.
- ▶ **Les mécanismes de signalement doivent également être sûrs**. Un principe ou un mécanisme de « pare-feu » entre les services publics recevant les signalements de disparitions et les autorités chargées de contrôler l'immigration devrait être inscrit dans la loi, afin que les familles, quel que soit leur statut administratif, puissent signaler la disparition d'un proche sans craindre la détention ou l'expulsion.
- ▶ Les organisations de la société civile et les organisations humanitaires devraient recevoir **des garanties officielles que ces signalements seront utilisés uniquement pour rechercher la personne disparue, et non à des fins de contrôle de l'immigration**.
- ▶ **Les institutions nationales des droits humains peuvent offrir une plateforme sûre aux familles et aux proches pour signaler les cas** : leurs contacts réguliers avec les organisations de la société civile, y compris les organisations dirigées par des personnes migrantes, en font **des interlocuteurs privilégiés** auprès desquels les autorités publiques peuvent obtenir des informations.

### Processus coordonnés de recherche

La recherche d'une personne disparue dans un contexte migratoire présente des défis particuliers, car ses traces peuvent être dispersées au-delà des frontières. Ces obstacles sont parfois utilisés, à tort, comme prétexte pour renoncer à la recherche de la personne disparue ou pour limiter la capacité de la famille à participer à la recherche.

- ▶ **Les États doivent veiller à ce qu'une recherche soit lancée pour toute personne signalée disparue**, quel que soit le contexte de sa disparition ou son statut administratif.
- ▶ La recherche doit être menée selon **une procédure systématique et standardisée**, spécifique aux disparitions dans le contexte migratoire.
- ▶ **Les États doivent associer les familles au processus de recherche** et les tenir informées tout au long de son déroulement.

Les procureur·es jouent souvent un rôle dans la direction et la supervision des efforts de recherche, en veillant à ce que les enquêtes soient impartiales, rigoureuses et rapides.

- ▶ Pour que ces procédures soient efficaces et effectives, **les procureur·es ont besoin d'un mandat clairement défini** qui couvre les cas de disparition dans le contexte migratoire, qu'ils soient de nature pénale ou non.

Pour garantir l'efficacité des recherches, les États doivent veiller à ce que toutes les parties prenantes au niveau national coopèrent et coordonnent leur travail. Le mandat de chaque acteur doit être clairement défini.

- ▶ La coordination peut être facilitée par un **dialogue structuré entre toutes les parties prenantes** et par la nomination d'un point focal national pour les personnes migrantes disparues au sein du ministère compétent en la matière (généralement le ministère des Affaires étrangères ou de l'Intérieur).

## Bonne pratique : formation des juges et des procureur·es au droit à la vie et à l'interdiction de la torture en Turquie

En juin 2024, 134 juges et procureur·es ont participé à la sixième session de formation en cascade sur les principes des droits humains établis par la Cour constitutionnelle turque (TCC) et leur application à Bursa, en Turquie. Cette formation s'inscrivait dans le cadre du [projet conjoint « Soutenir la mise en œuvre effective des arrêts de la Cour constitutionnelle turque dans le domaine des droits fondamentaux »](#), cofinancé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe. Quatre sessions thématiques ont été organisées, dont une sur **le droit à la vie et l'interdiction de la torture**. S'appuyant sur la jurisprudence de la TCC et de la Cour européenne des droits de l'homme, la formation a porté sur le devoir de l'État de **protéger le droit à la vie, de mener des enquêtes efficaces sur les décès et les allégations de torture et de mauvais traitements, et de protéger les personnes contre la torture et autres formes de mauvais traitements**.

### 3. Comment garantir que chaque personne décédée dans le contexte de la migration soit identifiée ?

#### Identification médico-légale

L'identification des restes humains peut permettre de résoudre un cas de personne disparue. **L'identification est un processus qui consiste à collecter, analyser et comparer des informations sur la personne avant son décès (*données ante mortem*) et des informations sur la personne après son décès (*données post mortem*)**. Lorsque ces informations correspondent, la personne peut être identifiée.

Les familles, les proches et les témoins d'une disparition sont la source des données *ante mortem* sur la personne disparue.

Les restes humains sont la source des données *post mortem*. La police, les médecins, anthropologues et odontologues en médecine légale, les organisations de la société civile, ainsi que les sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge collectent ces informations. Elles peuvent inclure des descriptions de l'apparence physique, des effets personnels, des dossiers dentaires ou des profils ADN.

Le contexte migratoire rend la collecte et la comparaison de ces données plus complexes car :

- ▶ **les données *ante mortem* et *post mortem* ne sont pas recueillies et stockées de manière standardisée au-delà des frontières.** Elles ne sont donc pas comparables, ce qui entrave l'identification;
- ▶ **les données *ante mortem* et *post mortem* ne sont souvent pas recueillies par le même État.** Les familles ne vivent pas nécessairement dans le même pays que celui où leur proche a disparu. Si les États n'échangent pas ces informations, l'identification n'est pas possible;
- ▶ **les examens *post mortem* ne sont pas systématiquement effectués sur les restes humains des personnes migrantes.** Cela peut s'expliquer par le manque de ressources humaines, financières et matérielles en matière de médecine légale (en particulier dans les régions confrontées à de nombreux décès simultanés de personnes migrantes).

Les États membres devraient instaurer une **obligation légale d'identifier toutes les personnes disparues** sans discrimination, indépendamment de leur origine présumée, de leur nationalité, de leur statut administratif ou des circonstances de leur disparition.

- ▶ **L'identification médico-légale systématique des restes humains devrait suivre des normes harmonisées** telles que la [Recommandation n° R \(99\) 3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à l'harmonisation des règles en matière d'autopsie médico-légale et le Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les décès résultant potentiellement d'actes illégaux \(2016\)](#).
- ▶ Les États membres doivent veiller à ce que **les expert·es médico-légaux disposent des ressources financières, humaines et matérielles nécessaires** pour mener à bien ce travail essentiel. Les États devraient envisager de partager et de mettre en commun leurs ressources telles que des conteneurs réfrigérés, du personnel, ou leur expertise.

## Bonne pratique : élaboration d'un protocole médico-légal national en Espagne

Actuellement, les 32 instituts médico-légaux espagnols appliquent des procédures différentes pour l'identification médico-légale. Pour remédier à cette situation, des expert·es de la Société espagnole de médecine légale et de l'Équipe argentine d'anthropologie médico-légale (EAAF) ont élaboré un **protocole médico-légal national pour l'identification des restes humains de personnes migrantes**. S'il est adopté, ce protocole permettra à tous·tes les expert·es médico-légaux espagnol·es de recueillir le même type d'informations, en suivant des procédures standardisées.

Le groupe a également élaboré un modèle de **base de données médico-légale nationale spécialisée**, conçue pour être accessible aux acteurs impliqués dans le processus d'identification. En outre, il préconise une révision du **cadre juridique afin de permettre le partage transfrontalier de ces informations**.

En 2024, le Médiateur espagnol (Defensor del Pueblo) a recommandé aux autorités régionales et nationales compétentes d'adopter ces mesures. Le groupe de travail et le Médiateur collaborent désormais avec les autorités compétentes afin de faire adopter ce modèle.

## Identification après une catastrophe

En cas de catastrophe ou d'incident causant de nombreuses victimes, les autorités doivent respecter des protocoles standardisés, en particulier le protocole **d'identification des victimes de catastrophes (IVC)** d'INTERPOL. Ce processus médico-légal augmente grandement les chances d'une identification exacte et facilite une collaboration transfrontalière efficace. Les États membres peuvent également coordonner leurs ressources techniques et financières pour soutenir les efforts de recherche.

- ▶ Les États membres devraient mettre en place **des unités IVC multidisciplinaires** comprenant des fonctionnaires de police, du personnel médical ayant une expertise médico-légale, ainsi que des traducteur·rices et des psychologues pour interagir avec les familles.
- ▶ Des unités IVC devraient être **créées dans tous les États membres et déployées de manière systématique** pour toutes les catastrophes, y compris celles impliquant des personnes migrantes.

## Bonne pratique : déploiement de l'unité IVC grecque à la suite du naufrage du Pylos en 2023

En juin 2023, un bateau transportant 750 personnes a chaviré près de la ville grecque de Pylos. Pour la première fois dans le cadre d'une catastrophe dans un contexte migratoire, l'unité IVC (identification des victimes de catastrophes) de la police hellénique a été déployée. L'opération de recherche et de sauvetage, qui a duré sept jours, a été menée par les garde-côtes grecs avec le soutien de l'unité IVC. Elle a permis de sauver 104 personnes et de récupérer 82 corps.

**Grâce au travail de l'unité IVC, composée de policiers et d'expert·es médico-légaux, une proportion importante des corps retrouvés a été identifiée (90 %).** Parmi les facteurs ayant concouru à ce succès, on peut citer l'utilisation du protocole IVC standardisé d'INTERPOL, la conduite d'entretiens avec des témoins en présence d'interprètes afin de contourner les barrières linguistiques, le lancement d'une campagne d'information et la mise en place d'une ligne d'assistance téléphonique pour entrer en contact avec les familles dans les pays d'origine et de destination, la réalisation systématique d'autopsies, l'échange d'informations avec d'autres pays via les réseaux consulaires, policiers et institutionnels, et l'adoption d'une approche multipartite.

Pour plus d'informations : Antonietta Lanzarone, Panthelis Themelis et Florian von König, 2025, Revue Migrations Forcées : Naufrage du Pylos en 2023 : Application du Protocole d'identification des victimes de catastrophes

## La gestion des corps

Après la récupération et l'examen d'un corps, les États ont le devoir de traiter la personne défunte avec dignité. Bien que cela ne soit pas toujours possible en raison de contraintes logistiques ou juridiques, des efforts doivent être faits pour faciliter le rapatriement des restes du corps dans le pays d'origine, dans la mesure du possible et conformément aux souhaits de la famille.

Si le rapatriement n'est pas possible, une inhumation doit avoir lieu, car la crémation élimine toute possibilité d'identification ultérieure.

- ▶ **Le marquage des tombes individuelles doit être inscrit dans la loi.**
- ▶ **Les tombes doivent être clairement identifiables et marquées de manière permanente à l'aide de codes uniques, puis enregistrées.** La tenue de tels registres est essentielle tant pour permettre une identification future que pour permettre aux familles de faire leur deuil.

- ▶ Tout doit être mis en œuvre pour **respecter les convictions religieuses et spirituelles des personnes défuntes** lorsqu'elles sont connues, conformément au droit à la liberté de religion et de conviction protégé par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.
- ▶ **Des ressources adéquates devraient être allouées aux services funéraires et aux services des cimetières** afin de leur permettre de remplir ces fonctions.

## 4. Comment les familles peuvent-elles contribuer à la recherche des personnes migrantes disparues et quels sont leurs droits ?

### Les droits des familles des personnes migrantes disparues

La disparition d'un être cher a des répercussions profondes sur les familles. L'incertitude qui entoure le sort d'un membre de famille disparu provoque une détresse psychologique et empêche les proches de faire leur deuil. La perte du principal soutien de famille peut aussi entraîner des difficultés financières. En outre, la disparition d'un enfant, d'un·e partenaire ou d'un·e parent·e peut créer des problèmes administratifs complexes dans des domaines tels que les droits de propriété, la garde d'un enfant ou le regroupement familial.

**Alors que les familles des personnes migrantes disparues ont le droit de connaître le sort de leurs proches<sup>7</sup> et jouent un rôle essentiel dans le processus d'identification, elles se heurtent souvent à des obstacles dans leurs recherches.**

Souvent, les familles ne reçoivent pas de réponses claires ou concluantes de la part des autorités, ne savent pas exactement quelle institution est responsable, et ne sont pas suffisamment informées de l'avancement des recherches. En outre, elles reçoivent rarement le soutien psychologique, financier ou administratif dont elles auraient besoin, alors que les frais de déplacement à l'étranger pour rechercher des informations sur leur proche peuvent s'avérer élevés.

Certain·es membres de famille peuvent également rencontrer des difficultés à prouver leur lien familial avec la personne disparue, par exemple parce que leur État ne délivre pas d'acte de naissance ou dans le cas d'un mariage traditionnel et non contractuel.

**Ces obstacles bureaucratiques, le sentiment d'absence de soutien institutionnel et, dans certains cas, des expériences de discrimination, peuvent renforcer leur sentiment d'injustice.**

- ▶ Le cas échéant, les États membres devraient délivrer une déclaration de décès présumé afin de permettre aux familles de régler les questions administratives conformément à la [Recommandation CM/Rec\(2009\)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les principes concernant les personnes disparues et la présomption de décès](#).
- ▶ **Un point focal national pour les personnes migrantes disparues devrait être désigné au niveau ministériel.** Les familles pourraient ainsi mieux identifier l'autorité publique à laquelle elles peuvent s'adresser pour être conseillées et orientées.
- ▶ Les autorités devraient adopter une **définition inclusive de la «famille»** qui reconnaîsse la diversité des conceptions culturelles de la parenté<sup>8</sup>.

### Bonne pratique : structurer les actions et les voix des familles

Les familles de personnes migrantes disparues se sont organisées en collectifs et en associations en Europe et au-delà. Ces organisations structurent et transmettent les voix de ces familles aux décideurs et décideuses politiques. Parmi les initiatives intéressantes, on peut citer :

- ▶ [L'Association of Families of Missing Asylum Seekers](#), un réseau de familles de personnes migrantes disparues syriennes qui soutiennent d'autres familles dans leurs recherches. L'association plaide également en faveur de la justice et de la responsabilité.
- ▶ [Le Comitato Tre Ottobre](#), fondé en Italie à la suite du naufrage meurtrier de Lampedusa en 2013. L'organisation aide les familles de personnes migrantes disparues à rechercher leurs proches et mène des actions de plaidoyer pour porter leurs voix.
- ▶ [Un projet et une publication du réseau EuroMed Droits](#) visant à défendre la cause des familles des personnes migrantes disparues en Europe et en Afrique.

7. Voir: Assemblée générale des Nations Unies, 2025, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants : [Phénomène des migrants portés disparus ou soumis à des disparitions forcées: analyse au regard des droits humains](#).

8. Voir: CICR, 2021, [Principes directeurs relatifs à l'interaction avec les familles de migrants disparus](#).

## Le rôle des familles dans l'identification

**Les familles jouent un rôle central dans la recherche et l'identification des proches disparus.** Elles sont souvent les premières à signaler une disparition et restent la principale source d'informations essentielles nécessaires à l'identification d'un corps si la personne est décédée.

Cependant, comme de nombreuses familles vivent dans un pays différent de celui où leur proche a vraisemblablement disparu, leur participation au processus d'identification peut s'avérer difficile sur le plan logistique. En particulier, la collecte de données *ante mortem* et l'obtention de données ADN auprès des proches, souvent cruciales pour une identification fiable, peuvent s'avérer difficiles lorsque les familles sont dispersées au-delà des frontières.

- ▶ Lorsque les familles de personnes migrantes disparues signalent une disparition, **les données *ante mortem* devraient être collectées et stockées de manière harmonisée dans tous les États membres** (et au-delà), afin de permettre une comparaison transfrontalière, par exemple grâce à [la base de données I-Familia d'INTERPOL](#).
- ▶ L'accès aux **visas de court séjour devrait être facilité** pour les familles qui souhaitent participer au processus de recherche et d'identification.
- ▶ Les familles devraient avoir la possibilité de fournir **des informations *ante mortem* et des profils ADN par l'intermédiaire des consulats**, ce qui leur éviterait de devoir voyager.
- ▶ Compte tenu de la nature extrêmement sensible des données fournies par les familles à des fins d'identification, ces **données doivent être traitées et stockées conformément aux normes les plus strictes en matière de protection des données** telles que prescrites par la [Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel \(Convention 108\)](#).
- ▶ Les familles devraient toujours donner leur **consentement éclairé** avant de partager leurs données à des fins d'identification.
- ▶ **L'ADN n'est pas le seul moyen d'identifier une personne décédée. Il est essentiel de recueillir autant d'informations *ante mortem* et *post mortem* que possible** (par exemple, un tatouage, un bijou, une indication sur un état de santé particulier de la personne disparue). Voir « [identification médico-légale](#) », p. 36.

## Intermédiaires entre les familles et les autorités publiques

**Certaines familles de personnes migrantes disparues peuvent être réticentes à s'adresser directement aux autorités publiques** (voir « [mécanismes de signalement accessibles](#) », p. 35). Dans ce cas, les familles se tournent souvent vers des organisations de la société civile ou des réseaux informels pour obtenir de l'aide.

Afin de garantir que le sort des personnes migrantes disparues puisse être élucidé, les États devraient identifier et collaborer avec des intermédiaires de confiance qui peuvent servir de pont entre les familles et les autorités. Il peut s'agir des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, d'organisations de la société civile ou d'avocat·es. Les institutions nationales des droits humains peuvent également jouer un rôle clé en représentant les intérêts des familles auprès des autorités publiques et en consultant les associations de familles de manière structurée.

- ▶ Les autorités devraient **coopérer de manière formelle et systématique avec la société civile, les avocat·es et les organisations humanitaires de confiance qui travaillent avec les familles des personnes migrantes disparues**.
- ▶ Ces intermédiaires devraient bénéficier **d'une reconnaissance juridique, d'un soutien administratif et de ressources suffisantes** afin de pouvoir remplir ce rôle.
- ▶ **Les institutions nationales des droits humains** peuvent contribuer à coordonner et à orienter cette coopération.
- ▶ **Les familles des personnes migrantes disparues devraient être consultées dans le cadre des processus décisionnels** concernant cette question, par exemple par le biais d'un dialogue structuré réunissant toutes les parties prenantes.

## 5. Comment les pays peuvent-ils coopérer pour élucider le sort des personnes migrantes disparues ?

### Échange transfrontalier de données

Dans le contexte de la migration, l'échange transfrontalier de données est essentiel tant pour localiser les personnes disparues qui sont en vie que pour identifier les restes humains de celles qui sont décédées.

Une identification efficace n'est possible que si les États collectent et stockent les informations de manière standardisée, puis partagent ces données avec d'autres États qui ont collecté les données de la même manière (voir « [identification médico-légale](#) », p. 36). Diverses autorités nationales peuvent travailler, ensemble ou séparément, selon des protocoles standardisés, afin de faciliter l'identification d'une personne.

**Le programme « Rétablissement des liens familiaux »**, mis en œuvre par le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, s'est également révélé essentiel pour reconnecter les membres de mêmes familles de par le monde. En tant qu'acteur humanitaire intervenant dans les lieux de détention, le travail du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a été déterminant dans ce domaine. Le Mouvement propose d'informer la famille que leur proche disparu est en vie. Quant à sa localisation et à tout autre renseignement sur sa situation, il appartient à la personne, dès lors qu'elle est majeure, de décider si elle souhaite informer et renouer le contact avec sa famille.

**I-Familia d'INTERPOL** est une base de données mondiale accessible aux autorités policières de tous les États membres d'INTERPOL, conçue pour identifier les personnes disparues grâce à la comparaison d'ADN. Les familles peuvent soumettre leur ADN dans l'espoir qu'il corresponde à celui de restes humains stockés dans la base de données. Cette base de données est indépendante des autres bases de données d'INTERPOL et ne contient aucune donnée nominative, ce qui permet de protéger l'identité des personnes qui fournissent leur ADN. Si I-Familia est un outil essentiel, des obstacles importants subsistent. Dans de nombreux pays, la législation nationale n'autorise pas encore le partage des données ADN avec INTERPOL. En outre, la base de données ne contient actuellement qu'un nombre limité de profils ADN fournis par les familles.

- ▶ Les États membres devraient d'abord créer des bases de données nationales dans lesquelles les données *ante mortem* et *post mortem* sont collectées conformément aux protocoles internationaux, tout en garantissant les normes les plus élevées en matière de protection des données afin de préserver l'identité des personnes migrantes disparues et de leurs familles (voir [questions 3](#), p. 36 et [question 4](#), p. 38).
- ▶ Les États membres devraient adopter une législation permettant l'échange sécurisé de données ADN et d'autres données sensibles avec INTERPOL dans le but spécifique d'identifier les personnes disparues.

#### Bonne pratique : la Belgique adopte une loi permettant l'échange de données ADN

En février 2024, le Parlement fédéral belge a adopté une nouvelle loi permettant l'échange transfrontalier de données ADN afin de faciliter la coopération dans le cadre d'enquêtes criminelles et l'identification de personnes disparues. Cette modification législative a permis au pays de contribuer à la base de données I-Familia d'INTERPOL et a déjà permis de résoudre plusieurs cas de personnes disparues.

Pour plus d'informations : INTERPOL, 2024, [INTERPOL salue la nouvelle loi relative aux profils ADN en Belgique](#)

#### Le saviez-vous ?

La politique d'INTERPOL en matière de données s'inspire de la Convention 108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

### Coopération transfrontalière au sein du Conseil de l'Europe et au-delà

La coopération transfrontalière entre les pays d'origine, de transit et de destination est essentielle tant pour prévenir les disparitions que pour résoudre les cas de personnes migrantes disparues. Comme le souligne le présent guide, il existe déjà un large éventail de conventions, de normes et de plateformes de coopération internationales.

De nombreux États membres du Conseil de l'Europe participent déjà à ces mécanismes, mais des mesures supplémentaires sont nécessaires pour renforcer et opérationnaliser la coopération, notamment :

- ▶ adopter des **lois garantissant que l'État respecte les normes internationales**.
- ▶ **nommer un·e délégué·e au Réseau des points focaux nationaux pour les personnes migrantes disparues**, afin d'établir des canaux de communication clairs aux niveaux national et transnational, et de faciliter l'échange d'informations.
- ▶ **promouvoir la coopération et le dialogue par le biais de forums** tels que le **Réseau de correspondants** sur les migrations le **Conseil consultatif de procureurs européens**.

#### **Bonne pratique : nommer des points focaux nationaux pour les personnes migrantes disparues**

Parmi les États membres du Conseil de l'Europe, **la Belgique, la Tchéquie, l'Allemagne, la Grèce, la Norvège, l'Irlande, Malte, l'Espagne et la Suisse ont nommé un point focal national pour personnes migrantes disparues**. Le Burkina Faso, le Cap-Vert, la République centrafricaine, le Tchad, le Congo, la Gambie, la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Liberia, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo l'ont également fait (en juillet 2025).

Le réseau rassemble des fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères ou de l'Intérieur. Il est coordonné par le Processus de Rabat avec le soutien du CICR. Les points focaux nationaux servent de points de contact pour coordonner les efforts au niveau national et échanger des expériences au niveau international.

Pour plus d'informations : Processus de Rabat, 2025, [Réseau des Points Focaux Nationaux pour les personnes migrantes disparues](#).



# Points clés

---

**Trop de personnes migrantes disparues demeurent disparues à jamais, et de trop nombreux corps ne sont pas identifiés. Dans l'état actuel des choses, l'identification est l'exception et non la norme.**

- ▶ Les États membres devraient mettre en place **une obligation légale** d'identifier toute personne disparue, qu'elle soit présumée migrante ou non, et quel que soit le contexte de sa disparition.
- ▶ Les États doivent mettre en place **des mécanismes de signalement et de recherche accessibles et sûrs**, conçus spécifiquement pour traiter les cas de personnes migrantes disparues.
- ▶ Les États doivent s'engager à **récupérer autant de corps** que possible après une catastrophe, et déployer des unités d'identification des victimes de catastrophes afin de garantir que le plus grand nombre possible de victimes puissent être identifiées.

**Les familles des personnes migrantes disparues ont besoin de réponses et de soutien dans leur recherche de leur proche disparu. Les impliquer dans le processus de recherche et d'identification est non seulement éthique, mais également nécessaire pour garantir le succès de cette recherche.**

- ▶ Les États devraient nommer un **point focal national pour les personnes migrantes disparues**, capable de répondre aux questions des familles.
- ▶ **Les familles devraient être associées** au processus de recherche et être **informées** dès le début et tout au long de celui-ci.
- ▶ Les États devraient s'engager à offrir **un soutien administratif et autre aux familles** à la recherche d'un proche (y compris l'accès aux visas, la délivrance d'une déclaration de décès présumé, un soutien psychologique).

**Certaines familles peuvent ne pas avoir confiance dans les autorités publiques, en particulier les forces de l'ordre, et hésitent à s'en rapprocher. La société civile et les organisations humanitaires peuvent constituer des intermédiaires de confiance.**

- ▶ Le rôle des **intermédiaires** devrait être **reconnu et institutionnalisé** par les autorités publiques. Il s'agit notamment d'organisations de la société civile, des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et des avocat·es.
- ▶ **Des ressources suffisantes** devraient leur être allouées pour leur permettre de remplir ce rôle.

**La dignité de chaque personne doit être garantie dans la vie comme dans la mort.**

- ▶ **Les restes humains** doivent être **rapatriés** dans la mesure du possible, si tel est le souhait de la famille.
- ▶ Chaque personne mérite une **tombe individuellement identifiée**. Si le corps reste non identifié, la tombe doit porter un numéro qui sera conservé en vue d'une éventuelle identification ultérieure.
- ▶ Dans la mesure du possible et lorsque cela est connu, **les convictions religieuses d'une personne décédée** doivent être respectées lors de l'inhumation.

**La coordination au niveau national et la coopération transfrontalière sont indispensables pour traiter la question des « personnes migrantes disparues ».**

- ▶ L'**identification médico-légale** doit suivre des **normes harmonisées**, au niveau national et dans l'ensemble du Conseil de l'Europe, afin de permettre la comparaison et la mise en correspondance transfrontalières. Les informations doivent être conservées conformément aux normes les plus strictes en matière de protection des données.
- ▶ Les États devraient établir un **dialogue national structuré** réunissant toutes les parties prenantes. Les familles devraient être systématiquement associées, notamment par l'intermédiaire d'associations locales, y compris des initiatives menées par les familles elles-mêmes.
- ▶ Les États devraient envisager **de mettre en commun leurs compétences et leurs ressources matérielles** pour l'identification.
- ▶ Les États peuvent échanger sur les défis et les bonnes pratiques dans le traitement de cette question politique en participant aux réunions du **Réseau des points focaux pour les personnes migrantes disparues**.



# Résolution 2569(2024) – Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

---

## « Personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile disparues – Un appel à clarifier leur sort »

1. Le phénomène des disparitions de personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile est une tragédie largement sous-estimée et négligée en tant que question relevant des droits humains, et à laquelle il s'agit d'apporter des réponses politiques en Europe et dans le monde entier, conformément à l'objectif n° 8 approuvé par les États parties au [Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières](#).

2. L'Assemblée parlementaire est convaincue que des initiatives concertées au niveau des politiques publiques sont nécessaires pour soutenir et intensifier les efforts déjà en place, dans le cadre d'une vision et d'un plan structurés, dotés de ressources appropriées, et ancrés dans le respect des droits humains internationaux et du droit humanitaire international.

3. L'Assemblée approuve pleinement les recommandations formulées dans l'« Observation générale n° 1 (2023) sur les disparitions forcées dans le contexte des migrations » ([CED/C/GC/1](#)) par le Comité des disparitions forcées des Nations Unies, et dans le rapport intitulé « Mort illégale de réfugiés et de migrants » ([A/72/335](#)) établi par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires. Elle approuve également les recommandations figurant dans le rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires intitulé « Protection des morts » ([A/HRC/56/56](#)), y compris la nécessité d'élaborer des principes directeurs universellement applicables, fondés sur les droits humains, en vue d'une protection globale.

4. L'Assemblée considère que la dignité humaine devrait être garantie à toutes les personnes, dans la vie comme dans la mort, et que l'obligation légale de traiter les défunt avec dignité devrait s'étendre aux situations où le droit international humanitaire n'est pas applicable.

5. L'Assemblée rappelle que, en application de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), les États membres ont un devoir de prévenir les violations du droit à la vie et d'enquêter sur tous les cas de mort non naturelle ou d'homicides illégaux; c'est sur cette base qu'ils doivent définir la manière dont ils traitent la question des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile disparues.

6. L'Assemblée exprime sa sympathie et sa solidarité avec les familles des personnes disparues et reconnaît que leur quête d'informations est légitime. Elle estime que les adultes ont le droit de choisir de ne pas divulguer à leur famille le lieu où ils ou elles se trouvent, mais qu'il est important également pour les familles de savoir si leurs proches sont morts ou vivants.

7. L'Assemblée considère que toute initiative menée par les autorités de l'État pour signaler, rechercher ou identifier une personne ne devrait jamais entraîner le contrôle administratif ou l'incrimination de cette personne ou de toute personne lui apportant un soutien en raison de sa situation irrégulière.

8. En matière de prévention, un accès effectif à des voies de migration sûres et légales, y compris pour le regroupement familial et la réunification familiale, doit être une priorité, de même que la fourniture d'une assistance humanitaire le long des voies de migration, quel que soit le statut administratif de la personne en situation de déplacement qui a besoin d'aide.

9. Les États membres doivent mener les opérations de recherche et de sauvetage en mer et sur terre conformément au droit international, dans le plein respect de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme. Les refoulements sont des pratiques illégales qui peuvent également conduire à des disparitions et qui doivent cesser immédiatement.

10. Rappelant l'importance de respecter pleinement la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126), la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STE n° 197) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STE n° 210), l'Assemblée souligne la nécessité de protéger les personnes vulnérables en situation de déplacement qui sont ou risquent d'être victimes de la traite, victimes de la torture, victimes de disparitions forcées ou victimes de violences fondées sur le genre et de violences domestiques, et de réduire ainsi le risque qu'elles disparaissent. Toute personne privée de liberté devrait être enregistrée et pouvoir communiquer avec le monde extérieur conformément aux [normes](#) du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). La rétention administrative des personnes migrantes ne devrait être qu'une mesure de dernier recours, pour une durée la plus courte possible, décidée dans l'attente de l'exécution d'une procédure de retour lorsqu'une privation de liberté est nécessaire et confirmée via un contrôle judiciaire approprié. Les personnes réfugiées ne devraient pas être incriminées pour avoir franchi une frontière sans autorisation, conformément à l'article 31 de la Convention relative au statut des réfugiés des Nations Unies. L'Assemblée invite les organes compétents du Conseil de l'Europe, notamment le CPT, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), à accorder une attention particulière à l'impact que les politiques de gestion des frontières peuvent exercer sur leurs domaines d'expertise en ce qui concerne les personnes migrantes disparues.

11. Conformément à la [Recommandation CM/Rec\(2019\)4](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'aide aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte et à la [Recommandation CM/Rec\(2019\)11](#) du Comité des Ministres aux États membres sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration, l'Assemblée souligne la nécessité d'enregistrer systématiquement les enfants non accompagnés, de déployer des activités de recherche diligentées lorsqu'ils sont portés disparus, et de les orienter en toute sécurité et en tenant compte de leurs besoins vers un hébergement approprié, des établissements d'enseignement et, le cas échéant, vers un regroupement familial.

12. En ce qui concerne les mécanismes de signalement et de recherche, l'Assemblée tient à souligner l'importance de veiller à ce que les processus de signalement et de recherche échappent à toute considération portant sur le statut administratif ou sur le casier judiciaire de la personne recherchée.

13. En cas de catastrophe touchant un grand nombre de personnes, des équipes d'identification des victimes de catastrophes devraient être déployées pour faciliter un mécanisme transfrontalier standardisé d'identification des victimes. L'Assemblée recommande aux États membres de recenser les domaines dans lesquels des ressources peuvent être mutualisées et partagées pour traiter les aspects les plus essentiels d'une telle coopération transfrontalière. L'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) peut apporter son soutien dans cette entreprise.

14. L'Assemblée met en garde contre les risques que pourrait poser la centralisation des données à caractère personnel et rappelle qu'il est important d'obtenir le consentement éclairé des personnes concernées dans la gestion de leurs informations à caractère personnel et de choisir une base juridique appropriée pour la gestion de ces informations. Toute convergence d'informations de ce type ne devrait être effectuée que si les entités indépendantes chargées de la protection des données dans les États membres, et qui participent à ce regroupement de données, peuvent garantir un contrôle externe.

15. En ce qui concerne l'identification et le traitement des corps des personnes décédées, l'Assemblée souligne qu'il est absolument nécessaire d'allouer des ressources supplémentaires aux services de médecine légale et aux médecins légistes, et notamment qu'il est important de pouvoir disposer d'un espace suffisant dans les morgues en attendant l'autopsie, l'identification, l'inhumation ou le rapatriement.

16. L'Assemblée recommande aux procureurs d'autoriser systématiquement l'ouverture d'une enquête et l'autopsie des corps non identifiés afin de recueillir autant d'informations que possible dans le court laps de temps disponible, notamment les éléments d'identification secondaires, conformément aux normes internationales en matière de description et de conservation des données. Les données devraient être conservées dans un lieu de stockage dédié auquel les autorités policières peuvent accéder.

17. Dans le cas de décès potentiellement illégaux, l'Assemblée encourage les États membres à utiliser les normes internationales disponibles pour mener des enquêtes fiables, en particulier le [Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les décès résultant potentiellement d'actes illégaux \(2016\) – Version révisée du Manuel des Nations Unies sur la prévention des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et les moyens d'enquête sur ces exécutions](#).

**18.** Les États membres devraient harmoniser leur législation avec les normes juridiques permettant de décrire précisément les personnes décédées, comme le prévoit la [Recommandation n° R \(99\) 3](#) du Comité des Ministres relative à l'harmonisation des règles en matière d'autopsie médico-légale, et permettre le transfert de données biométriques dans le cadre de la recherche et de l'identification en pleine conformité avec la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe (STE n° 108), telle qu'amendée par le Protocole STCE n° 223 («Convention 108+»). Elle invite les États membres à faciliter l'échange de connaissances et de ressources médico-légales afin de permettre une forme d'identification dans les délais extrêmement courts induits pour mener de telles procédures.

**19.** L'Assemblée reconnaît qu'INTERPOL peut jouer un rôle de facilitateur dans ce processus d'harmonisation. Elle souligne l'importance cruciale de veiller à ce qu'un contrôle externe soit assuré par des organismes chargés de la protection des données dans chaque pays qui envisage de mettre en place ce type d'harmonisation et de traitement des données à caractère personnel.

**20.** En ce qui concerne la possibilité de centraliser les données *post mortem* et *ante mortem*, les normes les plus élevées de protection des données devraient être respectées lors de la coordination des ensembles de données déjà disponibles mais de manière fragmentée, conformément à la Convention 108+ et au Protocole du Minnesota. Une distinction claire devrait être établie entre les données destinées aux recherches humanitaires et celles utilisées à d'autres fins.

**21.** L'Assemblée encourage les pays qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la Convention 108+ et à utiliser cet instrument dans le contexte des personnes migrantes disparues ou décédées, conformément au paragraphe 30 de son rapport explicatif. Elle attire l'attention sur des instruments du Conseil de l'Europe tels que les [Clauses contractuelles types pour le transfert de données à caractère personnel de responsable de traitement à responsable de traitement](#) et les [Clauses contractuelles types pour le transfert de données à caractère personnel de responsable de traitement à sous-traitant](#) pour transférer des données à caractère personnel vers des pays qui ne sont pas parties à la Convention 108+ et dont la législation en matière de protection des données est inexiste ou n'assure pas un niveau de protection approprié.

**22.** L'Assemblée appelle les autorités nationales et régionales qui ont des responsabilités dans le domaine de la protection des données, des droits humains et des questions de migration à intensifier leurs échanges afin d'améliorer leur coordination, entre elles et avec les organisations internationales et des Nations Unies qui partagent une expertise reconnue en matière de compilation, d'échange et/ou de comparaison d'informations pertinentes. Ces organisations devraient inclure la Commission internationale des personnes disparues (CIPD), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), INTERPOL, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, les experts du Comité des disparitions forcées des Nations Unies et le Groupe de travail des Nations Unies sur les disparitions forcées ou involontaires. Dans la mesure du possible, les débats sur ces questions doivent donner la possibilité de s'exprimer aux personnes migrantes, aux familles des personnes disparues ou décédées et à la société civile.

**23.** L'Assemblée souhaiterait que le Conseil de l'Europe se voie attribuer un rôle significatif dans l'établissement de conditions de protection des données favorables à la mise en place de plateformes et de processus normalisés permettant le rapprochement des données provenant de collecteurs et de détenteurs de données agréés. L'Organisation pourrait également assurer leur interopérabilité. Ces activités peuvent aussi conduire à la création d'une base de données.

**24.** L'Assemblée appelle à une coopération régionale entre les procureurs de toute l'Europe sur la meilleure façon d'identifier et de partager les données sur les personnes migrantes disparues et les corps non identifiés.

**25.** Dans le cadre des actions susmentionnées, l'Assemblée recommande aux États membres :

**25.1** d'adopter une définition commune en s'inspirant de la définition standard du CICR sur les personnes disparues et qui s'applique également, selon le CICR, dans le contexte de la migration selon laquelle une personne portée disparue est « une personne dont la famille est sans nouvelles et/ou qui, selon des informations fiables, a disparu par suite d'un conflit armé (international ou non international) ou d'une autre situation de violence, ou de toute autre situation (notamment une catastrophe ou une migration) pouvant requérir l'intervention d'une institution neutre et indépendante »;

**25.2** de faciliter la délivrance de documents pertinents à la famille de la personne disparue (par exemple un certificat d'absence), lui permettant d'accéder à divers droits ou à des procédures de regroupement ou de réunification;

**25.3** de collaborer avec le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de contribuer à la coordination des procédures d'identification des victimes de catastrophes et à l'échange d'informations sur les bases de données d'INTERPOL consacrées à la recherche et à l'identification des personnes disparues;

**25.4** de désigner des correspondants nationaux pour les personnes migrantes disparues, qui serviront de point de contact désigné pour les demandes d'autres autorités nationales ou de leurs représentants dans le cadre des activités de coordination transnationale; les États membres qui ont déjà désigné des correspondants nationaux pour les personnes migrantes disparues peuvent partager leur expérience dans le cadre du réseau de correspondants sur les migrations coordonné par le Représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés;

**25.5** d'accélérer le traitement des demandes de visa de courte durée déposées par les familles des personnes migrantes disparues, réfugiées et demandeuses d'asile, afin de faciliter les processus d'identification et d'apporter un soutien aux familles durant les procédures engagées, y compris les rapatriements;

**25.6** de revoir leur législation afin d'améliorer et d'harmoniser les processus nationaux d'enregistrement et de gestion des cas de personnes migrantes disparues et de restes humains non identifiés, notamment en ce qui concerne les lacunes du cadre médico-légal et la question du partage des données européennes et internationales conformément aux normes et standards internationaux en matière de protection des données;

**25.7** de veiller à ce que les tombes soient individualisées, clairement identifiables et marquées de manière permanente, nominalement ou numériquement, avec des codes uniques, et enregistrées, et de s'assurer que tout est fait pour respecter les croyances religieuses et spirituelles des personnes décédées lorsqu'elles sont connues, conformément au droit à la liberté de religion et de conviction protégé par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme;

**25.8** de ratifier et de mettre en œuvre la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.



Each year, thousands of people go missing during their migration journeys. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) has emphasised the urgent need for a human rights based and co-ordinated policy response to address this issue across Council of Europe member States. This guide provides national parliamentarians with practical tools to prevent and address disappearances in the context of migration through public policy.

Chaque année, des milliers de personnes disparaissent au cours de leur parcours migratoire. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a souligné l'urgence d'une réponse politique coordonnée et fondée sur les droits humains pour répondre à cette problématique dans les États membres du Conseil de l'Europe. Ce guide fournit aux parlementaires nationaux des outils pratiques pour prévenir et gérer les disparitions dans le contexte de la migration par le biais de politiques publiques.

PREMS 135625

**www.coe.int**

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 46 member states, including all members of the European Union. All Council of Europe member states have signed up to the European Convention on Human Rights, a treaty designed to protect human rights, democracy and the rule of law. The European Court of Human Rights oversees the implementation of the Convention in the member states.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.