REFUGEE LAW INITIATIVE
SCHOOL OF ADVANCED STUDY
UNIVERSITY OF LONDON

Analyse des Objectifs du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières – version française

rli.sas.ac.uk

REFUGEE LAW INITIATIVE

School of Advanced Study | University of London

Senate House, Malet Street, London WC1E 7HU, UK

Email: RLI@sas.ac.uk

Telephone: +44 (0)20 7862 8668

GLOBAL COMPACT FOR MIGRATION

En collaboration avec Refugee Law Initiative (RLI) (School of Advanced Study, Université de Londres), la **Plateforme national Protection Migrants** (PNPM) a diffusé entre octobre 2018 et janvier 2019, des articles d'analyse sur le Pacte des Nations Unies pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Le RLI a publié ses articles en Anglais, alors que la PNPM les traduit en français afin de les rendre accessibles aux organisations marocaines. Ces articles sont publiés dans un livre disponible sur le site de la PNPM. La traduction et la révision de ces articles ont été réalisées par Charlotte Naab, Jeanne Rowold et Roxane Boniou (Cliniciennes de la **Clinique Juridique Hijra**). La coordination de la traduction et publication a été assurée par Younous Arbaoui (Responsable du Plaidoyer & Coordination de la PNPM). Les articles originaux sont disponibles sur la page du Refugee Law Initiative Blog on Refugee Law and Forced Migration (https://rli.blogs.sas.ac.uk). Ces articles sont publiés sous forme de livre disponible en document PDF sur le site du RLI. Une version arabe des articles sera publiée prochainement sur le site de la Clinique Juridique Hijra.

Hijra

CLINIQUE JURIDIQUE HIJRA

جمعية المصحة القانونية هجرة

PNPM

Plateforme Nationale

Protection Migrants

Table de Matières

Introduction des rédacteurs 5

Objectif 1: Recueillir et utiliser des données précises et désagrégées comme base pour des politiques fondées sur des preuves 7

Objectif 2: Lutter contre les facteurs négatifs et les problèmes structurels qui poussent des personnes à quitter leur pays d'origine 11

Objectif 3: Fournir des informations précises et opportunes à toutes les étapes de la migration 16

Objectif 4: S'assurer que tous les migrants ont une preuve d'identité légale et une documentation adéquate 20

Objectif 5: Faire en sorte que les filières de migration régulière soient accessibles et plus souples 24

Objectif 6: Faciliter un recrutement juste et éthique et des conditions de sauvegarde garantissant un travail décent 27

Objectif 7: Traiter et réduire les vulnérabilités de la migration 30

Objectif 8: Sauver des vies et mettre en place des efforts internationaux coordonnés contre les migrants disparus 33

Objectif 9: Renforcer l'action transnationale face au trafic de migrants 37

Objectif 10: Prévenir, combattre et éliminer la traite de personnes dans le cadre des migrations internationales 41

Objectif 11: Gérer les frontières de manière intégrée, sécurisée et coordonnée 43

Objectif 12: Veiller à l'invariabilité et à la prévisibilité des procédures migratoires pour assurer des contrôles, des évaluations et une orientation appropriés 46

Objectif 13: Utiliser la détention de l'immigration uniquement en dernier recours et chercher des alternatives 50

Objectif 14: Améliorer la protection, l'assistance et la coopération consulaires tout au long du cycle de la migration 53

Objectif 15: Fournir aux migrants un accès aux services de base 57

Objectif 16: Donner aux migrants et aux sociétés les moyens de réaliser la pleine inclusion et la cohésion sociale 60

Objectif 17: Éliminer toutes les formes de discrimination et promouvoir un discours public fondé sur des faits pour façonner les perceptions de la migration 64

Objectif 18: Investir dans le développement des compétences et faciliter la reconnaissance mutuelle des aptitudes, des qualifications et des compétences 68

Objectif 19: Créer les conditions permettant aux migrants et aux diasporas de contribuer pleinement au développement durable dans tous les pays 71

Objectif 20: Promouvoir un transfert de fonds plus rapide, plus sûr et moins coûteux et favoriser l'inclusion financière des migrants 76

Objectif 21: Coopérer pour faciliter le retour et la réadmission dans un lieu sûr et digne, ainsi que pour la réintégration durable 80

Objectif 22: Établir des mécanismes pour la transférabilité des droits à la sécurité sociale et des avantages acquis 84

Objectif 23: Renforcer la coopération internationale et les partenariats mondiaux pour une migration sûre, ordonnée et régulière 87

Implémentation, suivi et révision 90

Introduction des rédacteurs

La Déclaration de New York sur les réfugiés et les migrants, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 septembre 2016, a lancé un processus en vue de la conclusion de deux pactes : le Pacte mondial pour les réfugiés (GCR) et le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (Pacte). Les Pactes sont des accords non contraignants qui énoncent un ensemble de principes, d'objectifs et de partenariats pour la gouvernance des réfugiés et des migrations. Ce commentaire portera sur le Pacte mondial sur les migrations, premier accord intergouvernemental sur les migrations, négocié sous les auspices des Nations Unies.

Avec un certain nombre d'universitaires et de praticiens, nous avons partagé des réflexions initiales sur l'Avant-projet du Pacte mondial pour les migrations (5 février 2018) dans un document provisoire intitulé « Premières perspectives sur l'Avant-projet » de février 2018. Depuis lors, le projet a été modifié à plusieurs reprises au cours des négociations intergouvernementales (« Avant-projet Plus » du 5 mars 2018, Révision 1 du 26 mars 2018, Révision 2 du 28 mai 2018, Révision 3 du 29 juin 2018 et le projet final qui en a résulté du 11 juillet 2018).

Dans ce commentaire, nous fournirons une analyse détaillée du document final, le « résultat du Pacte mondial pour une migration sûre, ordonnée et régulière négocié au niveau intergouvernemental » (13 juillet 2018), soumis pour adoption à la Conférence intergouvernementale d'adoption du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (prévu du 10 au 11 décembre 2018 à Marrakech, au Maroc). Chaque objectif du Pacte mondial pour les migrations sera examiné en fonction des obligations en matière de droits de l'homme et des pratiques des États. Les contributeurs fourniront une évaluation critique de chacun des objectifs du Pacte, mettront l'accent sur les changements importants intervenus au cours des négociations et souligneront les aspirations futures.

Les commentaires visent à fournir aux chercheurs, aux praticiens et aux décideurs politiques des analyses de fond accessibles dans la perspective de l'adoption du Pacte mondial pour les migrations, fin 2018. Cela est particulièrement important compte tenu des retraits, chargés politiquement, du soutien du Pacte, à savoir les États-Unis en décembre 2017 et la Hongrie en juillet 2018. Les commentaires seront postés sur ce blog au cours des prochaines semaines, objectif par objectif.

Le Pacte mondial pour une migration sûre, ordonnée et régulière

Objectifs

1. Recueillir et utiliser des données précises et désagrégées comme base de politiques fondées sur des preuves
2. Réduire au minimum les facteurs structurels et défavorables poussant les personnes à quitter leur pays d'origine
3. Fournir des informations précises et opportunes à toutes les étapes de la migration
4. S'assurer que tous les migrants ont une preuve d'identité légale et une documentation adéquate
5. Améliorer la disponibilité et la flexibilité des voies migratoires pour une migration régulière
6. Faciliter un recrutement juste et éthique et des conditions garantissant un travail décent
7. Aborder et réduire les vulnérabilités de la migration
8. Sauver des vies et assurer des efforts internationaux coordonnés pour les migrants disparus

9. Renforcer la réponse transnationale au trafic de migrants
10. Prévenir, combattre et éliminer la traite des personnes dans le contexte des migrations internationales
11. Gérer les frontières de manière intégrée, sécurisée et coordonnée
12. Renforcer la certitude et la prévisibilité des procédures de migration pour un dépistage, une évaluation et une orientation appropriés
13. Utiliser la rétention de migrants uniquement en dernier recours et chercher des alternatives
14. Renforcer la protection, l'assistance et la coopération consulaires tout au long du cycle de la migration
15. Fournir aux migrants un accès aux services de base
16. Donner aux migrants et aux sociétés les moyens de réaliser une inclusion et une cohésion sociale complète
17. Eliminer toutes les formes de discrimination et promouvoir un discours public fondé sur des preuves pour façonner les perceptions sur la migration
18. Investir dans le développement des compétences et faciliter la reconnaissance mutuelle des aptitudes, des qualifications et des capacités
19. Créer les conditions permettant aux migrants et aux diasporas de contribuer pleinement au développement durable dans tous les pays
20. Promouvoir un transfert de fonds plus rapide, plus sûr et moins coûteux et favoriser l'inclusion financière des migrants
21. Coopérer pour faciliter le retour et la réadmission dans un lieu sûr et digne, ainsi qu'une réintégration durable
22. Etablir des mécanismes pour assurer la conservation et la propagation des droits à la sécurité sociale et des avantages gagnés
23. Renforcer la coopération internationale et les partenariats mondiaux pour une migration sûre, ordonnée et régulière.

Article original : Guild, E. and Basaran, T. (2018). *GCM Commentary: Editors' Introduction*, Refugee Law Initiative Blog. Disponible sur : https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/09/17/gcm-commentary-editors-introduction/ [Accessed 13 Oct. 2018].

Objectif 1: Recueillir et utiliser des données précises et désagrégées comme base pour des politiques fondées sur des preuves

Article 17

1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.

2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

Article 26

Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Introduction

La Déclaration de New York, qui appelait à la négociation de deux pactes, l'un sur les migrants et l'autre sur les réfugiés, indiquait clairement et sans ambiguïté que les pactes devaient refléter et améliorer l'état actuel du droit international des droits humains. Cet engagement est fidèlement repris dans le projet final du Pacte dans la section Unité de finalité, paragraphe 15 : « Le Pacte mondial est fondé sur le droit international des droits humains et défend les principes de non-régression et de non-discrimination… Nous réaffirmons également l'engagement d'éliminer toutes les formes de discrimination, y compris le racisme, la xénophobie et l'intolérance à l'égard des migrants et de leurs familles. "

Dans ce commentaire, j'examinerai le contenu de l'Objectif 1 (paragraphe 17) : collecter et utiliser des données précises et désagrégées comme base pour l'élaboration de politiques fondées sur des preuves. Je commencerai par décrire la portée et le contenu de l'engagement dans le projet final du 11 juillet 2018. Ce faisant, je soulignerai les quelques changements introduits depuis le dernier projet du 28 mai 2018. Ensuite, j'examinerai l'aspect où les obligations en matière de droits humains exigent une attention particulière dans la réalisation de l'objectif.

La portée et le contenu

Cet engagement consiste à renforcer la base de données mondiale sur les migrations internationales en améliorant et en investissant dans la collecte, l'analyse et la diffusion de données précises, fiables et comparables, décomposées par le sexe, l'âge, le statut migratoire et d'autres caractéristiques pertinentes dans le contexte national. La référence aux contextes nationaux est un nouvel ajout depuis le projet du 28 mai. Cet engagement doit être réalisé dans le respect du droit à la vie privée en vertu du droit international des droits humains et en protégeant les données personnelles. La référence expresse au droit à la vie privée est la bienvenue. Cela engage clairement l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-dessus) dans toutes les actions visant à mettre en œuvre l'objectif. [Article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) : 1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation. 2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou atteintes.] Cependant, il aurait également été utile d'inclure une référence expresse à l'article 26 du PIDCP, en particulier pour clarifier le champ d'action des États en matière de subdivision des données sur la base d'autres caractéristiques pertinentes dans les contextes nationaux (italique ajouté par l'auteur). [Article 26 du PIDCP : Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi interdit toute discrimination et garantit à toutes les personnes

une protection égale et efficace contre toute discrimination pour des motifs tels que la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la propriété, la naissance ou le mariage ou d'autres statuts.] Le problème ici est que la référence aux « contextes nationaux » ne doit jamais être instrumentalisée pour justifier la collecte de données personnelles sensibles (race, ethnie, religion, etc.) sur des migrants à des fins contraires à l'article 26 du PIDCP.

Il y a trop d'exemples effroyables dans l'histoire récente de persécution de minorités ethniques et religieuses par des États, qui justifient leurs actes par le fait que ces minorités sont en réalité des migrants qui ne devraient absolument pas se trouver dans le pays (par exemple, Rwanda 1994, États successeurs de la précédente Yougoslavie 1994, Myanmar 2017). Le « contexte national » du MCG ne doit jamais être utilisé pour justifier l'extraction de données aux fins d'une expulsion collective.

L'Objectif engage les États à utiliser les données collectées pour la recherche et à guider l'élaboration de politiques reposant sur des preuves et un discours public bien informé. Il vise également à permettre un suivi et une évaluation efficaces de la mise en œuvre des engagements dans le temps. Afin de concrétiser cet engagement, l'objectif définit des actions dans lesquelles les États peuvent puiser.

Celles-ci sont :

- Une stratégie globale visant à améliorer les données sur la migration aux niveaux local, national, régional et mondial, conformément à la Commission de statistiques des Nations Unies.
- Améliorer la comparabilité internationale des statistiques sur la migration en appliquant des définitions communes ;
- Renforcer les capacités nationales en matière de collecte de données, combler les lacunes et évaluer les principales tendances en matière de migrations ;
- Utiliser les données sur les effets et les avantages de la migration et les contributions des migrants et des diasporas ;
- Soutenir la collaboration entre les bases de données et les dépositaires mondiaux et régionaux ;
- Soutenir les centres régionaux de recherche et de formation sur la migration afin de maximiser la valeur des données subdivisées ;
- Améliorer la collecte de données nationales en intégrant les questions liées à la migration dans les recensements nationaux ;
- Mener des enquêtes auprès des ménages, de la population active et autres pour recueillir des informations sur l'intégration sociale et économique des migrants ;
- Renforcer la collaboration entre les organes de l'État responsables des données sur la migration, notamment les archives frontalières, les visas, les permis de séjour, les registres de population et autres sources pertinentes ;
- Élaborer des profils de migration spécifiques à chaque pays ;
- Étudier l'interdépendance entre la migration et les trois dimensions du développement durable.

Toutes ces actions sont susceptibles d'aider l'objectif consistant à faire respecter et à appliquer tous les droits humains aux migrants auxquels ils ont droit. Toutefois, un certain nombre de ces points sont ambigus et, selon leur mise en œuvre, pourraient avoir l'effet inverse : la violation des droits humains des migrants.

L'avenir

Les dangers à éviter sont les suivants :

- Impliquer tous les niveaux de gouvernance, locale, nationale et régionale, dans la collecte de données sur la migration peut créer ou renforcer le statut migratoire en tant que caractéristique déterminante des individus pour l'accès aux biens et aux services. Cela peut avoir pour effet de réduire l'accès des migrants aux services de base que le MCG s'engage à garantir dans l'objectif 15. Permettre que le statut migratoire soit une caractéristique déterminante de toute population peut entraîner une discrimination incompatible avec l'article 26 du PIDCP.
- L'utilisation des données concernant les contributions des migrants aux États est tout aussi ambiguë. L'idée que les migrants doivent justifier leur présence dans leur pays d'accueil sur la base de leur contribution est problématique. Bien que l'on puisse avancer qu'il est pertinent pour l'admission (et uniquement l'admission, pas la résidence ou le séjour une fois qu'ils payent des taxes, etc.) des travailleurs migrants, ce n'est pas le cas des autres migrants, tels que les membres de la famille, réfugiés, étudiants, etc. Selon sa mise en œuvre, il peut être contraire au droit à la non-discrimination qui garantit le respect des droits humains. Tous les membres d'une société, qu'ils soient migrants ou citoyens (sachant que de nombreux migrants seront, selon l'expression de Motomura, citoyens en attente, des personnes qui deviendront probablement citoyens à un moment ou à un autre) ont droit à l'égalité de traitement. Toute différence de traitement doit être justifiée par des motifs compatibles avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'idée que les migrants devraient être meilleurs que les citoyens, plus assidus, travailleurs, éduqués, etc. donne l'impression que le droit à l'égalité ne leur est pas applicable, ce qui est faux en droit international des droits humains.
- La collaboration entre bases de données au niveau international peut être très utile pour obtenir une meilleure image de la migration. Mais il ne faut pas l'utiliser pour obtenir une meilleure image des migrants, car cela est contraire à leur droit individuel à la vie privée (article 17 du PIDCP). L'un des développements les plus insidieux parmi certains États est l'introduction de l'interopérabilité entre leurs bases de données nationales et régionales contenant des informations sur les migrants. Cela permet aux représentants de l'État de rechercher dans plusieurs bases de données à travers le monde, non seulement en ce qui concerne une personne en particulier, mais également sur la base de profils. La vie privée, qui inclut les données personnelles, est protégée par le droit international des droits humains. Toute ingérence de l'État constitue une exception au droit à la vie privée et doit être justifiée par des motifs limités énoncés dans la loi. L'appel du Pacte à la collaboration entre bases de données doit être mis en œuvre de manière à ce que cette collaboration se limite à la migration et exclue le partage de données sur les migrants individuels eux-mêmes.
- Inclure les questions liées à la migration dans les recensements et la conduite d'enquêtes sur l'intégration sociale et économique des migrants peut également constituer une arme à double tranchant. La quantité d'informations détaillées que le Pacte recommande de recueillir lors des recensements est surprenante. Les détails sur les lieux de naissance des grands-parents semblent plutôt lointains et l'intérêt objectif et justifié atteint grâce à la collecte de telles données n'est pas clair. Si de telles données étaient utilisées pour mettre en œuvre une législation établissant des distinctions entre le statut d'immigration et le lieu d'origine des grands-parents, il serait difficile de défendre une telle législation contre toute

contestation fondée sur une discrimination arbitraire. De même, la définition de l'intégration sociale et économique est plutôt ambiguë. Comme on l'a vu dans un certain nombre d'Etats européens tels que les Pays-Bas, le concept d'intégration sociale des migrants a été utilisé pour introduire des tests « d'intégration » de plus en plus difficiles pour les migrants même après l'acquisition de leur résidence permanente. Les conséquences d'un échec aux tests sont la précarité des droits de résidence et de travail et le retrait des avantages sociaux. Ce concept et cette application de l'intégration sociale nuisent aux migrants et à leurs familles. Cela peut être incompatible avec le droit humain à la dignité.

- La collaboration entre les organismes publics responsables de certains aspects de la migration, tels que les enregistrements aux frontières, les visas, etc., risque évidemment de porter atteinte au droit à la vie privée des migrants. La mise en œuvre doit faire l'objet d'une surveillance attentive afin de garantir que toutes les données soient anonymisées de manière à ce que l'anonymisation ne puisse pas être inversée lorsque les données sont partagées entre des organismes.
- Les profils de migration ne sont pas sans ambiguïté. Certaines organisations internationales ont élaboré des profils pour les pays cherchant à indiquer si les citoyens de ce pays "sont" susceptibles de migrer (régulièrement ou irrégulièrement). Cependant, de tels problèmes et leur fiabilité posent des problèmes importants. Cela peut avoir pour effet de stigmatiser les ressortissants de certains pays sur la base des modèles de migration de certains de leurs concitoyens. C'est cet aspect des interdictions de voyager imposées par les États-Unis en 2017-2018 à l'encontre de pays sélectionnés qui a suscité le plus de controverse au sein de la communauté internationale. C'est une forme de punition collective de tous les citoyens sur la base des actions de certains de leurs concitoyens.
- La recherche sur les migrations et le développement durable est un excellent objectif qui soulève peu de problèmes quant au respect des droits humains.

L'objectif 1 du Pacte est resté assez stable au cours des négociations. Certains ajouts ont été apportés, notamment la protection et la défense des droits humains. Le résultat final offre de réelles possibilités d'améliorer l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles, ce qui est un excellent objectif dans ce domaine. Cependant, les États doivent faire très attention lors de la mise en œuvre de cet objectif afin qu'il ne devienne pas une justification pour l'ingérence arbitraire dans les données personnelles des migrants ou pour la discrimination interdite à l'égard de migrants individuels. De même, il ne doit pas devenir un outil d'identification et de persécution des personnes sur la base de leur statut migratoire ou de leurs antécédents.

Tous les États, mais en particulier ceux qui persécutent traditionnellement leurs minorités ethniques (en particulier lorsqu'ils sont associés à la stigmatisation de ces minorités en tant que "migrants"), doivent surveiller les actions de leurs organes et organismes avec un contrôle minutieux afin de garantir que la mise en œuvre du Pacte n'est pas l'objet d'abus pour justifier l'ouverture de la session sur des données personnelles de migrants, en dépit de l'obligation des droits humains de protéger la vie privée et d'éliminer la discrimination.

Article original : Guild, E. and Basaran, T. (2018). *GCM Commentary: Objective 1: Collect and utilize accurate and disaggregated data as a basis for evidence-based policies*, Refugee Law Initiative Blog. Disponible sur : https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/09/20/gcm-commentary-objective-1-collect-and-utilize-accurate-and-disaggregated-data-as-a-basis-for-evidence-based-policies/ [Accessed 14 Oct. 2018].

Objectif 2: Lutter contre les facteurs négatifs et les problèmes structurels qui poussent des personnes à quitter leur pays d'origine

> **Article 11 (1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels :** *Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris de la nourriture, des vêtements et un logement suffisants, et à l'amélioration continue des conditions de vie. Les États parties prendront les mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit, reconnaissant à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale fondée sur le libre consentement.*

> **Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 12 (2) :** *Toute personne est libre de quitter tout pays, y compris le sien.*

Introduction

L'Objectif 2 du Pacte mondial pour une migration sûre, ordonnée et régulière s'appuie sur l'engagement pris par les États dans la Déclaration de New York de s'attaquer aux facteurs de migration et aux facteurs structurels qui créent ou exacerbent les grands mouvements de population. L'objectif déclaré est la minimisation de la migration irrégulière, les facteurs dits « défavorables » étant considérés comme propices à pousser les individus et les communautés à quitter leur pays d'origine par nécessité plutôt que par choix. La Déclaration de New York a expliqué comment le sous-développement alimentait le désespoir et les environnements en détérioration, notamment en raison de conditions politiques, socio-économiques et environnementales turbulentes, qui obligent les populations à se déplacer pour survivre. Ces situations, dans lesquelles les individus sont poussés à se déplacer parce que leur revenu en dépend, sont reconnues comme indésirables dans les deux instruments.

Par conséquent, l'Objectif 2 spécifie douze actions sur lesquelles les États doivent s'appuyer pour concrétiser leur engagement à traiter et à réduire au minimum ces facteurs de migration et facteurs structurels défavorables. Les douze actions sont classées en deux ensembles, dont sept visent explicitement le sous-développement et mettent l'accent sur l'importance du développement durable. D'une manière générale, ils sont axés sur :

La nécessité de promouvoir les initiatives et accords de développement ; investir dans des programmes qui respectent les engagements qui y sont énoncés ; mettre au point des mécanismes permettant de surveiller et d'anticiper les risques ou les menaces qui contribuent aux mouvements migratoires ; investir dans le développement durable et le développement du capital humain ; renforcer la collaboration entre les acteurs humanitaires et ceux du développement ; et prendre en compte les migrants dans les réponses d'urgence nationales. Les cinq actions restantes concernent exclusivement les mesures à prendre par les États en ce qui concerne les catastrophes naturelles, les effets néfastes du changement climatique et la dégradation de l'environnement, de manière à minimiser les effets perturbateurs que ces événements ont sur la vie des individus. Ils appellent les États à renforcer les analyses et le partage d'informations communs, à élaborer des stratégies d'adaptation et de résilience aux changements environnementaux, à intégrer les considérations de déplacement lors de la préparation aux interventions en cas de catastrophe, à élaborer des approches permettant de remédier aux vulnérabilités des personnes touchées par les catastrophes et à faire face aux mouvements migratoires dans les contextes de catastrophes naturelles.

Comparaison et changements significatifs

Au cours des négociations, le texte de l'Objectif 2 n'a pas fait l'objet d'une controverse réservée à d'autres parties du Pacte, ce qui a abouti à un projet final assorti de modifications limitées au libellé proposé dans l'Avant-projet, au-delà de la réorganisation et de la classification des paragraphes. Dans cet article, je me

réfère aux plus importants de ces changements, en plus de la compréhension quelque peu problématique des facteurs de migration qui semble éclairer le texte de l'Objectif 2 et soulève la question de savoir si les aspirations élevées qui y sont exprimées resteront uniquement de la rhétorique.

Les changements apportés servent à mieux intégrer le Pacte dans le cadre d'autres instruments internationaux destinés à résoudre les problèmes de développement et d'environnement. Parmi ceux-ci, il convient de citer l'inclusion de la référence à l'Agenda 2030 de développement, dans le texte introductif du paragraphe 18, les États s'engageant à veiller à sa « mise en œuvre intégrale et dans les temps ». Alors que l'importance de promouvoir la mise en œuvre de l'Agenda 2030 avait déjà été soulignée dans l'Avant-projet, sa mise en œuvre intégrale devient maintenant un engagement qui encadre le reste des actions relevant de l'Objectif 2. Ce faisant, le Pacte précise le rôle joué par les facteurs socio-économiques et les conditions environnementales dans la décision des migrants de quitter leur pays, en soulignant que le succès et l'impact du Pacte pour faciliter une migration sûre, ordonnée et régulière dépendent du respect des engagements déjà pris par la communauté internationale.

Outre l'Agenda 2030, l'engagement de faire référence aux cadres existants - en particulier le Programme d'action d'Addis-Abeba relatif au financement du développement, le Programme de l'Initiative de Nansen pour la protection des personnes déplacées transfrontalières dans le contexte des catastrophes et du changement climatique et son suivi, la Plateforme sur les déplacements en cas de catastrophe, les Lignes directrices pour la protection des migrants dans les pays en conflit ou les catastrophes naturelles, l'Accord de Paris, et le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 - ancre le Pacte dans les initiatives existantes au niveau international. Cela montre bien qu'en plus de sa nature non contraignante, les États ne contractent pas de nouvelles obligations dans le cadre du mécanisme, mais consolident leurs obligations existantes, ce qui contredit les arguments politiques actuellement employés pour dissuader les États de l'adopter. En fait, malgré les craintes d'un certain nombre d'États au sujet de l'imposition perçue d'obligations supplémentaires, bien plus qu'une charte des droits des migrants, le Pacte montre clairement que les « intérêts des États sont également au centre des préoccupations ».

Le sous-développement en tant que facteur défavorable de la migration

On pourrait soutenir que l'un des principaux changements a été l'adoucissement du langage utilisé dans l'Objectif 2. Il est désormais uniquement demandé aux États de « s'inspirer » des actions identifiées au paragraphe 18, c'est-à-dire les mêmes actions que celles considérées à l'origine comme « instrumentales » dans la réalisation des Objectifs. L'engagement de faire de la migration un choix et non une nécessité. Toutefois, cela est compensé par la modification du paragraphe traitant de l'investissement dans les programmes visant à mettre en œuvre les objectifs de développement durable. Initialement, l'investissement prévu visait à réduire au minimum les facteurs de migration défavorables et structurels, mais il appelle maintenant à leur élimination. De plus, les programmes souhaités appelaient initialement « à la réduction de la pauvreté », alors qu'ils appellent maintenant à « l'élimination de la pauvreté », reconnaissent l'importance d'une « croissance économique inclusive » et mentionnent expressément le rôle de la sécurité alimentaire, de la santé et de l'assainissement, contrairement aux versions précédentes. La référence supplémentaire à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes et des filles est la bienvenue. Compte tenu de la féminisation de la pauvreté et de l'omniprésence de l'inégalité entre les sexes, cela va dans le sens de la volonté d'améliorer la situation des Etats « les plus en retard de développement d'abord » (paragraphe 18 (a)).

Ceci étant dit, une omission flagrante du Pacte est l'absence de définition de ce que l'on entend par « facteurs défavorables et facteurs structurels » à traiter dans l'Objectif 2, termes qui ont suscité un débat considérable dans les travaux scientifiques. Ce que le Pacte identifie le plus comme ce qu'il cherche à résoudre est par inférence, comme lorsqu'il fournit une liste exhaustive de programmes qui contribueraient grandement à la réalisation des engagements des États en matière de développement durable. Ces initiatives incluraient celles axées sur

> l'élimination de la pauvreté, la sécurité alimentaire, la santé et l'assainissement, l'éducation, la croissance économique inclusive, les infrastructures, le développement urbain et rural, la création d'emplois, le travail décent, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et des filles, la résilience et les catastrophes réduction des risques, l'atténuation des effets du changement climatique et l'adaptation à ces changements, la prise en compte des conséquences socio-économiques de toutes les formes de violence, de la non-discrimination, de l'état de droit et de la bonne gouvernance, de l'accès à la justice et de la protection des droits de l'homme (paragraphe 18 (b)).

Le libellé utilisé clarifie le rôle joué par le sous-développement et les violations des droits de l'homme pour obliger les gens à quitter leur pays en indiquant qu'ils font partie des « facteurs défavorables et des facteurs structurels » à l'origine du mouvement de masse. Comme cela a été noté par ailleurs, une identification plus solide de ces facteurs défavorables et structurels aurait été la bienvenue, de même qu'une description plus claire de la relation entre migration et développement. L'absence de définition contraste avec la Déclaration de New York, qui reconnaissait les raisons multiples et souvent complexes qui poussent les gens à se déplacer, précisant que "la pauvreté, le sous-développement, le manque d'opportunités, la mauvaise gouvernance et les facteurs environnementaux" sont des facteurs déterminants de la migration et du rôle joué par violations des droits de l'homme dans le cadre des migrations internationales (annexe II, paragraphe 7).

Cependant, c'est ici qu'il convient d'interroger la logique de développement croissant visant à réduire la migration. L'Objectif 2 est apparemment fondé sur l'hypothèse selon laquelle des conditions politiques, économiques, sociales et environnementales plus favorables permettraient aux populations de mener une vie paisible, productive et durable dans leur propre pays, ce qui entraînerait une réduction de la migration. Si le développement et le respect, la promotion et la réalisation des droits sont certes des aspirations louables aux États et qui amélioreront considérablement la vie de nombreuses personnes, il n'a pas été corroboré par l'amélioration des conditions de vie. Il a été démontré que le développement entraînait des niveaux d'émigration plus élevés, du moins à court et à moyen terme. Flahaux et De Haas ont analysé les migrations africaines pour montrer à quel point le « développement » dans les pays pauvres […] est généralement associé à des niveaux croissants plutôt que décroissants de mobilité et de migration ». En effet, concevoir le développement et les migrations de manière linéaire, où le sous-développement alimente les migrations et les minimise, tend à négliger l'humanité du migrant, en tant que personne avec des espoirs, des peurs et des rêves uniques, pouvant inclure des « aspirations » pour migrer pour des raisons qui vont au-delà de l'amélioration de leurs conditions socio-économiques. Bien sûr, conformément au « cadre des aspirations-capacités » de De Haas, la réalisation de ces aspirations va de pair avec la capacité de le faire, ce qui inclut un revenu suffisant, étant donné que le processus de migration tend à être coûteux.

L'Objectif 2 fait allusion aux aspirations, avec l'inclusion dans le texte introductif du paragraphe 18 d'un engagement que des conditions sont mises en place pour que les personnes « puissent réaliser leurs aspirations personnelles ». De plus, l'Objectif 2 vise prétendument à réduire au minimum la « migration irrégulière » et non la totalité de la migration. Néanmoins, en l'absence d'une définition précise de ce que l'on entend par « migration irrégulière » aux fins du Pacte, malgré les appels lancés tout au long des négociations en ce sens, la teneur des actions décrites au paragraphe 18 indique une volonté de réduire la migration en général. Par exemple, comme cela a été noté ailleurs, contrairement à la déclaration liminaire reconnaissant que la migration peut apporter des avantages à tous, l'Objectif 2 est axé sur la lutte contre les facteurs de migration exclusivement dans les pays pauvres. L'approche des « causes profondes » préconisée dans la Déclaration de New York (paragraphe 30) fait de la migration un problème qu'il faut endiguer au lieu de reconnaître les possibilités qu'elle peut offrir. Ainsi, au paragraphe 18 (d), nous voyons un changement dans le fait que les États sont appelés à investir dans le développement durable afin que les populations puissent améliorer leur vie et rencontrer leurs aspirations en vue de créer « des conditions propices permettant aux communautés et aux individus de tirer parti des opportunités offertes dans leurs propres pays ».

Facteurs environnementaux de la migration

Comme Aleinikoff et Martin l'ont noté, le Pacte est novateur en ce qu'il fait explicitement référence aux facteurs environnementaux de la migration. Il s'agit d'un effort collectif des États pour faire face au sort de certains de ceux qui ont été déracinés pour des raisons extérieures au régime international de protection des réfugiés et pour lesquels il n'existe aucune perspective immédiate de retour.

Il convient de noter le changement apporté au paragraphe 18 (h), qui intègre désormais une dimension « Droits de l'Homme » dans le renforcement de l'analyse et du partage communs d'informations dans le contexte de la compréhension et de la planification des migrations liées au changement climatique. Les États sont appelés à assurer « le respect effectif, la protection et le plein exercice des droits fondamentaux de tous les migrants ». Un autre changement bienvenu introduit aux dernières étapes de la négociation est la référence au respect des droits dans l'assistance humanitaire fournie aux personnes touchées par des catastrophes naturelles soudaines ou à évolution lente.

Cependant, malgré l'inclusion des facteurs environnementaux et leur articulation dans le langage des droits, c'est aussi cet ensemble d'actions qui illustre le mieux la préoccupation des États en matière de confinement à l'intérieur des frontières nationales. Les actions décrites dans l'Objectif 2 ne spécifient pas les perspectives à long terme pour les migrants forcés de se déplacer à cause de problèmes environnementaux. Aucune interdiction de non-refoulement n'empêche leur retour dans les lieux où ils ont fui. Nous voyons plutôt comment l'action initiale appelant à « l'élaboration de plans de migration sur mesure […] comprenant une relocalisation temporaire et permanente prévue pour faciliter la migration en tant que stratégie d'adaptation » (Avant-projet, paragraphe 15 (j)) est supplantée par l'action visant à développer l'adaptation et des stratégies de résilience qui omettent toute référence à la délocalisation et précisent plutôt que « l'adaptation dans le pays d'origine est une priorité » (Projet final, paragraphe 15 (i)).

Cet accent mis sur l'adaptation dans le pays d'origine est exceptionnellement choquant, car il suit une liste de certaines réalités changeantes auxquelles les gens sont confrontés, notamment « la désertification, la dégradation des sols, la sécheresse et l'élévation du niveau de la mer ». Il n'est pas exagéré de voir comment ces situations pourraient donner lieu à des conditions de vie abominables qui pourraient constituer une violation des droits des personnes impliquées dans la mesure où elles excluent la capacité de vivre dignement. C'est le paragraphe 21 (g) de l'Objectif 5 qui offre un moyen par lequel les personnes touchées par « des catastrophes naturelles soudaines et d'autres situations précaires » peuvent trouver un moyen de se déplacer alors qu'un retour dans leur pays n'est pas possible. Néanmoins, comme il a été noté précédemment dans cette série, les dispositions qui garantissaient initialement les droits des migrants en vue de créer des voies de migration sûres et légales ont disparu du texte final ou sont devenues intentionnellement vagues.

Dans ce contexte, l'accent mis par le Pacte sur l'endiguement est mis en évidence, avec le changement suggéré au cours des négociations consistant à « utiliser des mesures de migration pratiques » lorsque l'adaptation dans le pays d'origine n'est pas réalisable, considérée comme allant trop loin, conduisant à la version finale reconnaissant l'adaptation dans le pays d'origine comme une priorité. De plus, étant donné que la grande majorité des migrants déplacés par des phénomènes environnementaux restent à l'intérieur des frontières nationales, l'omission du Pacte de faire référence aux mouvements internes résultant des conditions environnementales est également préoccupante.

Dans cette optique, l'absence de toute référence au droit humain de quitter son pays revêt une plus grande pertinence. La Déclaration universelle des Droits de l'Homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques précisent le droit de toute personne de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. Pourtant, l'absence de référence explicite au droit et à l'emploi du langage dans l'Objectif 2, qui donne la priorité au non-mouvement, dresse un tableau sombre dans lequel les droits individuels sont sacrifiés sous l'autel du contrôle des migrations.

L'avenir

En conclusion, il convient de saluer les efforts déployés par le Pacte pour améliorer les conditions socio-économiques des individus et des communautés et pour mieux se préparer aux effets dévastateurs du changement climatique et de la dégradation de l'environnement. Cependant, lorsqu'on évalue le succès potentiel des Objectifs du Pacte, il pourrait être utile de prêter attention aux mots d'Audre Lorde faisant référence aux aspects multidimensionnels de l'existence humaine. Son observation selon laquelle « il n'existe pas de luttes à enjeu unique, parce que nous ne vivons pas des vies qu'à un seul enjeu » résonne chez ceux pour qui le désir de migrer n'est pas réductible à un facteur unique ou à des facteurs se limitant à une amélioration des conditions socio-économiques.

Ainsi, dans le contexte du développement et des changements environnementaux, le succès de l'Objectif 2 consistant à faire de la migration un choix plutôt qu'une nécessité incombe aux États qui le réalisent dans l'esprit du principe de responsabilité partagée exposé dans sa vision et ses principes directeurs, tout en respectant les droits individuels du migrant en accord avec son humanité...

Article original : Busuttil, Nicolette (2018) *GCM Commentary: Objective 2: Minimize the adverse drivers and structural factors that compel people to leave their country of origin*. Disponible sur: https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/12/10/gcm-commentary-objective-2/ [Accessed 21 Déc. 2018]

Objectif 3: Fournir des informations précises et opportunes à toutes les étapes de la migration

> **Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966, art. 19 (2)** : *Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit inclut la liberté de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations et des idées de toutes sortes, quelles que soient leurs frontières, que ce soit oralement, par écrit ou sous forme imprimée, sous forme d'art ou par tout autre moyen de son choix.*

Introduction

Ce qui avait commencé comme un sujet modeste dans la Déclaration de New York sur les réfugiés et les migrants, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, constitue désormais un objectif à part entière dans le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières négocié au niveau intergouvernemental. Dans la Déclaration de New York du 19 septembre 2016, les États se sont engagés à "prendre des mesures pour informer les migrants des divers processus liés à leur arrivée et à leur séjour dans les pays de transit, de destination et de retour" (A / RES / 71/1, par. 42). L'objectif 3 de la version finale du Pacte, datée du 11 juillet 2018, fait avancer la déclaration de New York. Dans l'objectif 3 (paragraphe 19), les États s'engagent à redoubler d'efforts pour fournir des informations « pour et entre les États, les communautés et les migrants à tous les stades de la migration ». Le contenu est large, les informations doivent couvrir « les aspects liés à la migration » et doivent être « précises, opportunes, accessibles et transparentes ». Un autre volet de l'engagement est que les États « utilisent ces informations pour élaborer des politiques de migration offrant un degré élevé de prévisibilité et de sécurité pour tous les acteurs impliqués ».

Le Pacte énumère cinq actions clés pour atteindre l'objectif 3, qui peuvent être résumées comme suit : (a) lancer un site Web national sur les options de migration régulière ; (b) promouvoir la coopération et le dialogue sur l'échange d'informations sur les tendances liées à la migration ; (c) créer des points d'information le long des routes de migration ; (d) fournir aux arrivées des informations sur les droits et obligations ; et (e) promouvoir des campagnes d'information et de sensibilisation.

Dans le commentaire qui suit, je souligne quelques-uns des changements apportés par les États au texte de l'objectif 3 avant que celui-ci atteigne le projet final. Je passe ensuite à la promesse que l'Objectif fait pour l'avenir, ainsi que certains défis qui pourraient avoir une incidence sur la réalisation de son potentiel.

L'évolution

Lors de la négociation du Pacte, l'objectif 3 a subi plusieurs modifications. Pour commencer, le titre de l'objectif portait à l'origine sur la mise à disposition d'informations « adéquates », qui ont été modifiées pour devenir des informations « précises » dans la Révision 3. Le changement clarifie une norme en fonction de laquelle les informations doivent être évaluées ; moins vague que l'adéquation, le concept d'exactitude renvoie à la véracité ou à l'exactitude. La langue sonne avec les instruments internationaux existants. Par exemple, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990) demande aux États de prendre des mesures pour empêcher la diffusion d'informations "trompeuses" (art. 68 (1) a)). Convention n ° 97 de l'Organisation internationale du Travail sur les travailleurs migrants (révisée en 1949), qui s'engagent à fournir aux migrants des informations "précises" (art. 2). La formulation finale renforce donc la base pour travailler à la diffusion de l'information de bonne foi.

L'action (a) appelle au lancement d'un « site Web national centralisé et accessible au public afin de mettre à disposition des informations sur les options de migration habituelles ». Les sites Web nationaux doivent inclure des éléments tels que les lois sur l'immigration, les demandes de visa, les conditions de qualification, les possibilités de formation, ainsi que le coût et les conditions de vie. Les éléments de procédure de la liste illustrative de contenu de site Web ont été étendus à travers les révisions, avec l'insertion de sujets

tels que les frais et l'évaluation des diplômes. En revanche, les aspects socio-économiques des options de migration régulière ont été retenus de manière sélective. Bien qu'il soit toujours fait référence aux possibilités de formations et d'études, la référence aux possibilités d'emploi a été supprimée dans la révision 2. Parallèlement, la référence au coût et aux conditions de vie reste dans le projet final. Ce mélange sélectif de contenu procédural et socio-économique peut signifier que les sites Web nationaux présentent une incohérence de finalités qui pourrait en limiter l'utilisation par les utilisateurs.

L'action (b) relative à la promotion de la coopération et du dialogue dans l'échange d'informations a évolué pour intégrer certaines garanties juridiques. Dans la Révision 2, une phrase a été insérée pour préciser que l'action sera mise en œuvre « tout en maintenant le droit à la vie privée et en protégeant les données à caractère personnel ». L'insertion des droits à la vie privée et à la protection des données met au premier plan les domaines du droit impliqués dans la diffusion de l'information et souligne l'engagement de l'État à mettre en œuvre l'objectif 3 conformément à ses obligations en matière de données.

L'action (c) sur l'établissement de points d'information le long des routes migratoires a fait l'objet d'une révision continue. Initialement nommés « centres d'information », la révision 2 les a redéfinis en « points d'information ». Ce dernier terme implique une plus grande flexibilité, et donc une plus grande adaptabilité, dans leur configuration, ce qui est approprié étant donné que les routes migratoires changent. Les États doivent mettre à disposition un éventail d'informations sur ces points, notamment "sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales, une protection et une assistance appropriées, des options et des voies de migration régulière et des possibilités de retour". La principale modification apportée à la liste des informations concernait la protection. L'avant-projet faisait référence à la protection internationale et aux procédures d'asile qui, dans la Révision 1, étaient réduites à une protection internationale uniquement. Puis dans la Révision 2, il était écrit de manière plus verbeuse « accès à la protection et à l'assistance internationales ou humanitaires ». Enfin, il a été élargi à « protection et assistance appropriées » dans la Révision 3. Bien que le libellé final puisse affaiblir toute appréciation du lien inévitable entre migration et protection des réfugiés, il est également plus inclusif. Le libellé laisse de la place à la variété de protection qui existe pour les migrants, notamment le statut de réfugié dans les États parties à la Convention relative au statut des réfugiés (1951).

La fourniture aux migrants d'informations sur leurs droits et obligations en action (d) est devenue à la fois plus exigeante et moins exigeante au cours des négociations. D'une part, la description de l'information comme « ciblée, accessible et complète » dans l'avant-projet a été élaborée de manière à inclure les spécificités liées au genre et aux besoins des enfants, ajoutées respectivement aux Révisions 2 et 3. D'autre part, les exigences de l'action ont été réduites par la suppression, dans la révision 2, d'une requête en faveur de l'établissement de centres de conseil en personne et en ligne (bien que le renvoi à un conseil reste couvert dans l'action (c)). Les ajouts rendent les informations elles-mêmes plus spécifiques aux destinataires, tandis que la suppression facilite la mise en œuvre par les fournisseurs.

Pour finir, l'action (e) sur les campagnes d'information a été continuellement modifiée. Les campagnes d'information envisagées sont rapidement devenues non seulement multilingues (l'avant-projet), mais également sensibles au genre et fondées sur des preuves (Révision 1). Les échanges ont lieu autour du but des campagnes. L'Avant-projet avait pour objectif « d'informer les migrants potentiels des défis et des opportunités de la migration, y compris des risques et des dangers liés à la migration irrégulière effectuée par des trafiquants et des passeurs ». La Révision 2 indiquait ensuite que l'objectif était plutôt de « promouvoir une migration sûre, ordonnée et régulière, ainsi que de réduire l'incidence de la migration irrégulière ». À mi-chemin, la Révision 3 avait pour objectif « de promouvoir une migration sûre, ordonnée et régulière, ainsi que de mettre en évidence les risques associés à une migration irrégulière et peu sûre ». La réduction des références aux risques, aux dangers, au trafic et à la contrebande signifie que le texte est moins fortement orienté vers la limitation de la migration irrégulière. Il y a donc davantage de marge de manœuvre pour suivre des trajectoires migratoires régulières.

L'avenir

La promesse de l'objectif 3 réside dans son potentiel d'amélioration des processus d'apprentissage pouvant contribuer à une migration sûre, ordonnée et régulière. La promulgation et la transparence des lois, ainsi que des politiques et procédures associées, contribuent à les porter à l'attention des États, des communautés et des migrants. Une telle prise de conscience encourage les gens à agir dans le respect du cadre juridique et à utiliser les ressources disponibles pendant la migration. À cette fin, la reconnaissance du fait que l'information n'est pas également accessible à tous ou pertinente pour tout le monde - communiquée dans le cahier des charges, que l'information devrait être adaptée aux enfants, sensible au genre, dans une langue comprise et fournie à toutes les étapes de la migration - élargit le nombre de bénéficiaires potentiels de l'objectif. Par exemple, bien que cela ne soit pas explicitement précisé, le but de l'objectif couvre les migrants en détention, qui sont mentionnés dans le rapport du Secrétaire général de l'ONU sur « Les migrations au service de tous », qui n'ont souvent pas accès à l'information (A / 72/643, par. 44).

En outre, la sensibilisation du public aux cadres de migration et aux tendances associées permet une réflexion critique sur l'adéquation de ces cadres au développement de la certitude et de la prévisibilité recherchées par l'objectif 3. Après tout, les informations ne peuvent faciliter une migration sûre, ordonnée et régulière que dans la mesure où les systèmes eux-mêmes sont conçus pour réaliser cette migration. La conception doit inclure des règles et procédures d'entrée, de séjour et d'expulsion suffisamment claires pour que les migrants puissent se faire une idée de la possibilité et des répercussions d'une action et agir en conséquence. Une minimisation du pouvoir discrétionnaire accordé aux autorités lors de la mise en œuvre des règles contribuerait à cette prévisibilité. Cependant, les États doivent veiller à ne pas modifier les cadres de migration de manière perturbante. Des modifications fréquentes et irrégulières du contenu des lois relatives à la migration réduisent non seulement l'exactitude des informations en circulation, mais entravent également la certitude et la prévisibilité. En particulier, les changements de règles qui transforment des groupes de personnes d'un statut normal en un groupe irrégulier, ou qui les font passer de trajectoires politico-légales précaires à précaires, vont à l'encontre des attentes raisonnables des migrants et de la résolution du Pacte. La stabilité de l'information et la stabilité de la migration dépendent en partie de la stabilité du droit.

Pour réaliser le potentiel de l'objectif 3 en matière de processus d'apprentissage constructif parmi les acteurs de la migration, il faut une prise de conscience, dans la pratique, que l'utilisation des informations pour promouvoir une migration sûre, ordonnée et régulière n'est pas la même chose que l'utilisation de l'information pour dissuader les migrations dangereuses, désordonnées et irrégulières. Une approche axée sur l'ordre plutôt que sur la dissuasion est fondée sur la reconnaissance du fait qu'une migration dangereuse, désordonnée et irrégulière est empêtrée dans des facteurs personnels et structurels que l'information ne peut ignorer. Cela nécessite également d'être prêt à partager des informations de manière non-discriminante et en conversation avec les acteurs impliqués sur l'éventail d'options ouvertes aux migrants au fil du temps.

L'objectif 3 est orienté vers la mise à disposition d'informations à sens unique par l'État et, comme je l'ai mentionné dans un commentaire sur l'avant-projet (p. 5 à 6), il s'agit de la négligence d'actions pour garantir que les personnes puissent accéder à un mélange de ressources dans leurs efforts à « rechercher, recevoir et communiquer » des informations, tout en utilisant le langage du droit international des droits de l'homme (par exemple, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, art 19 (2)). Les gens utilisent la famille, les amis, les rencontres fortuites, les travailleurs non gouvernementaux, les sites Web, les autorités, les avocats, etc. pour évaluer leur situation migratoire personnelle. L'accès à ces ressources pourrait atténuer une partie de la méfiance à l'égard des autorités étatiques si elles sont perçues comme ayant des intérêts en conflit avec ceux des individus. Il existe un risque connexe que les normes utilisées pour décrire la qualité des informations, telles que la "précision", deviennent réifiées comme uniques et évidentes. Bien qu'il puisse exister des critères de précision technique, tels que la législation, les informations sont ambiguës par nature, car elles peuvent faire l'objet de multiples interprétations et utilisations. Cette ambiguïté affecte son acceptation. Sans une tentative d'adaptation des informations

fournies aux pratiques et aux perceptions des migrants, la promesse de l'objectif 3 ne sera pas tenue. Jusqu'à présent, la promesse demeure.

Article original : Weatherhead, Katharine T. (2018). *Commentaire du Pacte : Objectif 3 : Fournir des informations précises et opportunes à toutes les étapes de la migration*. Refugee Law Initiative Blog. Disponible sur: https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/09/24/gcm-commentary-objective-3/ [Accessed 17 Oct. 2018].

Objectif 4: S'assurer que tous les migrants ont une preuve d'identité légale et une documentation adéquate

Déclaration universelle des droits de l'Homme

Article 15.1 : *Toute personne a droit à une nationalité.*

Convention relative aux droits de l'enfant

Article 7:

1. *L'enfant doit être enregistré immédiatement après la naissance et a le droit, dès la naissance, d'avoir un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître et d'être soigné par ses parents.*

2. *Les États parties veillent à la mise en œuvre de ces droits conformément à leur législation nationale et aux obligations qui leur incombent en vertu des instruments internationaux pertinents dans ce domaine, en particulier lorsque l'enfant serait autrement apatride.*

Article 8:

1. *Les États parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant à préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale.*

2. *Lorsqu'un enfant est illégalement privé de tout ou partie des éléments de son identité, les États parties fournissent l'assistance et la protection appropriées, en vue de rétablir rapidement son identité.*.

Introduction

L'Objectif 4 du Pacte mondial pour les migrations a pour but « de veiller à ce que tous les migrants aient une preuve de leur identité légale et une documentation adéquate ». L'Objectif lui-même est formulé de manière légèrement différente de celle utilisée dans l'Avant-projet, qui prévoyait : « Fournir à tous les migrants une preuve de leur identité légale, une pièce d'identité et des documents d'identité appropriés ». La différence entre les deux versions est subtile. Cependant, plus nous approfondissons le texte de l'Objectif, plus il devient clair qu'il s'agit d'une version diluée de l'Avant-projet, qui a perdu bon nombre des caractéristiques positives de ce projet tout en introduisant quelques-unes négatives. La conclusion générale à tirer est que, dans cette forme « finale », il est difficile de voir en quoi l'Objectif 4 ajoute aux obligations existantes des États vis-à-vis des migrants en vertu du droit international des Droits de l'Homme ; alors qu'une partie du langage représente en réalité un assouplissement de ces obligations. De plus, il existe manifestement une volonté claire de promouvoir une meilleure coopération entre les États, en vue de ce qui semble être un objectif tacite visant à éloigner les migrants « non désirés ».

L'évolution

La déclaration d'intention principale au titre de l'objectif le dit clairement et il est donc utile de comparer directement le paragraphe 20 du projet final avec ce qui était le paragraphe 18 de l'Avant-projet :

L'Avant-projet, § 18	Projet final, § 20
Nous nous engageons à fournir aux migrants une preuve d'identité légale et d'autres documents pertinents, notamment des certificats de naissance, de mariage et de décès, à toutes les étapes de la migration, afin de mettre fin à l'apatridie et d'éviter d'autres vulnérabilités. Nous nous engageons en outre à faire en sorte que cette documentation permette à tous les migrants d'avoir accès aux services et d'exercer leurs droits fondamentaux, et aux États d'identifier la nationalité d'une personne à son entrée et à son retour. À cet égard, les actions suivantes sont déterminantes ::	Nous nous engageons à respecter le droit de tout individu à une identité juridique en fournissant à tous ses ressortissants une preuve de nationalité et la documentation appropriée, permettant aux autorités nationales et locales de vérifier l'identité juridique du migrant lors de son entrée, pendant le séjour et pour le retour, ainsi que pour assurer des procédures de migration efficaces, une prestation de services efficace et une sécurité publique accrue. Nous nous engageons en outre à veiller, par des mesures appropriées, à ce que les migrants reçoivent une documentation adéquate et des documents d'état civil, tels que les certificats de naissance, de mariage et de décès, à toutes les étapes de la migration, afin de donner aux migrants les moyens d'exercer efficacement leurs droits fondamentaux.

Le premier changement qui se dégage est que, même si l'Avant-projet est axé sur tous les migrants à « toutes les étapes de la migration », le projet final se concentre plutôt sur les « ressortissants ». C'est une décision particulière pour un pacte sur la migration. La logique semble être que si chaque État fournit une documentation à tous ses ressortissants, il n'aura aucun problème à identifier la région d'origine des migrants (et surtout, le lieu où ils peuvent être renvoyés). Cette raison ne tient pas compte de la situation des apatrides ou d'autres groupes vulnérables (y compris des personnes déplacées qui ne sont pas reconnues comme réfugiés, victimes de la traite et des migrants en situation irrégulière). Il ne s'agit clairement pas d'un oubli, comme le prévoyait le texte de l'Avant-projet de « mettre fin à l'apatridie et d'éviter d'autres vulnérabilités », objectif qui a été retiré du projet final. Il s'agit donc d'un recul de la portée de la protection et de l'ambition de l'Objectif. Il ne s'agit plus d'un objectif qui vise principalement à documenter et à protéger les migrants sans papiers qui n'ont peut-être pas de nationalité, mais plutôt d'un objectif qui vise principalement à documenter les ressortissants, afin que la migration puisse être contrôlée plus efficacement et que les migrants non désirés puissent être renvoyés dans leur pays d'origine. Le cadeau fait aux Etats est la phrase « permettant aux autorités nationales et locales de vérifier l'identité légale d'un migrant lors de son entrée, de son séjour et de son retour, ainsi que de garantir des procédures de migration et une prestation de services efficaces, et une sécurité publique améliorée », qui constitue l'objectif principal du point de vue des autorités étatiques et non des migrants individuels (comme ce fut le cas avec l'Avant-projet). Il faut reconnaître que la dernière phrase est toujours formulée du point de vue des droits des migrants, mais le changement de priorité qui s'est produit entre l'Avant-projet et le projet final est clair.

Les sept actions spécifiques (sous-paragraphes A à G) de l'Objectif 4 méritent également un examen plus approfondi.

Le paragraphe A vise à « améliorer les systèmes d'état civil, en veillant particulièrement à entrer en contact avec les personnes non enregistrées et nos ressortissants résidant dans d'autres pays… ». Cela poursuit la tendance à accorder la priorité à l'enregistrement de « nos ressortissants ». Cependant, une amélioration importante dans ce texte est la référence à la protection du droit à la vie privée et aux données à caractère personnel, qui n'étaient pas incluses dans l'Avant-projet. De même, le paragraphe B, qui examine l'harmonisation des documents de voyage conformément aux spécifications de l'organisation de l'aviation civile internationale, souligne également l'importance de la protection de la vie privée et des données.

Le paragraphe C concerne l'accès à la protection consulaire. Un changement important par rapport à l'Avant-projet est que ce précédent projet appelait à l'accès à la documentation consulaire pour tous les « migrants », alors que le projet final limitait à nouveau le champ d'application de cette définition aux « ressortissants ». Cela peut sembler être une restriction légitime, car les États ont le droit (et l'obligation) de protéger leurs ressortissants. Cependant, il est important de noter que de nombreux migrants deviennent apatrides lorsque leur propre pays ne parvient pas à les reconnaître et à les protéger en tant que « ressortissants ». Les migrants se trouvant dans de telles situations se retrouvent pris au piège entre un manquement ou un refus d'assumer la responsabilité du pays d'origine et un manquement ou le refus d'identifier et de protéger par le pays d'immigration. Le projet final n'aide en aucune manière à faire face à cette difficile réalité, qui entraîne des conséquences non négligeables dans la vie réelle sur la liberté, le mouvement et les autres droits des individus, ainsi que des difficultés pour les États. En limitant cette disposition aux « ressortissants », les personnes dont la nationalité est contestée resteront probablement sans appui, ni protection.

Le paragraphe E continue de mettre l'accent sur l'apatridie. Il a pour but de « renforcer les mesures visant à réduire les cas d'apatridie, notamment en enregistrant les naissances des migrants, en veillant à ce que les hommes et les femmes puissent également transmettre leur nationalité à leurs enfants et en accordant la nationalité aux enfants nés sur le territoire d'un autre État, en particulier dans les situations où un enfant serait autrement apatride, en respectant pleinement le droit fondamental à une nationalité et en conformité avec la législation nationale ».

Les deux premières actions consistant à enregistrer les naissances de migrants et à garantir des lois sur l'égalité de nationalité entre les sexes sont les bienvenues et réaffirment les obligations existantes en vertu de l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant et de l'article 9 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Le texte relatif à la discrimination fondée sur le sexe en particulier constitue une amélioration par rapport à l'Avant-projet, qui ne portait que sur la capacité des femmes à conférer la nationalité à leurs enfants et non sur les hommes. Le texte ne va toutefois pas plus loin et couvre d'autres formes de discrimination (race, handicap, etc.) qui sont aussi à l'origine de l'apatridie et de la vulnérabilité dans les contextes migratoires.

Il existe une autre limitation importante qui doit être signalée. Le paragraphe E dans son ensemble semble s'appuyer sur la double hypothèse suivante :

1. La seule documentation fournie aux migrants résoudra leur apatridie.
2. La responsabilité de lutter contre l'apatridie incombe au pays d'origine.

En tant que tel, il passe largement sous silence le problème plus fondamental des lois, politiques et pratiques discriminatoires qui créent et perpétuent l'apatridie (indépendamment de la documentation) ; et ne réaffirme pas l'obligation des États hôtes en matière de Droits de l'Homme de jouer également un rôle dans la lutte contre l'apatridie.

Ainsi, alors que ce paragraphe énonce les obligations du pays d'origine des parents d'un enfant né dans un pays tiers, il est muet sur l'obligation du pays de naissance/de migration d'octroyer la nationalité aux enfants nés sur leur territoire qui, faute de quoi, serait apatride. Cette obligation est clairement énoncée dans la Convention relative aux droits de l'enfant et dans la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et, par conséquent, le libellé du paragraphe E est malheureusement régressif.

Le paragraphe F énonce ce qui suit : « Examiner et réviser les exigences relatives à la preuve de la nationalité dans les centres de prestation de services afin de garantir que les migrants sans preuve de nationalité ou d'identité légale ne sont pas empêchés d'accéder aux services de base ni ne sont privés de leurs droits fondamentaux ». Cela semble être un développement positif. Cependant, il s'agit d'un nivellement par le bas du langage de l'Avant-projet, qui a appelé les États à « supprimer » ces exigences (et non à les « réviser et les retoucher »). Le langage de l'Avant-projet était plus approprié car, en vertu du droit international des Droits de l'Homme, les États ont l'obligation de fournir des droits et des services de base à toutes les personnes, quel que soit leur statut juridique. Par conséquent, l'appel à l'abolition de toute pratique portant atteinte à ces obligations en matière de Droits de l'Homme était approprié. Il est important de

noter que l'Avant-projet a également fait spécifiquement référence aux « migrants apatrides », et il est difficile de savoir pourquoi ce groupe le plus vulnérable a été supprimé du projet final.

Le dernier paragraphe de l'Objectif 4 appelle à faciliter la participation à la vie de la communauté par la délivrance de cartes d'enregistrement, etc. Il s'agit d'une action importante et utile. Cependant, il est important de noter que sa nature est limitée et qu'en l'absence d'obligation de fournir la nationalité aux migrants apatrides et de régulariser leur statut, il ne s'agit que d'une mesure palliative, qui permettra une certaine liberté et flexibilité, mais qui limite le potentiel réel et la sécurité des migrants vulnérables.

L'avenir

En conclusion, il convient de rappeler que le projet final, comparé à l'Avant-projet, est plus faible en termes de droits et de protection, a une portée plus limitée et ne traite pas spécifiquement de la situation des migrants les plus vulnérables (y compris les apatrides). Il est décevant de constater que l'Avant-projet (qui, malgré quelques défis, était en grande partie un texte plus ambitieux et progressiste), a été édulcoré de cette manière. Dans la perspective de l'apatridie, il est également important de réfléchir au manque d'attention plus général accordé à l'apatridie dans le Pacte. De nombreux autres objectifs, notamment ceux sur les données (Obj 1), les conducteurs indésirables (Obj 2), les voies de migration régulière (Obj 5), la lutte contre la traite (Obj 10), la détermination du statut (Obj 12), la détention (Obj 13), la protection consulaire (Obj 14) et le retour (Obj 21), auraient été renforcés par une référence spécifique à l'apatridie et à la protection des apatrides. L'incapacité de s'attaquer de front à ce problème constitue une opportunité manquée et constitue peut-être le meilleur indice du fait que la véritable motivation du Pacte mondial ne consiste pas à protéger les plus vulnérables, mais à contrôler les frontières.

Article original : Chickera, Amal (2018). *GCM Commentary: Objective 4: Ensure that all migrants have proof of legal identity and adequate documentation*. Disponible sur : https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/11/08/gcm-commentary-objective-4/ [Accessed 14 Nov. 2018]

Objectif 5: Faire en sorte que les filières de migration régulière soient accessibles et plus souples

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 23 :

« La famille est l'unité naturelle et fondamentale de la société et a droit à la protection de la société et de l'État. Le droit des hommes et des femmes en âge de se marier et de fonder une famille est reconnu ».

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 6 (1) :

« Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit de toute personne à la possibilité de gagner sa vie par un travail qu'il choisit ou accepte librement et prendront les mesures appropriées pour protéger ce droit ».

Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, article 52 (1) :

« Les travailleurs migrants dans l'État d'emploi ont le droit de choisir librement leur activité rémunérée, sous réserve des restrictions ou conditions suivantes ».

Introduction

La version finale du Pacte mondial pour les migrations de l'Objectif 5 traite de quatre catégories de migrations régulières : les migrations de travail, les migrations familiales, les migrations dues au changement climatique et la mobilité académique. En ce qui concerne les première et deuxième catégories, le texte, lors des négociations de 2018, est clairement devenu plus vague et les éléments en faveur des droits des migrants ont été supprimés.

L'évolution

Migration de travail

Les régimes de libre circulation, la libéralisation des visas ou des « visas multi-pays » et les cadres de coopération en matière de mobilité de la main-d'œuvre, instruments familiers du droit et du discours politiques de l'UE, devraient être « facilités » conformément au point 21 (b) plutôt que « harmonisés » comme dans les versions précédentes. La promotion du « jumelage des compétences » a été ajoutée dans les paragraphes 21 (c) et 21 (d). De nouvelles références sur la garantie d'une « mobilité de la main-d'œuvre contractuelle sensible au marché » et la consultation avec « le secteur privé » ont également été ajoutées à ces deux points, reflétant peut-être une tendance à accorder plus de poids aux demandes des employeurs. Toutefois, la phrase importante sur « permettre les conversions flexibles du statut des visas », présente dans l'Avant-projet, a été supprimée dans la version finale. Le vaste corpus de règles contraignantes de l'Organisation internationale du Travail (l'OIT) n'est mentionné que comme une source possible dans l'élaboration d'accords sur la mobilité de la main-d'œuvre : les États devraient « s'appuyer sur les normes, principes et directives de l'OIT », plutôt que d'appliquer ces normes internationales juridiquement contraignantes.

Migration familiale

Ici, tous les indices d'une éventuelle perspective d'un droit à la réunification familiale des migrants ont été supprimés. Dans la première phrase du point 21, l'engagement en faveur de la migration régulière qui « réunit les familles » a été remplacé par « défend le droit à la vie familiale ». Ce dernier droit, garanti à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et moins explicitement à l'article 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, n'entraîne que dans des cas exceptionnels un droit

à la réunification familiale. L'engagement de faciliter la « réunification familiale », toujours présent en mai 2018, a été remplacé par la simplification de « l'accès aux procédures de réunification familiale ». De plus, la référence au « droit à l'unité de la famille » a été supprimée du point 21 (i).

Les négociateurs de l'UE ont été informés que le texte du Pacte « devrait éviter (…) l'inclusion de la réunification familiale comme outil d'intégration efficace » (voir le projet de position de négociation du Conseil des ministres de l'UE sur le Pacte, document du Conseil 6192/1/18, révision du 27 février 2018, page 15, disponible pour le public après la signature du Pacte). Ce mandat a été rempli avec succès. Il était surprenant, car la directive 2003/86 sur la réunification familiale de l'UE accorde un droit à la réunification familiale au conjoint et aux enfants mineurs de ressortissants résidant légalement dans des pays tiers, dans le but explicite de promouvoir l'intégration des immigrants.

La migration causée par les catastrophes naturelle ou le changement climatique

Le Pacte fait la distinction entre les migrants obligés de quitter leur pays d'origine à cause de « catastrophes naturelles soudaines et d'autres situations précaires » et ceux qui partent à cause « des catastrophes naturelles graduelles, des conséquences négatives du changement climatique et de la dégradation environnementale, comme la désertification, la dégradation des terres, la sécheresse et la montée des eaux. ». Dans le premier cas, en lien avec le point 21(g), les Etats doivent développer les pratiques nationales et régionales déjà en place pour l'admission et le séjour d'une durée appropriée en assurant « des visas humanitaire, des parrainages privés, l'accès à l'éducation pour les enfants et des permis de travail temporaires ». Concernant le dernier cas, la migration causée par les catastrophes naturelles graduelles, le point 21(h) mentionne uniquement la relocation planifiée et les options de visa. Dans la version finale des deux points, une clause d'exclusion a été rajoutée, limitant leur portée dans des cas où « l'adaptation ou le retour dans leur pays d'origine n'est pas possible ».

Mobilité académique

La clause sur la mobilité académique ajoutée dans la version de mai 2018 se termine dans la version finale, suggérant aux États d'étendre les possibilités d'échanges académiques existantes, telles que bourses d'études pour étudiants et universitaires, professeurs invités, programmes de formation conjoints et opportunités de recherche internationales. Il n'y a rien de nouveau dans ce point 21 (j) et l'adhésion est clairement limitée aux étudiants et aux universitaires travaillant dans l'enseignement supérieur. Si cette suggestion avait un effet dans la pratique, elle stimulerait la « fuite des cerveaux » et aiderait les pays développés à rechercher des travailleurs hautement qualifiés.

Suivi et revue

Il y a peu de nouvelles dans la section sur le suivi et la revue, riche en dialogue et en échange informel d'informations. L'actuel Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement sera renommé « Forum international de revue de migration ». Mais la relation entre migration et développement est mentionnée dans l'ensemble du Pacte, en particulier dans les Objectifs 19-23 est abandonné. Le mot « développement » n'apparaît pas du tout dans le Pacte. Le nouveau forum se réunira tous les quatre ans à compter de 2022. Les États sont encouragés à élaborer deux réponses : « dès que possible, des réponses nationales ambitieuses et concrètes pour la mise en œuvre du Pacte mondial » et des « revues régulières et exhaustives des progrès accomplis au niveau mondial et au niveau national » (point 53). Les revues systématiques par les pairs entre les États sont manifestement évitées. Au dernier point 54, le président de l'Assemblée générale des Nations unies est invité à lancer et à conclure en 2019 des « consultations intergouvernementales ouvertes, transparentes et inclusives » afin de déterminer les modalités et l'organisation précises des forums internationaux d'examen des migrations. Cela pose la question de savoir comment ces consultations intergouvernementales deviendront plus « ouvertes, transparentes et inclusives » que les consultations sur le Pacte lui-même?

L'avenir

En octobre 2018, deux partis anti-immigrés au Parlement néerlandais ont demandé au ministre chargé de l'Immigration de suivre l'exemple de la Hongrie et des États-Unis et de se retirer des négociations, affirmant que l'Autriche, le Danemark et la Pologne envisageaient également le retrait. La crainte de ces partis néerlandais, qui au début n'avaient que peu d'appui au Parlement, était que le Pacte stimule la migration et que les tribunaux nationaux lisent un droit à la migration dans le document. Quelques semaines plus tard, le gouvernement néerlandais de centre-droit a chargé les avocats du ministère de la Justice d'examiner le Pacte quant à la possibilité que des migrants puissent s'en prévaloir devant un tribunal. Considérant le statut du Pacte comme un document essentiellement politique, les déclarations répétées selon lesquelles le Pacte n'est pas juridiquement contraignant et les références à la souveraineté des États (aux points 7, 15 et 23), à mon avis, il est beaucoup plus probable que : du moins en Europe, le Pacte légitimera les politiques d'immigration restrictives plutôt que les tribunaux qui interprètent le Pacte comme créant des droits pour les migrants ou des obligations contraignantes pour les États que les tribunaux devraient prendre au sérieux. L'Objectif 5, selon son titre, vise à faire en sorte que les filières de migration régulière soient accessibles et plus souples. Mais après la suppression des références au droit au regroupement familial et aux conversions flexibles du statut de visa, le niveau d'aspiration du texte est clairement inférieur au niveau des droits accordés aux migrants en provenance de l'extérieur de l'UE dans les directives actuelles de l'UE sur la migration. Par conséquent, le Pacte pourrait servir à légitimer des politiques d'immigration restrictives dans l'UE, même si beaucoup de ses rédacteurs, raisonnant d'un point de vue universel plutôt que régional, avaient peut-être eu l'objectif inverse.

Article original : Groenendijk, Kees (2018). *GCM Commentary: Objective 5: Enhance availability and flexibility of pathways for regular migration*. Disponible sur: https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/11/26/gcm-commentary-objective-5/ [Accessed 03 Déc. 2018]

Objectif 6: Faciliter un recrutement juste et éthique et des conditions de sauvegarde garantissant un travail décent

Convention n° 143 de l'OIT concernant les migrations dans des conditions abusives et la promotion de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants (1975), article 8:

1. *À la condition qu'il ait résidé légalement sur le territoire aux fins d'un emploi, le travailleur migrant ne sera pas considéré comme étant dans une situation illégale ou irrégulière du seul fait de la perte de son emploi, ce qui n'impliquera pas en soi la retrait de son autorisation de résidence ou, selon le cas, d'un permis de travail.*

2. *En conséquence, il jouit de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne notamment les garanties de sécurité d'emploi, de création d'emplois de remplacement, de travail d'assistance et de reconversion*.

Introduction

L'objectif 6 a pour but d'assurer un travail décent à tous les migrants. Cela nécessite des actions pour les protéger contre toutes les formes d'exploitation et améliorer les mécanismes de recrutement et les systèmes d'admission afin de garantir qu'ils sont justes et éthiques. L'objectif de la refonte est de mieux protéger les migrants au travail et d'optimiser l'impact socio-économique des migrants dans leur pays d'origine et de destination, selon la formule du triple gain.

Pour atteindre cet objectif, la ratification et la mise en œuvre des instruments internationaux pertinents constituent un premier pas. Par exemple, les articles 6 et 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaissent le droit au travail et le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables, y compris un salaire égal pour un travail égal et des conditions de travail sûres. Les instruments juridiques non contraignants tels que les directives opérationnelles de l'OIT pour un recrutement équitable et les principes directeurs des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'homme devraient également être mieux appliqués. Le dialogue interrégional peut également renforcer le respect des droits humains et du travail des travailleurs migrants. Lorsque ces droits sont violés, les employeurs, les recruteurs et tous les fournisseurs doivent être tenus pour responsables. Afin de renforcer l'application des normes et des politiques en matière de travail décent, les capacités des inspecteurs du travail doivent être renforcées et, en cas d'exploitation, des pares-feux comportant des inspections du travail doivent être mis en place. Les mesures spécifiques comprennent l'interdiction faite aux recruteurs de faire payer des droits aux travailleurs migrants, conformément à l'article 7 de la Convention n ° 181 de l'OIT (bien que cet instrument ne soit pas mentionné), et de confisquer leurs documents d'identité et de voyage. Les États se sont également engagés à mettre fin à la pratique consistant à lier les visas de travail à un seul employeur ou à un seul sponsor. Enfin, les besoins spécifiques et la contribution des travailleuses migrantes doivent être pris en compte afin de promouvoir des politiques de mobilité de la main-d'œuvre sensibles au genre.

Comparaison

Au cours des négociations, la plupart des engagements ont été considérablement réduits. D'abord et avant tout, l'engagement de ratifier et d'appliquer les instruments internationaux pertinents a été réduit pour « encourager » puis « promouvoir » cette ratification et sa mise en œuvre. Il s'agit d'un changement important dans la mesure où le texte final ne crée aucune nouvelle obligation légale, mais seulement un engagement politique. Les conventions internationales relatives au recrutement équitable et au travail décent devraient être au centre du pacte, mais les États ne répondent pas aux attentes. S'agissant des instruments non contraignants, le projet final ne fait plus référence à la promotion de leur mise en œuvre et de leur implantation, mais simplement à la nécessité de les prendre en compte lors de l'élaboration et

de l'amélioration des politiques et programmes nationaux. Encore une fois, l'engagement final est plus modéré que l'engagement initial.

Un autre changement important concerne la pratique consistant à lier les visas de travail à un seul employeur ou à un seul sponsor, comme dans de nombreux pays d'immigration. Comme le soulignait à juste titre l'Avant-projet, cette pratique devrait cesser pour prévenir les violations des droits de l'homme et promouvoir les possibilités de travail décent. Comme l'ont montré des chercheurs (Dauvergne 2016 ; Nakache et Kinoshita 2010), les permis de travail liés à un seul employeur constituent un obstacle à l'application des droits, les travailleurs migrants ne revendiquant souvent pas leurs droits par peur de perdre leur emploi. Une telle pratique augmente donc le risque d'abus et d'exploitation. Dès l'Avant-projet, l'engagement initial a été considérablement modifié pour garantir des processus de recrutement débouchant sur des visas de travail portables, permettant aux migrants de changer d'employeur, et modifiables, leur permettant de changer les conditions ou la durée du séjour, avec un minimum de processus administratifs. Le projet final ne concerne que le développement et le renforcement de tels processus de recrutement. Cela signifie que les visas de travail liés à un seul employeur ou sponsor peuvent être conservés, bien que le changement d'employeur et le renouvellement des visas devraient être facilités. En conséquence, l'obligation finale est moins contraignante, car il n'est plus question de mettre fin aux visas de travail pour un seul employeur et tout changement d'employeur reste laissé à la discrétion de l'administration.

Bien que l'égalité des droits du travail reste un engagement important tout au long du processus de révision, le paragraphe pertinent ne fait pas explicitement référence aux travailleurs migrants en situation irrégulière. La suppression de la référence à tous les travailleurs migrants suggère que le paragraphe ne concerne que les travailleurs migrants réguliers. Au cours des négociations, un nouveau paragraphe a été ajouté pour traiter spécifiquement des travailleurs migrants dans l'économie informelle. Dans l'avant-projet, l'établissement de pares-feux avec des inspections du travail en cas d'exploitation était explicitement mentionné. Alors que les États s'engagent à leur offrir un accès sécurisé à des mécanismes efficaces de plainte et de recours et à leur permettre de participer aux procédures judiciaires, que ce soit dans leur pays d'origine ou de destination, il n'est plus question de pare-feu. Cependant, la mise en place de pare-feu est une mesure puissante pour encourager les travailleurs migrants à faire valoir leurs droits (Crépeau et Hastie 2015). Sinon, ils ne porteront probablement pas plainte.

Afin d'améliorer la transparence de la chaîne d'approvisionnement en ce qui concerne les conditions de travail décentes, l'avant-projet de texte a souligné qu'il importait de tenir toutes les parties prenantes, telles que les employeurs, les recruteurs et les sous-traitants, responsables de toute implication dans des violations des droits humains et du travail. Tout au long des négociations, le langage utilisé dans ce paragraphe a également été modifié. L'accent n'est plus mis sur la responsabilité, mais plutôt sur la coopération avec toutes les parties prenantes et la création de partenariats pour les aider à assumer leurs responsabilités. Entre-temps, les lois nationales sanctionnant les violations des droits de l'homme et du travail doivent être appliquées. Globalement, ce changement est positif en ce sens qu'il ne met pas uniquement l'accent sur la répression mais également, de manière complémentaire, sur la coopération avec les employeurs et les parties prenantes qui peuvent ne pas toujours être conscients de leurs responsabilités.

En ce qui concerne l'interdiction de confisquer les documents de voyage et d'identité, ainsi que les contrats de travail conclus avec un migrant, la deuxième révision du projet a ajouté les mots «de rétention non consentie ». Pour le reste, le paragraphe reste similaire dans son contenu. Pourtant, l'interdiction devrait être absolue. La référence à la rétention non consensuelle implique que la rétention consensuelle ne doit pas nécessairement être interdite. Dans un contexte de travail, et en particulier lorsque des migrants sont impliqués, le consentement doit être traité avec prudence. Une interdiction absolue, comme celle de l'Avant-projet, constitue une meilleure protection contre les abus et l'exploitation.

L'avenir

On peut soutenir que l'Avant-projet a constitué un pas en avant, mais la plupart des engagements ont été réduits au cours de la négociation. Plus important encore, la ratification et la mise en œuvre des instruments internationaux pertinents ne sont plus mentionnées. Il en va de même pour la suppression des permis de travail liés à un seul employeur ou sponsor et la mise en place de pares-feux avec des services d'inspection du travail. De plus, les engagements dans le projet final sont pour la plupart rédigés de manière non précise et non contraignante, ce qui laisse beaucoup de marge de manœuvre aux États pour les mettre en œuvre. En conséquence, la valeur ajoutée de la version finale est limitée car elle ne va pas au-delà de ce qui est déjà inscrit ailleurs, principalement dans les instruments régionaux (Ryan et Mantouvalou 2014).

Sans un engagement clair en faveur de la ratification des instruments internationaux relatifs à la mobilité de la main-d'œuvre, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille n'a probablement pas été ratifiée par les principaux pays d'immigration, bien que la convention contienne des dispositions conformes avec l'objectif 6 du Pacte mondial (telles que l'égalité entre les travailleurs, la non-confiscation des documents d'identité, le contrat de travail dans une langue que les travailleurs comprennent, le contrat de travail ouvert après deux ans maximum,…) sans trop empiéter sur la souveraineté de l'État (Ryan 2013; Bosniak 1991). Le projet final est une autre illustration du manque de soutien politique des droits des migrants au niveau international, ce qui explique également la faible ratification de cette convention (Pécoud 2017).

Le projet final appelle néanmoins à l'égalité entre les travailleurs migrants et les nationaux en ce qui concerne les conditions de travail et les droits des travailleurs, ainsi que le renforcement de l'application des normes du travail décent en renforçant les capacités des inspecteurs du travail. Il est toutefois peu probable que la promesse d'égalité se concrétise, à moins d'être complétée par d'autres garanties, telles que des pares-feux avec des services d'inspection du travail et des permis de travail ouverts. Comme c'est le cas aujourd'hui dans de nombreux pays, dans un système fondé sur les plaintes, les migrants ne revendiquent pas leurs droits, de peur de perdre leur emploi ou d'être connus des services d'immigration. En outre, le travail précaire n'est pas seulement le résultat d'une faute de la part des employeurs, il est également produit structurellement par l'interaction du droit du travail et de l'immigration (Freedland et Costello 2014 ; Zou 2015). Les objectifs du contrôle de l'immigration sont en contradiction flagrante avec la protection des droits du travail et l'annulent. À cet égard, le pacte mondial sur la migration ne prévoit pas une évolution vers une protection efficace des droits humains et des droits des travailleurs migrants.

Article original : Saroléa, Sylvie et Jean-Baptiste Farcy (2018). *GCM Commentary: Objective 6: Facilitate fair and ethical recruitment and safeguard conditions that ensure decent work*. Refugee Law Initiative Blog. Disponible sur: https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/10/08/gcm-commentary-objective-6/ [Accessed 20 Oct. 2018].

Objectif 7: Traiter et réduire les vulnérabilités de la migration

> **Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, article 16 (2) :** *Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ont droit à une protection effective de la part de l'État contre la violence, les blessures physiques, les menaces et l'intimidation, soit par des agents publics, soit par des particuliers, des groupes ou des institutions.*

Portée et actions proposées

L'Objectif 7 se concentre sur les vulnérabilités dans le contexte de la migration. Il reconnaît que des situations de vulnérabilité peuvent se produire partout (dans les pays d'origine, de transit ou de destination) et décrit un certain nombre de mesures par lesquelles les États s'engagent à répondre aux besoins des migrants dans de telles circonstances, en les assistant et en protégeant leurs droits fondamentaux. Les États sont invités à prêter une attention particulière aux catégories spécifiques de migrants « à risque », tels que les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille, les victimes de violences sexuelles et sexistes, les travailleurs victimes d'exploitation et de maltraitance. Les États conviennent également de respecter en toutes circonstances le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et d'adopter une approche basée sur le genre pour remédier à ces vulnérabilités. Les actions proposées incluent :

- Examiner de manière critique les lois, les politiques et les pratiques existantes afin d'éliminer celles qui créent ou aggravent la vulnérabilité des migrants ;
- Impliquer les acteurs concernés dans l'identification, l'orientation et l'assistance des migrants en situation de vulnérabilité ;
- Améliorer l'accès des migrants vulnérables aux services juridiques et faciliter leur transition vers un statut plus sûr ;

Les États sont également tenus de concevoir et d'appliquer certaines mesures de soutien dans le cas des « migrants en situation de crise », telles que la protection consulaire et l'assistance humanitaire.

Nature et signification des changements

Dans le projet final (juillet 2018), l'Objectif 7 est plus long et contient des engagements plus forts et plus élaborés que dans l'Avant-projet (février 2018). Le paragraphe introductif (§ 23) a été légèrement reformulé et développé, en mettant l'accent sur l'engagement des États à aider les migrants et à protéger leurs droits fondamentaux « conformément à [leurs] obligations en vertu du droit international ». Cette nouvelle référence aux obligations de droit international des États sont les bienvenues. L'Objectif 7 comprend également 12 points d'action contre 8 points auparavant.

Dans l'ensemble, l'Objectif 7 a été réorganisé dans le projet final afin de permettre une meilleure compréhension des engagements spécifiques des États en ce qui concerne la situation des migrants en situation de vulnérabilité. À titre d'exemple, la version précédente de l'Objectif 7 (l'Avant-projet) contenait au tout début un sous-paragraphe qui faisait largement référence à la mise en œuvre opérationnelle des principes et lignes directrices du Groupe mondial sur la migration (GMG) : cette partie a été déplacée à la toute fin de l'Objectif 7, avec un engagement des États à mettre en œuvre leurs politiques pertinentes à la lumière de ces principes et directives.

Il y a de nouveaux engagements dans la version finale. Un tel engagement notable est le sous-paragraphe (h) et (i) qui enjoignent aux États de destination de faciliter la transition d'un statut à l'autre. Cela renforce l'engagement de développer des procédures appropriées pour empêcher les migrants de devenir irréguliers et de procéder à une évaluation individuelle du statut de ceux qui sont devenus irréguliers, en vue de leur permettre de régulariser leur statut. Ces mesures sont présentées ici comme « une solution pour les rendre moins vulnérables et permettre aux États de mieux connaître la population résidente » (sous-paragraphe (i)). C'est clairement une étape positive sur une question politiquement sensible ; d'abord

parce que la responsabilité des politiques et pratiques des États en matière de construction du statut irrégulier des migrants est mise en exergue ; ensuite, l'absence de statut juridique est reconnue comme un facteur de vulnérabilité des migrants. L'accent mis sur le devoir des États de prendre des mesures préventives et correctives pour remédier à cette situation est donc le bienvenu. Malheureusement, la référence, dans l'alinéa (g) de l'Avant-projet, à la mise en place de pare-feu entre les services de l'immigration et les services publics est absente du projet final. Cette mention aurait dû être conservée car les pares-feux se sont révélés être une stratégie efficace - bien que temporaire - de protection des droits fondamentaux - tels que les soins de santé de base, l'enseignement primaire et secondaire et la protection contre la violence - des migrants en situation irrégulière dans de nombreux pays. En outre, tout migrant en situation irrégulière qui interagit avec les représentants de l'État en vue d'obtenir accès à ces droits devrait pouvoir le faire sans craindre une expulsion. Par conséquent, « expulsion arbitraire » devrait être remplacée par « expulsion » au sous-paragraphe (h) parce que, même si un État est légalement habilité à expulser un migrant en situation irrégulière de son territoire, cela ne devrait pas se produire dans les circonstances décrites au sous-paragraphe (h) et (i).

Une autre nouvelle action concerne les travailleurs migrants (sous-paragraphe (d)). Les États sont convenus de revoir la législation du travail et les conditions de travail pour identifier et résoudre les vulnérabilités liées au lieu de travail parmi les migrants à tous les niveaux de compétences. Ce faisant, ils conviennent de rechercher une coopération avec les parties prenantes concernées, en particulier du secteur privé. Ce point d'action est un ajout très apprécié, en particulier parce qu'il souligne également les besoins de protection particuliers des travailleurs migrants et des travailleurs migrants en situation irrégulière. Cependant, il serait important de faire ici référence au droit de l'immigration : il est clair que certaines règles d'immigration (concernant les permis de travail fermé ou la durée des permis de travail, par exemple) créent ou aggravent des vulnérabilités et des abus contre les migrants. Il existe aussi trop souvent un décalage entre le droit de l'immigration, d'une part, et le droit du travail, d'autre part, et ce décalage doit être considéré comme un facteur de vulnérabilité.

Un dernier changement important est l'engagement pris par les États de « prendre des mesures de soutien spéciales pour veiller à ce que les migrants piégés par des situations de crise dans des pays de transit et de destination aient accès aux services de protection consulaire et d'assistance humanitaire » (sous-paragraphe (j)). Il s'agit là d'une tentative louable, mais ce que l'on entend par « migrants piégés par des situation de crise » nécessite des éclaircissements pour que cet engagement soit effectivement mis en œuvre

Il convient de noter qu'une liste des migrants en situation de vulnérabilité est ajoutée à l'alinéa (b). Il comprend les personnes âgées, les migrants handicapés, les victimes de violences et les membres de minorités ethniques et religieuses. Les États s'engagent à établir des politiques et à établir des partenariats pour identifier, assister et protéger ces migrants. Cette liste est une amélioration par rapport à l'avant-projet dans lequel seuls les enfants et les femmes étaient explicitement identifiés comme un groupe vulnérable. Néanmoins, la liste fournie ici pose encore deux problèmes importants. Le premier est l'omission de mentionner que cette liste est ouverte et nécessairement non exhaustive. Avec le libellé actuel, certains groupes de migrants - par exemple les demandeurs d'asile ou les apatrides - risquent de sortir du cadre des mesures de protection. Deuxièmement, la liste a été rédigée sans prendre en compte les différentes sources de vulnérabilité. La vulnérabilité peut découler des caractéristiques temporaires ou permanentes d'un individu, telles qu'un handicap ou une maladie ; il peut résulter de menaces externes telles que des inondations ou des tremblements de terre ; les migrants peuvent également être rendus vulnérables par les autorités de l'État. Cela signifie que l'Objectif 7 ne peut rester muet sur la nécessité pour les États d'identifier les sources de vulnérabilité des migrants : c'est extrêmement important, car différents ensembles de réponses et d'interventions de l'État sont nécessaires pour traiter chacun de ces cas.

Comme dans l'Avant-projet, deux sous-paragraphes sont consacrés aux engagements des États à prendre en compte les droits et la vulnérabilité des enfants. Le sous-paragraphe (e) traite des enfants migrants en général, tandis que le (f) concerne la protection des enfants non accompagnés et séparés. Leur libellé

est légèrement révisé et élargi par rapport à l'Avant-projet. L'engagement de « défendre le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant en tant que considération primordiale » dans les situations concernant les enfants migrants est un pas positif dans la bonne direction. En effet, l'article 3.1 de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui est le traité de l'ONU sur les Droits de l'Homme le plus globalement ratifié, dispose le droit des enfants de voir leur intérêt supérieur évalué et pris en compte comme une considération primordiale dans toutes les actions ou décisions qui les concernent. Cependant, l'article 3.1 a également été interprété en ce sens que l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours prévaloir sur toute autre considération. Ce point doit encore être précisé dans l'Objectif 7 afin d'éviter toute situation dans laquelle l'intérêt de l'enfant est considéré comme un élément important à prendre en compte, mais non comme un élément qui devrait l'emporter sur d'autres considérations.

L'Objectif 7 reste fortement axé sur la situation des enfants et des femmes migrantes. S'il est important de mettre l'accent sur les besoins spécifiques de ces deux groupes, cela ne devrait pas promouvoir l'idée que d'autres groupes de migrants en situation de vulnérabilité méritent moins d'assistance et de protection. En fait, à l'exception de l'alinéa (b) mentionné ci-dessus, les actions poussent d'une manière ou d'une autre la vulnérabilité vécue par des groupes autres que les enfants et les femmes dans le contexte de l'objectif 7. Pour donner un exemple, l'alinéa (c), qui fait référence aux femmes, filles et garçons en tant que groupes cibles de politiques migratoires sensibles au genre reflètent une compréhension étroite de la « vulnérabilité liée au genre ». Une conception plus large est nécessaire pour englober les besoins des personnes LGBTQI et des autres migrants exposés au risque de discrimination, par exemple sur leur identité de genre et/ou leurs préférences sexuelles.

Enfin, il est extrêmement problématique que les États s'engagent à garantir l'accès aux services de soins psychosociaux et de santé uniquement à l'égard des enfants et des femmes migrantes, tous les migrants en situation de vulnérabilité ayant besoin de tels services pour faire face à leur situation difficile.

L'avenir

Reconnaître que les migrants sont confrontés à de multiples formes de vulnérabilité fait partie des atouts de l'Objectif 7. Il en va de même pour le placement des Droits de l'Homme au centre de l'action des États, en particulier par l'engagement pris d'adopter une approche spécifique à l'enfant et axée sur le genre. Un autre élément positif est la reconnaissance qu'il existe dans les pays de destination des obstacles juridiques et pratiques propices aux abus sur le lieu de travail et à la migration irrégulière, et qu'il est nécessaire de mettre en place des politiques pour prévenir de telles situations. Enfin, l'accent mis sur les partenariats avec les autorités locales et d'autres acteurs publics et privés pour aider les migrants en situation de vulnérabilité est le bienvenu.

Plusieurs défis potentiels peuvent survenir lors de la mise en œuvre de l'Objectif 7. Outre les défis évoqués ci-dessus, le terme « vulnérabilité » doit être clarifié. Une confusion terminologique persiste, l'Objectif 7 faisant référence de manière interchangeable aux « migrants en situation de vulnérabilité » et aux « vulnérabilités des migrants ». En outre, bien qu'il y ait eu des changements positifs, le libellé de l'Objectif 7 n'insiste toujours pas assez sur le fait que la vulnérabilité dans laquelle se retrouvent les migrants est principalement construite par les États à travers des politiques et des pratiques, telles que les contrôles aux frontières, les mesures d'interception, les règles restrictives en matière de migration et d'asile. La non-reconnaissance de ce fait déplace effectivement la responsabilité des problèmes rencontrés par les migrants loin des États. Cela entrave les efforts visant à concevoir et à mettre en œuvre des solutions adéquates pour répondre aux besoins les plus pressants des migrants.

Enfin, la promesse des États de protéger les migrants en situation de vulnérabilité doit être étayée par des mécanismes efficaces de responsabilisation et de contrôle indépendants. Pourtant, l'Objectif 7 est muet sur ce point. On ne voit donc pas clairement comment le respect des engagements des États sera assuré.

Article original : Atak, Idil et Delphine Nakache (2018): *GCM Commentary: Objective 7: Address and reduce vulnerabilities in migration*. Disponible sur : https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/10/30/gcm-commentary-objective-7/ [Accessed 02 Nov. 2018]

Objectif 8: Sauver des vies et mettre en place des efforts internationaux coordonnés contre les migrants disparus

> Déclaration universelle des droits de l'homme, article 3:
> *Toute personne a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne.*

En résumé, l'Objectif 8 du Pacte mondial pour les migrations contient trois nouveaux éléments : sauver des vies et éviter les décès et les blessures ; identifier les disparus et les morts ; et de fournir une assistance à leurs familles.

Il convient de signaler dès le départ que, dans le cadre de l'Objectif 8 de ce pacte, les États ont officiellement reconnu que, lors de leur migration, la vie des personnes est menacée chaque jour et que beaucoup disparaissent, meurent ou sont par conséquence en deuil. Le Last Rights Project se félicite de ce développement novateur. Cependant, les responsabilités des États à cet égard ne sont pas nouvelles, elles existent depuis longtemps et peuvent être définies dans le droit international établi. Par exemple, l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le droit à la vie et le devoir d'enquêter et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, article 98, l'obligation de recherche et de sauvetage. Le The Last Rights Project a publié lui-même une déclaration exposant les obligations juridiques internationales des États et les droits des familles.

L'Objectif 8 ne peut être lu isolément du reste du Pacte, mais l'espace ne permet pas une telle analyse ici. Aux fins du présent commentaire, nous nous limitons à l'Objectif lui-même et au contexte dans lequel il est formulé, à savoir le préambule du pacte et la déclaration de New York sous-jacente, qui offre une clarté succincte sur les préoccupations qu'il vise à traiter :

> « Les réfugiés et les migrants dans de grands déplacements font souvent face à une épreuve désespérée. Nombreux sont ceux qui prennent de grands risques en entreprenant des voyages périlleux, auxquels beaucoup risquent de ne pas survivre… Nous sommes déterminés à sauver des vies. Notre défi est avant tout moral et humanitaire… » (Déclaration de New York, paragraphes 9 et 10).

Les souffrances inutiles des migrants et de leurs familles, toujours aggravées par des pratiques étatiques inadéquates ou même antagonistes (par exemple, le refus du gouvernement italien d'autoriser les migrants sauvés à débarquer), doivent être évitées et leurs droits et besoins complexes doivent être traités de manière beaucoup plus coopérative, au niveau national et international. La mort et la détresse ne font pas la distinction entre ceux qui décident des voyages migratoires et ceux qui sont contraints par la persécution, le conflit ou d'autres circonstances, mais les deux résultent souvent d'une migration « irrégulière » forcée en l'absence de modes de migration légaux. Les distinctions artificielles et les barrières basées sur le statut d'immigration des personnes disparues, décédées et endeuillées ne doivent pas être érigées pour traiter des questions juridiques et pratiques sur la recherche et le sauvetage, du traitement des personnes disparues, de la gestion des corps et de tous les devoirs envers la personne décédée et leur famille.

Ceci est un bref commentaire sur l'Objectif 8 de la version finale de ce pacte, mis en parallèle avec sa version initiale dans l'Avant-projet. Le document dans son ensemble a fait l'objet de plusieurs révisions en cours de route, qui peuvent utilement éclairer les intentions des rédacteurs au cours de leurs travaux, mais commenter de telles intentions ne serait qu'une conjecture. De manière générale, le projet d'Objectif 8 a progressé jusqu'à sa version finale. Il s'agit essentiellement d'affinements mineurs de langage et de clarification plutôt que de révisions majeures, mais dans l'ensemble, des améliorations potentiellement positives du point de vue des migrants sont fournies. Bien entendu, la volonté des États de fournir les ressources nécessaires et de les mettre en œuvre va de pair avec ces engagements. Il y a néanmoins des occasions manquées et des changements apportés au cours du processus de rédaction qui risquent d'avoir un impact négatif, qui sont discutés ci-dessous. Alors qu'une analyse détaillée de l'avancement de

la rédaction version par version est importante, nous nous concentrons ici tout de suite, en tant qu'ONG, sur l'impact que le document final aura sur les migrants, leurs familles et les agences et organisations qui auront besoin de l'utiliser comme guide politique et outil pratique pour la protection des migrants et de leurs droits.

Le but déclaré de l'Objectif 8 est « de sauver des vies et d'instaurer des efforts internationaux coordonnés contre les migrants disparus ». Le contenu de l'Objectif lui-même est en fait beaucoup plus large. Il inclut des engagements pour que les États agissent individuellement et conjointement non seulement pour sauver des vies grâce à des mesures pratiques et matérielles (par exemple, des opérations de recherche et de sauvetage), mais également des mesures de coopération visant à prévenir les décès et les blessures des migrants, y compris la prévention d'expulsions collectives, l'amélioration des conditions d'accueil, la garantie de la régularité de la procédure et la protection de l'assistance humanitaire contre tout acte illégal. Cela constitue également une étape bienvenue pour développer une meilleure coopération et une normalisation de la collecte et du partage d'informations afin d'aider le processus d'identification des migrants disparus et décédés et de développer de meilleures méthodes de communication avec les familles des migrants disparus et décédés. Jusqu'ici tout va bien.

Toutefois, il ressort clairement de la révision finale que, bien que le Pacte ne crée pas de nouvelles obligations juridiquement contraignantes pour les États (Projet final, paragraphe 7), il semble néanmoins que les dispositions du texte ne suscitent pas une préoccupation suffisante des États pour mettre en œuvre ces déclarations positives de bonnes intentions.

Par exemple, dans l'avant-projet, l'exigence de base était « de sauver des vies » (l'Avant-projet, paragraphe 22). Ce texte a été modifié de sorte que le projet final se lise désormais comme suit : « Coopérer au niveau international pour sauver des vies… » (projet final, paragraphe 24). Bien que la coopération internationale soit bien sûr louable et même nécessaire pour traiter des questions transfrontalières, le texte final élimine cette obligation, éloignant sans aucun doute la charge qui incombe à chaque État de prévenir la mort de migrants et de sauver des vies. Dans le même temps, le texte final ajoute « une responsabilité collective pour préserver la vie de tous les migrants ». Étant donné que les États ont déjà des obligations juridiques internationales claires, y compris en ce qui concerne les recherches et le sauvetage en mer, tels que l'article 98 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, le Pacte rate peut-être une occasion d'affirmer toutes les obligations légales existantes.

Dans la mise en œuvre de l'Objectif, nous constatons une dilution supplémentaire dans le projet final par rapport au libellé initial : « À cet égard, les actions suivantes sont déterminantes » est désormais remplacé par : « Pour concrétiser cet engagement, nous nous inspirerons des actions suivantes… ». Ceci est regrettable car il semblerait que non seulement les actions identifiées dans le texte soient dégradées en termes d'importance, mais aussi qu'elles permettent une approche sélective quant aux éléments de l'Objectif 8 que les États souhaitent cibler plutôt que de voir l'ensemble comme prérequis minimum de bonne pratique.

Il est intéressant de noter que le paragraphe 24 (a) du projet final appelle désormais les procédures de recherche et de sauvetage et les accords à « …maintenir l'interdiction des expulsions collectives, garantir la régularité de la procédure et des évaluations individuelles… » alors qu'auparavant il exigeait simplement des procédures qu'elles « s'abstiennent des push-backs aux frontières terrestres et maritimes… » (l'Avant-projet, para 22a). Les auteurs ne savent pas si la précision juridique recherchée est apportée au moyen de ce changement, plutôt que d'utiliser le terme plus général (et imprécis) « push-backs ». Mais le libellé est maintenant conforme, du moins à celui de la Cour européenne des droits de l'Homme concluant en 2012 à une violation des droits de l'Homme suite à une expulsion collective dans l'affaire « push-back » de Hirsi Jamaa et autres contre Italie, et semblerait renforcer les protections de chaque migrant par rapport au projet initial.

Enfin, au paragraphe 24 (a) du projet final, le libellé suivant : « veille à ce que la fourniture d'une assistance de nature exclusivement humanitaire aux migrants ne soit pas considérée comme illégale » remplace la version originale : « garantissant que la fourniture d'une assistance humanitaire aux migrants ne soit jamais incriminée » (soulignement des auteurs). Les changements apparaissent à la fois comme positifs

et négatifs, car il est très difficile de savoir où pourrait se situer la frontière entre aide humanitaire et non humanitaire, voire quelle serait l'aide non humanitaire, que ce soit dans le cadre d'une opération de sauvetage immédiate et urgente, ou une situation qui peut être moins urgente immédiatement mais intrinsèquement nécessaire pour la sécurité et le bien-être du migrant, mais qui peut être interprétée par les agents des services frontaliers des États comme facilitant l'entrée illégale (par exemple, poursuite en justice d'acteurs humanitaires de la société civile en France, en Grèce, aux États-Unis et ailleurs, pour la fourniture de nourriture, d'eau, d'abris, etc.). L'ajout du mot « exclusif » ne peut que créer une confusion dans la disposition. L'Objectif 8 reconnaît toutefois à présent dans le Pacte que ce n'est pas uniquement la criminalisation de l'assistance humanitaire qui porte atteinte aux droits des migrants, mais encore l'utilisation délibérée et disproportionnée de la loi civile et des obstacles juridiques, tant nationaux que supranationaux. Rendre illégale toute aide humanitaire en cas de non-respect doit donc être également empêché.

Alors que les paragraphes 24 (a) à (c) se concentrent sur les actions visant à sauver des vies et à prévenir les décès et les blessures, le paragraphe 24 (d) à (f) du projet final traite des questions concernant les migrants décédés et disparus et leurs familles. Bien qu'il soit positif, voire révolutionnaire, de voir une telle initiative mondiale aborder pour la première fois des problèmes aussi difficiles, il faut espérer que ce n'est que le début d'un ensemble beaucoup plus exhaustif d'obligations contraignantes telles que ceux proposés par The Last Rights Project (voir Déclaration de Mytilini ci-dessous). Entre-temps, le Pacte fait des pas en avant tout à fait bienvenus, mais tout en laissant passer une occasion d'aller beaucoup plus loin.

La tragédie de toute personne décédée ou disparue est aggravée par la souffrance des familles laissées sur place, sachant ou non ce qui s'est passé, mais incapable d'obtenir une assistance pratique et un accès à la justice, de faire le deuil de leurs proches et de les laisser reposer conformément à leurs souhaits. C'est particulièrement le cas lorsqu'il s'agit de personnes ayant perdu leurs proches dans un contexte de migration où les familles sont souvent séparées non seulement par la perte, mais aussi par la fragmentation à travers plusieurs frontières de leurs parcours migratoires, par l'absence de statut juridique, d'accès aux services d'appui et à l'aide juridique.

L'Objectif 8 permet de répondre à certains de ces besoins spécifiques. Le paragraphe 24 (d) appelle les États à établir des « canaux de coordination transnationaux » pour aider les familles dans la recherche de proches disparus, « dans le respect du droit à la vie privée et la protection des données à caractère personnel ». Il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'une installation nécessaire, non seulement au niveau transnational mais aussi au niveau national, qui doit fonctionner de manière à donner aux familles l'assurance que leurs propres données et celles de leur famille ne seront pas utilisées au-delà de cet objectif. À l'heure actuelle, de nombreuses familles ne croient tout simplement pas que certains États n'abusent pas de leurs informations personnelles et les utilisent contre leur famille, en particulier à des fins répressives en matière d'immigration.

Le paragraphe 24 (e) concerne spécifiquement la création et la maintenance de systèmes de collecte, de conservation, de partage et d'examen des données de police scientifique relatives à la personne décédée. Il demeure regrettable, même s'il est utilisé dans certains contextes cliniques et de maintien de l'ordre, que les corps des migrants décédés soient toujours qualifiés de « cadavres » dans ce projet final. Cela n'est pas seulement incompatible avec le langage utilisé ailleurs dans l'Objectif 8, mais également insensible aux familles endeuillées. Néanmoins, l'élaboration d'une norme de collecte et de partage de données médico-légales cohérente à l'échelle internationale constituerait un progrès important dans la réponse apportée aux familles. À l'instar de la coopération envisagée pour la recherche des migrants disparus, en mer ou à terre ; dans les déserts, les montagnes, les rivières et ailleurs, les données médico-légales nécessaires sont similaires et exigent la confiance des familles pour que tout système soit utilisable. Pour de nombreuses familles, les risques de partage de données avec des États, en particulier des États d'origine, peuvent être trop importants. Les mécanismes transnationaux doivent intégrer des normes rigoureuses en matière de sécurité et de confidentialité, afin d'empêcher de telles utilisations abusives. La traçabilité des corps une fois mis au repos est un aspect nécessaire de tels systèmes. Beaucoup trop de corps non identifiés, une fois

enterrés, ne peuvent être retrouvés, même à travers les archives locales. Cela retarde ou rend la recherche impossible pour les familles, en les privant de leurs droits fondamentaux. Même lorsqu'un corps n'est pas identifié, il est essentiel que le site et le corps de la sépulture soient documentés et systématiques, et que des archives interrogeables soient conservées. Un mécanisme national devrait être mis en place dans tous les États ; ils seraient responsables de la mise en œuvre de ces normes et seraient capables de travailler en coopération avec les mécanismes correspondants, aux niveaux régional et international.

Le paragraphe 24 (f) est une section entièrement nouvelle depuis l'Avant-projet et appelle les États à « tout mettre en œuvre pour […] récupérer, identifier et rapatrier les restes de migrants décédés dans leur pays d'origine, dans le respect des souhaits des familles endeuillées […] ». Il s'agit d'un ajout positif au Pacte et souligne le fait que les obligations des États vont bien plus loin que la tâche clinique, légale et médico-légale d'identification des corps, mais que les familles en deuil ont droit à toute assistance pour les aider à laisser reposer leurs proches, de manière et dans un lieu qui soit à la mesure de leurs souhaits, de pleurer et de rendre hommage. La famille peut ne pas souhaiter que le défunt soit renvoyé dans son pays d'origine, par exemple lorsque le défunt était un réfugié. Une telle exigence de l'Objectif 8, 24 (f) ne devrait pas être considérée comme une condition absolue mais fondée sur les souhaits de la famille.

> « … Dans le cas d'individus non identifiés, faciliter l'identification et la récupération ultérieure de la dépouille mortelle, en veillant à ce que les restes des migrants décédés soient traités avec dignité, respect et de manière appropriée »

C'est un ajout judicieux, mais qui devrait également être lu conformément aux dispositions sur la traçabilité dans le même paragraphe afin de garantir que les membres de la famille aient toute possibilité de participer aux procédures, notamment pour pouvoir, à l'avenir, identifier leurs proches.

Bien que ces mesures soient manifestement positives, l'Objectif manque de certains engagements évidents. Par exemple, aucune disposition ne demande aux États d'autoriser le mouvement transfrontalier des membres de la famille endeuillés pour qu'ils puissent participer à l'identification, aux enquêtes et autres procédures d'examens médicaux, aux procédures judiciaires, à l'inhumation et au traitement respectueux du corps du migrant décédé. Il n'est pas prévu que les États établissent des budgets annuels et des fonds pour l'aide sociale, psychologique et juridique aux familles endeuillées, avec une disposition spéciale pour les enfants, et rien n'exhorte les États à prévoir une aide juridique pour leur participation aux procédures liées à la mort ou à la disparition de leurs proches. Un projet ultérieur bénéficierait de ces ajouts.

L'avenir

Les migrants ne meurent pas par accident, mais intentionnellement. En tant que rapporteuse spéciale du Conseil des droits de l'Homme, Agnès Callamard a déclaré dans son rapport de 2017 :

> « […] Les preuves… suggèrent de multiples manquements des États à respecter et à protéger le droit à la vie des réfugiés et des migrants, tels que des homicides illégaux, notamment par le recours excessif à la force et à la suite de politiques et de pratiques de dissuasion qui augmentent le risque de mort. »

Pendant la période au cours de laquelle le Pacte mondial a été rédigé, The Last Rights Project s'est employé à élaborer un nouvel ensemble de normes internationales proposées. Le 11 mai 2018, la société civile internationale a signé la Déclaration de Mytilène pour un traitement digne de toutes les personnes disparues et décédées et de leurs familles, conséquence des voyages de migrants. Dans l'ensemble, les dispositions de l'Objectif 8 sont conformes aux normes énoncées dans la Déclaration de Mytilène. Last Rights Project poursuit ses propres travaux en vue de finaliser un protocole à la déclaration comprenant des orientations détaillées pour tous ceux qui travaillent avec les familles des personnes disparues et décédées, une note explicative et un glossaire, à compléter d'ici mai 2019. Il est à espérer que lors de la mise en œuvre de l'Objectif 8 du Pacte mondial, les États prendront en considération tous les principes énoncés dans cette déclaration et s'appuieront sur son protocole pour obtenir des conseils pratiques.

Article original : Bolton, Syd and Catriona Jarvis (2018). *GCM Commentary: Objective 8: Save lives and establish coordinated international efforts on missing migrants*. Disponible sur : https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/10/18/gcm-commentary-objective-8/ [Accessed 26 October 2018]

Objectif 9: Renforcer l'action transnationale face au trafic de migrants

> Le Protocole contre le trafic illicite de migrants (ou : le Protocole) définit le trafic de migrants comme suit (art. 3):
>
> « Le marché, dans le but d'obtenir, directement ou indirectement, un avantage financier ou matériel, par l'entrée illégale d'une personne dans un État partie dont elle n'est ni un ressortissant ni un résident permanent »

Introduction

L'Objectif 9 du Pacte mondial des Nations Unies pour la migration aborde la question du trafic de migrants. Le nouvel Objectif met en lumière certaines questions importantes, notamment la nécessité de différencier la traite et le trafic illicite, la nécessité de protéger les migrants faisant l'objet d'un trafic (y compris de la criminalisation pour trafic illicite) et le rôle essentiel de la coopération dans la prévention, la poursuite et la répression du trafic illicite. Le projet final ne fait toutefois pas avancer le dossier en ce qui concerne la mise en œuvre globale du Protocole contre le trafic illicite de migrants et en particulier, ses dispositions en matière de protection.

Evolution of Objective 9

Dans cette section, nous examinons l'évolution de l'Objectif dans la perspective de sa relation avec le Protocole contre le trafic illicite, des Droits de l'Homme des migrants passés en fraude, de la criminalisation des passeurs et du problème de la coopération. Nous soutenons que, malgré l'importante contribution apportée par l'Objectif 9 à la protection des migrants victimes de trafics, il reste diverses questions sur lesquelles le projet final n'a pas permis de faire avancer les choses. Cela représente une occasion manquée de renforcer davantage les droits des migrants victimes de trafics.

Premièrement, en ce qui concerne la relation avec le Protocole, les différents projets du Pacte ont permis d'atténuer l'obligation faite aux États de mettre pleinement en œuvre les dispositions du Protocole. L'Avant-projet portait directement sur les points suivants : « Signer, ratifier ou adhérer au Protocole (…) et l'appliquer ». Dans le projet de révision 1, il était désormais possible d'encourager « la signature, la ratification, l'adhésion et la mise en œuvre du Protocole ». Dans le projet de révision 2, la référence à l'encouragement avait été modifiée pour : « Promouvoir la signature, la ratification, l'adhésion et la mise en œuvre ». Fait intéressant, entre le projet de révision 2 et le projet de révision 3, la référence à la signature a été supprimée, de sorte que le projet final se réfère à « Promouvoir la ratification, l'adhésion et la mise en œuvre du Protocole ». À titre de contexte, il convient de noter qu'au moment de la rédaction du Protocole, le Protocole comptait 146 parties et 112 signataires.

Deuxièmement, sur la question de l'incrimination, la version finale du Pacte reflète les exigences du Protocole, en cherchant à atteindre l'incrimination - par le biais de mesures législatives ou autres - de la contrebande commise intentionnellement, dans le but d'obtenir un avantage financier ou matériel, et en considérant le crime comme aggravé dans certaines circonstances énoncées dans le droit international. Le Protocole contient un engagement clair et sans équivoque de veiller à ce que la loi pénalise les passeurs et que les politiques et les pratiques garantissent qu'ils n'agissent plus en toute impunité. Cela a été approfondi dans le Pacte. L'accent mis sur l'exigence d'intention et d'avantages financiers ou autres est essentiel, en particulier dans un contexte où les opérateurs humanitaires et autres secouristes sont empêchés de jouer leur rôle sous prétexte (entre autres) d'enquêtes en matière de lutte contre le trafic. Néanmoins, les exigences fondamentales d'intentionnalité du comportement et des avantages financiers ou matériels qui en découlent n'ont pas été incluses dans les premières versions du Pacte et n'ont été ajoutées au document que plus tard. L'exigence d'intentionnalité du comportement a été incluse dans le

projet de révision 2 du Pacte, tandis que le projet de révision 3 prévoyait que l'avantage financier ou un autre avantage matériel pour le passeur pouvait être obtenu directement ou indirectement, élargissant ainsi la portée du comportement punissable et l'alignant sur la définition figurant dans le Protocole. La réitération des exigences d'intention et d'avantage financier ou autre avantage matériel devrait inciter implicitement les États à s'abstenir de prendre des mesures qui entravent les opérations de recherche et de sauvetage (RS). Néanmoins, cette obligation n'a pas empêché plusieurs gouvernements d'appliquer le droit pénal interne afin de criminaliser les activités de RS menées par des navires privés et des ONG, ce qui entrave effectivement l'action humanitaire en Méditerranée et entraîne des centaines de morts évitables.

Troisièmement, la contrepartie de la criminalisation concerne la criminalisation des migrants victimes de trafic pour entrée clandestine. Conformément au Protocole, les migrants faisant l'objet d'un trafic ne devraient pas être criminalisés pour le simple fait d'être passés en contrebande, mais le problème de la pénalisation pour entrée clandestine reste un problème crucial. Le Protocole ne contient aucune disposition à cet égard. L'article 31 de la Convention des réfugiés prévoit de manière décisive que les réfugiés ne doivent pas être pénalisés « en raison de leur entrée ou de leur présence illégales ». Le Pacte, s'attache à résoudre ce problème. L'Avant-projet a appelé les États à veiller à ce que leur législation nationale reconnaisse l'entrée illégale comme une infraction administrative (et non pénale) (Objectif 9, art. 23, §d). Cela a été considéré comme un développement positif. Dans le projet de révision 2, le libellé avait été remplacé par l'engagement « d'œuvrer en faveur de politiques et de pratiques qui traitent les circonstances de l'entrée et du séjour irréguliers comme une infraction administrative plutôt que pénale ». Dans le projet final, cette exigence est supprimée et la situation est remplacée par celle énoncée dans le Protocole en ce sens que les États s'engagent à veiller à ce que les migrants ne soient pas passibles de poursuites pénales pour avoir fait l'objet d'un trafic illicite (Objectif 9, art. 25), mais « nonobstant d'éventuelles poursuites pour autres violations du droit national». Toute nouvelle protection contre les poursuites pour entrée irrégulière proposée par l'Avant-projet a donc été supprimée dans le projet final.

Tout en ne promouvant pas la non-criminalisation des entrées irrégulières et d'autres dilemmes en matière de protection, le Pacte contient encore un certain nombre de dispositions importantes relatives à la protection des Droits de l'Homme des migrants faisant l'objet d'un trafic. En particulier, il s'engage à :

> Élaborer des protocoles de coopération sensibles au genre et tenant compte des enfants le long des routes migratoires, qui définissent des mesures étape par étape pour identifier et aider de manière adéquate les migrants victimes de trafic, conformément au droit international.

Cette disposition, qui découle de l'évolution de l'Avant-projet au projet final, mérite quelques précisions. Premièrement, l'idée de mettre au point des protocoles sensibles au genre et tenant compte des enfants est un principe important - et non un principe de base dans les discussions sur le trafic de migrants. Cela reflète un discours sur les Droits de l'Homme qui est souvent mis de côté quand on parle de trafic. Une disposition explicite concernant les mineurs non accompagnés et leurs besoins particuliers en matière de protection aurait encore renforcé cette disposition. Deuxièmement, l'engagement pris « d'identifier et d'aider » les migrants victimes de trafic est également relativement nouveau (bien qu'il soit mentionné dans la loi type de l'ONUDC sur le trafic illicite). En résumé, c'est certainement une chose positive : les migrants qui font l'objet d'un trafic peuvent avoir besoin d'une assistance et doivent être identifiés pour pouvoir accéder à cette assistance. Le risque est bien sûr que cette identification soit poursuivie avec véhémence, non pas dans le but d'aider les migrants clandestins et de respecter leurs droits fondamentaux, mais bien dans le but d'assurer la punition de « l'entrée et/ou du retour irréguliers » dans les meilleurs délais. L'engagement de veiller à ce que « les mesures de lutte contre le trafic respectent pleinement les Droits de l'Homme » offre un réconfort limité sur cette question. Ce respect doit nécessairement inclure un accès effectif à un système d'asile et l'application du principe de non-discrimination.

La coopération internationale est au cœur des efforts internationaux visant à lutter contre le trafic illicite de migrants. Le Protocole contre le trafic illicite est destiné à promouvoir une telle coopération. En ce qui concerne le Pacte, l'Avant-projet ne mentionnait pas explicitement la coopération internationale entre les États, mais il était également nécessaire « d'intensifier les efforts communs pour prévenir et

combattre le trafic » (Objectif 9, art. 23) et « institutionnaliser des mécanismes transnationaux de partage d'informations et de renseignements » sur des questions liées au trafic illicite (Objectif 9, art. 23, alinéa b), en reconnaissant le rôle fondamental que la coopération transnationale pourrait jouer dans la prévention et la lutte contre celui-ci. Le projet de révision 1 notait explicitement la nécessité de « renforcer les capacités et la coopération internationale pour sanctionner, enquêter et poursuivre en justice le trafic illicite de migrants » (Objectif 9, art. 24). En outre, le projet de révision 2 envisageait « une coopération transfrontalière entre les services de détection et de répression et le renseignement afin de prévenir et de combattre le trafic illicite de migrants dans le but de mettre fin à l'impunité des passeurs » (Objectif 9, art. 24, § c).

Dès l'Avant-projet, le risque inhérent de l'association du trafic illicite à la traite des êtres humains était reconnu. Le projet final représente un développement important à cet égard. L'Avant-projet s'engageait à « modifier les politiques et procédures en matière de migration afin d'établir une distinction entre le trafic illicite de migrants et la traite des personnes ». Les projets ultérieurs ont ajouté une référence à la nécessité de concevoir et de réviser les politiques de migration à cet égard (« l'Avant-projet Plus ») et à la reconnaissance du fait que « les migrants victimes de trafics peuvent également devenir victimes de la traite des personnes, nécessitant donc une protection et une assistance appropriées » (a été ajouté dans le projet de révision 2 : Objectif 9, art. 24). Cette reconnaissance des risques de confusion, conjuguée à une reconnaissance des éventuels chevauchements, est une contribution essentielle du Pacte à cet égard. En effet, cette évolution reflète la réalité concrète à laquelle sont confrontés de plus en plus les migrants qui, étant donné le coût du trafic, peuvent être poussés dans des situations de traite pour payer les services de trafic. Dans cette situation, il convient de garder à l'esprit la distinction qui existe entre les deux crimes afin d'assurer le niveau de protection le plus élevé possible aux migrants qui ont été victimes à la fois de trafic et de traite.

L'avenir

Bien que le Pacte fasse référence à la non-criminalisation des migrants victimes de trafic et à l'exigence « d'intention » et « d'avantage financier ou matériel », il ne va pas jusqu'à souligner la nécessité de protéger les acteurs humanitaires, y compris les navires de commerce engagés dans les opérations de sauvetage et les opérations de sauvetage menées par des ONG lors d'enquêtes et de poursuites sous prétexte de trafic (ou de collaboration avec des passeurs). C'est un problème qui a été soulevé à maintes reprises dans divers pays (en Méditerranée centrale, par exemple). L'échec du Pacte à traiter ces problèmes sans équivoque est une occasion manquée. En effet, si l'exigence de « volonté et d'avantages financiers ou matériels substantiels » pourrait en principe inciter les États à s'abstenir de tout acte faisant obstacle aux opérations de recherche et de sauvetage, la pratique des États reflète un scénario différent, des poursuites pénales étant engagées contre des ONG et des particuliers pour leur soutien présumé aux passeurs et à la migration irrégulière. Les récents événements survenus en Méditerranée, notamment la saisie de navires d'ONG et les actions en justice intentées contre leurs équipages, démontrent la nécessité de bien délimiter les frontières entre l'action humanitaire légitime et le soutien à la migration irrégulière. L'exigence « d'intention et d'avantage financier ou autre avantage matériel » est un outil utile pour opérer cette distinction fondamentale et faire en sorte que le droit pénal national ne soit pas instrumentalisé pour poursuivre les acteurs humanitaires. Cependant, l'incapacité du projet final à mettre clairement en évidence la nécessité de protéger les acteurs humanitaires contre les accusations et les poursuites frivoles témoigne de l'échec du projet à cet égard.

En outre, le projet final du Pacte n'aborde pas la véritable raison du trafic illicite de migrants et le fait que ce dernier constitue une « entreprise » aussi rentable – à savoir l'absence de solutions de rechange réelles et efficaces grâce aux voies de communication sûres et légales disponibles. La création de voies légales pour les migrations régulières améliorerait non seulement la protection des droits humains des migrants, mais aussi la solidarité et le partage des responsabilités entre les États. Il est important de noter que le projet final, jusqu'à l'Objectif 5, a pour but de faciliter la mobilité régionale et interrégionale et d'examiner et de réviser les options et les voies existantes en matière de migration régulière. Cela reste très largement du

ressort de la migration de la main-d'œuvre, même s'il est brièvement indiqué que de telles opportunités bénéficieraient également aux migrants en situation de vulnérabilité (voir commentaire Objectif 5).

Dans l'ensemble, le projet final de l'Objectif 9 représente une occasion manquée de faire avancer les choses, à la fois dans la protection des migrants faisant l'objet d'un trafic et dans la lutte plus générale contre le trafic illicite de migrants. Compte tenu de l'importance que les États (en particulier les pays de destination) accordent à la nécessité de lutter contre le trafic illicite, on aurait pu s'attendre à ce que le Pacte prévoie davantage d'obligations conformes au cadre juridique international (notamment le Protocole contre le trafic). Le projet final ne fait pas grand-chose à ce sujet, bien qu'il soit remanié.

Article original : Dr. Gauci, Jean-Pierre et Francesca Romana Partipilo (2018). *GCM Commentary: Objective 9: Strengthen the transnational response to smuggling of migrants*. Disponible sur: https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/11/22/gcm-commentary-objective-9/ [Accessed 3 Déc. 2018]

Objectif 10: Prévenir, combattre et éliminer la traite de personnes dans le cadre des migrations internationales

> Protocole des Nations Unies contre la traite des êtres humains, article 2 : Les objectifs de ce protocole sont les suivants : (a) Prévenir et combattre la traite des personnes, en accordant une attention particulière aux femmes et aux enfants ; (b) Protéger et assister les victimes de ce trafic, dans le plein respect de leurs droits fondamentaux ; et (c) Promouvoir la coopération entre les États parties afin de réaliser ces objectifs..

Introduction

Le Pacte Mondial sur les migrations contenait trois principaux engagements concernant la traite des êtres humains. Le premier est fondé sur le droit pénal, à savoir les enquêtes, les poursuites et la sanction du délit de traite des êtres humains. Ceci est clairement reflété dans le Protocole des Nations Unies contre la traite des êtres humains, qui prévient, réprime et punit la traite des personnes et impose aux États parties l'obligation du droit international d'incriminer la traite des êtres humains. Le deuxième engagement vise à « décourager la demande qui favorise l'exploitation menant à la traite ». Le troisième engagement vise à améliorer l'identification, l'assistance et la protection des migrants victimes de la traite. Contrairement au premier engagement, le dernier engagement ne figure pas dans les normes juridiques contraignantes incorporées dans le Protocole des Nations Unies pour prévenir, réprimer et punir la traite des personnes. Ce dernier ne contient que des recommandations à cet effet (cette faiblesse a été corrigée dans une certaine mesure au niveau régional européen). Par conséquent, l'identification, la protection et l'assistance des migrants victimes de la traite des êtres humains constituent toujours une faiblesse et les États au niveau mondial doivent encore souscrire à des engagements contraignants.

Il convient de noter que le Pacte mondial pour les migrations ne fait pas référence à l'engagement de renforcer les mesures de contrôle des frontières en tant que méthode de prévention de la traite des êtres humains. En revanche, l'article 11 (1) du Protocole des Nations Unies contre la traite énonce l'obligation pour les États parties de renforcer les contrôles aux frontières, raison pour laquelle le Protocole a fait l'objet de critiques. De manière beaucoup plus vague, l'Objectif 10 du Pacte Mondial pour les migrations énonce l'action consistant à surveiller les itinéraires de migration irrégulière « qui peuvent être exploités par des réseaux de traite des êtres humains pour recruter et victimiser des migrants clandestins ou irréguliers, afin de renforcer la coopération aux niveaux bilatéral, régional et interrégional en matière de prévention, d'enquêtes et de poursuites des auteurs, ainsi qu'en matière d'identification, de protection et d'assistance des victimes de la traite des personnes ». Il est positif qu'au moins, dans le contexte du Pacte, le renforcement du contrôle aux frontières n'a pas été justifié par l'objectif humanitaire de prévention de la traite des êtres humains. Sur le plan empirique, il est douteux que les contrôles aux frontières réduisent le risque de traite des êtres humains. En outre, le renforcement des contrôles aux frontières implique que les passages irréguliers aux frontières sont plus difficiles et dangereux, ce qui pourrait non seulement accroître les risques pour la vie et le bien-être des migrants, mais également rendre les services des passeurs plus coûteux. Ce dernier, à son tour, incite les migrants à conclure des accords d'exploitation pour obtenir des entrées illégales, ce qui pourrait en fait constituer un trafic d'êtres humains.

Néanmoins, à la lumière des récents développements politiques, en particulier au niveau de l'UE, il convient de craindre que les États se soient engagés à surveiller les itinéraires de migration irrégulière et à renforcer la coopération aux niveaux bilatéral, régional et interrégional. Dans le reste de cet article, je dirai qu'il existe des raisons pour de telles préoccupations et que nous devrions examiner de près la création de tels cadres de coopération.

Plus précisément, les Etats membres de l'UE ont appliqué des formes de contrôles de migration qui sont basées sur des contrats signés avec les pays d'origine et de transit. Ceci a été un développement qui est en accord avec les dimensions extérieures de la politique migratoire européenne. Ceci vise également à

développer la coopération avec les pays tiers qui sont des pays d'origine et de transit pour qu'ils puissent améliorer les contrôles aux frontières et empêcher les mouvements transfrontaliers, incluant les départs. (Ces mesures étant conformes avec le droit de partir, protégé par l'art. 12 (2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). Plus concrètement, de telles formes de coopération impliquent, par exemple, de soutenir et d'entraîner les garde-côtes libyens ou d'approvisionner d'équipement et d'intelligence les contrôles aux frontières. Dans les documents de la politique européenne, ceci est justifié par la nécessité de sauver la vie des migrants et de combattre le trafic et la traite de personnes.

Le problème de ces formes de coopération est qu'elles réduisent les possibilités de responsabiliser les États qui la soutiennent (c'est-à-dire les pays de destination européens) au niveau international. Les raisons de cette réduction sont au moins au nombre de deux. Premièrement, les personnes concernées par les mesures ne se trouvent pas sur le territoire des États européens, ce qui, eu égard au seuil de compétence prévu par les Droits de l'Homme, soulève la question de savoir si ces États peuvent être des détenteurs d'obligations qui ont des obligations envers eux. Ces États prennent certainement des mesures (en finançant, par exemple, les gardes-frontières libyens) qui affectent les migrants, par exemple en empêchant leur départ et en les confinant dans des pays de transit, où ils sont soumis à de graves violations des Droits de l'Homme, notamment l'esclavage et le trafic de personnes. Cependant, il est discutable de savoir si une simple atteinte peut déclencher la constitution de ces États en tant que détenteurs d'obligations en vertu des Droits de l'Homme.

La deuxième raison est que le lien de causalité entre les mesures prises par les États européens et les dommages causés aux intérêts protégés par les Droits de l'Homme est plus subtil (Giuffré et Moreno-Lax 2018, « Contrôles sans contact »). Cela complique les efforts visant à tenir les États européens responsables, au regard de la législation sur les Droits de l'Homme, de la responsabilité internationale des dommages causés par les migrants touchés par ces mesures.

L'avenir

En ce qui concerne l'avenir, deux défis peuvent être identifiés à la lumière de l'analyse ci-dessus. Premièrement, veiller à ce que les victimes de la traite soient réellement protégées et assistées dans les pays de destination, notamment en étant identifiées comme victimes. Deuxièmement, les pays de destination doivent reconsidérer leurs politiques et leurs relations avec les pays tiers qui sont des pays d'origine et de transit, afin que ces derniers ne créent pas de conditions propices à exposer des individus à l'esclavage et à la traite des êtres humains.

Article original: Dr. Stoyanova, Vladislava (2018). *GCM Commentary: Objective 10: Prevent, combat and eradicate trafficking in persons in the context of international migration*. Disponible sur : https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/12/03/gcm-commentary-objective-10/ [Accessed 05 Déc. 2018]

Objectif 11: Gérer les frontières de manière intégrée, sécurisée et coordonnée

> Article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966: 1. *Chaque État faisant partie au présent Pacte s'engage à respecter et à assurer à tous les individus se trouvant sur son territoire et relevant de sa juridiction les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction d'aucune sorte tel que race, genre, couleur, sexe, langue, religion, opinion politique ou autre, origine nationale ou sociale, propriété, naissance ou autre statut*.

Introduction

L'Objectif 11 appelle à une collaboration entre les États en matière de gestion des frontières, qui facilite le passage des frontières et renforce la sécurité des États, des communautés et des migrants. En application de cette politique de gestion des frontières, il s'engage à respecter la souveraineté nationale des États et leurs obligations en vertu du droit international, l'état de droit, les droits de l'Homme de tous les migrants, quel que soit leur statut, et le principe de non-discrimination. Il favorise également des actions sensibles au genre et aux enfants sur le terrain. Il propose en outre des actions spécifiques dans ce cadre général. Dans ce contexte, il accepte les actions positives visant à aider les migrants en situation de vulnérabilité aux frontières internationales ou à proximité, à protéger les enfants aux frontières internationales et à réunir les familles. Il mentionne également l'utilisation de la technologie de l'information, la présélection des personnes cherchant à entrer et l'imposition de la responsabilité de la présélection aux transporteurs aériens en tant qu'actions à mettre en œuvre pour assurer des passages frontaliers efficaces. Parmi les autres actions figurent la rationalisation des procédures de contrôle aux frontières à la lumière des normes des droits de l'Homme, la coopération des États en matière d'assistance technique, en particulier dans les situations d'urgence telles que la recherche et le sauvetage, la révision de la législation des États en matière d'entrée irrégulière ou de séjour conformément aux obligations du droit international, et la promotion d'une coopération entre les États en matière de gestion des frontières tenant compte des meilleures pratiques, telles que mentionnées dans les Principes et directives du HCDH sur les droits de l'Homme aux frontières internationales.

Comparison

Tout au long du processus de négociation, le texte a subi d'importants changements qui pourraient être d'une grande importance pour déterminer si le Pacte mondial des Nations Unies peut atteindre l'objectif qu'il semble promettre. Tout d'abord, lorsque le texte a été révisé pour la version du 5 mars 2018, il incluait une référence à la « souveraineté nationale » en tant que base sur laquelle devraient être fondés les engagements en matière de collaboration pour la gestion des frontières. Ce changement a sapé la précédente analyse d'Avant-projet (du 5 février 2018) selon laquelle le Pacte mondial des Nations Unies pourrait promouvoir la position selon laquelle les contrôles aux frontières sont une question interétatique, plutôt que l'exercice de la souveraineté de l'État. Dans ce contexte, malgré sa référence constante à la facilitation de la coopération entre les États en matière de gestion des frontières, l'Objectif pourrait accroître les tensions à ce sujet entre les États voisins ainsi que d'autres États plus éloignés qui pourraient être touchés par de telles tensions. En outre, parce qu'il maintient l'idée de regarder la frontière sous l'angle de la souveraineté nationale, il rend la protection des normes relatives aux droits de l'Homme plus transparente dans le contexte des contrôles aux frontières. La principale raison de cette idée est que les États peuvent faire référence à leur intérêt en matière de sécurité nationale (dont l'étendue dépend de l'exercice de la souveraineté nationale des États) afin de justifier des restrictions aux droits de l'Homme. Par exemple, la lutte contre le terrorisme est souvent mise en avant par les États pour justifier la collecte d'un large éventail d'informations sur les migrants retenus pendant plus longtemps que nécessaire pour identifier les personnes qui franchissent les frontières. Par exemple, les États signataires de l'accord Schengen ont accès à des bases de données à grande échelle (système d'information sur les visas pour

les demandes de visa, système d'information Schengen II à des fins d'immigration et EURODAC sur le droit d'asile) qui conservent un large éventail de données à caractère personnel (y compris des données sensibles telles que biométrie) et sont utilisées à des fins répressives.

Le deuxième changement concerne le contexte dans lequel la migration irrégulière est placée dans l'objectif. Toutes les versions de l'Objectif conservent une référence au terme « sécurité », et sa version du 28 mai 2018 mentionne la prévention de la migration irrégulière comme une action visant à assurer la sécurité. En d'autres termes, il s'agit d'une approche axée sur la sécurité pour les migrants en situation irrégulière. Cependant, la migration régulière/irrégulière concerne des domaines distincts autres que la sécurité. La prévention des mouvements irréguliers de personnes est liée aux mesures prises par les États pour contrôler les personnes qui pénètrent sur leur territoire, ainsi qu'à leurs documents. Cela devrait donc être régi par le droit administratif. En revanche, le statut régulier ou irrégulier des migrants s'applique une fois que la personne a franchi la frontière et sur la base des lois de l'État dans lequel il se trouve. Ce statut est donc régi par les lois nationales sur l'immigration. Dans ce contexte, le cadre de sécurité de la migration régulière/irrégulière, comme dans l'Objectif, entremêle des domaines distincts de contrôle des frontières, de réglementation de la migration et d'application de la loi. Les politiques adoptées dans ce cadre gagnent en visibilité à travers les murs, les fils barbelés et la surveillance technologique accrue aux points de passage des frontières. Ces actions compromettent la sécurité des déplacements, car l'établissement de frontières plus dures oblige les citoyens à emprunter des voies plus clandestines et dangereuses pour atteindre l'État de destination. En outre, les pratiques plus strictes à la frontière ne font pas qu'aggraver les passages frontaliers irréguliers et dangereux, mais rendent également les migrants en situation irrégulière plus vulnérables une fois qu'ils se trouvent dans un pays. Après avoir enfreint les lois sur l'immigration, ils pourraient ne pas signaler à la police les abus sexuels ou le racisme qu'ils auraient rencontrés par peur d'être expulsés, ce qui les priverait de leur droit d'accéder aux tribunaux. Cela affaiblit ensuite la proposition de l'Objectif de s'engager à protéger les droits humains de tous les migrants, quel que soit leur statut dans la mise en œuvre des politiques de gestion des frontières.

Néanmoins, un troisième changement significatif dans le texte de l'Objectif peut être considéré comme un élément positif dans la reconnaissance de la responsabilité des États en matière de respect des droits de l'Homme des migrants en situation irrégulière. À cet égard, la version finale du texte (11 juillet 2018) comprenait une action visant à revoir et à réviser les lois sanctionnant les migrants en situation irrégulière à la lumière du principe de proportionnalité, d'égalité, d'interdiction de la discrimination, d'une procédure régulière et des autres obligations des États en vertu de la loi internationale. En effet, actuellement, des peines privatives de liberté ou des amendes sont imposées aux migrants en situation irrégulière et, à condition que certaines modalités soient remplies, ils peuvent également être détenus pour assurer leur renvoi. Ces actions pourraient entraver de manière disproportionnée leur droit à la liberté et à la sécurité, leur droit d'accès à un tribunal, la dignité humaine et leurs droits économiques et sociaux tels que le logement et l'éducation. C'est pourquoi l'Objectif fait référence à la révision des politiques en matière d'entrée ou de séjour irréguliers à la lumière des obligations des États en vertu du droit international.

L'avenir

À première vue, l'Objectif 11 contient un certain nombre de références accueillantes. Globalement, il mentionne à plusieurs reprises le respect des droits humains internationaux de tous les migrants et fait référence à des approches spécifiques aux enfants et basées sur le genre pour faciliter la gestion des frontières. En particulier, en ce qui concerne la protection des enfants, il reconnaît les actions positives visant à prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant aux frontières internationales et à réunir les familles.

Cependant, sa référence aux droits de l'Homme internationaux ne doit pas être surestimée car l'intégration de la sécurisation dans l'Objectif remet en cause l'objectif général du Pacte de parvenir à une migration sûre, ordonnée et régulière. En tant que tel, il vise à assurer la « sécurité » dans les politiques de gestion des frontières et suppose donc un lien entre le franchissement des frontières et la sécurité des États. Cependant, il est peu probable que des contrôles aux frontières plus stricts conduisent à un passage plus

ordonné des frontières. Au contraire, les citoyens sont poussés à emprunter des voies de franchissement des frontières mettant leur vie en danger s'ils ne sont pas en mesure de franchir les barrières imposées par les États. Dans ce contexte, l'Objectif prévoit de telles barrières - notamment imposer aux transporteurs aériens la responsabilité de « pré-signaler » les passagers, de recourir à la présélection des passagers et à la technologie de l'information dans les contrôles aux frontières.

La pratique actuelle en matière de responsabilité des transporteurs aériens conforte cette idée. En conséquence, les États imposent aux transporteurs aériens l'obligation de vérifier l'authenticité des documents des passagers du transport aérien, de refuser l'embarquement de ceux qui ne sont pas en mesure de fournir les documents appropriés et de coopérer avec les autorités de contrôle des frontières pour identifier les passagers qui pourraient constituer une menace pour la sécurité. Le non-respect de ces mesures entraîne des sanctions pour ces transporteurs et les oblige à couvrir les coûts liés au retour des passagers. Les transporteurs aériens constituant la deuxième couche de contrôle aux frontières avant même que les gens n'atteignent la frontière, ceux qui fuient la persécution pourraient emprunter des itinéraires peu sûrs et devenir la cible de passeurs et de trafiquants d'êtres humains car ils risquent de ne pas être autorisés à voyager sans les documents et visas requis (soit parce qu'ils ont été forcés de fuir sans ces documents, soit parce qu'ils ne peuvent pas les rassembler sans mettre leur vie en danger, ou parce que ces documents ne sont pas délivrés ou ne sont pas reconnus). En outre, dans la pratique, les transporteurs aériens fournissent peu d'assistance aux passagers cherchant à fuir la persécution et, comme le fardeau financier que leur impose l'embarquement pèse sur l'évaluation des demandes d'asile, ils les refusent. Cela augmente le risque de refoulement effectué par les transporteurs aériens pour le compte des États.

Dans l'ensemble, l'Objectif fait un pas en avant en faisant des références répétées au respect des normes des droits de l'Homme et en ajoutant une référence explicite à la protection du droit à la vie privée et à la protection des données, mais il recule de deux pas en encadrant la gestion des frontières dans la sécurité et le contexte. C'est un dilemme persistant entre l'insistance des États sur leur souveraineté et leur sécurité et sur leur obligation de protéger les migrants, quel que soit leur statut en matière d'immigration. Comme discuté ici, l'Objectif poursuit ce dilemme.

Article original : Mendos Kuşkonmaz, Elif (2018). *GCM Commentary: Objective 11: Manage borders in an integrated, secure and coordinated manner*. Disponible sur : https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/10/11/gcm-commentary-objective-11/ [Accessed 26 October 2018]

Objectif 12: Veiller à l'invariabilité et à la prévisibilité des procédures migratoires pour assurer des contrôles, des évaluations et une orientation appropriés

> Principes et directives, appuyés par des orientations pratiques, sur la protection des Droits de l'Homme des migrants en situation de vulnérabilité, principe 5 : *« Veiller à ce que toutes les mesures de gouvernance des frontières protègent les Droits de l'Homme »*.

Introduction

L'Objectif 12 vise à renforcer la certitude et la prévisibilité des procédures de migration par le biais d'un dépistage, d'une évaluation et d'une orientation appropriés. Dans sa forme finale, il est beaucoup moins ambitieux, mais beaucoup plus simple que l'Avant-projet. Désormais, il vise à garantir que les « procédures de migration » impliquent que des informations appropriées et pertinentes soient communiquées à tous les migrants et que les victimes de la traite et les « migrants en situation de vulnérabilité », en particulier les enfants, soient identifiés dès le début de cette procédure et reçoivent l'attention appropriée et une assistance, y compris une orientation vers les institutions spécialisées compétentes.

Comme pour tous les autres objectifs, celui relatif au dépistage, à l'évaluation et à la référence doit être lu dans le contexte de l'ensemble du Pacte, dans la mesure où des garanties procédurales pertinentes à la frontière, à d'autres points d'entrée ou chaque fois qu'une procédure de migration est lancée peut apparaître dans le contexte d'autres objectifs. Éminemment, c'est le cas de la détention qui fait l'objet de l'Objectif 13. D'autres garanties juridiques importantes figurent dans les principes généraux « État de droit et respect de la légalité », « Droits de l'Homme » et approche « adaptée aux enfants » énumérés dans la section « Ambitions et principes directeurs du Pacte ». L'Objectif 5 suggère de donner des visas humanitaires aux « migrants obligés de quitter leur pays d'origine en raison de catastrophes naturelles soudaines et d'autres situations précaires ». L'Objectif 7 traite largement des vulnérabilités des migrants et demande à ce que « les migrants aient accès à des une assistance juridique indépendante et abordable et une représentation dans les procédures judiciaires qui les concernent ». L'Objectif 21 réaffirme la norme de non-refoulement de droit international coutumier. Le contexte plus large de la traite et du trafic est « réglementé » dans les Objectifs 9 et 10, qui font également partie du contexte de l'Objectif 12.

Comparaison des brouillons : lacunes éventuelles en matière de protection pour des raisons de pureté notionnelle

L'Objectif 12 a été le théâtre d'une lutte monumentale pour parvenir à la cohérence (et probablement pour plaire à certains États négociateurs) sans perdre de vue la complexité des mouvements à grande échelle impliquant des demandeurs d'asile (réfugiés) et d'autres non éligibles à la protection internationale. Cette lutte se reflète dans le très grand nombre de changements survenus au cours des six mois de négociations et dans le virage conceptuel.

Malheureusement, aucun compte rendu des négociations n'appartenant au domaine public, les non-participants n'ont donc aucune idée de la position des États, ni des justifications des modifications proposées du texte. Le site internet sur le processus de négociation ne reproduit pas les déclarations de pays, à l'exception de quelques-unes ayant une importance limitée. Mais il est révélateur que sur les onze mots de fond constituant le titre du texte final, deux seulement en faisaient partie dans l'Avant-projet.

Deux grands virages conceptuels ont eu lieu au cours des négociations. Le premier et le plus important est que le texte actuel cherche à exclure les personnes ayant besoin d'une protection internationale, alors que le texte original continuait à inclure des références aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et à l'asile. L'Avant-projet était fidèle à la Déclaration de New York sur les réfugiés et les migrants, qui adoptait une vision holistique, soulignait « l'importance d'une approche globale des problèmes en jeu » et déclarait que

« nous veillerons à un accueil centré sur la personne, sensible, humain, digne, attentif à l'égalité des sexes et rapide de toutes les personnes arrivant dans nos pays, et en particulier de celles qui sont nombreuses, qu'il s'agisse de réfugiés ou de migrants » (§22). Cette position a été reflétée dans les engagements énumérés dans la déclaration, applicables à la fois aux réfugiés et aux migrants.

L'Objectif 12 exclut les demandeurs d'asile et les réfugiés de son champ d'application. Le §4 du préambule se lit comme suit :

> « Les réfugiés et les migrants jouissent des mêmes libertés fondamentales et Droits de l'Homme universels, qui doivent être respectés, protégés et exercés en toutes circonstances. Toutefois, les migrants et les réfugiés sont deux groupes différents relevant de cadres juridiques distincts. Seuls les réfugiés bénéficient de la protection internationale définie par le droit international des réfugiés. Le présent Pacte mondial concerne les migrants et institue un cadre de coopération portant sur tous les aspects des migrations ».

Ainsi, le Pacte mondial pour les migrations suppose que les « réfugiés » (et les autres personnes ayant besoin de protection internationale) ne sont pas des migrants. Cela est acceptable dans le cadre du Pacte dans la mesure où, en principe, les réfugiés sont couverts par le Pacte mondial sur les réfugiés. Cependant, en général, cette différenciation ne correspond pas à la compréhension du terme « migrant » dans les études sur les migrations, la démographie, l'anthropologie ou la sociologie.

Théoriquement, la procédure menant à la reconnaissance du statut de réfugié ou d'une autre forme de protection internationale est différente de toutes les autres procédures relatives aux migrants non réfugiés. Les réfugiés (même lorsqu'ils ne sont pas encore reconnus et donc traités comme des demandeurs d'asile) ont le droit de ne pas être expulsés, renvoyés ou rejetés (refoulés). C'est un privilège dont ne bénéficient pas les personnes qui ne demandent pas la protection internationale (bien que le droit international des Droits de l'Homme reste applicable à tous les migrants, qu'ils soient réfugiés ou non). Mais, dans la pratique, ceux qui arrivent irrégulièrement comprennent les deux groupes, ceux qui ont besoin de protection et ceux qui ne le sont pas. Par conséquent, les « premiers répondants », tels qu'ils sont mentionnés dans le texte, doivent traiter des « deux groupes ». La différence conceptuelle entre un réfugié et un migrant irrégulier renvoyable est maintenant évidente : ils se ressemblent.

Le second tour conceptuel a conduit à l'abandon de l'idée de « détermination du statut ». Considérant qu'en mars 2018, le texte introductif de l'Objectif 12 de « l'Avant-projet Plus » parlait encore de « mécanismes et procédures d'identification et de détermination du statut de tous les migrants, afin de garantir un renvoi adéquat et en temps utile, une assistance à toutes les étapes du cycle migratoire, ainsi que pour bien distinguer les migrants des réfugiés », la première révision complète a abandonné la référence à la détermination du statut. Cependant, la deuxième révision, fin mai 2018, ramène la question dans un langage assez obscur: « Nous nous engageons à accroître la sécurité juridique et la prévisibilité des procédures de migration en développant et en renforçant des mécanismes efficaces et sensibles à la protection pour un filtrage adéquat et en temps voulu et l'évaluation individuelle de tous les migrants dans le but d'identifier et de faciliter l'accès aux procédures de détermination et de renvoi appropriées, en particulier dans les cas où leur retour exacerberait les risques et les vulnérabilités, notamment ceux reconnus par le droit international ». La signification d'« évaluation » « sensible à la protection » pour le but de l'accès aux « procédures de détermination», où « le retour » exacerberait les risques de ces vulnérabilités « reconnues en droit international », pourrait simplement être une description euphémiste de l'identification de ceux qui demandent la protection internationale. Le texte de la troisième révision devint plus tard la version finale, abandonnant toute connotation à la détermination du statut de réfugié.

La rencontre avec le demandeur d'asile potentiel est reléguée au langage faible du sous-alinéa (e), qui oblige les États à communiquer efficacement les droits et obligations « sur les formes de protection disponibles » « dans le contexte de mouvements mixtes ». Le terme « mouvement mixte » n'est utilisé que deux fois dans le texte du Pacte, l'autre occurrence se trouvant dans l'Objectif 7 sur les vulnérabilités. Il n'est donc pas clair si cela a été compris comme incluant ou non les demandeurs d'asile.

Ces transformations conceptuelles ont conduit à la seule modification de fond des actions envisagées au titre de l'Objectif 12. Le sous-alinéa (a) de l'Avant-projet est considéré comme déterminant pour « soutenir les efforts mondiaux dans des situations de défis internationaux plus larges en matière de protection de mouvements mixtes, tels que le soutien aux capacités d'asile du HCR, afin de promouvoir la détermination effective et rapide du statut, la protection et le renvoi des demandeurs d'asile, des réfugiés et des migrants, y compris ceux déplacés dans le contexte de catastrophes et de crises ». C'est un langage clair qui couvre les réfugiés « politiques », les personnes déplacées par des catastrophes naturelles et d'autres personnes qui ont besoin de protection en raison de la crise. Ce texte de la première action céda progressivement la place à des tâches relatives à la communication des exigences en matière d'entrée, de séjour, de travail, d'étude et autres « activités » et au traitement rapide et économique des demandes, en omettant toute référence au UNHCR, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés.

Les trois autres actions (alinéas (b), (c) et (d)) sont devenues un peu plus raffinées mais ont conservé leur contenu essentiel. La première nécessite un large éventail d'acteurs allant des gardes-frontières aux agents consulaires pour aider à identifier et à orienter les victimes de la traite, les migrants en situation de vulnérabilité, en particulier les enfants séparés ou non accompagnés et les personnes soumises à la traite et à l'exploitation. La deuxième demande la mise en place de mécanismes d'aiguillage tenant compte des spécificités de genre et des enfants et appliquant des procédures opérationnelles normalisées. La troisième garantit que les enfants soient traités en tant que tels et que les enfants non accompagnés ou séparés soient référés vers les institutions appropriées et obtiennent un tuteur légal impartial, tandis que dans le cas d'enfants avec famille, l'unité de la famille soit protégée.

L'avenir

Certaines des critiques formulées à l'encontre de l'Avant-projet semblent avoir été entendues : le texte final fait référence à des conseils adaptés à la culture et appelle à une formation pour reconnaître les signes de traumatisme.

La force principale du texte réside dans son accent intensif sur les personnes ayant des besoins spéciaux ou « les migrants en situation de vulnérabilité », reflétant sous une forme comprimée les idées exprimées de manière beaucoup plus détaillée dans les « Principes et directives, accompagnés de conseils pratiques, sur la protection des droits humains des migrants en situation de vulnérabilité » du Groupe mondial sur les migrations.

Il est également louable que l'Objectif vise à produire une certitude et une prévisibilité dans toutes les procédures de migration, fondées sur les Droits de l'Homme et conduites de manière efficace, rapide, individualisée et non coûteuse.

L'Objectif fixe des normes utiles concernant les informations à mettre à la disposition de tous les migrants, y compris ceux en attente de retour.

Le défi posé par la formulation finale de l'Objectif est qu'il se concentre sur un sous-ensemble important, mais encore relativement restreint, de tous les migrants soumis à une « évaluation de dépistage et à une référence ». Contrairement aux garanties qui visent les migrants vulnérables et victimes de la traite, d'autres, qui pourraient se trouver en situation irrégulière, ne tireront aucun profit de ces « actions ». Il n'y a aucun mot sur la présence de la société civile à la frontière ou dans ces procédures. L'Objectif reste totalement muet sur l'accès à la représentation légale et les conditions préalables de l'aide judiciaire gratuite. Pas un mot n'est consacré à la situation de l'entretien, à la langue, aux interprètes ou aux droits procéduraux dans cette phase précoce de la procédure de migration. Les conditions d'accueil (logement, nourriture, vêtements, accès aux canaux de communication, aux soins médicaux, etc.) des personnes ne demandant pas la protection internationale mais se trouvant en situation irrégulière ne sont pas non plus abordées.

L'absence de règles claires en matière de renvoi dans le Pacte mondial et dans le Pacte sur les réfugiés, ainsi que l'absence de référence aux règles pertinentes existantes dans d'autres instruments juridiques internationaux, y compris les traités relatifs aux Droits de l'Homme, combinées à l'indétermination de

certains des concepts utilisés diminuera le pouvoir de guidage de l'Objectif. Que se passera-t-il si un grand nombre de personnes se présentent à la frontière en raison d'une catastrophe naturelle soudaine, comme mentionné au § 21 (g) du Pacte ? Et si une personne demande expressément l'asile ? Quelle disposition du Pacte mondial pour les réfugiés devrait remplacer cet objectif et régir les actions des premiers intervenants ? Les Principes 6 et 7 sur la sélection, l'interview, l'identification et le renvoi des Principes et Lignes directrices recommandés en matière de Droits de l'Homme aux frontières internationales, élaborés par la Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, doivent-ils être appliqués si cet Objectif n'offre aucune orientation ?

L'aspiration à atteindre la pureté notionnelle et à supprimer presque tout ce qui a trait à la protection internationale, tout en maintenant indéterminé le véritable groupe cible de cet Objectif (s'agit-il uniquement de migrants en situation irrégulière en situation de vulnérabilité ou également de demandeurs d'emploi ou d'étudiants ou de tous les migrants ?) peut avoir produit un texte qui aura moins d'impact que ce qu'on espérait à la lumière de l'Avant-projet.

Article original : Nagy, Boldizsár (2018) *GCM Commentary: Objective 12: Strengthen certainty and predictability in migration procedures for appropriate screening, assessment and referral*. Disponible sur: https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/11/29/gcm-commentary-objective-12/ [Accessed 3 Déc. 2018]

Objectif 13: Utiliser la détention de l'immigration uniquement en dernier recours et chercher des alternatives

> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 9 (1) : *Toute personne a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut être soumis à une arrestation ou à une détention arbitraire. Nul ne peut être privé de sa liberté si ce n'est pour des motifs et conformément à la procédure établis par la loi.*

Introduction

L'Objectif 13 concerne le recours à la détention pour migrants et vise à garantir que la détention ne soit utilisée qu'en dernier recours lorsque des mesures de substitution ne sont pas disponibles. Le paragraphe 29 définit les objectifs clés de l'Objectif 13, dont chacun doit être réalisé dans le respect du principe de procédure et du droit international et des Droits de l'Homme. Un certain nombre de points essentiels peuvent être soulevés en ce qui concerne les engagements énoncés au paragraphe 29. Premièrement, la détention doit respecter l'état de droit. Il doit avoir une base légale et doit être nécessaire, proportionné et ordonné sur une base individuelle. Ces garanties contribuent à garantir que la détention ne soit pas arbitraire et à empêcher la détention automatique de catégories entières d'individus, tels que les délinquants étrangers ou les demandeurs d'asile. Deuxièmement, les protections offertes par l'Objectif 13 s'appliquent à tous les types de rétention pour immigrés, que ce soit aux frontières de l'État à leur arrivée ou à l'intérieur du pays lors d'un déménagement ou d'une expulsion. Troisièmement, il existe un fort engagement en faveur de la priorisation des alternatives non privatives de liberté à la détention en vue de n'utiliser la détention qu'en dernier recours. Plusieurs actions sont proposées pour atteindre l'Objectif 13. Bien que certaines d'entre elles soient issues de l'Avant-projet et aient survécu au processus de négociation, un certain nombre de changements importants, à la fois positifs et négatifs, ont eu lieu. Certaines d'entre elles seront abordées dans la section suivante.

L'évolution de l'Objectif 13

En général, la version finale de l'Objectif 13 est plus solide que celle proposée initialement dans l'Avant-projet. Dès le départ, l'Objectif 13 comprenait des dispositions importantes, telles que l'obligation de détention non arbitraire, nécessaire et proportionnée ; qu'elle soit commandée sur une base individuelle ; et qu'elle doive être aussi courte que possible. Il y avait aussi un certain nombre d'aspects négatifs. Cela incluait, par exemple, les dispositions relatives au manque d'accès à la justice (autres que le droit de communiquer avec un avocat) ; l'omission d'exiger des examens périodiques du caractère approprié de la détention ; le fait qu'il ne soit pas nécessaire que la détention ait lieu uniquement dans des établissements spécialisés (même s'il a été reconnu qu'il importait de séparer les détenus de l'immigration des détenus criminels) ; et enfin, bien que la détention soit pour la « période la plus courte », l'Avant-projet ne préconisait pas la nécessité de fixer une durée maximale de détention par la loi. Au fur et à mesure de l'avancement des négociations et de la publication des versions ultérieures de l'Objectif 13, un certain nombre d'améliorations ont été apportées. Un droit d'accès à la représentation légale a été introduit dans la Révision 1. Elle précisait que l'accès à une « orientation » juridique et à la représentation devait être accordé « dans le strict respect du droit international des Droits de l'Homme » (§(e)). Le terme « orientation » est un concept vague. Vraisemblablement, cela fait référence à la nécessité d'informer les individus de la loi applicable ainsi que de leurs droits et obligations juridiques, mais ceci n'est pas clair. L'ambiguïté qui entoure sa signification peut donner lieu à diverses interprétations de l'Objectif, ce qui peut entraîner une protection insuffisante. Bien que l'Avant-projet ait inclus le droit de communiquer avec les représentants légaux, cette révision a encore souligné l'engagement du §29 à ne pas être arbitraire. Ce paragraphe survit au texte final de l'Objectif 13 figurant au §(f). Les modifications les plus importantes sont venues avec la révision 2. Premièrement, un certain nombre de changements organisationnels ont été apportés. Par exemple, l'exigence selon laquelle la détention doit avoir la durée la plus courte possible a été déplacée de l'alinéa (e) de l'Avant-projet au §29.

L'inclusion de ces concepts dans le §29 leur confère davantage de poids et témoigne de l'importance qui leur est attachée. Deuxièmement, des modifications de fond ont également été apportées à la révision 2. Une nouvelle exigence selon laquelle le contrôle national de la rétention d'immigrants doit être confié à un organisme indépendant a été inclue dans ce qui est maintenant le §(a) du texte final. Cet amendement souligne la notion d'état de droit selon laquelle l'État doit être responsable de ses actes et ne peut pas se contrôler. Le libellé de l'actuel §(c), concernant la nécessité de revoir et de réviser le droit de rétention en matière d'immigration nationale, a été renforcé par l'introduction d'exigences législatives de fond visant à garantir que la détention ne puisse être ordonnée de manière arbitraire. La Révision 2 introduisait également un paragraphe sur l'accès à la justice (§(d) du texte final), qui maintenait l'exigence antérieure selon laquelle les détenus devaient avoir le droit de communiquer avec leur représentant légal, mais ajoutait une exigence selon laquelle les Etats devaient garantir que des conseils juridiques abordables soient fournis. Ce même paragraphe introduisait également le droit à un réexamen régulier d'une décision de détention. Enfin, dans l'actuel §(e), la révision 2 a introduit l'obligation de fournir aux détenus les motifs de leur détention dans une langue qu'ils comprennent. La révision 3 comportait trois modifications principales. Premièrement, l'idée que l'État et tous les acteurs privés chargés d'administrer la rétention des migrants, tels que les entrepreneurs privés exploitant des centres de détention, devraient être tenus pour responsables des violations des Droits de l'homme. Ceci est au §(g) du texte final. Deuxièmement, la notion selon laquelle toute détention doit respecter une procédure régulière a été introduite dans le § 29, soulignant son importance d'une manière similaire aux modifications textuelles décrites ci-dessus par rapport à la révision 2. Le troisième changement consistait à abaisser les dispositions relatives à l'accès à la justice introduites par Révision 2 en supprimant l'exigence « d'assurer des conseils juridiques gratuits ou abordables » et en la remplaçant par l'obligation de « faciliter l'accès à des conseils juridiques gratuits ou abordables ». Bien que ce langage oblige les États à mettre en place des processus et des mécanismes appropriés, son langage est plus faible en ce sens qu'il n'exige pas également que les États s'assurent que ces processus fonctionnent correctement. Tout en reconnaissant les avancées positives qui ont été réalisées lors des négociations, il est également important de souligner certains des principaux inconvénients de l'Objectif 13 qui ont persisté dans le texte final. Pour réitérer un premier point, les États ne sont pas tenus de définir une durée maximale de rétention fixée par la loi. Sans une telle limite, la détention peut potentiellement être indéterminée, en particulier si des procédures strictes ne sont pas en place pour garantir que la détention reste nécessaire et proportionnée à chaque situation. À cela s'ajoute la nécessité de procéder à des examens périodiques de la détention. Bien que l'Objectif 13 prévoie de telles révisions, il n'est pas clair si elles doivent avoir lieu automatiquement, ce qui est préférable, ou si elles dépendent de l'initiative des détenus. Ces examens devraient également être utilisés pour s'assurer que l'État agit avec diligence dans son objectif d'exclure, d'éliminer ou de déporter l'individu en question. Deuxièmement, s'il est bon de voir instaurer la responsabilité pour les violations des Droits de l'Homme, celle-ci devrait être accompagnée de dispositions prévoyant l'indemnisation des victimes de telles violations. L'indemnisation devrait être proportionnée à la violation et pourrait être régie par le droit interne en matière de responsabilité, tel que le droit de la responsabilité délictuelle. Troisièmement, le fait que l'Objectif 13 n'impose pas la détention uniquement dans des établissements spécialisés va à l'encontre de l'idée énoncée au §(c) selon laquelle la détention ne devrait pas être utilisée à des fins de dissuasion. Bien que les versions précédentes de l'Objectif 13 mentionnaient que la détention devait être « non punitive » et distincte des criminels, ce libellé a été supprimé de la Révision 2, ce qui est regrettable et va à l'encontre des recommandations d'organisations internationales, y compris le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme et le Groupe de travail des Nations Unies sur les détentions arbitraires, qui ont lieu dans des locaux spécialisés.

L'avenir

Compte tenu de ce qui précède, l'Objectif 13 est un énoncé fort et positif des normes qui devraient s'appliquer à la détention en matière d'immigration. En particulier, l'accent mis sur la nécessité de donner la priorité aux alternatives à la détention souligne la notion selon laquelle la détention ne devrait être utilisée qu'en dernier recours. En outre, l'Objectif 13 témoigne d'un engagement résolu en faveur de la

régularité de la procédure, qui se traduit par des dispositions imposant le droit aux motifs de détention, le droit d'être représenté par un avocat et le droit de faire réexaminer régulièrement la détention. Dans le même ordre d'idées, il convient de se féliciter de ces dispositions concernant l'accès à la justice, bien que légèrement assouplies par rapport aux versions précédentes. Enfin, la notion selon laquelle les États doivent être tenus pour responsables des violations des Droits de l'Homme dont sont victimes les détenus est un élément essentiel d'un accès effectif à la justice, même si cela pourrait être renforcé afin de permettre l'indemnisation de telles violations. L'Objectif 13 semble donc prometteur sur le papier. Cependant, un certain nombre de défis reste à relever en ce qui concerne la mise en œuvre. L'une des tâches principales consistera à donner effet à la disposition du §(g) voulant que les responsables de la détention en immigration soient formés à la non-discrimination, à la prévention de la détention arbitraire et à la détention dans le contexte du droit international de la migration. De nombreux États ne disposeront pas de ressources suffisantes à cet effet et se tourneront probablement vers les organisations régionales et internationales pour obtenir une assistance non seulement sur le fond, mais également sur le plan financier pour la formation. En outre, selon l'interprétation des dispositions du §(e) relatives à l'accès à la justice, des ressources juridiques et financières devront être consacrées à aider les détenus à obtenir des conseils et une représentation juridiques. Les États dépourvus de systèmes d'aide judiciaire développés peuvent être particulièrement touchés par cet aspect de l'Objectif. Enfin, compte tenu de l'importance accordée à l'élaboration et à la hiérarchisation des solutions de substitution à la détention autres que la détention, y compris la création d'un répertoire exhaustif des meilleures pratiques en matière de solutions de remplacement, au § (b), des ressources substantielles, personnel et d'argent, seront nécessaires pour créer la base de données et contribuer à son développement. Il est essentiel de mettre au point un mécanisme de coopération pour assurer une communication régulière et soutenue entre les parties prenantes à cet égard, et peut-être plus largement en ce qui concerne la mise en œuvre de l'Objectif 13 dans son ensemble.

Article original : Stefanelli, Justine N (2018). *GCM Commentary: Objective 13 Utiliser la détention de l'immigration uniquement en dernier recours et chercher des alternatives*. Refugee Law Initiative Blog. Disponible sur: https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/09/27/gcm-commentary-objective-13/ [Accessed 25 Oct. 2018].

Objectif 14: Améliorer la protection, l'assistance et la coopération consulaires tout au long du cycle de la migration

> Article 5 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires [VCCR]. *« Les fonctions consulaires consistent à… protéger dans l'État de résidence les intérêts de l'État d'envoi et de ses ressortissants […] ».*

> Article 23 de la Convention internationale sur les droits des travailleurs migrants [ICMW]. *« Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ont le droit de recourir à la protection et à l'assistance des autorités consulaires ou diplomatiques de leur État d'origine ou d'un État qui représente les intérêts de cet État chaque fois que les droits reconnus dans la présente convention sont compromis […] ».*

A quoi répond l'Objectif ?

La Déclaration de New York et le Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies réaffirment ensemble le rôle de la protection consulaire dans le contexte des migrations internationales contemporaines.

La Déclaration de New York donne la priorité à la protection consulaire en tant que moyen de « sauvegarder les droits, de protéger les intérêts et d'aider » les communautés de migrants, conformément au droit international applicable [§42]. L'Objectif 14 du Pacte engage les États à « renforcer la protection consulaire (…) afin de mieux protéger les droits et les intérêts de tous les migrants à tout moment », conformément au droit international.

L'Objectif 14 s'appuie sur le droit traditionnel des États d'accorder une protection diplomatique et consulaire à leurs citoyens à l'étranger. Il reconnaît ensuite le devoir plus large de protéger les droits individuels par le biais d'une coopération consulaire entre États, conformément au droit international. Conjugué aux références à la protection consulaire ailleurs dans le Pacte [Objectifs 7, 8, 13 et 21], l'Objectif 14 aborde la question urgente de savoir comment les institutions consulaires peuvent répondre aux défis inhérents aux migrations contemporaines, y compris le fait que nombre des migrants les plus vulnérables, et pas seulement ceux qui sont apatrides, n'ont pas d'Etat de nationalité capable et désireux d'assurer une protection efficace. Le Pacte contribue dans une certaine mesure à combler cette lacune importante en matière de protection en promettant une action collective. Les États acceptent donc un double engagement : protéger leurs propres ressortissants et intervenir lorsque d'autres États ne sont pas en mesure de protéger leurs citoyens, y compris dans des situations d'urgence ou de conflit. Ainsi, un citoyen de l'UE qui se trouve dans un pays hors de l'UE où son propre État national n'a pas de représentation a le droit d'être protégé par les autorités diplomatiques ou consulaires de tout autre pays de l'UE. [Directive du Conseil (UE) 2015/637 du 20 avril 2015]

La protection par le pays d'origine du migrant est un complément important et beaucoup plus ancien - mais souvent négligé - à la protection individuelle en vertu du droit des Droits de l'Homme. La protection consulaire est enracinée dans la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires ["VCCR"]. La convention ne figure pas dans le préambule du pacte, sauf par inférence dans le cadre du droit international ; cette omission est surprenante puisque la Convention a été ratifiée par la plupart des États membres des Nations Unies et reflète le droit international coutumier. Il reconnaît aux États le droit - bien que ce ne soit pas l'obligation légale - de protéger leurs citoyens à l'étranger par le biais d'actions consulaires [Art. 36]. Contrairement au droit international des Droits de l'Homme, le droit est celui de l'État, et non de l'individu, et est discrétionnaire.

Dans les années qui ont suivi l'adoption du VCCR, le droit des traités internationaux relatifs aux droits humains a reconnu les individus comme détenteurs de droits et oblige désormais les États à protéger les individus relevant de leur juridiction sans distinction de nationalité. Les deux régimes - la protection consulaire en vertu du droit international et la protection individuelle en vertu du droit international des Droits de l'Homme - sont essentiellement complémentaires. En pratique, ils opèrent sur des voies

distinctes et parallèles, et la protection consulaire est souvent négligée lors des discussions sur les Droits de l'Homme des migrants. Le Pacte mondial contribue dans une certaine mesure à remédier à ce déséquilibre en affirmant la pertinence actuelle de la protection consulaire et la nécessité de la renforcer.

Engagements et actions

Dans le cadre de l'Objectif 14, les États se sont engagés à: « renforcer la protection et l'assistance consulaires de nos ressortissants à l'étranger, ainsi que la coopération consulaire entre États afin de mieux protéger les droits et les intérêts de tous les migrants à tout moment, et de s'appuyer sur les fonctions des missions consulaires dans le but de renforcer les interactions entre les migrants et les autorités des pays d'origine, de transit et de destination, conformément au droit international »[Para 30].

Six actions sont répertoriées :

1. Coopération entre États où les États manquent de capacité.
2. Échange d'informations pour contribuer à l'élaboration de politiques.
3. Accords bilatéraux ou régionaux dans lesquels les États n'ont pas de présence consulaire.
4. Renforcement des capacités consulaires afin d'identifier, de protéger et d'aider « nos ressortissants à l'étranger » en situation de vulnérabilité, en assurant la formation en matière de droits aux agents consulaires.
5. Enregistrement consulaire pour faciliter l'assistance aux migrants en situation d'urgence, notamment par le biais de lignes d'assistance téléphonique et de bases de données numériques nationales.
6. Conseils sur les lois et les coutumes locales, les interactions avec les autorités, l'inclusion financière, l'établissement des entreprises, la délivrance de documents de voyage et les documents d'identité consulaires.

Dans l'ensemble, ces actions reflètent la pratique consulaire acceptée, bien que la quatrième décrive un rôle plus actif dans les situations où les nationaux sont victimes - de violations ou d'abus des droits humains et du travail, de la criminalité, de la traite des êtres humains, des migrants soumis à la traite avec circonstances aggravantes et les travailleurs migrants exploités au cours du processus de recrutement. Bien que l'action prescrite ne soit que de former les agents consulaires aux « actions fondées sur les Droits de l'Homme, sensibles au genre et tenant compte des enfants », des mesures de protection doivent logiquement suivre.

La protection consulaire joue un rôle déterminant dans les autres objectifs du Pacte.

- Objectif 8: Lorsque des migrants décèdent ou disparaissent au cours de leurs migrations, les actions comprennent une assistance aux migrants pour leur permettre de communiquer avec leurs familles et une assistance aux familles elles-mêmes afin de rechercher les proches portés disparus, en particulier dans le cas d'enfants non accompagnés ; et la mise en place par les Etats de canaux de coordination transnationaux, y compris la coopération consulaire, pour les familles à la recherche de migrants disparus.
- Objectif 13: Veiller notamment à ce que tous les migrants en détention soient informés des motifs de cette dernière, dans une langue qu'ils comprennent, et facilitent l'exercice de leurs droits, notamment en communiquant sans délai avec les missions consulaires ou diplomatiques respectives […] conformément au droit international et aux garanties d'une procédure régulière ». [O.13 (e)] Le consul a un rôle implicite, s'il n'est pas énoncé, en ce qui concerne l'accès à la justice, des conseils juridiques indépendants, la nourriture, les soins de santé et l'information [O.13 (d) et (f)].

L'assistance consulaire est présentée ici comme un droit de l'individu. Cela reflète la position consultative de la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme, qui a interprété le VCCR [Art. 36] comme conférant le droit à l'assistance consulaire aux ressortissants étrangers détenus ; « Le droit à l'information permet au droit à une procédure régulière [article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques] d'avoir un effet pratique ». Le non-respect du droit à l'information est préjudiciable au respect de la légalité. [O.C.- 16/99 du 1er octobre 1999]. De même, l'article 16 (7) de la CIMM prévoit le droit de communiquer avec les autorités consulaires.

- Objectif 21(d): Les agents consulaires doivent contribuer au processus de retour en fournissant des documents et « d'autres services » afin d'assurer « notamment » « la sécurité et la dignité en retour ».

  Bien que le texte de l'Objectif 21 ne spécifie pas le rôle actif des consuls dans la garantie de droits spécifiques dans le processus de retour - par exemple, en ce qui concerne la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant - il s'agit d'une inférence logique, renforcée par le fait que, dans presque toutes les situations, le pays de nationalité du migrant et le pays de destination seront partis à la CDE et sont donc également tenus de considérer l'intérêt supérieur de l'enfant.

La protection consulaire joue également un rôle dans d'autres objectifs, notamment :

- Objectif 3: fournir des orientations juridiques sur les droits, les lois nationales et l'accès à la justice.
- Objectif 4: veiller à ce que « tous » les migrants aient la preuve de leur identité légale et une documentation adéquate.
- Objectif 6: les actions visant à garantir un travail décent engagent logiquement les agents consulaires lorsque, par exemple, des documents de voyage et d'identité sont confisqués, ou lorsque des migrants cherchent à obtenir réparation après une exploitation, une maltraitance ou une violation des droits, ou de participer à une procédure judiciaire. Cela élargit le rôle du consul [O.14 (d)] dans l'identification et la protection des victimes d'abus et des travailleurs migrants exploités au cours du processus de recrutement.

Les modifications apportées à l'Objectif 14 au cours des négociations ont été mineures, à une exception près. L'action (d) concerne les situations dans lesquelles les ressortissants sont victimes d'un éventail de violations des droits. L'Avant-projet a été modifié de manière à limiter et à élargir sa portée. D'une part, le projet final a limité la protection à « nos ressortissants à l'étranger », remplaçant le terme plus large de « migrants » qui aurait pu impliquer une obligation plus large. D'autre part, le projet final ajoute le mot "protection" et élargit considérablement la liste des situations de vulnérabilité en incluant les "victimes de violations des Droits de l'Homme et du travail" et d'exploitation dans le processus de recrutement. Cela suggère des pressions contradictoires sur les négociateurs : souveraineté nationale contre universalité des droits et impératifs de la protection internationale.

L'avenir

Le Pacte réaffirme positivement l'institution de la protection consulaire en tant que moyen de protéger collectivement les Droits de l'Homme de tous les migrants. Elle présente la protection à la fois comme un devoir des États et un droit des individus. En omettant toute référence au VCCR, le Pacte rend plus difficile aux États de refuser une protection au motif que cela relève de leur pouvoir discrétionnaire.

Sur le plan politique, le Pacte reflète la recommandation du rapport Sutherland selon laquelle les migrants « quelle que soit leur nationalité, devraient avoir accès à une protection consulaire et à une assistance en transit de qualité ». [Rapport Sutherland, UN Doc. A / 71/728, § 53]. Il tente de remédier à la relation inverse qui existe souvent entre le nombre de migrants d'un pays et la présence de consulats dans les pays où se trouvent les plus vulnérables. À cette fin, les États se sont engagés à coopérer afin que les services consulaires puissent être fournis collectivement, lorsque les États manquent de consulats dans un pays donné.

À côté de cela, un fossé et un défi doivent être mentionnés.

La protection consulaire n'est d'aucune utilité pour les apatrides n'ayant pas d'Etat de nationalité ou de consul vers lesquels ils peuvent se tourner. Un régime de protection et d'assistance comparable est nécessaire pour cette population très vulnérable. Il s'agit d'une lacune majeure en matière de protection, que le Pacte ne résout pas.

Deuxièmement, la portée de la protection consulaire devrait maintenant être redéfinie pour refléter le droit international des Droits de l'Homme dans les situations où les États d'origine et d'accueil ont des obligations concurrentes en vertu de traités qui protègent les migrants les plus vulnérables, y compris la Convention relative aux droits de l'enfant ou l'Élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes. Il doit sûrement exister une présomption selon laquelle les actions des consuls doivent viser à protéger les droits énoncés dans un traité auquel les deux États sont parties : ainsi, lorsqu'un enfant a besoin de protection, un consul devrait collaborer avec les autorités nationales des pays d'accueil pour s'assurer que l'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale dans toute décision [CRC. Article 3]. Cette question ne s'est pas posée lorsque le régime de protection consulaire a été codifié dans le VCCR. Cependant, l'évolution ultérieure du droit international des Droits de l'Homme a créé un besoin - attendu depuis longtemps - de clarifier la relation entre ces deux organes du droit international. C'est un défi important et intéressant pour que la promesse du Pacte soit réalisée.

Article original : Grant, Stefanie (2018) *GCM Commentary : Objective 14 : Enhance consular protection, assistance and cooperation throughout the migration cycle*. Disponible sur : https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/11/05/gcm-commentary-objective-14/ [Accessed 14 Nov. 2018]

Objectif 15: Fournir aux migrants un accès aux services de base

> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), article 11 (1) : *Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants et à l'amélioration continue des conditions de vie. Les États parties prendront les mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit, reconnaissant à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale fondée sur le libre consentement..*
>
> PIDESC, article 2 (2) : *Les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits énoncés dans le présent Pacte seront exercés sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre origine nationale ou sociale, propriété, naissance ou autre statut..*

Introduction

L'Objectif 15 vise à garantir que tous les migrants, quel que soit leur statut, aient accès aux services de base. Cet Objectif reprend les droits énoncés dans le droit international des droits de l'homme, notamment dans le PIDESC, qui définit les droits au logement, à la santé et à l'éducation, et oblige les États à garantir ces droits de manière non discriminatoire.

Les migrants sont souvent formellement ou pratiquement exclus de l'accès aux services de base, notamment les soins de santé, l'éducation, le logement, l'aide juridique, les avantages sociaux tels que l'assurance-emploi, la protection des forces de l'ordre, les organisations de travailleurs et autres. Ils sont souvent soumis à une discrimination permanente en vertu de la loi et de la pratique, ce qui accroît la difficulté d'accès aux services de base. Les politiques et pratiques en matière d'immigration dans les pays du monde entier ont ciblé les hôpitaux, les écoles et des lieux similaires pour les opérations de mise en application, exacerbant ainsi les risques encourus par les migrants pour accéder aux services de base. Des organisations politiques, des universitaires et des organisations internationales ont documenté ces problèmes, et des efforts ont été déployés pour remédier à ces problèmes par le biais de lois et de politiques, telles que celles de la commission européenne contre le racisme et l'intolérance.

L'Objectif 15 énonce des recommandations générales visant à réduire les obstacles juridiques et sociaux auxquels se heurtent les travailleurs migrants pour accéder aux services de base, et à améliorer cet accès, notamment en: assurant un traitement non discriminatoire en vertu de la loi ; en veillant à ce que la coopération avec les autorités d'immigration n'exacerbe pas la vulnérabilité des migrants ; établir des points d'accès disponibles pour des services inclusifs et non discriminatoires ; et mettre en place un mécanisme national de traitement des plaintes et de suivi. L'Objectif 15 fait également des recommandations spécifiques concernant l'accès aux soins de santé et à l'éducation, en accordant une importance accrue à ces deux services.

Changements à l'Objectif 15 au cours des négociations

Au cours des négociations et des projets du Pacte, plusieurs modifications ont été apportées à l'Objectif 15. Plus important encore, l'Objectif a sensiblement évolué en ce qui concerne la position communiquée sur la coopération avec les autorités chargées de l'immigration. L'Avant-projet préconisait expressément la séparation des services fournis par les autorités de l'immigration et recommandait la création de « pare-feu » pour interdire le partage d'informations entre ces organismes. Cela était significatif car la peur de la dénonciation et de l'expulsion constituait un obstacle majeur pour les migrants ayant accès aux services de base.

Le concept de « pare-feu » protège en particulier les migrants en situation irrégulière, qui peuvent souhaiter ou avoir besoin d'accéder aux services publics, en interdisant le partage d'informations sur

les clients avec d'autres organismes publics, notamment les autorités de l'immigration. Des « pare-feu » peuvent être mis en place grâce à des politiques interdisant le partage d'informations, les rapports aux autorités d'immigration ou l'accès aux informations sur les clients par les autorités d'immigration.

En recommandant spécifiquement de séparer la livraison de services des autorités de l'immigration grâce à l'utilisation de « pare-feu », le texte original de l'Objectif 15 a créé une opportunité pour un accès significatif aux services pour les migrants. Cependant, la version finale du Pacte mondial supprime non seulement le terme "pare-feu" de l'Objectif 15, mais toute recommandation concernant la séparation des services fournis des autorités de l'immigration. Au lieu de cela, l'Objectif reconnaît la réalité de la coopération en cours avec les autorités d'immigration, recommandant seulement que cette coopération soit réalisée de manière à ne pas aggraver la vulnérabilité des migrants « en compromettant leur accès sécurisé aux services de base ou en portant atteinte illégalement aux Droits de l'Homme, à la vie privée, à la liberté et à la sécurité de la personne dans les lieux de prestation de services de base. »

Bien que cette formulation puisse permettre aux États d'interpréter la recommandation de manière à encourager certaines activités de « pare-feu », par exemple en mentionnant les droits à la vie privée, à la liberté et à la sécurité de la personne, elle ne possède ni la force ni la clarté de l'Avant-projet, qui préconisait de manière plus affirmée la séparation des services fournis de l'immigration et des organismes apparentés. En conséquence, le texte final relatif à la coopération avec les autorités de l'immigration rend en grande partie impraticable les recommandations restantes de l'Objectif, la coopération avec les autorités de l'immigration constituant l'un des principaux moyens de dissuasion des migrants en matière de recherche et d'accès à des services.

Une deuxième lacune de l'Objectif 15 concerne son silence sur l'ensemble des services de base auxquels les recommandations devraient s'appliquer. Bien que l'Objectif mette l'accent sur les soins de santé et l'éducation, il existe de nombreux services de base et publics auxquels les migrants ont besoin d'un accès formel et pratique. Ceux-ci comprennent : le logement ; les organismes de travail ; l'aide juridique ; les tribunaux ; les forces de l'ordre ; et l'assistance sociale, entre autres. En négligeant de faire explicitement référence à ces besoins de services supplémentaires, l'Objectif 15 ne permet pas de bien comprendre les besoins et les expériences interconnectés des migrants et qui nécessitent l'accès à un large éventail de services.

Les migrants subissent un traitement discriminatoire pour accéder à de nombreux services de base, en particulier en matière de logement, et peuvent également être formellement exclus du droit à des services tels que l'aide juridictionnelle. En outre, la possibilité de dénonciation empêche souvent les migrants en situation irrégulière d'approcher des instances syndicales lorsqu'ils sont victimes d'abus sur le lieu de travail et, de même, d'approcher les forces de l'ordre et les tribunaux lorsqu'ils sont victimes d'infractions ou rencontrent d'autres problèmes juridiques. En soulignant uniquement les soins de santé et l'éducation en tant que services spécifiques dans le texte, l'Objectif 15 risque de nier que l'on se concentre exclusivement sur ces services, au détriment de nombreux autres auxquels les migrants ont besoin d'accéder.

Le texte de l'Objectif 15 a bien évolué en ce qui concerne la recommandation concernant le traitement non discriminatoire des migrants. Étant donné que le statut de citoyenneté peut souvent être utilisé pour dissimuler un traitement discriminatoire, il est urgent de résoudre ce problème afin de renforcer l'accès des migrants aux services de base. Le texte original de l'Objectif 15 recommandait aux États d'adopter des lois interdisant explicitement la discrimination fondée sur un certain nombre de motifs. Au cours des négociations, plusieurs motifs ont été ajoutés, ce qui a abouti à un texte final plus exhaustif des diverses caractéristiques identitaires pouvant faire l'objet d'un traitement discriminatoire en droit et en pratique : race, couleur, sexe, langue, religion, etc. opinion politique ou autre, origine nationale ou sociale, propriété, naissance et handicap.

La recommandation concernant la non-discrimination a été révisée afin d'encourager les États à veiller à ce que la fourniture de services ne constitue pas une discrimination « quels que soient les cas où une prestation différenciée de services sur la base du statut de migrant pourrait s'appliquer ». En d'autres termes, cette recommandation appelle les États à : veiller à ce que le statut de migrant ne soit pas utilisé comme substitut ou déguisement d'un traitement discriminatoire sur d'autres bases. Il est important de

communiquer explicitement car il est connu que le statut migratoire est utilisé de cette manière et crée donc des obstacles pour que les migrants aient accès aux services.

Globalement, le texte final de l'Objectif 15 fait un travail important pour parvenir à une migration sûre, ordonnée et régulière dans un contexte mondial. Il demande fondamentalement aux États de veiller à ce que toutes les personnes relevant de sa juridiction aient accès aux services de base, tels que les soins de santé et l'éducation, quel que soit leur statut migratoire. Cela confirme les droits fondamentaux de toutes les personnes en droit international et met l'accent sur la nécessité d'un accès concret aux droits légaux formels. Compte tenu des obstacles et des exclusions largement documentés auxquels se heurtent les migrants pour accéder aux services de base, l'inclusion d'un objectif spécifique dans le Pacte visant à réduire ces obstacles est un atout.

L'avenir

La mise en œuvre de mesures concrètes pour améliorer l'accès aux services de base posera probablement des problèmes de mise en œuvre. Premièrement, comme indiqué précédemment, de nombreux services ne sont pas détaillés dans les recommandations, notamment le logement, l'aide juridique, l'accès aux tribunaux, la sécurité sociale et l'assistance, etc. Les services de base à cibler pour la mise en œuvre des recommandations formulées au titre de l'Objectif 15 ne seront pas clairs, en dehors des recommandations limitées relatives aux soins de santé et à l'éducation. Les recommandations ne définissent pas non plus les mesures concrètes à prendre par les États pour améliorer la prestation de services au niveau général, bien que certaines étapes puissent être déduites d'autres éléments du texte, tels que la garantie de la disponibilité des services linguistiques nécessaires, tels que des traducteurs, à des fins de communication.

Les orientations spécifiques fournies en matière de soins de santé et d'éducation peuvent conduire à une mise en œuvre efficiente et efficace de l'Objectif concernant ces deux services. Par exemple, les recommandations soulignent la nécessité de réduire les obstacles à la communication dans la prestation de soins et font référence au cadre international existant de l'Organisation mondiale de la santé comme point de départ pour que les États mettent en œuvre et renforcent la prestation de soins aux migrants. Dans le même ordre d'idées, les recommandations concernant l'éducation identifient explicitement les multiples sites et niveaux d'activités éducatives auxquels les migrants devraient avoir accès, y compris non seulement l'éducation de la petite enfance, mais également la formation professionnelle.

La surveillance et les enquêtes seront également probablement entravées, en partie à cause de la suppression des recommandations concernant les pares-feux. Comme indiqué précédemment, la possibilité de dénonciation est un facteur de dissuasion important pour les migrants qui accèdent aux services. On sait également qu'il a un effet dissuasif important sur les migrants qui déposent des plaintes ou se rapprochent d'institutions lorsque leurs droits sont violés. De ce fait, même lorsqu'un organe de surveillance et d'enquête est créé, comme le recommande l'Objectif 15, il sera difficile pour un tel organe d'être efficace.

Article original: Hastie, Bethany (2018). *GCM Commentary: Objective 15: Provide access to basic services for migrants*. Disponible sur: https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/10/15/gcm-commentary-objective-15-provide-access-to-basic-services-for-migrants/ [Accessed 30 Oct. 2018]

Objectif 16: Donner aux migrants et aux sociétés les moyens de réaliser la pleine inclusion et la cohésion sociale

> **Article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels :**
>
> 1. Chaque Etat partie au présent Pacte s'engage à prendre des mesures, individuellement et par le biais de l'assistance et de la coopération internationales, notamment économiques et techniques, dans la limite de ses ressources disponibles, afin de réaliser progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, notamment l'adoption de mesures législatives.
>
> ...
>
> 3. Les pays en développement, dans le respect des Droits de l'Homme et de leur économie nationale, peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiront les droits économiques reconnus aux non-ressortissants dans le présent Pacte.

Introduction

Le but général de l'Objectif 16 est de promouvoir des sociétés inclusives et cohésives. L'Objectif énumère neuf actions, qui visent à autonomiser les migrants mais également à traiter avec les sociétés d'accueil.

L'Objectif vise à améliorer le bien-être de tous les membres de la société. Pour atteindre ce but, les disparités et les conflits doivent être minimisés et la polarisation évitée. Les migrants devraient être habilités à devenir des membres actifs de la société d'accueil et à renforcer sa prospérité. Les contributions des migrants devraient être plus visibles pour sensibiliser davantage le public à l'impact positif de la migration.

Tous les membres des sociétés devraient avoir confiance dans les politiques et les institutions relatives aux migrants. Les migrants et les communautés d'accueil doivent exercer leurs obligations les uns envers les autres.

Dans le commentaire qui suit, je me concentre sur les actions énumérées à l'Objectif 16 et sur la responsabilité des États de garantir les droits économiques, sociaux et culturels à toutes les personnes relevant de leur juridiction. Je soulignerai également l'évolution de l'Objectif 16 et ferai référence à plusieurs modifications apportées au texte au cours du processus de rédaction. Je continue avec une discussion sur l'avenir de l'Objectif et évoque les défis qui pourraient avoir une incidence sur sa réalisation.

La pleine inclusion et la cohésion sociale dépendent fortement de la garantie effective des droits économiques, sociaux et culturels à tous les membres des sociétés, y compris les migrants. Les droits économiques, sociaux et culturels en tant que Droits de l'Homme de deuxième génération sont des éléments fondamentaux des obligations internationales en matière de Droits de l'Homme. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) fait à la fois partie de la Charte internationale des Droits de l'Homme et du système universel des Droits de l'Homme. Les conventions régionales sur les droits sociaux et économiques relatives aux Droits de l'Homme renforcent également les droits de tous les membres de la société. En général, ces droits doivent être garantis aux nationaux et aux non-nationaux. L'article 2, paragraphe 3, du PIDESC n'autorise que la restriction suivante : les pays en développement peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiraient aux non-ressortissants les droits économiques reconnus dans le Pacte, dans le respect des droits de l'homme et de leur économie nationale. La plupart des articles garantissant les droits commencent par le libellé suivant : « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de chacun… » et n'autorisent aucune restriction à l'égard des non-nationaux.

Le déni ou la restriction injustifiée des droits sociaux et économiques des migrants constitue une violation de leurs droits humains et a un impact négatif sur leur capacité à contribuer à la prospérité de la société d'accueil. Une autre conséquence est que les migrants ne bénéficient pas d'une protection

adéquate contre les abus. Ce danger potentiel se rencontre surtout dans les domaines de l'exploitation des travailleurs migrants et de leurs familles et en ce qui concerne l'accès aux soins de santé et l'accès à l'éducation.

La garantie des droits économiques, sociaux et culturels fait des migrants des membres à part entière des sociétés, favorise leur inclusion et évite qu'ils ne deviennent invisibles. Cela évite l'alternance des migrants en général et des groupes de migrants vulnérables, y compris les enfants migrants.

Le déni de droits pourrait également conduire à une vulnérabilité accrue des migrants. Tous les migrants ne sont pas en eux-mêmes vulnérables, mais nombre d'entre eux, car ils se trouvent hors de leur pays d'origine, ils doivent s'adapter aux nouvelles conditions de vie et respecter les exigences d'intégration requises par l'État d'accueil. Cette vulnérabilité peut être aggravée par des circonstances personnelles telles que l'enfance, l'état de santé ou d'autres raisons.

L'Objectif 16 parle de sociétés inclusives et cohésives et utilise également le terme « intégration », mais ne fait pas référence au terme plus neutre de cohésion sociale, mais utilise plutôt le terme « inclusion sociale ». L'historique de la rédaction des versions du texte ne permet pas de déterminer si l'utilisation d'autres termes a été discutée.

Evolution de l'Objectif 16

Le paragraphe 32 du Pacte mondial pour les migrations est plus ambitieux et contient plus d'actions ayant des objectifs concrets que l'Annexe II de la résolution de l'Assemblée générale (Déclaration de New York sur les réfugiés et les migrants (A/RES/71/1). L'Annexe II, intitulée « Vers un pacte mondial pour une migration sûre, ordonnée et régulière » avait déjà énuméré plusieurs objectifs en matière d'intégration, tels que : o) Promotion, selon les cas, de l'inclusion des migrants dans les sociétés d'accueil, de l'accès aux services de base pour les migrants et à des services attentifs au genre ; p) Examen des politiques visant à régulariser le statut des migrants.

Les actions énumérées dans le chapeau du paragraphe 32 contiennent des améliorations considérables en ce qui concerne la clarté des actions et la terminologie. L'Objectif 16 du projet final du Pacte fait progresser la Déclaration de New York.

Certaines actions énumérées à l'Objectif 16 sont restées relativement constantes tout au long du processus de rédaction, tandis que d'autres ont été considérablement modifiées. Le nombre de points d'action spécifiques a été réduit de onze à neuf. L'Avant-projet, « l'Avant-projet Plus » et la Révision 1 énuméraient onze actions (points a) à k)). Dans la Révision 2, le nombre d'actions a été réduit à neuf (points a) à i)). La Révision 2 apporta également un changement considérable dans la séquence et le contenu des actions.

Dans l'Avant-projet, onze actions ont été considérées comme décisives pour atteindre l'Objectif. La première action visait à promouvoir la participation des États à l'Indice de politique d'intégration des migrants. Cette action visait à créer de bonnes pratiques et à rendre visibles les défis. La participation à l'indice devrait conduire à une plus grande transparence. Le projet final ne fait toutefois pas référence à cette action. Dans la Rév. 2, la participation des États à l'indice de politique d'intégration des migrants a été supprimée. Cela pourrait être basé sur la faiblesse à indexer correctement l'intégration, car cette dernière est difficile à mesurer. L'élimination réduit toutefois aussi la transparence.

La deuxième action vise l'échange de données d'expérience sur les politiques, en particulier les meilleures pratiques relatives aux moyens de reconnaître l'identité des migrants et de promouvoir les coutumes et les traditions des communautés locales. Cet objectif est également inclus dans le projet final, mais avec une formulation différente. Ce changement vise à créer un respect mutuel des coutumes, des traditions et des cultures des deux sociétés. Le changement est certainement une amélioration dans la mesure où il s'adresse aux deux parties et ne se réfère pas seulement au respect de l'identité des migrants.

L'action visant à définir des objectifs politiques à court, moyen et long termes pour favoriser l'intégration des migrants est restée une action distincte. L'inclusion concernant la participation politique était mentionnée dans l'Avant-projet, mais avait déjà été supprimée dans « l'Avant-projet Plus ».

L'action visant à élaborer des programmes holistiques de préparation au départ a été formulée dans l'Avant-projet, mais a ensuite été supprimée en tant qu'action séparée. Il semble que les États n'aient pas jugé nécessaire de formuler une action distincte en vue de la migration, ce qui pourrait également avoir une incidence sur les pays d'origine. Les programmes pré-départ ont finalement été inclus dans l'action b) combinés aux programmes post-arrivée. Les programmes doivent tous être complets, fondés sur des besoins et peuvent également inclure des obligations et des droits. La référence aux programmes holistiques a été supprimée. Une formation linguistique de base peut être nécessaire ainsi qu'une orientation sur les normes et coutumes sociales dans le pays d'accueil.

L'action f) a été incluse afin d'autonomiser spécifiquement les femmes migrantes. L'avant-projet ne mentionnait que la non-discrimination à l'égard des femmes en matière d'emploi, de droit d'association et d'accès aux services, en tant que mesures visant à garantir une participation pleine et égale à la société. Dans la Rév. 2, les droits des femmes ont été à nouveau renforcés par l'inclusion de mesures visant à promouvoir leur leadership. L'accent mis sur l'autonomisation des femmes est certainement une amélioration. La référence particulière à l'autonomisation des femmes ne devrait pas conduire à la conclusion que seules les femmes devraient être autonomisées, mais également d'autres groupes. Les mineurs, les personnes âgées, les personnes handicapées et les autres groupes vulnérables devraient également avoir la possibilité de bénéficier de mesures spéciales.

Les actions visant à œuvrer en faveur de marchés du travail favorisant l'inclusion subsistent, mais sont reformulées. L'Avant-projet concernait l'accès aux emplois pour lesquels les migrants sont les plus qualifiés et la pleine participation des travailleurs migrants à l'économie formelle. Le projet final fait référence au travail décent et met donc l'accent sur la qualité du travail, ce qui est certainement une amélioration.

Les actions f) à i) du projet final font référence à des mesures d'intégration. Des modifications ont été apportées aux points clés. Dans l'action g), la terminologie a été modifiée pour passer de l'accès aux options de régularisation à l'accès aux procédures d'obtention du statut de résidence et de dénombrement des groupes de migrants. Ce dernier terme est la procédure habituelle pour un permis de séjour, alors que la régularisation est plus souvent utilisée pour les personnes séjournant illégalement mais obtenant un statut ultérieurement.

La création de centres communautaires au niveau local a été incluse dans tous les textes avec de légères modifications. L'action h) fait référence au soutien d'activités multiculturelles et l'action i) énumère les objectifs d'intégration des enfants dans le système scolaire et éducatif de la société d'accueil.

L'avenir

L'Objectif 16 offre un potentiel considérable pour renforcer l'intégration et créer une cohésion sociale, les actions ciblant à la fois les migrants et les communautés d'accueil. Il énumère un certain nombre d'actions visant à promouvoir l'intégration et à rapprocher les migrants et les membres de la société d'accueil. L'accent mis sur l'intégration sur le marché du travail est bien sûr un élément clé d'une migration ordonnée et régulière. La référence au travail décent est certainement une amélioration qui a été élaborée dans le processus de rédaction.

L'Objectif mentionne spécifiquement les droits des femmes migrantes mais ne mentionne pas explicitement les enfants. Les groupes vulnérables ne sont pas non plus couverts par des actions spécifiques. Bien que ce manque ne signifie pas nécessairement que ces groupes ne sont pas ciblés par des mesures spécifiques, il s'agit d'une lacune et réduit la globalité de l'Objectif.

L'Objectif 16 ne fait pas référence à des mesures d'intégration spécifiques. Comme ces mesures varient en fonction des objectifs de la politique d'intégration d'un État « entre les pôles de l'assimilation et du multiculturalisme », il serait utile de demander aux États de proposer des mesures d'intégration ne nécessitant pas l'assimilation mais uniquement le respect des coutumes et des règles locales. Le texte de l'Objectif 16 fait régulièrement référence aux droits des migrants et à la situation dans les communautés d'accueil afin de parvenir à un équilibre entre les deux aspects.

Les exigences d'intégration peuvent entraîner l'exclusion des personnes de la migration et peuvent, par exemple, créer un obstacle à la réunification familiale. Ainsi, des exigences strictes, sans exceptions, devraient être réduites au minimum et permettre l'évaluation de la situation personnelle et familiale.

Il n'y a aucune référence explicite à la nature contraignante des droits économiques, sociaux et culturels ni aux obligations des États découlant des traités. Comme il s'agit d'une caractéristique générale du Pacte, il est bien entendu acceptable.

L'Objectif 16 ne fait pas référence aux informations car c'est la cible de l'Objectif 3. Les programmes de préparation au départ mentionnés au paragraphe b) exigent que les informations de la phase préalable au départ soient exactes (voir Objectif 3).

La référence à l'intégration à court, moyen et long termes est un aspect positif et l'intégration nécessite une approche à facettes multiples. Les points f) à e) sont axés sur l'intégration locale et sur les mesures visant à rapprocher les migrants et la population locale, à améliorer la conversation, les relations commerciales et à renforcer le multiculturalisme.

Le projet final ne mentionne pas l'inclusion en ce qui concerne la participation politique. Cela peut entraîner une exclusion des migrants de la participation civique et politique. Au-delà du droit de vote, différentes formes de participation permettraient de créer une certaine forme de représentation des migrants dans le processus de prise de décision dans les États et les communautés d'accueil.

Article original : Brandl, Ulrike (2018). *GCM Commentary: Objective 16: Empower migrants and societies to realise full inclusion and social cohesion*. Disponible sur: https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/11/19/gcm-commentary-objective-16/ [Accessed 22 Nov. 2018]

Objectif 17: Éliminer toutes les formes de discrimination et promouvoir un discours public fondé sur des faits pour façonner les perceptions de la migration

> Article 2 (1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : *Chaque État partie au présent Pacte s'engage à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur son territoire et relevant de sa juridiction les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.*

Introduction

Le but principal de l'Objectif 17 est l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des migrants. Les principes généraux d'égalité et de non-discrimination sont des éléments fondamentaux du droit international des Droits de l'Homme et doivent sous-tendre tout engagement visant à améliorer la migration dans le monde. La discrimination est à la base de la vulnérabilité des migrants car elle compromet leur accès à la protection des Droits de l'Homme et les place dans une position d'invisibilité. Les refus d'admission ou d'éloignement fondés sur le statut sont par nature discriminatoires ; ces décisions reposent sur l'altérité du migrant. C'est cette conditionnalité qui rend le migrant vulnérable et c'est cette vulnérabilité qui l'amène à accepter les limitations de sa gamme étendue de droits (voir Guild, Grant et Groenendijk, 2017). Les États justifient ce déni de droits en établissant une distinction entre migrants et citoyens, lorsqu'une telle différence n'est pas autorisée par le droit international, comme le prévoient l'article 2 du PIDCP, l'article 2 de la CEDEF, l'article 2 de la CIDD et le Comité des Droits de l'Homme des Nations unies (1986) sur les conditions des étrangers.

L'Objectif 17 est double. Premièrement, il se concentre sur l'élimination des pratiques discriminatoires, quelles qu'elles soient, qui pourraient se manifester. Il souligne le rôle essentiel que joue le respect du droit international des droits de l'homme pour éliminer la discrimination. Deuxièmement, l'Objectif s'engage à améliorer le discours public sur la migration afin de promouvoir une « perception plus réaliste, plus humaine et plus constructive » de la migration. En cherchant à améliorer la perception du public sur la migration, le Pacte cherche à enrayer la source sous-jacente du racisme et de la discrimination.

La première partie de cet objectif et les actions correspondantes concernent plus directement le rôle de l'État dans la lutte contre la discrimination en sanctionnant les crimes de haine (paragraphe (a)), en mettant fin au profilage racial (paragraphe (d)) et en donnant accès aux mécanismes de plainte et de recours (paragraphe (e)). Cela suppose que l'État veille à la mise en place d'un système permettant aux auteurs de crimes motivés par la haine de répondre de leurs actes, permettant aux migrants d'avoir accès aux mécanismes de responsabilisation et ne faisant pas systématiquement l'objet d'une discrimination par le profilage racial. Cependant, outre ces aspects opérationnels, le droit international oblige les États à protéger pleinement les droits humains des migrants indépendamment de leur statut et sans discrimination. Cet aspect central et fondamental de l'élimination de la discrimination est absent de l'Objectif 17.

En revanche, la deuxième partie de l'Objectif consistant à promouvoir un discours public positif sur la migration parle davantage du rôle que doivent jouer les migrants (paragraphe (b)), les médias (paragraphe (c)), les communautés (paragraphe (f)) et les dirigeants de communauté (paragraphe (g)). Ces aspects de l'élimination de la discrimination relèvent des niveaux locaux et individuels, guidés mais non nécessairement pris en charge par les États. Au paragraphe (b), les migrants doivent être habilités à « dénoncer les actes d'incitation à la violence ». Dans les médias, après avoir été « sensibilisés et éduqués », ils « promouvront des reportages indépendants, objectifs et de qualité ». Dans les communautés (voir paragraphe (f)), des campagnes de sensibilisation seront organisées pour les informer des contributions positives de la migration. Enfin, les migrants et les responsables politiques, religieux et communautaires

détecteront et préviendront les cas de discrimination. Il convient de noter que la promotion d'un discours public sur la migration ne doit pas se faire aux dépens de la liberté d'expression (paragraphe (33)).

Evolution de l'Objectif 17

Les éléments centraux de l'Objectif 17 sont restés relativement constants tout au long du processus de rédaction. Toutefois, des changements linguistiques ont été apportés à des moments clés, renforçant ou affaiblissant la protection fournie, et des ajouts ont été effectués. En particulier, certains libellés et dispositions de la Révision 2 ont été considérablement réduits. Toutefois, dans la Révision 3, une grande partie de ces "dommages" a été annulée ou atténuée. Aucune modification n'a été apportée au texte entre les révisions 3 et 4 suggérant que les États sont d'accord sur le texte de l'article 17 à ce stade. Les principaux changements seront brièvement explorés.

Le chapitre 33 développe l'Objectif avec un certain nombre d'engagements spécifiques pour les États. La Révision 1 voyait l'inclusion de la « violence » parmi les actes de « discrimination » énumérés, qui précisait la manière dont le racisme pouvait se manifester. La Révision 2 élargissait les groupes cibles en matière de discrimination à la race, l'appartenance ethnique, la nationalité, le sexe, la religion ou les convictions. Toutefois, cela impliquait également de préciser que cet objectif était conforme à la liberté d'expression. Cela garantit que l'obligation de non-discrimination ne porte pas atteinte à la liberté d'expression, protégeant ainsi l'interaction délicate entre des droits de l'homme parfois contradictoires. Cependant, l'équilibre doit aller dans les deux sens et la liberté d'expression ne doit pas sombrer dans un discours raciste ou xénophobe justifié par le droit d'un individu de partager ses points de vue.

Le paragraphe 33 (a) était en grande partie inchangé tout au long du processus de rédaction. Entre les Révisions 1 et 2, les projets incluaient positivement "d'autres actes de violence visant les migrants, ainsi qu'une assistance médicale, juridique et psychosociale aux victimes". Le champ d'application étendu du paragraphe 33 (a) signifie que ses dispositions s'appliqueront à tous les cas de manifestations de crimes motivés par la haine.

Le seul changement essentiel apporté au paragraphe 33 (b) a été vu dans la Révision 2, qui comprenait une section dédiée au renforcement du pouvoir des migrants pour qu'ils dénoncent les actes de violence. Cependant, le mot "punir" les auteurs a été supprimé et la responsabilité de ceux qui "participent activement" à de tels actes est maintenant limitée aux "crimes motivés par la haine" plutôt qu'à une violence plus large. Cette réduction de la responsabilité pénale est préoccupante, tout comme la mise en garde que cela doit être fait conformément au droit à la liberté d'expression. Bien que ce droit doive également être préservé, cette disposition vise à limiter la protection contre la violence raciste.

Le paragraphe 33 (c) met l'accent sur le rôle des médias dans la promotion d'un discours public positif sur la migration. Nous avons assisté à un revirement en ce qui concerne l'utilisation du financement public par des médias racistes. Dans la Révision 1, « restriction » a été remplacé par le « beaucoup moins décourageant », ce qui semble être le résultat de pressions du secteur privé, ce qui est décevant, car cet objectif vise à réduire le racisme et la discrimination. C'est devenu « éviter » dans la Révision 2, mais heureusement dans la Révision 3, il a été changé en « arrêt ». Tout cela semble renforcer beaucoup l'engagement pris de réduire la promotion de la rhétorique négative dans les médias. Cependant, une dernière mise en garde concerne le "respect absolu de la liberté des médias". Bien que cela soit de la plus haute importance, cela témoigne d'un compromis clair entre les États parties, le secteur privé et les médias.

Le paragraphe 32 (d) de la Révision 1 voyait l'inclusion positive de « et de toutes les autres formes de discrimination » et des mécanismes de « réclamation et de réparation efficaces » en cours d'élaboration, ainsi que les méthodes de discrimination laissées à l'écart pour inclure les moyens potentiels non élucidés. Il y avait aussi la perte de « migrant » en ce qui concerne l'accès aux mécanismes de recours, mais cela semble maintenir les dispositions largement à dessein pour qu'une organisation ou une ONG, etc., puisse agir au nom du migrant. Cependant, cela pourrait également être interprété comme excluant le migrant du récit.

Le paragraphe 32 (e) de l'Avant-projet inclut des mécanismes de « réparation nationaux » (ainsi que régionaux) qui soulignent le rôle de l'État dans la responsabilisation et vont au-delà de la simple responsabilité en soulignant la nécessité de « réparer » de tels actes discriminatoires. La Révision 2 passe de la réduction des obstacles à la « fourniture d'accès » à un renforcement apparent de la protection et souligne également la nécessité de protéger les femmes migrantes.

La Révision 1 comprend un nouveau paragraphe 32 (f) qui met l'accent sur les campagnes de sensibilisation visant à éclairer les perceptions du public sur la base des preuves et des faits afin de lutter contre la stigmatisation négative des migrants. C'est une étape positive et explique comment les États entendent changer ce discours. Cependant, dans la Révision 2, cela inclut une référence inquiétante aux pays de « retour ». Cela implique qu'à tout moment un migrant peut être soumis à un retour volontaire, mais aussi forcé, vers son pays d'origine. En tant que document destiné à promouvoir la migration, une telle référence pourrait saper l'objectif du Pacte, qui consiste à éviter tout séjour suspendu avec la menace d'éloignement. Depuis la Révision 3, le « retour » a été supprimé, mais les contributions positives que les migrants peuvent apporter sont maintenant limitées à ceux qui sont « en sécurité, ordonnés et réguliers », évitant ainsi les types de migration positifs et non sujets au retour. En tant que tel, la nature conditionnelle du séjour du migrant et de sa capacité à contribuer positivement demeure.

Dans la Révision 1, le paragraphe 32 (g) voit « habiliter » changé en « inviter », ce qui donne l'impression que le rôle des leaders communautaires et des autres semble passif, mais démontre néanmoins un rôle pour l'État. La Révision 2 fait spécifiquement référence à la promotion du respect, « notamment lors des campagnes électorales », qui assure la représentation des migrants au sein de la gouvernance aux niveaux national, régional et local.

L'avenir

Il est important de souligner que le principe 6 des principes directeurs du Pacte est la « non-discrimination », qui garantit que la non-discrimination sous-tend tous les objectifs et, en théorie, la mise en œuvre du Pacte. La non-discrimination est également mentionnée dans l'Objectif 13 relatif à la détention, dans l'Objectif 15 concernant l'accès aux services sociaux et dans l'Objectif 16 (d) visant à promouvoir l'inclusion. En conséquence, le principe est omniprésent dans l'ensemble du Pacte en tant que principe fondamental de « migration sûre, ordonnée et régulière ». La priorité générale accordée à l'éradication de la discrimination en tant qu'élément central de toute politique migratoire est une étape très positive pour le Pacte. Le libellé de l'Objectif est largement positif et met en lumière l'horreur de la discrimination, qu'il s'agisse « d'expressions, d'actes ou de manifestations du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie ou de l'intolérance qui y est associée ». Encourager les États à s'assurer qu'ils disposent de cadres juridiques adéquats pour prévenir, punir et réparer de tels actes est une étape importante. L'engagement pris par la Déclaration de New York d'éliminer la xénophobie et le racisme est essentiel pour promouvoir un dialogue positif sur les migrations. L'attention portée au rôle des médias, en particulier par le biais de reportages honnêtes et factuels, est importante dans le climat actuel de populisme et de rhétorique de droite, et reconnaît l'énorme influence des médias dans la promotion d'actes racistes et discriminatoires. Il est également important de mettre l'accent sur une approche locale, basée sur la communauté, pour prévenir la discrimination, car c'est à la base qu'un véritable changement de perception peut commencer.

Bien que le principe de non-discrimination et d'élimination de la discrimination soit clairement incontesté dans le document, l'Objectif 17 reste insuffisant. Premièrement, l'Objectif semble regrouper la discrimination et le racisme et, bien qu'ils soient tous deux odieux et que les États doivent agir pour les faire disparaître, ce sont des concepts différents qui nécessitent des solutions différentes. La discrimination consiste en « toute distinction, exclusion ou préférence faite sur la base de la race, de la couleur, du sexe, de la religion, de l'opinion politique, de l'ascendance nationale ou de l'origine sociale » (article 1 (1) du BIT 111) ; alors que le racisme ou la xénophobie sont la conviction que des caractéristiques et des capacités peuvent être attribuées à des personnes simplement sur la base de leur race ou de leur différence par rapport à soi-même (Kim et Sundstrom, 2014). Le racisme est la croyance sous-jacente qui cause la discrimination. Une grande partie de l'Objectif 17 cherche à surmonter ces problèmes sous-jacents ou à demander des

comptes à ceux qui agissent avec violence, mais il ne s'attaque pas à la discrimination systématique et endémique à l'encontre des migrants dans le système étatique et leurs politiques.

Cela pose le deuxième défi de la mise en œuvre : l'absence de reconnaissance du fait que, en mettant en œuvre cet objectif et en respectant les normes internationales des droits de l'homme, les États eux-mêmes doivent mettre fin aux pratiques et politiques discriminatoires, en particulier celles discriminant indirectement les migrants. À cet égard, le projet final du MCG fait clairement défaut aux États. L'attention portée à « façonner les perceptions dans le discours public », bien que positive, n'est qu'un aspect de l'élimination de la discrimination. Il est inquiétant que l'Objectif 17 ne mette pas en avant le principe juridique de non-discrimination, selon lequel les États sont tenus de traiter les migrants de la même manière que les citoyens, comme point de départ pour éliminer la discrimination.

Pour atteindre cet objectif, les États doivent s'engager à respecter les principes de non-discrimination et à appliquer la législation internationale là où elle existe. Les dispositions de la Convention internationale sur la lutte contre la corruption exigent que les États "condamnent la discrimination raciale et s'engagent à appliquer par tous les moyens appropriés une politique visant à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à promouvoir la compréhension entre toutes les races" (article 2). Ces normes internationales doivent être mieux respectées par les États afin de lutter contre la discrimination à l'égard des migrants. Les États devraient utiliser ces principes et obligations bien établis pour orienter leur propre politique.

Le fait de ne pas reconnaître l'obligation d'un État de respecter le principe juridique international de non-discrimination et de ne pas appliquer de politique discriminatoire à l'égard des migrants est une triste limitation à un objectif par ailleurs prometteur. De ce fait, si l'Article 17 constitue un pas important vers l'élimination de la discrimination à l'égard des migrants au sein de la société, cela ne peut se faire sans un changement préalable des pratiques des États visant à assurer le respect des normes juridiques internationales relatives au principe de non-discrimination. Ce n'est qu'alors que les véritables changements peuvent commencer dans les politiques et les discours publics.

Article original : Allinson, Kathryn (2018). *GCM Commentary: Objective 17: Eliminate all forms of discrimination and promote fact-based public discourse to shape perceptions of migration*. Disponible sur: https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/10/01/gcm-commentary-objective-17/ [Accessed 02 Nov. 2018]

Objectif 18: Investir dans le développement des compétences et faciliter la reconnaissance mutuelle des aptitudes, des qualifications et des compétences

Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (ICMRW, 1990) art. 52 (1 et 2a, b) :

1. *Les travailleurs migrants dans l'État d'emploi ont le droit de choisir librement leur activité rémunérée, sous réserve des restrictions ou conditions suivantes.*

2. *Pour tout travailleur migrant, un État d'emploi peut :*

(a) Restreindre l'accès à des catégories limitées d'emploi, de fonctions, de services ou d'activités lorsque cela est nécessaire dans l'intérêt du présent État et prévu par la législation nationale ;

(b) Restreindre le libre choix de l'activité rémunérée conformément à sa législation en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles acquises hors de son territoire. Toutefois, les États parties concernés s'efforcent de faire reconnaître ces qualifications.

Article 6 (1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : *Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui inclut le droit de toute personne à la possibilité de gagner sa vie par un travail qu'il choisit ou accepte et prendra les mesures appropriées pour protéger ce droit..*

Article 6 (2) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : *Les mesures qu'un État partie au présent Pacte doit prendre pour mettre pleinement en œuvre ce droit doivent inclure des programmes d'orientation, de formation et de formation techniques et professionnelles, techniques permettant de parvenir à un développement économique, social et culturel régulier et au plein emploi productif dans des conditions préservant les libertés politiques et économiques fondamentales de l'individu.*

Introduction

L'Objectif 18 met en évidence les actions concrètes nécessaires pour ouvrir la voie à la mobilité transfrontalière en se concentrant sur les « solutions innovantes » qui faciliteraient la « reconnaissance mutuelle des aptitudes, des qualifications et des compétences ».

Le but général est de concevoir un ensemble complet d'engagements permettant de lier les pratiques fragmentées des États et d'assurer de réels progrès. En conséquence, trois dimensions clés ont été définies : premièrement, la promotion de la dynamique « normative », telle que l'élaboration de normes et de directives pour la reconnaissance mutuelle des qualifications étrangères et la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle. Deuxièmement, le renforcement de l'environnement « infrastructurel », tel que l'utilisation de la technologie et la numérisation pour évaluer les compétences. Troisièmement, assurer la « participation » de divers acteurs, tels que le secteur privé et les syndicats, afin de soutenir une approche pan-sociétale envisagée dans l'ensemble du Pacte.

L'Objectif 18 va de pair avec de nombreux autres objectifs identifiés dans le Pacte, notamment l'Objectif 5 visant à améliorer la disponibilité et la flexibilité des voies de migrations régulières et l'Objectif 6 visant à faciliter un recrutement équitable et respectueux de l'éthique ainsi que des conditions garantissant le travail décent. Point important, l'Objectif englobe (i) les travailleurs migrants à tous les niveaux de compétences, et (ii) l'employabilité - entendue non seulement comme la « capacité » à trouver un emploi, mais également comme moyen d'acquérir et/ou de développer des compétences pour être et rester employé, mais aussi pour répondre aux besoins du marché du travail - des migrants.

> « Mutualité, coopération et dimension humaine dans le développement des compétences et la reconnaissance des aptitudes, des qualifications et des compétences »

Cet Objectif a considérablement évolué au cours du processus de négociation, reflétant une reconnaissance croissante de son rôle crucial.

Premièrement, l'exigence de reconnaissance réciproque des aptitudes, des qualifications et des compétences a été reconnue par l'ajout du mot « mutuel » ; cet ajout a eu lieu avec la révision 2 et a conservé sa place jusqu'à la version finale. La Mutualité trouve son expression dans le contexte de deux relations. La première concerne les relations entre États, conduites par exemple par la conclusion d'accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux de reconnaissance des compétences mutuellement bénéfiques. La seconde est la relation entre les travailleurs migrants potentiels ou actuels et d'autres acteurs, tels que le secteur privé et les établissements d'enseignement. Par exemple, l'art. 34(a) du projet final fait référence à l'élaboration de normes et de principes directeurs pour « la reconnaissance mutuelle des qualifications étrangères et des compétences acquises de manière non formelle dans différents secteurs, en collaboration avec les industries respectives, en vue de garantir la compatibilité mondiale fondée sur les modèles existants et les meilleures pratiques ». Des normes et des directives pour certains secteurs dans certains pays et/ou régions existent déjà. Par exemple, le plan directeur pour la coopération sectorielle en matière de compétences constitue le cadre de l'UE visant à trouver des solutions à court et à moyen terme en matière de compétences. Il compte actuellement six secteurs pilotes, dont l'espace, le textile et le tourisme. Cependant, le Pacte vise à aller au-delà des partenariats spécifiques aux régions et vise une « compatibilité mondiale ».

Indéniablement, la dimension humaine a été renforcée par l'adoption d'un nouvel engagement (art. 34 I, cet engagement a été introduit à l'origine dans le projet Rev.2 en tant qu'article 33(i), puis reformulé sous l'article 34(i) dans le projet final) qui vise à garantir que les travailleurs migrants puissent passer d'un emploi ou d'un employeur à un autre, ce qui jusqu'à présent constituait un défi majeur, en particulier pour les travailleurs migrants employés dans le cadre de régimes de travailleurs temporaires ou saisonniers. Par exemple, la directive de l'UE sur les travailleurs saisonniers (2014/36/UE) régit actuellement les conditions d'entrée et de séjour des travailleurs saisonniers non européens. L'article 31 de la directive susmentionnée permet au travailleur saisonnier de changer d'employeur afin de « réduire le risque d'abus auquel les travailleurs saisonniers peuvent être exposés s'ils sont liés à un seul employeur ».

Parmi les autres changements, citons la possibilité de créer des entreprises après la réussite des programmes, la promotion de l'autonomisation économique des femmes et la volonté de garantir un travail décent dans la migration de travail, qui ont été ajoutés au projet de Rev.2 dans l'art. 33 (g), l'art. 33 (h) et l'art. 33 respectivement. Ces ajouts restent dans le projet final en vertu de l'art. 34 (g), l'art. 34 (h) et l'art. 34, respectivement. La reconnaissance de ces principes dans l'Objectif peut les inciter à se rabattre du niveau mondial au niveau national.

L'avenir

Globalement, l'Objectif identifie avec succès les mesures normatives, infrastructurelles et interactionnelles qui doivent être développées, promues ou conclues pour faciliter la reconnaissance mutuelle des qualifications à tous les niveaux de compétences. Il fait référence au reste du Pacte, en particulier à l'Objectif 6, en appelant à la reconnaissance du travail décent dans la migration de travail. En vertu de l'art. 34 (f) du projet final, il s'appuie également sur les connaissances et les meilleures pratiques rassemblées dans le cadre du Forum mondial sur la migration et le développement (« FMMD »). En particulier, le mécanisme commercial préconisé par le FMMD a pour objectif de faire participer les gouvernements, les entreprises et d'autres parties prenantes à la mise en place de cadres réglementaires cohérents et complets, regroupés sous quatre rubriques : mobilité des compétences, recrutement responsable, accès au marché du travail, esprit d'entreprise et développement (Objectif 18). Ces qualités permettent à l'Objectif de se familiariser avec les défis et développements récents en matière de reconnaissance des aptitudes, qualifications et compétences.

Cependant, nous prévoyons des défis potentiels pour sa mise en œuvre efficace. Il est essentiel que la reconnaissance mutuelle des compétences dans les relations entre États ne soit pas limitée aux possibilités de travail offertes par la demande. Le développement progressif d'un cadre mutuel est nécessaire pour renforcer les opportunités concrètes offertes aux individus et favoriser la reconnaissance de leurs qualifications étrangères. En outre, la révision 3 a introduit la notion d'employabilité des migrants sur les marchés du travail « formels », qui a limité le champ d'application de l'Objectif 18 aux marchés du travail formels - ce champ est également accepté dans le projet final. Bien que l'Objectif vise à couvrir les compétences acquises de manière formelle et non formelle à tous les niveaux et dans différents secteurs, ces compétences doivent être utilisées sur les marchés du travail formels.

Enfin, pour la mise en œuvre effective de cet objectif, des efforts supplémentaires doivent être déployés pour faire en sorte que les règles, réglementations et pratiques nationales soient conformes à son esprit ou à son libellé. S'il est adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, le Pacte sera un document non contraignant. Sa mise en œuvre reposera sur une base volontaire. Cela dit, les engagements pris dans le cadre du Pacte ne doivent pas être pris à la légère. L'article 34 (a) du projet final du Pacte fait référence à la création de « possibilités de développement des compétences mutuellement bénéfiques pour les migrants, les communautés et les partenaires participants ». Cette compréhension mutualisée de la mobilité de la main-d'œuvre repose sur une coopération incluant les migrants. Il existe un cadre de référence centré sur l'humain à la nature « coopérative » des engagements pris. Cela va clairement dans le sens des principes généraux du Pacte et confirme la nécessité pour les États membres de contribuer à la création de normes et de mécanismes appropriés et de partager la responsabilité de leur développement.

Article original : Fornalé, Elisa, Aylin Yildiz and Federica Cristani (2018). *GCM Commentary: Objective 18: Invest in skills development and facilitate mutual recognition of skills, qualifications and competences*. Disponible sur : https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/11/12/gcm-commentary-objective-18/ [Accessed 14 Nov. 2018]

Objectif 19: Créer les conditions permettant aux migrants et aux diasporas de contribuer pleinement au développement durable dans tous les pays

Programme de développement durable à l'horizon 2030, Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/70/1, paragraphe 29 : *Nous reconnaissons la contribution positive des migrants à la croissance inclusive et au développement durable. Nous reconnaissons également que les migrations internationales sont une réalité multidimensionnelle d'importance majeure pour le développement des pays d'origine, de transit et de destination, ce qui nécessite des réponses cohérentes et globales. Nous coopérerons au niveau international pour assurer une migration sûre, ordonnée et régulière, y compris le plein respect des Droits de l'Homme et le traitement humain des migrants, indépendamment de leur statut migratoire, des réfugiés et des personnes déplacées. Une telle coopération devrait également renforcer la résilience des communautés d'accueil de réfugiés, en particulier dans les pays en développement. Nous soulignons le droit des migrants de rentrer dans leur pays de citoyenneté et rappelons que les États doivent veiller à ce que leurs nationaux de retour soient dûment reçus.*

Introduction

L'Objectif 19 concerne la création de conditions permettant aux migrants et aux membres de la diaspora de « contribuer pleinement au développement durable dans tous les pays ». Pour réaliser cet objectif, le but est de « donner aux migrants et aux diasporas les moyens de renforcer leur contribution au développement, ainsi qu'à tirer parti des avantages que présentent les migrations pour le développement durable ». Cet Objectif vise la mise en œuvre intégrale et effective du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et du Programme d'action 2015 d'Addis--Abeba en « renforçant et favorisant les effets positifs des migrations aux fins de la réalisation de tous les objectifs du développement durable » (action a). Plus précisément, l'Objectif 19 met en évidence les priorités suivantes, en soulignant les besoins suivants :

1) *Assurer une plus grande cohérence des politiques et une capacité institutionnelle accrue pour les contributions des migrants et des diasporas* : cela inclut l'intégration de la « planification du développement et les politiques sectorielles aux échelons local, national, régional et mondial » (action b) ainsi que l'infrastructure institutionnelle, y compris la diaspora bureaucratique ou points focaux, conseils consultatifs des politiques de la diaspora et points focaux de la diaspora dans les missions diplomatiques ou consulaires (action d) ;

2) *Rechercher des contributions non financières des migrants et des diasporas afin de créer une base factuelle solide pour l'élaboration des politiques*, **c'est-à-dire investir dans la recherche sur « l'impact des contributions non financières des migrants et des diasporas sur le développement durable dans les pays d'origine et les pays de destination, notamment le transfert de connaissances et de compétences, l'engagement civique et social et les échanges culturels » (action c) ;**

3) Développer des initiatives de liaison gouvernementales, telles que des « programmes d'appui ciblés et des produits financiers qui favorisent les investissements et l'entreprenariat des diasporas et des migrants, notamment en fournissant un appui administratif et juridique et des aides financières à la création d'entreprises, en émettant des obligations--diaspora, en créant des fonds de développement et des fonds d'investissement pour les diasporas et en organisant des salons spécialisés » (action e) ; en offrant « des informations et des orientations facilement consultables, y compris sur les plateformes numériques » (action f) ; et en établissant des « partenariats entre les autorités locales, les populations locales, le secteur privé, les diasporas, les

associations municipales et les organisations de migrants afin de favoriser le transfert de compétences et de connaissances entre les pays d'origine et les pays de destination » (action j) ;

4) *Renforcer la participation politique des migrants dans les pays d'origine*, **notamment avec les « processus de paix et de réconciliation, aux élections et aux réformes politiques, notamment en établissant des listes électorales pour les citoyens de l'étranger et en assurant leur représentation parlementaire, dans le respect de la législation nationale » (action g) ;**

5) *Promouvoir la mobilité des migrants* **« en assouplissant les règles encadrant la circulation, l'emploi et l'investissement et en allégeant les formalités administratives y afférentes, y compris en revoyant et en modifiant la réglementation en matière de visas, de séjour et de nationalité » (action h), afin de maintenir le lien entre les diasporas et leur pays d'origine.**

C'est une liste très ambitieuse de points d'action. Un certain nombre de pays ont considérablement progressé dans la mise en œuvre de certaines des mesures énumérées ci--dessus -- comme le Mexique, l'Inde, le Sri Lanka et la Chine -- mais, à notre connaissance, aucun pays n'a encore a réalisé toute la gamme des actions énumérées dans tous les domaines et à tous les égards. La capacité institutionnelle constitue l'un des principaux obstacles, de sorte que les contacts avec les migrants et les diasporas ont tendance à être inégaux et que les politiques ne sont pas cohérentes entre les pays de destination et les groupes de migrants. En outre, il existe un danger de cibler les immigrants et les travailleurs hautement qualifiés au détriment des migrants sous contrat temporaire qui travaillent généralement dans les secteurs les moins qualifiés et les moins rémunérés. Nous plaiderions donc pour une approche qui transcende les « diasporas » au lieu de se concentrer sur la « migration de retour » et partant sur des politiques visant à prendre en compte tous les types de migrants dans tous les corridors migratoires (Sud--Nord, Sud--Sud).

Sur les catégories

Un certain nombre de problèmes de définition sont en jeu. Premièrement, une définition claire de ce qui constitue une « diaspora » et de qui sont les « migrants » fait défaut. L'hypothèse semble être que l'ancien terme concerne les immigrants établis de longue date, y compris les deuxième et troisième générations. Le deuxième terme, en revanche, semble faire référence aux migrants à court terme, tels que les travailleurs temporaires. Un élitisme implicite est impliqué dans l'approche des « diasporas » en relation avec le transfert de connaissances et de compétences. Sont ciblés les professionnels hautement qualifiés (« expatriés ») qui sont également souvent les immigrants les mieux protégés, juridiquement stables et de longue date, qui parviennent à faire venir leur famille et peuvent généralement s'engager sur la voie de la citoyenneté. Les membres des « diasporas » sont considérés comme « transnationaux », le terme « migrant » évoquant un sens plus fort de la temporalité. Une certaine partie de la population migrante est une catégorie « transitoire » dans la mesure où elle travaille à l'étranger pour une période donnée et limitée. À la fin de leur contrat de travail, ils retournent dans leur pays d'origine. Une fois que cela se produit, ils cessent d'être des « migrants » et deviennent une partie intégrante du pays d'origine. C'est aussi le cas de certaines sections des groupes de la diaspora qui retournent « définitivement » dans leur pays d'origine (parfois jusqu'à la retraite). Cependant, la transition des diasporas peut être moins facile, comme dans le cas des migrants, en particulier dans le cas des exilés « politiques » (Orjuela 2008 ; Geoffray 2015 ; Brun et Van Hear 2012). Parfois, un basculement complet de la « diaspora » à la « population locale » n'est donc pas possible socialement et politiquement.

Deuxièmement, il existe une hypothèse sous-jacente selon laquelle les migrants et les diasporas représentent en quelque sorte leurs pays d'origine. Il faut toutefois souligner que les diasporas sont hétérogènes, composées de diverses factions socioculturelles et même politiques, parfois en harmonie avec la composition sociale du pays d'origine. Cette question de l'hétérogénéité dépend de la classe, de la religion, de la région d'origine, des raisons et des circonstances de l'émigration, etc. Cela a également

des implications pour la question de l'institutionnalisation et de la représentation, c'est-à-dire lorsque certains membres d'une diaspora sont considérés comme la voix ou des représentants d'une diaspora entière. Ceci est très problématique en particulier en ce qui concerne les actions suivantes énumérées dans le Pacte : f) les diasporas et les urgences humanitaires et g) les diasporas dans les processus de paix et de réconciliation, mais aussi en ce qui concerne les élections et la représentation parlementaire, mentionnées dans l'action g). L'orientation politique de diverses diasporas (par exemple, celle de la diaspora cubaine) n'a pas toujours été alignée, ni même parfois contrariée de manière flagrante, dans l'intérêt du pays d'origine, en raison d'une classe et d'un intérêt de propriété particuliers. Dans d'autres cas, comme en Irak, les diasporas ont joué un rôle déterminant dans la description du régime, justifiant ainsi les politiques interventionnistes occidentales. Il existe également des exemples de diasporas actives dans les conflits, à savoir l'Irlande du Nord, l'ex-Yougoslavie et le Sri Lanka, qui apportent un soutien politique à des idées politiques spécifiques, à l'aide humanitaire et parfois aux armes. Hormis l'auto-étiquetage en tant que diaspora, il existe un autre étiquetage à considérer par les membres des pays hôtes, dans lequel la diaspora peut être assimilée, au mieux, à la différence ou, au pire, à la non-intégration ou la non-assimilation.

Troisièmement, les points d'action soulèvent un autre problème, à savoir l'attention particulière portée aux migrants et aux immigrants, isolés des membres de leur communauté d'origine. En ce qui concerne « l'intégration », la « participation » et la « sensibilisation », il est toutefois important d'inclure les voix des non-migrants membres de ce qui est appelé les communautés de la ville d'origine afin de s'assurer que les priorités des résidents locaux ne sont pas laissées de côté et que les voix des membres de la diaspora n'aient pas été favorisées par rapport à ceux qui sont directement touchés, par exemple par la canalisation des fonds des résidents d'outre-mer. Cela a été bien démontré par la recherche en sciences sociales (par exemple, Mullings 2011). Dernier point, et non des moindres, la référence au genre est omise des points d'action relatifs à cet objectif qui mérite d'être abordé.

Notre commentaire se poursuit en nous concentrant sur la facilitation de la mobilité. Il déploiera une approche inclusive à travers différentes catégories de migrants et, par extension, aux groupes de non-migrants, afin de garantir une approche non classique qui évite de conduire à une division non seulement entre migrants et rapatriés mais aussi au sein de communautés d'origine (comme cela a pu être le cas, voir Ho 2011).

Facilitation de la mobilité

Cette section soulève deux points importants : l'un concerne l'élargissement des possibilités de libre circulation des personnes au sein des régions et en raison des dispositions relatives à la double citoyenneté ou à la transférabilité des visas ; tandis que l'autre est une question connexe de facilitation de la transférabilité des droits (y compris les dispositions de sécurité sociale, les avantages acquis et les compétences).

À commencer par la perspective du pays d'origine, l'approvisionnement en double nationalité ou le type d'arrangement mis en place, par exemple par l'Inde (Indien non résident, par opposition à un statut de résident étranger à l'étranger en Inde), se généralise. Parallèlement à l'augmentation du nombre de voyages sans visa entre régions ou sous-régions (par exemple, UE, ANASE, APEC, CEDEAO), ces politiques ont tendance à bénéficier à des professionnels ou entrepreneurs hautement qualifiés. Cela ne facilite toutefois pas la mobilité de la majorité des migrants peu qualifiés, qui se retrouvent souvent dans des emplois à bas salaire, mais qui sont également considérés comme des « agents de développement ». Cependant, leur potentiel est fortement limité par des politiques de migration extrêmement restrictives. On pourrait également faire des renvois à la situation des étudiants internationaux qui souhaitent de plus en plus avoir une expérience de travail après l'obtention du diplôme avant d'envisager un retour éventuel au pays d'origine. Cela concerne à son tour l'ODD 4.B et l'appel à davantage de bourses offertes.

Les politiques visant à faciliter la mobilité dans un espace transnational concernent les pays d'origine autant que les pays de destination. La première nécessité est de mettre en œuvre les dispositions relatives à la citoyenneté d'un point de vue équitable, sous la forme d'une citoyenneté inclusive pour tous, en

particulier dans les pays où l'apatridie est un problème important. En d'autres termes, faciliter l'accès et les droits des résidents à l'étranger tout en négligeant les mêmes droits pour les migrants non-ressortissants est une démarche très exclusive et peut entraîner des conflits sociaux au fil du temps.

Enfin, la recommandation 6 (h) du Pacte invite les gouvernements à envisager la délivrance d'arrangements de visas portables, qui faciliteraient la mobilité transfrontalière et faciliteraient ainsi la poursuite des relations entre les pays de destination et d'origine. Parallèlement à la transférabilité des avantages acquis, l'amélioration de la reconnaissance des qualifications/compétences acquises à l'étranger (Plan d'action d'Addis Abeba, page 50, paragraphe 111) doit également être améliorée pour faciliter et renforcer la mobilité. Du point de vue du genre, la question des permis de travail pour les conjoints étrangers est également importante. Etant donné que le « conjoint restant » est encore souvent une femme, ses compétences sont souvent mises de côté ou sous-utilisées, ce qui a des conséquences sur l'engagement de la diaspora dans les pays d'origine.

Approche inclusive

Les points d'action énumérés sous l'Objectif 19 reposent principalement sur les initiatives et les responsabilités des gouvernements et de leurs agences. Cela est compréhensible compte tenu du rôle particulier des gouvernements dans la réalisation des ODD. Cependant, compte tenu de la nature des circonscriptions des migrants et des diasporas, les initiatives et les responsabilités devraient également être étendues à la société civile, tant organisée que petite. Cela permettrait un engagement significatif des migrants et des diasporas au niveau communautaire, en plus des engagements à grande échelle aux niveaux national et sous--national.

Dans ce contexte, il est donc essentiel de reconnaître la « politique de la diaspora » et de faire la différence entre les positions politiques collectives et l'action sociale (comme dans les actions du Pacte g) et f) d'une part et l'individu de l'autre. En outre, il est dangereux d'exclure les habitants des communautés des pays d'origine du processus de prise de décision ou des consultations sur les priorités de développement (conformément à l'Objectif 16 des ODD). L'inclusion politique de tous (Objectif 10, ODD, cible 10.2) est nécessaire, également en ce qui concerne les éventuelles différences entre les sexes dans les cas où les organisations de la diaspora peuvent être dominées par un seul sexe. À ce jour, peu de recherches ont été menées sur le genre à ce sujet. De plus en plus d'études ont été consacrées aux aspects sexospécifiques des envois de fonds (par exemple Kunz 2008). Il faudrait donc générer davantage de connaissances sur les effets des diasporas sur les femmes.

La stigmatisation de certaines catégories de migrants de retour (par exemple, les travailleurs à bas salaire, les travailleurs du sexe présumés ou réels) est un obstacle majeur à l'intégration sociale des migrants de retour, notamment les femmes. La discrimination fondée sur la classe et/ou le sexe, qui limiterait la capacité des migrants de retour dans leur pays à se réintégrer de manière significative dans leurs communautés et sociétés respectives, devrait être combattue.

Enfin, il est également dangereux d'exercer une pression morale sur les membres de la diaspora afin de mobiliser leurs efforts pour s'engager de manière proactive avec leurs pays ou leurs communautés d'origine, ce qui aurait pour effet de leur imposer une « force » morale, à une époque où ce type de pression peut s'étendre à travers plusieurs générations. Puisqu'ils doivent souvent déjà "prouver" leur valeur en tant que nouveaux arrivants dans le pays de destination, l'attente supplémentaire de leur implication proactive dans le développement de leur pays d'origine peut être accablante. Leur engagement devrait donc être purement volontaire. Dans le même temps, les non--migrants dans les pays d'origine devraient également avoir la possibilité de participer à des « partenariats de développement » aux côtés de rapatriés ou de membres de la diaspora.

L'avenir

En invitant instamment les migrants et les diasporas à s'émanciper pour « renforcer leur contribution au développement, ainsi qu'à tirer parti des avantages que présentent les migrations pour le développement

durable », l'Objectif 19 formule un programme fortement encouragé par une communauté épistémique florissante de décideurs en matière de développement. (Gamlen 2014). Les tentatives de mise en œuvre de l'Objectif 19 devraient aborder de manière critique les politiques existantes basées sur le développement dirigé par les migrants et les diasporas, car celles--ci reposent souvent sur des hypothèses erronées et une compréhension idéalisée des expériences des migrants et de la diaspora (voir aussi Pellerin et Mullings 2013). Il est essentiel que les décideurs prennent en compte la dynamique de la migration dans certains pays afin de veiller à ce que la mise en œuvre de l'Objectif 19 n'instrumentalise pas les migrants et les diasporas en tant qu'outils de développement et confie, aux pays développés, une responsabilité égale de veiller à ce que les avantages potentiels de la migration pour le développement soient réalisés.

Article original : Piper, Nicola, Udan Fernando et Sanushka Mudaliar (2018) *GCM Commentary: Objective 19: Create conditions for migrants and diasporas to fully contribute to sustainable development in all countries*. Disponible sur : https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/12/06/gcm-commentary-objective-19/ [Accessed 18 Jan. 2019]

Objectif 20: Promouvoir un transfert de fonds plus rapide, plus sûr et moins coûteux et favoriser l'inclusion financière des migrants

> **Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille Article 47 :** *1. Les travailleurs migrants ont le droit de transférer leurs gains et leurs économies, en particulier les fonds nécessaires au soutien de leurs familles, de l'État d'emploi à leur État d'origine ou à tout autre État. Ces transferts doivent être effectués conformément aux procédures établies par la législation applicable de l'État concerné et aux accords internationaux applicables.*

Introduction

L'Objectif 20 s'engage dans son titre à œuvrer pour « des envois de fonds plus rapides, plus sûrs et moins chers » et pour « l'inclusion financière des migrants et de leurs familles ». Il souscrit à l'objectif 10c des objectifs de développement durable (ODD), qui dispose que d'ici 2030, les pays doivent « réduire à moins de 3% les coûts de transaction des envois de fonds des migrants et éliminer les corridors d'envois de fonds dont les coûts sont supérieurs à 5% ».

Les cinq premiers points d'action énumérés dans le Pacte sont axés sur la réduction des coûts des envois de fonds. À cette fin, le premier (a) approuve une feuille de route pour l'objectif 10c des ODD, et les suivants explorent les étapes à suivre : (b) soutenir la plate-forme du Forum mondial du FIDA sur les envois de fonds, l'investissement et le développement ; (c) harmoniser les marchés des envois de fonds et en éviter les charges dues aux mesures de titrisation ; (d) des cadres politiques et réglementaires favorables ; (e) des solutions technologiques innovantes. Les quatre points d'action restants ont une portée plus large, encourageant (f) une transparence accrue et une littératie financière ; (g) l'établissement d'un lien entre les envois de fonds et le développement local ainsi que l'esprit d'entreprise ; (h) la prise en compte du rôle des femmes migrantes et (i) la réalisation de l'inclusion financière des migrants, en ce qui concerne leur capacité à ouvrir et à conserver des comptes bancaires, à effectuer des dépôts et à obtenir des prêts. L'Objectif 20 et ses points d'action n'ont pas été modifiés tout au long du processus de négociation.

L'Objectif 20 équivaut en grande partie à l'affirmation de l'objectif 10c des ODD en matière d'envois de fonds et n'ajoute ni points ni qualifications supplémentaires. La question des envois de fonds est abordée sous un seul angle monétaire. Bien que les quatre derniers points concernent la relation complexe de développement et d'inclusion financière, les détails fournis sont insuffisants et aucune ligne de conduite claire pour des actions futures n'est donnée. Dans les ODD, la cible 10c contribue à la réalisation de l'objectif 10 des ODD, à savoir « réduire les inégalités au sein des pays et entre eux». Nous suggérons qu'il est important de garder à l'esprit cet objectif plus large de lutte contre les inégalités socio-économiques au-delà du seul objectif de transfert de fonds.

Notre commentaire se déroule comme suit : (a) les frais d'envoi ; (b) l'inclusion financière ; (c) coût de la migration ; (d) l'avenir.

Frais d'envoi

Le Pacte mondial pour la migration souligne à juste titre que le coût des transferts de fonds est trop élevé et que, en phase avec les ODD, il doit atteindre l'objectif de 3%. La Banque mondiale a rapporté qu'en 2018, l'envoi de 200 USD coûtait en moyenne 7,1%, soit 14,20 USD. Des variations importantes entre les corridors de migration peuvent faire grimper les coûts des envois de fonds à près de 20% dans certains des corridors les plus coûteux, tels que l'Afrique subsaharienne et les îles du Pacifique. Étant donné que de nombreux migrants (et la plupart des migrants intra-régionaux dans le contexte Sud-Sud) sont des travailleurs à bas salaires, les coûts élevés du transfert de fonds à l'intérieur et entre de nombreux pays privent effectivement les migrants et leurs familles d'une partie importante de leurs revenus. Ce

sont des pertes inutiles qui ont de graves conséquences sur la capacité des migrants à servir d'agents de développement très appréciés.

Le coût des envois de fonds doit donc être réduit. Les points d'action ci-dessus soulignent à juste titre la nécessité d'une pénétration plus profonde des marchés des envois de fonds par le biais de politiques, réglementations, concurrences et technologies favorables, dans le but de réduire les coûts de transaction unitaires, tout en reconnaissant les effets néfastes des mesures de titrisation sur les entreprises, marchés des envois de fonds. Le secteur des envois de fonds est toujours perçu comme présentant un risque élevé et un rendement faible par les principales institutions financières. Les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme (CFT) (recommandations 2018 du GAFI) ont conduit à des stratégies de réduction des risques (c'est-à-dire la restriction des relations commerciales avec les clients à haut risque) des grandes banques mondiales. Cela a eu un impact important sur les fournisseurs de services d'envoi de fonds, en particulier les fournisseurs de virements monétaires, tels que Western Union et MoneyGram, qui couvrent actuellement la grande majorité des envois de fonds sur le marché mondial (FSB 2018). Considérer les opérateurs de transfert de fonds comme des clients à haut risque a conduit à une fermeture généralisée de leurs comptes bancaires correspondants sans différenciations individuelles (Amicelli 2018). À travers les points d'action (b) à (e), le Pacte mondial pour la migration souligne correctement un certain nombre de goulets d'étranglement qui continuent de maintenir les coûts des envois de fonds à deux fois le niveau cible des objectifs de développement durable.

L'inclusion financière

Les questions relatives aux envois de fonds ne peuvent être dissociées des questions plus générales d'inclusion financière. Il est important de prendre en compte les raisons pour lesquelles de nombreux migrants et leurs familles ont recours à des transferts de fonds coûteux et s'appuient en premier lieu sur des fournisseurs de transfert d'argent (tels que Western Union) ou des canaux informels. L'exclusion généralisée des migrants et de leurs familles des prestataires de services financiers réglementés, tant dans les pays d'origine que dans les pays d'accueil, est bien établie. Beaucoup n'ont pas accès à une gamme de services financiers (comptes, prêts et dépôts mentionnés au point i du Pacte), mais n'ont également pas accès à des produits d'assurance. Les principaux goulets d'étranglement dans l'utilisation des services des banques, par exemple, incluent l'absence de documents d'identité légaux, les lourdes charges administratives liées à l'ouverture d'un compte, le manque de preuve des exigences de résidence et le coût d'un compte bancaire, pour n'en citer que quelques-uns. En outre, l'infrastructure financière est inégale et dépend en grande partie de l'emplacement et de la disponibilité des technologies. Le manque d'infrastructure financière est particulièrement évident dans les zones rurales, où sont envoyés près de la moitié de l'argent que gagnent les travailleurs migrants.

Ces formes d'exclusion financière marginalisent généralement les segments les plus pauvres et les plus ruraux de la société. Ils pénalisent particulièrement les migrants qui résident ou travaillent de manière irrégulière (sans documents appropriés), isolément (c'est-à-dire dans la sphère privée d'employeurs tels que les travailleurs domestiques, les chantiers de construction ou les zones rurales dans des plantations), ou ne sont pas installés mais ayant des schémas de déplacement saisonniers ou liés au projet (ouvriers agricoles ou ouvriers du bâtiment). Celles-ci entraînent un coût des envois de fonds dépendant du statut juridique, du type de travail et du lieu de travail de la personne qui effectue les transferts. Compte tenu des différences généralisées entre les sexes en ce qui concerne le niveau de rémunération, les conditions de travail et le comportement (et les attentes) en matière de versement de fonds, la situation spécifique des femmes doit également être prise en compte. Le Pacte souligne seulement l'importance de considérer « des canaux de distribution sensibles au genre pour les populations sous-desservies, y compris pour les personnes vivant dans les zones rurales, les personnes peu alphabétisées et les personnes handicapées », mais il doit aller plus loin et exiger la pleine inclusion financière des migrants (hommes et femmes) et de leurs familles, tant dans leur pays d'origine que dans leur pays d'accueil.

Coût de la migration

Il est important de regarder au-delà du coût des transferts de fonds pour garantir des transferts de fonds équitables et pour veiller à ce que les migrants puissent fournir à leurs familles suffisamment d'argent de façon régulière. Cela nécessite un engagement avec les coûts supportés par les migrants tout au long du cycle de migration. Dans « Global Labour et la prime aux migrants : le coût du travail à l'étranger », Basaran et Guild ont présenté un aperçu systématique des coûts des primes que supportent les migrants pour vivre et travailler à l'étranger. Les migrants renoncent à une part importante de leurs revenus en devises étrangères au cours du cycle de migration. Les coûts de recrutement à eux seuls peuvent représenter jusqu'à dix mois de revenus en devises et beaucoup risquent de perdre un à deux ans de revenus en devises, si tous les coûts supportés par les travailleurs migrants sont pris en compte. Celles-ci comprennent les coûts initiaux de recrutement, mais également les différences de salaire, de conditions de travail et de conditions sociales, ainsi que les coûts de retour.

Cela soulève l'importante question des salaires équitables, à savoir payer un salaire décent pour que les migrants aient plus à envoyer. Les pratiques de retenue de salaire ou de déduction soudaine de montants pour services prétendument fournis sont encore courantes. Il est également important d'aborder la question de la disponibilité et de la transférabilité des droits sociaux - pensions, paiements de sécurité sociale. Conformément aux pratiques en vigueur, les travailleurs migrants paient une prime importante sur leurs gains nets en devises, par rapport à leurs homologues nationaux dans les pays de destination. Réduire le coût de la migration internationale de main-d'œuvre, c'est-à-dire que la prime que paient les travailleurs du monde entier pour vivre et travailler à l'étranger est particulièrement pertinente aujourd'hui et est étayée par les lois et les normes internationales (idem : p. 6). Le Pacte collabore avec certains d'entre eux dans les Objectifs 6 (recrutement et travail décent), 15 (services de base) et 22 (transférabilité des droits à la sécurité sociale et des avantages acquis). Il est important que la discussion sur les envois de fonds aille au-delà des coûts de transfert des envois de fonds et de l'inclusion financière. Les transferts de fonds doivent être envisagés dans le contexte plus large du coût de la migration et de l'augmentation des transferts de fonds disponibles pour les migrants et les membres de leur famille.

L'avenir

Le rôle important des envois de fonds pour les pays à revenu faible et intermédiaire est difficilement nié. À 466 milliards de dollars, les envois de fonds vers les pays à revenu faible et intermédiaire sont plus de trois fois supérieurs à l'aide publique au développement et, hors Chine, plus importants que les investissements directs étrangers. Dans de nombreux pays, les envois de fonds représentent la plus grande source de recettes en devises. Les pays qui reçoivent les envois de fonds les plus élevés sont l'Inde (69 milliards USD), la Chine (64 milliards USD) ; Philippines (33 milliards USD) et le Mexique (31 milliards USD). En ce qui concerne l'importance des envois de fonds, un certain nombre de petits pays à faible revenu sont fortement dépendants : le montant des envois de fonds en pourcentage du PIB est le plus élevé en République Kirghize (35%), au Royaume Tonga (33%), au Tadjikistan (31%), en Haïti (29%), au Népal (29%) et au Libéria (27%). De plus, ces chiffres sont basés sur des données officielles et seront probablement beaucoup plus élevés si des canaux informels sont inclus. Bien que les envois de fonds soient sans aucun doute importants et constituent une source vitale de capitaux privés, le Pacte souligne qu'ils ne peuvent être assimilés à des sources publiques de financement du développement. Néanmoins, au cours des dernières décennies, l'accent mis sur les envois de fonds des migrants a eu tendance à avoir pour effet de traiter les migrations comme un « outil de développement », les incitant à jouer le rôle d'agents de développement locaux.

Un autre problème concerne l'utilisation des envois de fonds, qui dépend de la situation spécifique dans laquelle se trouve chaque famille : son parcours de vie, sa composition, ses réseaux de capital social et humain. Alors que les ménages pauvres utilisent les envois de fonds pour leurs besoins immédiats, y compris la nourriture, le logement et l'éducation, les ménages vulnérables peuvent en avoir besoin comme « assurance » contre les risques futurs, y compris les coûts de maladie ou de funérailles, ou les investir dans des mécanismes d'épargne équivalents à l'assurance, notamment des espèces, des bijoux ou du bétail.

Le montant restant pour les investissements à long terme pourrait bien être surestimé par les acteurs du développement. Les investissements des migrants dans les pays d'accueil nécessitent également au moins une mention (voir l'Objectif 19). De plus, à la lumière des discussions récentes, il reste important de noter que les envois de fonds familiaux doivent être compris comme des transferts de personne à personne : l'expéditeur et les destinataires d'envois de fonds personnels ne doivent pas être désavantagés en tant que « représentants » d'un pays. Des propositions particulièrement récentes visant à taxer les envois de fonds, à collecter les impôts pour un mur frontière, mais également à renforcer les sanctions économiques à l'égard de certains pays ou à montrer d'autres formes de désaccord avec le gouvernement et/ou les politiques d'un État destinataire des envois de fonds peuvent entraîner l'emmêlement des envois de fonds individuels avec des actions politiques. Les envois de fonds personnels doivent être exemptés des facteurs politiques interétatiques et des politiques de sécurité.

Article original : Dr. Basaran, Tugba et Prof. Nicola Piper (2018). *GCM Commentary : Objective 20: Promote faster, safer and cheaper transfer of remittances and foster financial inclusion of migrants*. Disponible sur: https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/10/04/gcm-commentary-objective-20/ [Accessed 09 Nov. 2018]

Objectif 21: Coopérer pour faciliter le retour et la réadmission dans un lieu sûr et digne, ainsi que pour la réintégration durable

> Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Article 3 (1): *Aucun État Partie ne doit expulser, refouler ou extrader une personne vers un autre État s'il existe des motifs sérieux de croire qu'elle serait en danger d'être soumis à la torture.*

Introduction

L'Objectif 21 de la version finale du Pacte mondial pour une migration sûre, ordonnée et régulière aborde le processus d'expulsion, qui comprend trois mesures, notamment le retour, la réadmission et la réintégration. En ce qui concerne le retour, les États s'engagent à faciliter un retour sûr et digne et à garantir une procédure régulière, une évaluation individuelle et un recours effectif en défendant l'interdiction des expulsions collectives et du retour au risque de violations graves des Droits de l'Homme. Dans le cadre du volet réadmission, les États s'engagent à recevoir et à réadmettre dûment leurs ressortissants. Enfin, les mesures visant à une réintégration durable incluent la sécurité personnelle, l'autonomisation économique, l'inclusion et la cohésion sociale. Afin de réaliser ce triple engagement, l'Objectif 21 propose neuf séries d'actions, détaillées aux paragraphes 37 (a) à (i). Globalement, l'Objectif 21 met nettement plus l'accent sur les tâches liées à la réadmission et à la réintégration, qui incombent aux pays d'origine, qu'aux obligations liées au retour, qui lient les États expulsant. Les actions d'application contiennent plusieurs dispositions louables, notamment l'accent mis sur les caractéristiques du retour tenant compte du genre et des enfants, la mention des droits de l'enfant, le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit à la vie familiale et à l'unité de la famille (en particulier le contexte du retour des enfants) et les garanties de procédure. Cependant, les actions ne comprennent pas un certain nombre de normes fondamentales du processus d'expulsion, telles que le principe de non-refoulement, l'interdiction des expulsions collectives, le droit à la vie et l'interdiction des mauvais traitements lors du retour forcé.

L'évolution

Tout au long du processus de négociation, plusieurs modifications ont été apportées aux projets successifs des engagements et aux actions d'exécution de l'Objectif 21. Les obligations des États expulsant ont été élargies dans certains domaines, tandis que dans d'autres elles ont été réduites. Le volet réadmission a été élargi, tandis que les obligations visant à une réintégration durable ont été légèrement élargis. Ce commentaire traite des changements les plus importants.

Le principe de non-refoulement

IDans l'Objectif 21, les États s'engagent à ne pas renvoyer les migrants lorsqu'il existe un risque réel et prévisible de mort, de torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou de tout autre préjudice irréparable. Cet engagement est crucial dans le contexte du retour car il reflète l'interdiction absolue du refoulement, inscrite dans le droit coutumier et conventionnel (art. 6 et 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et art. 3 et 16 de Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants). Toutefois, pour souligner le caractère contraignant de cette norme, il aurait été souhaitable de l'appeler explicitement comme principe de non-refoulement, comme cela a été fait dans la Révision 2. Les actions nécessaires à la réalisation de cet engagement sont énoncées à l'alinéa (e). Ce paragraphe fait référence à un certain nombre de garanties procédurales (telles que l'évaluation individuelle, les recours légaux et les garanties d'une procédure régulière), tout en restant muet en ce qui concerne la protection matérielle contre le refoulement. Étant donné le rôle essentiel du principe de non-refoulement, il aurait été souhaitable d'inclure l'obligation de non-refoulement parmi les mesures d'application visées à l'alinéa (e).

Contrairement à tous les projets précédents, la version finale de l'alinéa (e) prévoit que le retour doit s'effectuer par le biais d'une « coopération rapide et efficace entre les pays d'origine et de destination ». Cet alinéa doit être lu à côté de l'alinéa (c), aux termes duquel les pays (d'origine) devraient coopérer pour identifier leurs ressortissants et délivrer des documents de voyage pour leur retour. L'implication des pays d'origine dans les procédures de retour peut saper la protection même contre le refoulement. Il ne devrait jamais être recherché rapidement, comme le prévoit l'alinéa (e), ni simultanément, ni même avant que la personne n'ait épuisé les recours judiciaires contre son expulsion, comme le suggère le libellé de ce paragraphe. Les autorités consulaires ou autres des pays d'origine ne doivent jamais avoir accès à des personnes ou à des informations relatives à l'identité de personnes pouvant nécessiter une protection internationale. L'État hôte peut demander au pays d'origine de confirmer la nationalité du rapatrié potentiel et de ne délivrer les documents de voyage nécessaires qu'après que tout risque encouru lors du retour ait été soigneusement évalué et exclu et que la personne ait eu accès à un recours effectif pour contester son expulsion (voir ici un cas récent dans lequel des autorités du pays d'origine ont été impliquées dans l'identification de leurs ressortissants qui avaient des demandes de protection valables).

Retour d'enfants

La version finale de l'alinéa (g), qui traite du retour des enfants, énonce les principes généraux dans un langage plus fort que les projets précédents. En conséquence, les États devraient veiller à ce que le retour des enfants ne soit effectué qu'après détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant (également prévu à l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC)) et en tenant compte du droit à la vie de famille et l'unité familiale. Pourtant, le projet final n'impose pas aux États de restituer un enfant à sa famille. Tout ce qu'elle exige, c'est qu'il y ait des dispositions appropriées en matière d'accueil, de garde et de réintégration des enfants à leur retour. Selon le Comité des droits de l'enfant (§ 80 à 81), la recherche de la famille est essentielle à la recherche d'une solution durable et doit avoir la priorité, sauf lorsque cela n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Pour se conformer à l'obligation énoncée à l'article 9 de la Convention relative aux droits de l'enfant de veiller à ce qu'un enfant ne soit pas séparé de ses parents contre son gré, les États devraient déployer tous les efforts nécessaires pour rendre un enfant non accompagné à ses parents, sauf si une séparation supplémentaire est nécessaire pour la santé de l'enfant et ses intérêts.

Deux questions principales qui ont entraîné la plupart des révisions concernaient l'organe qui accompagnait l'enfant tout au long du processus de retour et le lieu de retour. En ce qui concerne le premier point, alors que le projet initial prévoyait que l'enfant devait être accompagné d'un tuteur, conformément à la version finale de l'alinéa g, l'enfant doit désormais être accompagné d'un parent, d'un tuteur légal ou « agent spécialisé ». En pratique, ce peut être un agent de police ou d'agence de la migration, dépourvu de mandat de protection de l'enfance. Malgré les termes affaiblis de l'alinéa (g), le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et du droit des enfants privés de leur milieu familial à une protection et à une assistance spéciale (art. 20 (1) de la CDE) implique que, avant de renvoyer un enfant, l'État hôte désigne un tuteur. Le tuteur devrait avoir l'expertise nécessaire en matière de garde d'enfants et représenter les droits de l'enfant. Ainsi, selon le Comité des droits de l'enfant et le Comité des travailleurs migrants (§ 32), les agences dont les intérêts pourraient éventuellement être en conflit avec ceux de l'enfant, y compris les autorités chargées des questions de migration, ne devraient pas être éligibles à la tutelle. En ce qui concerne le lieu où les États peuvent expulser l'enfant, l'avant-projet et les trois projets suivants portaient sur « les pays dans lesquels [les enfants] sont renvoyés » ou « le pays du retour », ce qui suggère que le pays de destination n'est pas nécessairement le pays d'origine de l'enfant. En revanche, le dernier libellé de l'alinéa (g) fait référence aux pays d'origine qui respectent l'intérêt supérieur de l'enfant.

Retour volontaire contre retour forcé

Les exigences relatives à la forme du retour ont été progressivement diluées au cours du processus de négociation. Jusqu'à la Révision 2, l'Objectif 21 privilégiait le retour volontaire par rapport au retour forcé.

À la suite de modifications successives, le projet final est muet à cet égard. En vertu de l'alinéa (b), les États devraient promouvoir des programmes volontaires, sans pour autant être obligés d'opter pour le retour volontaire avant le retour forcé de la personne. Toutefois, conformément aux normes internationales (§ 87), le retour devrait être essentiellement volontaire. La priorité au retour volontaire peut être déduite du principe de proportionnalité, selon lequel les limitations de la liberté d'action de l'individu sont les moins restrictives possible. Plus généralement, le retour volontaire est plus apte à être « sûr et digne », un but que vise l'Objectif 21.

Coopération en matière de réadmission

Les obligations de réadmission des pays d'origine occupent une place de choix dans l'Objectif 21 et ont été élargies au cours des négociations. Dans les quatre premières versions de l'Objectif 21, les pays se sont engagés à recevoir dûment leurs « ressortissants de retour », ce qui suggère une forme de retour volontaire à cet égard. La version finale de cet engagement est formulée dans des termes légèrement différents, à savoir que les pays s'engagent à recevoir et à réadmettre dûment leurs ressortissants. Dans la formulation actuelle, cet engagement semble s'étendre aux personnes expulsées de force. En outre, une deuxième partie a été ajoutée à cette phrase. En conséquence, les pays s'engagent à accueillir et à réadmettre leurs ressortissants, dans le respect des Droits de l'Homme de retourner dans son pays et de l'obligation des États de réadmettre leurs propres ressortissants. En effet, en vertu de l'article 12 (4) du PIDCP, nul ne peut être privé arbitrairement du droit d'entrer dans son propre pays. Les pays de renvoi ont souvent recours à cette disposition pour inciter les pays d'origine à réadmettre leurs nationaux. Toutefois, comme il consacre le droit de retour dans son pays, l'obligation concomitante d'accepter le retour des nationaux ne s'applique qu'au retour volontaire. C'est précisément parce que le droit international ne semble imposer aucune obligation de réadmettre ses ressortissants qui sont renvoyés de force, les pays de renvoi recourent à diverses incitations pour persuader les pays d'origine de signer des accords de réadmission et de réadmettre rapidement leurs ressortissants. Ces accords sont traités à l'alinéa (a).

La portée de la coopération en matière de réadmission a été élargie au cours des négociations pour inclure des arrangements plus souples. Conformément à la version finale du paragraphe (a), les pays devraient élaborer et mettre en œuvre des cadres et accords de coopération bilatéraux, régionaux et multilatéraux, y compris des accords de réadmission, pour le retour et la réadmission. Le fardeau de la mise en œuvre, ajouté au cours des négociations, incombe évidemment aux pays d'origine. Les accords comportant une clause de réadmission associent généralement les obligations de réadmission des pays d'origine et de contrôle des frontières à une assistance financière et en nature en matière de gestion des frontières offerte par les pays d'accueil. Ils donnent plus de poids aux pays d'origine pour les convaincre de coopérer lors de la réadmission. Les cadres de coopération en matière de réadmission, actuellement au centre des préoccupations de l'Union européenne, font généralement référence à des arrangements souples, qui peuvent facilement échapper au contrôle parlementaire. Les formes d'accords bilatéraux, ajoutés lors des négociations, offrent également plus de flexibilité aux États. En particulier, les accords bilatéraux non conventionnels, tels que les protocoles d'accord ou les accords de coopération policière, sont généralement opaques, les obligations en matière de Droits de l'Homme étant plus facilement écartées. Les dispositions extrêmement souples en matière de réadmission prévues à l'alinéa (a) peuvent entraver le contrôle démocratique et judiciaire, diluer la responsabilité des pays concernés et, en fin de compte, accroître le risque de violation des Droits de l'Homme. Tout en recherchant la coopération des pays d'origine, les pays d'accueil restent liés par leur obligation internationale en matière de Droits de l'Homme de ne pas exposer qui que ce soit au risque de violations graves des droits fondamentaux de la personne.

L'avenir

Outre l'Objectif 13 relatif à la détention d'immigrants, l'Objectif 21 concerne l'un des éléments les plus sensibles de la gestion des migrations. L'expulsion de non-citoyens en situation irrégulière est associée aux prérogatives souveraines traditionnelles. Cependant, ces prérogatives devraient être exercées

conformément aux obligations internationales des États en matière de Droits de l'Homme. La formulation de l'Objectif 21 semble globalement inadéquate car elle vise simplement un retour dans la sécurité et la dignité, plutôt qu'un retour basé sur les Droits de l'Homme. Cependant, l'Objectif 21, comme tous les objectifs restants, est pleinement enraciné dans le droit international des Droits de l'Homme, comme cela est répété dans le Pacte (paragraphes 11, 15 et 41) et dans la Déclaration de New York sur les réfugiés et les migrants (paragraphes 5 et 11, 22 et 41), et les États devraient la mettre en œuvre dans le respect de leurs obligations internationales. Les dispositions de protection inscrites à l'Objectif 21 ne sont pas une expression de la bonne volonté ni des obligations morales des États envers les migrants, mais reflètent un ensemble de normes relatives aux Droits de l'Homme et aux normes régissant les mesures d'expulsion.

Le triple engagement de l'Objectif 21 (retour, réadmission et réintégration) et les actions nécessaires à sa réalisation réaffirment un certain nombre de normes pertinentes, telles que l'interdiction de réintégrer le risque de violations graves des droits fondamentaux de la personne, l'interdiction des expulsions collectives, le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et les garanties d'une procédure régulière. En revanche, l'Objectif 21 ne dit rien sur le droit à la vie familiale et privée, énoncé à l'article 17 du PIDCP, qui peut constituer un obstacle au retour pour les Droits de l'Homme. À quelques reprises, l'Objectif 21 fixe des normes de protection inférieures à celles requises par les organes de surveillance des Droits de l'Homme des Nations Unies, notamment l'absence d'obligation de toujours représenter les enfants non accompagnés par un tuteur qualifié ou de privilégier les retours volontaires. La mise en œuvre de l'Objectif 21 peut aussi poser d'autres problèmes, qui sont liés à la coopération entre les pays d'origine et de destination. Il prévoit une implication rapide des pays d'origine dans les procédures d'identification et, plus largement, prévoit un large éventail de mécanismes de coopération, caractérisés dans leur grande majorité par une flexibilité et un manque potentiel de contrôle et de responsabilité. Les lacunes en matière de protection dans l'Objectif 21 et les défis résultant de sa mise en œuvre ne doivent pas détourner les États de leurs obligations internationales en matière de Droits de l'Homme relatives à l'expulsion.

Enfin, toute politique de retour devrait être accompagnée de mesures de régularisation adéquates. Toutes les personnes à qui on a refusé le statut de réfugié ou un autre statut de protection ne peuvent pas quitter le pays d'accueil. Habituellement, les pays tolèrent le séjour de personnes qu'ils ne peuvent pas déporter, mais sans leur offrir de permis. Restés dans une impasse semi-légale sans accès à des droits socio-économiques adéquats, les migrants non-expulsables risquent de devenir sans ressources. En plus de ne pas respecter les obligations qui leur incombent en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels pour assurer des moyens de subsistance de base à toute personne se trouvant sous leur juridiction, en ne régularisant pas les personnes non expulsables, les États ne parviennent pas à réaliser une migration ordonnée et régulière. L'Objectif 21 parle du « retour des migrants qui n'ont pas le droit de séjour légal » (§ (e)), ce qui implique que l'absence de statut juridique devrait déclencher le retour. Selon le Haut-Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme, le Pacte devrait engager les États à développer des mécanismes appropriés pour accorder un statut juridique aux migrants qui ne peuvent pas rentrer. Les mesures de régularisation sont traitées dans l'Objectif 5, qui concerne les voies de migration régulière, auquel l'Objectif 21 ne renvoie pas. Dans l'Objectif 5, les États s'engagent à adapter les options pour la migration régulière de manière à répondre aux besoins des migrants en situation de vulnérabilité. Parmi les actions de mise en œuvre, l'Objectif 5 prévoit des visas humanitaires et des permis de travail temporaires pour les personnes dont le retour dans leur pays d'origine n'est pas possible, sur la base de considérations humanitaires et autres (§ 21 (g)). Les États ont déjà exprimé cet engagement dans la Déclaration de New York, se félicitant de l'octroi d'une protection temporaire contre le retour de migrants qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier du statut de réfugié mais ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine (§ 53), et énumèrent les politiques de régularisation que le Pacte devrait inclure (annexe II, § 8 (p)). Les retours visés à l'Objectif 21 devraient être complétés par des programmes de régularisation relevant de l'Objectif 5.

Article original : Dr. Majcher, Izabella (2018). *GCM Commentary: Objective 21: Cooperate in facilitating safe and dignified return and readmission, as well as sustainable reintegration*. Disponible sur: https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/11/01/gcm-commentary-objective-21/ [Accessed 09 Nov. 2018]

Objectif 22: Établir des mécanismes pour la transférabilité des droits à la sécurité sociale et des avantages acquis

> **Article 22 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme :** Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale et à la réalisation, grâce aux efforts nationaux et à la coopération internationale, dans le respect de l'organisation et des ressources de chaque État, des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité.

Introduction

Le but de l'Objectif 22 est de résoudre les problèmes transnationaux de sécurité sociale des travailleurs migrants et de leurs familles. Le problème qu'il cherche à résoudre concerne les incohérences et les incompatibilités dans les systèmes nationaux de sécurité sociale, qui poussent les travailleurs migrants à cotiser à des fonds de sécurité sociale conçus pour leur bien-être mais qui ne leur permettent pas d'accéder à des prestations, à cause de leur statut de migrants (ou d'anciens migrants), alors qu'ils y auraient droit. C'est un problème fréquent des travailleurs migrants. Dans leur pays d'accueil, ils contribuent, en tant que travailleurs, à divers systèmes de sécurité sociale : soins de santé, allocations de chômage, soins de maternité, pensions, etc. Tant qu'ils demeurent résidents de leur pays d'accueil (et ont un statut régulier), ils peuvent généralement accéder à ces avantages en tant que travailleurs et anciens travailleurs. Mais lorsqu'ils rentrent dans leur pays d'origine ou dans le pays tiers (s'ils le font), l'absence d'accord entre leurs pays de résidence et d'emploi peut signifier que les avantages de leurs contributions sont perdus. Selon un principe commun des systèmes nationaux de sécurité sociale, la plupart des prestations ne peuvent être exportées que si un travailleur quitte le pays. Cela peut signifier qu'un travailleur migrant qui retourne dans son pays d'origine perd toutes les prestations accumulées. Cela peut aboutir à ce que les travailleurs migrants soient « piégés » dans leur pays d'accueil, le coût du départ étant la perte de tous les avantages sociaux liés à ce système de sécurité sociale spécifique. S'ils retournent dans leur pays d'origine pour prendre leur retraite ou fonder une famille, ils risquent d'être démunis si leur seul revenu était celui qui leur permettait de cotiser à la sécurité sociale dans un autre État, cotisations qui ne donnent pas droit à des droits transférables. Une autre conséquence du manque de coordination de la sécurité sociale dans les différents pays est que les cotisations sociales des travailleurs migrants finissent par subventionner les fonds de sécurité sociale pour les résidents sur le territoire de l'État hôte car les migrants ne peuvent pas accéder aux avantages en raison de leurs allées et venues (ou dans certains cas, de leur statut de migrants). Certains commentateurs ont comparé cela à du vol.

Comparaison

Cette disposition a peu changé depuis l'Avant-projet du 5 février 2018. Le sujet est resté stable et les changements ont été principalement cosmétiques. À mesure que le format des objectifs s'harmonisait, cet Objectif reprenait le langage commun, en particulier l'invitation faite aux États de s'inspirer des mesures prises pour résoudre le problème.

L'Objectif commence par un engagement à aider les travailleurs migrants, quel que soit leur niveau de compétences, à accéder à la protection sociale dans leur pays d'accueil. La protection sociale est un terme plus large que la sécurité sociale, cette dernière étant normalement définie comme incluant uniquement les prestations contributives, alors que la protection sociale est généralement utilisée pour couvrir toute la gamme des prestations, y compris celles qui sont payées avec des fonds publics généraux (par exemple, les impôts). Il est toujours plus facile de parvenir à un accord sur les prestations de sécurité sociale pour les travailleurs migrants que d'autres prestations sociales auxquelles les travailleurs migrants ont pu contribuer uniquement par le paiement d'impôts, et non de contributions spécifiques liées à l'assurance. Il est donc plus facile d'aider les migrants à accéder à la protection sociale dans le pays d'accueil que

de chercher à réglementer l'exportation de toute protection sociale vers leur pays d'origine au cas où le travailleur migrant y retournerait. Pour couvrir cette difficulté, l'Objectif propose que les travailleurs migrants bénéficient de la transférabilité des droits de sécurité sociale applicables et des avantages acquis dans leur pays d'origine à leur retour dans leur pays d'origine. Il n'y a aucune référence à la portabilité de la protection sociale. L'Objectif couvre également la migration vers un pays tiers.

L'Objectif propose un certain nombre d'actions (quatre dans l'Avant-projet, diminué de trois dans le projet final grâce à la consolidation des sujets et non à l'exclusion de domaines) pour tenir l'engagement. Premièrement, des systèmes nationaux de protection sociale non discriminatoires, comprenant des socles de protection sociale pour les nationaux et les migrants, sont recommandés. Cela est conforme à la recommandation n° 202 de l'OIT adoptée en 2012 qui a apporté une cohérence internationale au principe des socles de protection sociale et à un accord international sur l'importance de ce concept. L'idée est qu'il existe un niveau de protection sociale applicable à tous les travailleurs et à leurs familles. Dans la Recommandation n° 202, ce plancher est défini comme « les garanties de base de la sécurité sociale qui assurent une protection visant à prévenir ou à réduire la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale ». La recommandation énonce 18 principes pour atteindre ce résultat. Bien que ces principes ne soient pas répétés dans l'Objectif, la référence à la recommandation autorise l'utilisation de ces principes dans la poursuite de l'objectif du Pacte.

La conclusion d'accords internationaux est l'un des éléments clés pour parvenir à des résultats positifs en matière de coordination de la sécurité sociale pour les travailleurs migrants. L'Objectif en fait une deuxième action à entreprendre par les États. Il indique notamment que des accords internationaux doivent être conclus pour garantir la transférabilité des avantages acquis. Cela différencie les prestations de protection sociale des prestations acquises - celles auxquelles le travailleur a cotisé. Sont spécifiquement inclus les pensions et les soins de santé, mais il existe également un « autre avantage acquis » fourre-tout pour les autres types de prestations contributives. L'action suggère également que les accords doivent couvrir les migrations à long terme et temporaires. La troisième action appelle les États à intégrer les règles de portabilité des droits et avantages acquis dans les cadres nationaux de sécurité sociale. L'un des principaux obstacles empêchant les travailleurs migrants d'accéder aux droits à la sécurité sociale d'un pays d'accueil une fois qu'ils sont partis est de faire en sorte que tous les membres de l'administration répondent à leurs demandes. Les travailleurs migrants ne représentent qu'un faible pourcentage de la main-d'œuvre dans les grands États. Les États où ils constituent une partie importante du marché du travail ont tendance à être petits et très peu nombreux. Par conséquent, lorsque d'anciens travailleurs migrants demandent que leurs prestations de sécurité sociale soient exportées, il n'y a souvent aucune personne spécifique dans la bureaucratie de la sécurité sociale désignée pour traiter leurs demandes. Celles-ci étant inévitablement plus compliquées que les revendications des nationaux (souvent aggravées par des problèmes de langue), elles n'attirent souvent pas l'attention nécessaire pour être résolues. L'action propose de désigner des points focaux nationaux dans les pays d'origine, de transit et de destination, chargés de faciliter les demandes de transférabilité des travailleurs migrants. Une attention particulière devrait être accordée aux femmes et aux personnes âgées, en fonction de l'action, car elles se heurtent souvent à des difficultés supplémentaires. L'action propose de créer des fonds de protection sociale des migrants dans les pays d'origine afin de soutenir les travailleurs migrants et leurs familles. Cette suggestion peut être ambiguë car l'hypothèse est que ces fonds soient soutenus financièrement par les pays d'accueil où les travailleurs migrants ont déjà travaillé. Dans certains exemples de ce type de fonds, les cotisations sociales des travailleurs migrants au lieu de financer des prestations pour les travailleurs de leurs pays d'origine servent à financer des organisations qui « soutiennent » les travailleurs migrants rentrés au pays, en finançant les salaires, etc. de ceux qui travaillent dans ces organisations. Cela peut profiter aux travailleurs de retour au travail, mais détruit le caractère d'assurance des cotisations de sécurité sociale qui financent les pensions et autres avantages sociaux.

L'avenir

Cet objectif sera bien accompli s'il prend au sérieux la recommandation d'appliquer la recommandation n° 202 de l'OIT et promeut la ratification de la convention n° 102 de l'OIT sur la sécurité sociale. L'un des avantages de la recommandation et de la convention est qu'elles sont d'application générale et améliorent la situation économique de tous, pas seulement des travailleurs migrants. Le développement de réseaux de protection sociale complets aide les travailleurs migrants, en particulier ceux qui perçoivent des bas salaires, mais transforme également la communauté d'accueil en une communauté plus égalitaire. La coordination de la sécurité sociale par le biais d'accords internationaux est notoirement complexe et a tendance à être longue. Les avantages peuvent être très substantiels pour les travailleurs migrants ; la complexité ne devrait donc jamais être une excuse pour ne pas agir, mais une action nécessite un investissement en ressources administratives pour obtenir un résultat. Les accords multilatéraux peuvent souvent être utiles pour réduire les coûts, mais les spécificités des différents systèmes peuvent rendre cela difficile à réaliser (comme l'UE le sait fort bien). Pour atteindre l'objectif de la transférabilité, il est essentiel de réduire les obstacles administratifs rencontrés par les travailleurs migrants lorsqu'ils essaient de faire valoir leurs droits, en particulier lorsqu'ils sont rentrés dans leur pays d'origine. Les actions visant à créer des centres de coordination dans les pays d'origine, de transit et de destination constituent un excellent point de départ pour faciliter la réalisation de l'Objectif : la transférabilité des droits à la sécurité sociale. Les pays dans lesquels les travailleurs migrants ont versé des contributions doivent renverser la législation qui en réduit la portabilité ou diminue leur valeur supposée pour expressément s'ajuster aux conditions de l'état d'origine du travailleur.

Article original : Guild, Elspeth et Jean Monnet (2018). *GCM Commentary: Objective 22: Establish mechanisms for the portability of social security entitlements and earned benefits*. Disponible sur: https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/11/15/gcm-commentary-objective-22/ [Accessed 22 Nov. 2018]

Objectif 23: Renforcer la coopération internationale et les partenariats mondiaux pour une migration sûre, ordonnée et régulière

Introduction

L'Objectif 23 du Pacte mondial pour les migrations est intitulé « Renforcer la coopération internationale et les partenariats mondiaux pour des migrations sûres, ordonnées et régulières ». Son contenu et son orientation clés sont exprimés dans le paragraphe introductif du projet final, où l'Objectif souligne les problèmes spécifiques auxquels sont confrontés plus particulièrement les pays africains, les pays les moins développés, les pays en développement sans littoral, les petits États insulaires en développement et les pays à revenu intermédiaire. Étant donné que, dans l'ensemble, le Pacte pour les migrations est lié à la coopération et aux partenariats internationaux, il s'agit d'un Objectif intéressant, notamment parce qu'il a été ajouté assez tard dans le processus de négociations au cours duquel les gouvernements de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) se sont engagés. Le document, qui repose sur la Déclaration de New York de Septembre 2016, avait déjà fait l'objet de trois séries de négociations et de modifications de sa formulation au moment où le groupe des pays africains était parvenu à convaincre les autres partis d'accepter de l'inclure. Avec d'autres sections, à savoir le paragraphe 15 et les paragraphes sous le titre « Mise en œuvre » décrivant comment le Pacte mondial devait être mis en œuvre et par qui, le titre de l'Objectif est un peu trompeur. On pourrait penser que cet Objectif est écrit dans l'esprit de l'article 2 (1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dans lequel la coopération et l'assistance internationales sont invoquées dans le but apparent de parvenir au maximum à la réalisation de normes spécifiques (dans ce cas, une migration sûre et ordonnée).

L'Objectif ne fait pas tout à fait cela. Cet Objectif décrit essentiellement l'interaction entre les pays riches du Nord et les pays du Sud en tant que pays bénéficiaires de « l'assistance financière et technique », telle qu'elle est formulée dans l'Objectif 23. On pourrait excuser le fait de penser qu'une telle différenciation sape l'accent mis par l'Agenda 2030 pour le développement durable. L'Agenda considère le développement durable comme un bien universel qui vise le développement de tous les pays. Il souligne donc l'importance de ne pas créer de différences brutes entre le Nord et le Sud, mais d'approcher la réduction de la pauvreté et la lutte contre les inégalités partout. Sur la base de cette énigme, nous nous demandons si cet Objectif reconnaît véritablement les relations de pouvoir hiérarchiques entre les pays, tout en reconnaissant que les migrants apportent des avantages à tous les pays avec lesquels ils interagissent ; ou s'il s'agit d'un remaniement de vieux mythes selon lesquels les gouvernements espèrent qu'investir dans des initiatives de développement est utilisé comme un mécanisme de dissuasion limitant la mobilité des personnes et comme une justification pour obtenir un financement des gouvernements nationaux des pays du Sud ? Plus directement, que dit-il, en plus des autres Objectifs, de la coopération internationale et des partenariats mondiaux ?

Nous montrerons ci-après que cet Objectif est assez ambivalent dans ce qu'il communique sur la coopération et le partenariat.

Approches, mécanismes et relations

L'Objectif 23, paragraphe 39 (a) du projet final du Pacte stipule qu'une « assistance financière et technique conforme aux priorités nationales [doit être réalisée] dans le cadre d'une approche pangouvernementale et pan-sociétale ». Cette dernière référence aux approches constituait le seul changement de langage substantiel entre l'introduction de l'Objectif dans le projet de REV 2 et le projet final. Ces approches sont décrites au paragraphe 15 du Pacte, sous la rubrique « Notre vision et nos principes directeurs ». Clairement, dans le contexte d'une approche « pangouvernementale » comme principe directeur, les partis aux négociations se sont inspirés de la société civile, ainsi que de contributions plus spécifiques de la part des universitaires. Les recherches ont depuis longtemps fait ressortir que diverses unités

gouvernementales, y compris les autorités locales et les municipalités, devaient travailler davantage de concert (Balbo et Marconi, 2005 ; Landau et Segatti, avril 2009) afin de respecter les normes juridiques du gouvernement sur les obligations de protection et de renforcer le potentiel découlant de la mobilité humaine internationale. La prise en compte de cette approche a été exprimée fin 2017 lorsque 130 villes du monde ont signé une lettre aux co-facilitateurs du processus de négociation leur demandant de mieux participer au processus (Allen-Ebrahimian, 5 décembre 2017). Ainsi, lorsque le paragraphe 15 demande aux gouvernements de veiller à « la cohérence entre les secteurs et aux niveaux de gouvernance », il semble que le Pacte mondial vise véritablement à concrétiser l'intention générale exprimée dans la Déclaration de New York selon laquelle la mobilité humaine internationale doit être davantage encadrée de manière constructive afin de reconnaître l'impact positif de la mobilité internationale à tous les niveaux, y compris au niveau local de la gouvernance. Cependant, le seul Objectif autre que 23 qui fait référence à une « approche pangouvernementale » est l'Objectif 11, qui situe clairement ce principe au niveau national et dans le contexte du contrôle des frontières. Une telle lecture remet alors en question ce que l'on pourrait dire exactement quand on parle d'une approche pangouvernementale dans le contexte de la discussion des relations entre le Nord et le Sud. Ce que nous avons à l'esprit, c'est que ces dernières décennies, une partie de l'aide financière au développement fournie par le Nord était liée à la mobilité humaine et avait pour objectif d'endiguer, comme les recherches de Shacknove (1993) ou Hyndman (2000) (parmi une variété d'études) le montrent.

En outre, le libellé de l'Objectif 23, §39 (a), semble également indiquer que les approches participatives appelées ici « approche globale de la société » doivent faire l'objet de beaucoup d'attention, en particulier en tenant compte du §39 (c) qui stipule explicitement que les autorités locales parmi les autres parties prenantes doivent être « impliquées et soutenues ». Les paragraphes 15 et 44 du projet final du Pacte mondial définissent clairement qui doit être inclus dans la gouvernance de la mobilité humaine internationale inclusivement par toute la société. Cela va des organisations confessionnelles, et autres organisations de la société civile, aux migrants, au secteur privé, aux médias et aux parlementaires, entre autres. Il s'agit d'un nouveau développement, non pas parce que nombre de ces parties prenantes n'ont pas été impliquées dans les pratiques relatives à la gouvernance en matière de migration ; mais le nouveau développement semble être que la mise en œuvre du Pacte incombe désormais à ceux qui rencontrent le phénomène de la mobilité humaine internationale dans toute sa complexité au niveau local, plutôt que de compter sur une approche souvent lourde et essentialisante de la part des gouvernements nationaux qui mettent l'accent sur leur prérogative souveraine de contrôler l'accès au territoire (voir le préambule, § 15 d'Objectif 11). Il semble donc que les gouvernements locaux et les groupes de la société implantés localement sont au cœur de nouvelles formes de coopération et de partenariat dans le domaine de la gouvernance des migrations.

En plus de la coopération décrite ci-dessus, l'Objectif 23, §39 (d), stipule que les gouvernements de l'Assemblée générale s'engagent à « utiliser le mécanisme de renforcement des capacités » et à s'appuyer sur « d'autres instruments existants ». La compréhension de ce que signifie le renforcement des capacités dans le Pacte est en contradiction avec la manière dont on entend habituellement le renforcement des capacités lorsqu'il s'agit de gérer les migrations internationales; à savoir que les unités d'exécution des gouvernements des pays du Nord dirigent les unités d'exécution des pays du Sud (voir par exemple: Andersson, 2014), ce qui est peut-être davantage reflété dans l'Objectif 9 sur le trafic illicite et l'Objectif 11 sur la gestion des frontières. Cependant, ce qui est intéressant au §39 (d) de l'Objectif 23 et au paragraphe correspondant sous le titre « Mise en œuvre », c'est qu'une approche régionale de toutes les activités du système des Nations Unies liées au développement, y compris le Pacte, mises en œuvre par le système international, est prévue.

Le renforcement des capacités de type ONU est né de deux processus parallèles aux négociations du Pacte mondial. Tout d'abord, la résolution 72/279 de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 31 mai 2018, s'est traduite par un processus qui prévoit un repositionnement du système de développement des Nations Unies, reposant essentiellement sur une (re)génération d'équipes de pays appuyées par un système de coordonnateurs au sein d'une approche régionale. La restructuration nécessaire pour réaliser ce repositionnement doit avoir lieu au cours de 2018-2019. Un deuxième processus était une consultation,

qui relevait du représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations internationales, des Nations Unies et de ses agences, ainsi que d'autres personnes, afin de rassembler des informations, faire des rapports et formuler des recommandations sur la meilleure façon pour le système de l'ONU devait répondre aux attentes du Pacte.

En mai 2018, le Représentant spécial et les co-facilitateurs ont donc poussé le gouvernement à mettre l'accent sur la coopération internationale et le renforcement des capacités. Ce point a également été appuyé un peu plus tard dans un commentaire de la Vice-Secrétaire générale qui a lié les deux processus à inclure au § 43 une description de ce que le renforcement des capacités devait impliquer : un hub de connexion qui facilite les solutions basées sur la demande, un fond de démarrage et une plateforme de connaissance globale. Ce mécanisme de renforcement des capacités semble soutenir l'approche globale de la société en permettant « la mobilisation de ressources techniques, financières et humaines » pouvant être revendiquées par tous les acteurs identifiés comme responsables de la mise en œuvre du Pacte mondial (voir Objectif 23 §39 (d), §43 et §44).

En résumé, ce que nous constatons, c'est un changement intéressant de gouvernance vers les mécanismes onusiens régionalisés et un passage à la gouvernance au niveau local. Si cela devait véritablement contribuer à l'élimination de la pauvreté et des inégalités, ce serait effectivement un progrès. Cependant, en lisant l'Objectif 23, § 39 (b), nous apprenons avec plus de précision que « la coopération consiste à accélérer la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 dans les zones géographiques d'origine systématique de la migration irrégulière… ». C'est l'une des trois raisons pour lesquelles le groupe des pays africains avait utilisé pour plaider en faveur de « leur » objectif. Une assistance financière était également nécessaire pour les deux autres raisons, à savoir que les « tensions » dans le contexte du rapatriement devaient être régulées et qu'une assistance humanitaire était nécessaire. Celles-ci ne figurent toutefois dans aucune des versions négociées, probablement pour des raisons juridiques et politiques évidentes.

L'avenir

Alors, que savons-nous de la coopération et des partenariats internationaux grâce à cet Objectif ? Comme indiqué ci-dessus, l'Objectif 23, en liaison avec les §15, §43 et §44, soulève d'intéressants problèmes intellectuels et pratiques concernant les changements dans la gouvernance des migrations internationales et plus généralement la configuration de l'ordre mondial où l'accent est mis d'un côté sur le supranational/ l'international et sur le local de l'autre. Quel nouveau rôle peut-il attribuer à l'État-nation ? Comment mettons-nous en œuvre la gouvernance internationale au niveau local, municipal ? Les géographes et autres universitaires réfléchissent à cette question depuis un moment déjà, mais comment les juristes universitaires et internationaux, les politologues et les spécialistes des relations internationales aborderont-ils ce problème intéressant et très concret ? Et comment ces groupes interagissent-ils avec les groupes de professionnels actifs sur le terrain ?

Plus concrètement, à la lecture de la proposition initiale du groupe des pays africains pour l'Objectif 23, on pourrait également interpréter le fait que, quelle que soit la différenciation grossière entre le Nord et le Sud, certains gouvernements ont voulu rappeler à d'autres gouvernements qu'un réel partage de la charge via l'assistance financière ne devrait pas être oublié. Ceci malgré les déclarations selon lesquelles le monde entier doit encore lutter contre la pauvreté et les inégalités. Pourtant, la référence très claire à la « migration irrégulière » et le fait que les deux approches « globales » apparaissent dans deux Objectifs qui présentent manifestement un plus grand intérêt pour les gouvernements du Nord, nous pourrions peut-être penser que l'Objectif 23 ressemble plus à un partenariat de dissuasion et de collusion dans la coopération.

Article original : Oelgemoller, Christina et Nicholas Maple (2018). *GCM Commentary: Objective 23: Strengthen international cooperation and global partnerships for safe, orderly and regular migration*. Disponible sur : https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/10/22/gcm-commentary-objective-23/ [Accessed 14 Nov. 2018]

Implémentation, suivi et révision

Introduction

Les parties sur l'Implémentation, Suivi et Révision portent sur les aspects opérationnels du Pacte et sont cruciaux pour mettre en pratique les normes et le contenu des 23 Objectifs. Comme le Secrétaire-Général de l'ONU Amina Mohammed l'a souligné à l'occasion à la cinquième session de négociations le 7 juin 2018, « l'implémentation sera l'ultime preuve du succès du Pacte. Beaucoup dépendra de la capacité des Etats à mobiliser la base commune du Pacte en faveur d'une coopération améliorée et plus efficace. Un cadre solide, fluide, à plusieurs paliers et complémentaire, appuyé sur des mécanismes inclusifs et basé sur des preuves, sera aussi essentiel. ». C'est particulièrement le cas au vu du caractère non-contraignant du Pacte et de la confiance que les Objectifs seront atteints au fil du temps. En prenant en compte l'orientation de la procédure, le projet final comprend cinq types de mesures opérationnelles : un mécanisme de développement des compétences incluant le partage de recherches et de connaissances ; le réseau de l'ONU sur la migration ; des dialogues globaux, régionaux et subrégionaux ; un forum d'évaluation intergouvernemental à l'échelle globale, soutenu par des enceintes régionales et subrégionales ; et des plans d'action nationaux.

Comparaison

Les piliers de base des deux parties sur « l'implémentation » et le « suivi et révision » étaient déjà compris dans l'avant-projet. Les changements principaux concernent : un plus fort accent sur le rôle des Etats ; la clarification du rôle des institutions onusiennes particulièrement à travers les détails des mécanismes de développement de capacités et du forum d'évaluation intergouvernemental, incluant une valorisation de l'OIM ; et plus de renvois aux processus associés comme le Forum International pour la Migration et le Développement ou les Objectifs du Développement Durable. Contrairement à l'avant-projet, qui a joué un rôle important pour les mécanismes régionaux en implémentant et révisant les progrès du Pacte, les références aux institutions régionales sont devenues plus flexibles et ouvertes aux ébauches ultérieures. Dans l'ensemble, l'implication des gouvernances aux niveaux local, sous-national et régional, ainsi que celle des parties prenantes a été maintenue et clarifiée.

Tandis que l'art. 38 de l'avant-projet reconnaît déjà devoir « prendre en compte les réalités et les priorités migratoires spécifiques de nos pays », le projet final dit désormais devoir « prendre en compte les différentes réalités et capacités nationales, et les niveaux de développement, et le respect des politiques et priorités nationales ». Similairement, le premier article dans la partie « suivi et révision » a été reformulé de « Nous nous engageons à suivre et surveiller les progrès faits en implémentant le Pacte dans le cadre des Nations Unies », incluant des mesures intergouvernementales (Art. 43 de l'avant-projet) à « Nous examinerons les progrès faits aux échelles locale, régionale et globale dans l'implémentation du Pacte dans le cadre des Nations Unies à travers une approche gérée par l'Etat et avec la participation de tous les acteurs importants », incluent les mesures intergouvernementales (Art. 48 du projet final). Le rôle central des **Etats** – et le respect de leur souveraineté, ainsi que le principe de volontarisme qui apparaît dans un nouveau article rajouté lors de la troisième session et reformulé dans le projet final selon lequel « Nous encourageons tous les Etats membres à développer, aussi vite que possible, des réponses nationales ambitieuses pour l'implémentation du Pacte, et de conduire des bilans des progrès au niveau national, à travers l'élaboration volontaire et l'emploi d'un plan d'implémentation national » (Art. 53 du projet final). Le forum central de révision, le Forum International de Révision de Migration, qui était déjà une proposition de l'avant-projet, est aussi respectueux de la souveraineté étatique. Ce Forum aboutira au dialogue à haut niveau sur la migration et le développement international et aura lieu toutes les quatre sessions de l'Assemblée Générale « pour discuter et partager les progrès sur l'implémentation de tous les aspects du Pacte » (Art. 49 du projet final).

Après la clarification de la souveraineté de l'Etat, le rôle des **institutions onusiennes** a été spécifié, l'OIM obtenant le rôle central de coordination. La troisième révision a introduit un appel au secrétaire général

« pour établir un réseau des Nations Unies sur la migration afin d'assurer un soutien efficace et cohérent pour l'implémentation, les mécanismes de développement des capacités, ainsi que le suivi et la révision du Pacte, en réponse aux besoins des Etats membres », avec l'OIM en tant que coordinatrice et secrétariat (Art. 45 du projet final). Le Système de Migration de l'ONU est composé des organisations onusiennes s'occupant de la migration et succède au Groupe Mondial sur la Migration qui était en charge de la coordination de ces organisations depuis 2006. Le Réseau et les organisations onusiennes impliquées seront en charge des mécanismes de développement des capacités avec ses trois composantes : le « connection hub » (facilite les accords, fournit des entraînements et gère des projets) ; les fonds de start-up (finance les projets, la technologie ou les bases de données) ; et la plateforme de connaissance (rassemble des preuves et les meilleures pratiques) (Art. 43 du projet final). Les organisations onusiennes pourront ainsi aider les Etats à rédiger et implémenter leur plan national (volontaire) d'implémentation. L'art. 45 suggère également que le Réseau jouera un rôle important au sein du Forum International de Révision de Migration, bien que « les modalités précises et les aspects organisationnels » de la procédure de révision devront être spécifiés plus tard en 2019 (Art. 54 du projet final). Enfin, la troisième session a renforcé le rôle du Secrétaire Général qui doit, « s'appuyant sur le réseau, rapporter à l'Assemblée Générale sur une base biennale l'avancement de l'implémentation du Pacte, les activités du système des Nations Unies à ce sujet, ainsi que le fonctionnement des accords institutionnels » (Art. 46 du projet final).

Le troisième aspect qui a été développé tout au long des sessions de négociation concerne les renvois relatifs aux procédures et institutions. Ceci concerne en particulier l'agenda de 2030 sur le Dévmeloppement Durable et le Forum Mondial sur la Migration et le Développement (FMMD). L'agenda sur le Développement Durable est référé dans un nouvel article sur le partenariat international (Art. 42 du projet final, référant aussi à Addis Ababa Action Agenda) ; et ses aspects en lien avec la migration seront inclus dans le Forum International de Révision (Art. 49 du projet final). Le FMMD a été amélioré avec un paragraphe spécifique (Art. 45 du projet final) le mentionnant comme un « espace pour des échanges informels annuels sur l'implémentation du Pacte » et demandant de « rapporter les constatations, les bonnes pratiques et les approches innovantes au Forum International de Révision de Migration ». Le FMMD se singularise ainsi des références plus générales de l'avant-projet (désormais Art. 52 du projet final) en mentionnant les « initiatives prises par les Etats sur la migration internationale », incluant les Processus Consultatifs Régionaux (PCRs) et le Dialogue International sur la Migration de l'OIM (introduit lors de la première révision).

Alors que le rôle des institutions régionales est souligné aux côtés des entités globales, nationales et sous-nationales au travers du texte, leur implication dans les aspects opérationnels du Pacte n'a pas été clarifiée lors des négociations. Les Art. 41 et 47 (projet final) mentionnent que l'implémentation doit avoir lieu aux niveaux national, régional et international, et le nouvel article sur le partenariat international (Art. 42 du projet final) aborde l'implémentation à travers une coopération régionale en plus d'outils bilatéraux et multilatéraux. L'Art. 49 (projet final) assure que le Forum International de Révision de Migration « doit discuter de l'implémentation du Pacte à l'échelle locale, nationale, régionale et internationale », mais l'idée d'organiser un « Forum Régional de Révision de Migration » alternant avec le Forum International, inscrit dans l'Art. 45 de l'avant-projet, a été abandonnée. A la place, l'Art. 50 révisé (du projet final) contient une formulation qui stipule :

> « Considérant que la majorité de la migration internationale a lieu au sein des régions, nous invitons les processus, plateformes et organisations subrégionales, régionales et transrégionales, ainsi que les Commissions Economiques Régionales des Nations Unies ou les Processus Consultatifs Régionaux, de faire un bilan de l'implémentation du Pacte au sein de leurs régions respectives, débutant en 2020, alternant avec des discussions au niveau international tous les quatre ans, afin d'informer efficacement chaque session du Forum International de Révision de Migration ».

Alors que les premières versions proposaient de sélectionner des entités régionales pertinentes, la décision concernant quelles institutions régionales seraient impliquées n'a toujours pas été prise (voir aussi Art. 54 du projet final). L'Art. 52 (projet final) suggère que les PCRs (et d'autres initiatives menées

par des Etats comme le Dialogue International sur la Migration de l'OIM) « doivent contribuer au Forum International de Révision de Migration en fournissant des données, des preuves, des bonnes pratiques, des approches innovantes et des recommandations » ce qui met les PCRs dans une position privilégiée comparée à celle des autres corps régionaux comme les Commissions Economiques des Nations Unies ou les communautés économiques régionales. Prenant en compte que la plupart des PCRs sont gérés par l'OIM, ce choix renforce l'influence grandissante de l'organisation.

A côté du niveau régional, le niveau sous-national de gouvernance est constamment impliqué dans les mécanismes d'implémentation et de révision. La participation des acteurs est devenue plus précise et inclusive au cours des négociations. Dans la première version, les « migrants », ainsi que le « Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge » ont été ajoutés à « la société civile, les organisations de migrants et diasporas, les villes et les communautés locales, le secteur privé, les syndicats, les parlementaires, les institutions nationales pour le Droit des Hommes, les académiciens, et les médias », tous listés dans l'Art. 40 original, désormais Art. 44 du projet final. Pour le processus de révision, il a été clarifié que cela serait « une approche gérée par l'Etat et avec la participation de tous les acteurs importants » (Art. 48 du projet final) et non pas une « approche à multi-acteurs » comme indiqué dans la première version.

Enfin, un élément de l'avant-projet n'ayant pas été retenu dans les versions subséquentes est l'idée de « déterminer, en 2026, quelles mesures spécifiques renforceront la gouvernance internationale sur la migration internationale, et s'il faudra tenir une conférence de révision du Pacte en 2030 » (Art. 40 de l'avant-projet).

L'avenir

Les mécanismes d'Implémentation, Révision et Suivi sont clairement intergouvernementaux, avec l'inclusion des échelles de gouvernance régionale et subrégionale et l'implication des acteurs. Les forces de cette approche sont sa flexibilité et le respect de la souveraineté étatique et des capacités différenciées des Etats ; l'inclusion des éléments de développement des capacités ainsi que du financement et des connaissances ; la mobilisation et l'implication des différents niveaux de gouvernance comme les Etats, les villes et les institutions régionales ; et une meilleure coordination et le rôle central des organisations onusiennes dans le Réseau de Migration de l'ONU. Il y a cependant certaines limites à cette approche.

Tout d'abord, pendant que les Etats sont les cibles principales, leur propre bilan de l'implémentation doit être « volontairement » basé sur les plans nationaux d'implémentation (Art. 53 du projet final). Contrairement à des mécanismes similaires de gouvernance ouverte, comme par exemple les Accords de Paris sur le changement climatique, il n'y a pas d'obligation de rédiger des plans d'actions nationaux ambitieux et progressifs. Les Etats seront relativement libres de « choisir » les Objectifs qu'ils souhaitent traiter. En dehors de la révision intergouvernementale ayant lieu tous les quatre ans - ce qui semble excessivement éloigné d'une surveillance sérieuse – aucun calendrier ni plan d'action avec des délais spécifiques n'est fourni.

De même, les modalités et l'organisation du Forum International de Révision n'ont pas été explicitées et ne seront traitées que lors des futures négociations commençant en 2019 (Art. 54 du projet final). Une question qui se pose est de savoir comment s'assurer que la protection des droits des migrants reçoive autant d'attention que les autres prérogatives des Etats, prenant aussi en compte que les mandats du Rapporteur Spécial sur les Droits des Migrants ou du Représentant Spécial pour la Migration Internationale n'ont pas été renforcés. On constate la même chose pour le financement des mécanismes de développement des capacités qui sera influencé par les priorités des Etats donateurs.

Ceci s'applique également à l'OIM qui endosse un rôle central en tant que coordinateur du Cadre Migratoire de l'ONU et dans les mécanismes de développement des capacités et de révision. En l'absence d'un mandat normatif et d'une base de solide de financement, cette organisation sera probablement limitée dans ses ambitions et ses capacités, particulièrement avec le retrait des Etats-Unis du Pacte. Un autre point auquel l'OIM doit faire face est la double responsabilité dans l'implémentation et le bilan des progrès, ce qui pourrait causer un conflit d'intérêt. Dans ce contexte, le fait que l'OIM n'a pas d'affiliation

universelle pourrait se révéler être problématique si des Etats sont membres du Pacte et non de l'OIM. Concernant la supervision, les modalités pour décider de la mise en œuvre d'engagements réalisables et d'indicateurs pour évaluer les progrès devront être spécifiées, ainsi que le rôle d'organisations internationales pertinentes comme l'Organisation Internationale du Travail (OIT) pour les droits des travailleurs.

Enfin, alors que le Pacte reconnaît que la majorité de la migration internationale a lieu au sein des régions (Art. du projet final), le rôle des institutions régionales n'a pas été spécifié. Le projet final souligne que les Processus Consultatifs Régionaux sont les unités principales pour l'implémentation régionale. Les PCRs ont cependant une base institutionnelle très faible, un agenda jusqu'à présent limité qui se focalise souvent sur la migration irrégulière, et dans plusieurs cas ils dépendent de la contribution des acteurs internationaux. D'autres organismes régionaux avec un des cadres institutionnels plus développés et une propriété plus forte comme les communautés économiques régionales auraient pu recevoir une plus grande attention.

Article original : Lavenex, Sandra (2018) : *GCM Commentary : Implementation, Follow-Up and Review*. Disponible sur: https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/10/25/gcm-commentary-implementation-follow-up-and-review/ [Accessed 24 Fév. 2019)

Traduction & Révision : Jeanne Rowold & Clotilde Girard (Cliniciennes de la Clinique Juridique Hijra, membre de la PNPM).

Refugee Law Initiative
School of Advanced Study
Senate House
Malet Street
London
WC1E 7HU

Email: RLI@london.ac.uk

rli.sas.ac.uk