

Migration et droits de l'homme

AMELIORER LA GOUVERNANCE DE LA MIGRATION INTERNATIONALE FONDEE SUR LES DROITS DE L'HOMME



NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
HAUT-COMMISSARIAT

Note

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent, de la part du Secrétariat des Nations Unies, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Crédits des images de couverture :

Travailleur migrant mexicain dans le secteur de la restauration

© Fotolia / M. Hayward

Camps jordaniens accueillant des milliers de réfugiés syriens à la frontière

décembre 2012, Mafraq, Jordanie

© NU Photo / Mark Garten

Des rapatriés du Soudan du Sud arrivent par milliers à Djouba

novembre 2011, Djouba, Soudan du Sud

© NU Photo / Isaac Billy

Migration et droits de l'homme

**AMELIORER LA GOUVERNANCE DE LA
MIGRATION INTERNATIONALE FONDEE SUR
LES DROITS DE L'HOMME**

Le Secrétariat général, afin d'attirer plus largement l'attention sur les droits de l'homme des migrants lors de la préparation du Dialogue de haut niveau 2013 et par la suite, a chargé le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, en consultation avec le Groupe mondial sur la migration (GMM) et d'autres partenaires du Système des Nations Unies, de préparer un rapport d'analyse concis sur la migration et les droits de l'homme. Le présent rapport est le résultat de ce mandat. Le HCDH souhaite remercier Paul de Guchteneire pour sa contribution à la rédaction de ce rapport, ainsi que tous les experts des agences du GMM et autres, pour leurs précieux commentaires. Pour une description des mandats et du travail des 28 organisations des Nations Unies et des entités internationales concernées qui œuvrent aux questions de migration internationale, voir *Migration internationale et développement: Contributions et recommandations du Système international*, Publication du Conseil des chefs de secrétariat du Système des Nations Unies sous la coordination du FNUAP et de l'OIM, Genève 2013. Voir également le Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants à l'Assemblée générale, A/68/283, le 5 août 2013 qui offre un vaste aperçu de la gouvernance mondiale de la migration et envisage la nécessité de renforcer le cadre institutionnel fondé sur les droits de l'homme.



Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement organisé par l'Assemblée générale en septembre 2006, Nations Unies, New York
© NU Photo / Marco Castro



TABLE DES MATIÈRES

	Page
1. Introduction	7
Migration et droits de l'homme	8
Gouvernance de la migration fondée sur les droits de l'homme	9
2. Gouvernance de la migration et droits de l'homme au sein des Nations Unies: le cadre juridique et normatif	14
3. Gouvernance de la migration et droits de l'homme au sein des Nations Unies: le cadre institutionnel	22
Droits de l'homme et migration dans le Système des Nations Unies	26
Groupe mondial sur la migration	28
4. Gouvernance de la migration internationale: vers une approche fondée sur les droits de l'homme	32
A) Définition de normes et contrôle normatif	32
B) Plateforme pour le dialogue et la coopération	33
C) Offre de services et assistance technique	35
D) Constitution d'une base de connaissances sur la migration et les droits de l'homme	
Recueil de données et indicateurs	36
Lacunes et défis	36
5. Conclusions et recommandations	42
Annexe 1	
Déclarations, directives et principes relatifs aux droits de l'homme des migrants	44
Annexe 2	
Carte du cadre institutionnel pour la migration au sein du Système des Nations Unies et premiers espaces de gouvernance en matière de migration et de droits de l'homme	45
Annexe 3	
Messages fondamentaux du Système des Nations Unies sur la migration	46



Migration et droits de l'homme

AMELIORER LA GOUVERNANCE DE LA MIGRATION INTERNATIONALE FONDEE SUR LES DROITS DE L'HOMME



Des milliers de Somalis, poussés par la famine, fuient en Ethiopie dans des camps de réfugiés août 2011, Dollo Ado, Ethiopie

© NU Photo / Eskinder Debebe

1. Introduction

Le Dialogue de haut niveau (DHN) sur les migrations internationales et le développement, organisé en 2013 par l'Assemblée générale des Nations Unies, représente une occasion majeure de prendre en compte de façon globale la dimension des droits de l'homme dans la migration au niveau international et de favoriser une plus large coopération et coordination entre les Etats, les organisations internationales, les acteurs de la société civile et autres parties prenantes. Par ailleurs, il advient à un moment décisif dans le processus visant à préparer le programme de développement des Nations Unies pour l'après 2015, et offre ainsi une occasion unique d'ancrer résolument le débat sur la migration internationale et le développement au sein des trois principes fondamentaux du programme de développement pour l'après 2015 : droits de l'homme, égalité et développement durable.¹

En 2012, l'Assemblée générale a prié les Etats membres, le Système des Nations Unies, les organisations internationales, la société civile et toutes les parties prenantes concernées, en particulier le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, ainsi que le Groupe mondial sur la migration, de veiller, lors du DHN 2013, à ce que « la corrélation entre migration et développement soit analysée de manière équilibrée et globale, en tenant notamment compte des droits de l'homme » (A/RES/67/172).

Le présent rapport tente d'explorer pourquoi il importe d'enraciner le cadre des droits de l'homme et une approche fondée sur les droits de l'homme dans l'architecture institutionnelle mondiale relative à la migration. Le rapport recense les espaces de gouvernance de la migration et des droits de l'homme, en explorant de possibles directions futures dans ce domaine. Cette analyse se concentre sur les espaces de gouvernance au niveau international au sein du Système des Nations Unies, tout en reconnaissant qu'il existe des espaces de gouvernance non négligeables au niveau bilatéral, national, local et régional.

Les mouvements internationaux de populations font partie intégrante de la mondialisation. Avec plus de 215 millions de migrants internationaux vivant actuellement en dehors de leur pays d'origine, la migration est une réponse aux inégalités mondiales grandissantes.² Face à l'ampleur, la portée et la complexité croissantes de la migration internationale, les Etats et autres parties prenantes ont peu à peu pris conscience de la nécessité d'engager un dialogue international pour prendre en compte la migration internationale et en renforcer la gouvernance.

La mobilité des populations à travers les frontières internationales remonte à la création des frontières elles-mêmes, et la vulnérabilité des non-ressortissants n'est pas un phénomène nouveau. Bien des migrants se déplacent pour profiter de possibilités majeures, selon un choix sincère, libre et éclairé, beaucoup d'autres sont contraints de partir, à cause de la pauvreté, de l'absence de travail décent, de l'exclusion sociale, de la violence généralisée, de la persécution, des violations des droits de l'homme, des conflits armés, de la xénophobie et de la dégradation de l'environnement. En l'absence d'occasions suffisantes de migration régulière, les migrants se voient parfois contraints de recourir aux voies de migration irrégulières, y compris en faisant appel aux services de passeurs ou en tombant sous la griffe de trafiquants. Il arrive que ceux qui demandent l'asile se voient refuser l'accès au territoire et aux procédures. Les migrants finissent en transit, immobilisés, souvent soumis à une détention prolongée. Une fois à destination, tandis que de nombreux migrants arrivent à travailler et à vivre dignement et en sécurité, beaucoup d'autres connaissent la violence, la maltraitance, la discrimination, la xénophobie et l'exploitation sur leur lieu de travail, dans leur vie privée et publique, sociale et culturelle.

² Le terme « migration », dans le présent rapport, désigne exclusivement le phénomène de migration internationale, et non la migration interne ou le déplacement interne. Il n'existe aucune définition universellement acceptée de « migrant international ». Sous cette large appellation, figurent entre autres les travailleurs migrants, les migrants en situation irrégulière, les demandeurs d'asile et les réfugiés, les apatrides, les victimes de la traite des êtres humains et les migrants victimes de trafic illicite, tout en reconnaissant que bon nombre de ces catégories de personnes bénéficient de la protection de cadres juridiques spécifiques au niveau international. Voir ci-dessous et voir également le GMM, *Migration internationale et droits de l'homme*, 2008, pp. 7-12.

¹ Equipe spéciale du Système des Nations Unies concernant le Programme de développement des Nations Unies pour l'après 2015, *Réaliser l'avenir que nous voulons pour tous : Rapport du Secrétaire général*, New York, juin 2012, p. 23.

MIGRATION ET DROITS DE L'HOMME

Dans le contexte de la mondialisation, la migration offre des possibilités mais aussi de nombreux défis liés à la vulnérabilité et à la discrimination. Si les migrants n'ont pas accès aux droits de l'homme, leur possibilité de profiter de la migration est compromise, tout comme l'est aussi leur possible contribution au développement des sociétés où ils vivent ou auxquelles ils sont rattachés. Il est important de protéger les droits de l'homme afin de promouvoir l'inclusion et l'intégration sociales des migrants, leur permettant ainsi de mener une vie économiquement productive et socialement et culturellement riche. Comme l'a souligné le Groupe mondial sur la migration (GMM), « la protection des droits [de l'homme] n'est pas seulement une obligation juridique ; elle est aussi une question d'intérêt public, intimement liée au développement humain. »³

3 *Groupe mondial sur la migration, Déclaration du Groupe mondial sur la migration à propos des droits de l'homme des migrants en situation irrégulière, 30 septembre 2010, disponible sur : <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10396&LangID=E>. Pour plus d'informations sur le GMM, voir chapitre 3.*

La migration est un phénomène économique et social majeur, une « macro-tendance », mais aussi un processus humain fondamental qui comprend très souvent des mouvements précaires de populations. Il arrive que l'interaction entre ces deux aspects de la migration constitue des défis dans le contexte de la gouvernance mondiale de la migration. C'est seulement si elle est envisagée en termes de droits de l'homme, que la migration peut réaliser son potentiel, en tant que facteur de développement, pour les migrants comme pour les États.

Certes la perspective « migration et développement » reste importante et a permis de souligner au fil des années un aspect du dialogue multilatéral sur la migration, néanmoins il ne faut pas oublier la perspective des droits de l'homme qui est primordiale et cruciale. Le programme sur migration et droits de l'homme est une vision importante, essentielle dans son droit, tout comme dans le contexte du débat « migration et développement », car les droits de l'homme concernent tous les êtres humains, indépendamment de leur valeur instrumentale en tant qu'unités de travail ou agents de développement. Il convient de rappeler dans ce contexte le défi central, formulé dans le programme de développement pour l'après 2015, qui est « de



L'agriculture au service du développement : récolte de coton au Soudan. Des travailleurs agricoles migrants ramassent le coton au Soudan janvier 1976, Soudan.

faire en sorte que la mondialisation devienne une force positive pour tous les peuples du monde, pour les générations présentes et à venir » (souligné par l'auteur).⁴

GOUVERNANCE DE LA MIGRATION FONDEE SUR LES DROITS DE L'HOMME

Par gouvernance de la migration internationale, on peut entendre un processus où les normes juridiques et les structures organisationnelles offrent un cadre conjoint pour régler et formuler la réponse que les Etats peuvent apporter à la migration internationale, en prenant en compte les droits et les responsabilités et en favorisant la coopération internationale.⁵ La Commission mondiale sur les migrations internationales a noté que « dans le domaine de la migration internationale, la gouvernance prend de multiples formes, notamment des politiques et programmes sur la migration des pays individuels, des discussions et des accords bilatéraux, un forum multilatéral et des processus de consultation, des activités menées par les organisations internationales, tout comme des lois et des normes. »⁶ La gouvernance est un concept important lié à la migration et aux droits de l'homme, en partie parce que la migration est un phénomène qui implique tout un éventail d'acteurs, y compris des Etats, mais pas uniquement. C'est un concept important qui vient contrebalancer celui de « gestion », qui semble se rattacher davantage au contrôle ou même à la maîtrise des flux migratoires.

En effet, la migration, dans son essence, concerne principalement des migrants et leur famille, dont une part non négligeable se trouve dans des

conditions précaires et fragiles.⁷ D'autres parties prenantes comprennent les autorités nationales des Etats d'origine, de transit ou de destination, les autorités locales, les organisations internationales, les organisations et processus régionaux, les organisations non gouvernementales, les associations de migrants, les institutions nationales des droits de l'homme, les syndicats, les organisations patronales et le secteur commercial.

La gouvernance de la migration présente un paradoxe : d'une part ce phénomène mondial continue à être considéré dans de nombreux forums intergouvernementaux comme une question qui se définit uniquement selon une conception restrictive de la souveraineté nationale, et le plus souvent comme une question de sécurité nationale. D'autre part, il existe désormais des antécédents relativement nombreux de coopération internationale sur un éventail de questions directement liées aux droits de l'homme des migrants. Ainsi, le statut mondial des réfugiés, la migration des travailleurs et les initiatives contre la traite des êtres humains.

Par gouvernance de la migration internationale, on peut entendre un processus où les normes juridiques et les structures organisationnelles offrent un cadre conjoint pour régler et formuler la réponse que les Etats peuvent apporter à la migration internationale, en prenant en compte les droits et les responsabilités et en favorisant la coopération internationale.

4 *Rapport de l'Equipe spéciale des Nations Unies : Réaliser l'avenir que nous voulons pour tous, Rapport au Secrétaire général, New York, juin 2012, disponible sur : www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf*

5 *Adapté de l'ouvrage d'Alexander Betts (éd.), Global Migration Governance, Oxford University Press, 2011,*

6 *Commission mondiale sur les migrations internationales, Les Migrations dans un monde interconnecté: Nouvelles perspectives d'action, octobre 2005, p. 65. La Commission mondiale sur les migrations internationales a vu le jour le 9 décembre 2003 à Genève, sous l'impulsion du Secrétaire général des Nations Unies et d'un grand nombre de gouvernements. Elle comprenait 19 commissaires, était indépendante et avait pour mandat de fournir un cadre pour formuler une réponse mondiale, complète et cohérente à la question de la migration internationale. La Commission mondiale sur les migrations internationales a mis un terme à sa mission le 31 décembre 2005. Site web : www.gcim.org/fr/*

Pour relever les défis liés à la protection des droits de l'homme que posent la migration internationale, toutes les parties prenantes doivent conjuguer leurs efforts, notamment les agences et entités du Système des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). La réalité actuelle de la migration impose une approche coordonnée et globale.

7 *Programme des Nations Unies pour le développement, Rapport sur le développement humain 2009 – Lever les barrières : Mobilité et développement humains (New York, 2009).*



Des centaines de personnes traversent la frontière tunisienne pour fuir la violence en Libye février 2011, Ras Djir, Tunisie



Deux enfants d'une famille de migrants cambodgiens bénéficient d'une instruction auprès d'un centre de développement pour enfants, créé par la Fondation thaïe pour le développement des enfants (FCD), dans la banlieue de Bangkok.

© CIFOIT / V. Morra

Le Système des Nations Unies, par sa capacité à représenter et à soutenir les Etats membres, a déjà joué un rôle important - qui certes peut encore s'améliorer - afin de démystifier la migration et de présenter une image plus juste de la mobilité actuelle, en élaborant la mise en œuvre d'une approche de la migration fondée sur les droits de l'homme et en y prêtant son concours et en offrant un espace pour le dialogue et la coopération entre les Etats sur les questions de migration. Les principes universels des droits de l'homme constituent un

socle commun à tous les Etats et l'ONU, selon sa Charte, a un rôle fondamental à jouer comme forum pour la coopération internationale, notamment sur les questions relatives à la migration.⁸

⁸ Comme l'a souligné le Groupe de personnalités de haut niveau chargé du programme de développement pour l'après-2015, « L'Organisation des Nations Unies a bien entendu une fonction normative et un rôle fédérateur. » Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau chargé du programme de développement pour l'après-2015 Programme de développement, Pour un nouveau partenariat mondial : vers l'éradication de la pauvreté et la transformation des économies par le biais du développement durable, 2013, p. 12.





Une travailleuse migrante roumaine gagne sa vie comme infirmière en Italie.

© CIFOIT / V. Morra

2. Gouvernance de la migration et droits de l'homme au sein des Nations Unies: le cadre juridique et normatif

Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits.

Article premier, Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948

Au cours des dernières décennies, les Etats membres des Nations Unies ont élaboré un cadre internationalement reconnu de droits de l'homme, en rassemblant d'une part un ensemble complet de droits de l'homme contraignants et d'instruments pertinents et d'autre part des normes non contraignantes de bonnes pratiques et de principes. Comme le montre bien la présentation en Tableau 1, le cadre juridique et normatif qui concerne les migrants internationaux ne se limite pas à un seul traité ou mécanisme, mais au contraire se retrouve dans un riche ensemble d'instruments et de principes et de normes pertinentes.⁹

Le Préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) réaffirme la « dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables [laquelle] constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde ». ¹⁰ Les deux Pactes relatifs aux droits de l'homme accordent également à « tous » et à « chacun » tous les droits contenus dans

ces instruments, avec très peu d'exceptions.¹¹

Il n'y a pas de hiérarchie parmi les droits de l'homme ; tous les droits sont universels, inaliénables, indivisibles, interdépendants et d'égale importance.¹² De la même façon, le cadre international des droits de l'homme dispose clairement que toute personne sans discrimination a droit à la considération de ses circonstances particulières, selon les principes des droits de l'homme. En d'autres termes : tous les êtres humains ont tous les droits de l'homme. Au-delà, certains régimes de protection juridique ont vu le jour pour les groupes de non-ressortissants, notamment les réfugiés, les personnes victimes de la traite des êtres humains et les travailleurs migrants, afin de prendre en compte leur situation particulière et leur vulnérabilité spécifique. Toutefois, en appliquant ces régimes, il faut prêter attention à éviter de créer des hiérarchies de vulnérabilité fondées sur la catégorisation.

Ainsi, le droit relatif aux droits de l'homme prévoit que chacun, sans discrimination, doit avoir accès

¹¹ Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) réserve le droit de voter et de prendre part aux affaires publiques aux seuls citoyens (article 25), et accorde la liberté de circulation aux étrangers à condition qu'ils se trouvent légalement sur le territoire de l'Etat (article 12). Cela dit, le Comité des droits de l'homme a clairement établi dans son Observation générale N° 15 que tous les étrangers peuvent profiter de la protection du Pacte, notamment en ce qui concerne l'entrée et le séjour, quand il est question de discrimination, de traitement inhumain ou de respect de la vie de famille. CCPR, Observation générale N° 15 : la situation des étrangers au regard du Pacte, 1986, par. 2. Il convient également de souligner que le PIDCP garantit à chacun, sans discrimination, le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et d'entrer dans son propre pays. PIDCP, article 12(2) et 12(4). L'article 2(3) du PIDESC identifie aussi une exception à la règle générale de l'accès égal et universel en déclarant que « Les pays en voie de développement, compte dûment tenu des droits de l'homme et de leur économie nationale, peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiront les droits économiques reconnus dans le présent Pacte à des non-ressortissants. » Toutefois, il est important de noter que l'article 2(3) doit être interprété de façon restrictive, seuls les pays en développement peuvent l'invoquer et il ne concerne que les droits économiques. En vertu du PIDESC, les Etats ne peuvent faire de discrimination entre ressortissants et non-ressortissants en ce qui concerne les droits sociaux et culturels. Enfin, l'art. 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme établit que : (1) Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat. (2) Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays.

¹² Déclaration et Programme d'action de Vienne, adoptés lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne le 25 juin 1993, I (5). A/CONF.157/23. Disponible sur : <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>

⁹ Une description détaillée du cadre juridique et normatif de la migration internationale figure dans l'ouvrage Groupe mondial sur la migration, *Migration internationale et droits de l'homme : Défis et opportunités au seuil du 60ème anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, octobre 2008, ISBN : 9780897149006.

¹⁰ L'Art. premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que : « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. » Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) contiennent tous deux des garanties contre la discrimination afin de jouir des droits assurés par le Pacte dans leur Article 2.

Tableau 1 Présentation des instruments juridiques internationaux concernant la migration et les droits de l'homme

Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)

Traités internationaux fondamentaux en matière de droits de l'homme

- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)
- Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (1966)
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965)
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)
- Convention contre la torture, et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984)
- Convention relative aux droits de l'enfant (1989)
- Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990)
- Convention relative aux droits des personnes handicapées (2006)
- Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (2006)

Conventions pertinentes de l'OIT

- Convention sur le travail forcé, 1930 (N° 29)
- Convention sur l'inspection du travail, 1947 (N° 81)
- Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (N° 87)
- Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (N° 98)
- Convention sur l'égalité de rémunération, 1951 (N° 100)
- Convention sur l'abolition du travail forcé, 1957 (N° 105)
- Convention concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 (N° 111)
- Convention sur l'âge minimum, 1973 (N° 138)
- Convention sur les agences d'emploi privées, 1997 (N° 181)
- Convention sur les pires formes de travail des enfants, 1999 (N° 182)
- Convention sur les travailleuses et les travailleurs domestiques, 2011 (N° 189)
- Convention de 1949 sur les travailleurs migrants (révisée), 1949 (N° 97)
- Convention sur les migrations dans des conditions abusives et sur la promotion de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants, 1975 (N° 143)

Convention relative au statut des réfugiés (1951) et Protocole relatif au statut des Réfugiés (1967)

Convention relative au statut des apatrides (1954)

Convention sur la réduction des cas d'apatridie (1961)

Convention contre la criminalité transnationale organisée (2000) ; Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants ; Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer

Instruments de portée générale en matière de migration

- droit international humanitaire : Conventions de Genève (1949)
- Convention sur les relations consulaires (1963)
- Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (1974) ; Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes (1979)
- Convention sur le droit de la mer (1982)
- Statut de Rome de la Cour pénale internationale (1998)

à ses droits de l'homme. Les Etats sont tenus de veiller à ce que toute différence de traitement entre ressortissants et non-ressortissants ou entre différents groupes de non-ressortissants soient garanties dans la législation nationale, servent un objectif légitime et que toute conduite en vue de cet objectif soit elle-même proportionnée et raisonnable.¹³ Les Etats, tenus par leurs obligations juridiques, ont le devoir de respecter, protéger et instaurer les droits de l'homme des migrants (voir Tableau 2).

Par conséquent, les Etats doivent, entre autres, supprimer la discrimination, interdire la torture et les traitements inhumains et cruels ainsi que la détention arbitraire, pour s'assurer que les services soient disponibles, accessibles, abordables, adaptables et de qualité et pour garantir le droit à la santé, à l'éducation, à un niveau de vie suffisant, et protéger le droit de tous les migrants à un travail décent et assurer l'accès à la justice, le droit à un procès équitable, le droit à une réparation efficace, la sécurité personnelle, ainsi que la liberté d'expression, d'association et de réunion. Alors que les Etats jouissent de la souveraineté pour définir leur politique en matière de migration, il faut se souvenir que ce droit est soumis aux obligations volontairement assumées par les Etats en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme, mais aussi du droit coutumier notamment l'obligation de non-refoulement (c'est-à-dire le déplacement ou renvoi de toute personne vers un pays où celle-ci serait en danger de persécution, torture ou toutes autres violations graves des droits de l'homme).¹⁴

A l'heure actuelle, les motivations de circulation sont toujours plus complexes, étant donné que la recherche de protection est souvent doublée de la recherche de possibilités majeures et que les voyages se font toujours plus longs et compliqués. En 2009, le Rapport du PNUD sur le développement humain a souligné qu'« il est de plus en plus admis que leur prolifération [des catégories de migration] occulte les processus à l'origine de la décision de migrer au lieu de les éclairer, ce qui peut avoir des conséquences néfastes sur les politiques à adopter ».¹⁵ Tandis que la mobilité des personnes est devenue mondiale et fréquente, les distinctions entre migration volontaire et forcée, régulière et irrégulière, temporaire, saisonnière ou à long terme et permanente sont de plus en plus floues. Il en résulte la nécessité accrue de prendre en compte les droits de tous les migrants de façon intégrée, indépendamment de leur motif de migration et de leur statut juridique, tout en renforçant les protections érigées en faveur de certains groupes spécifiques.

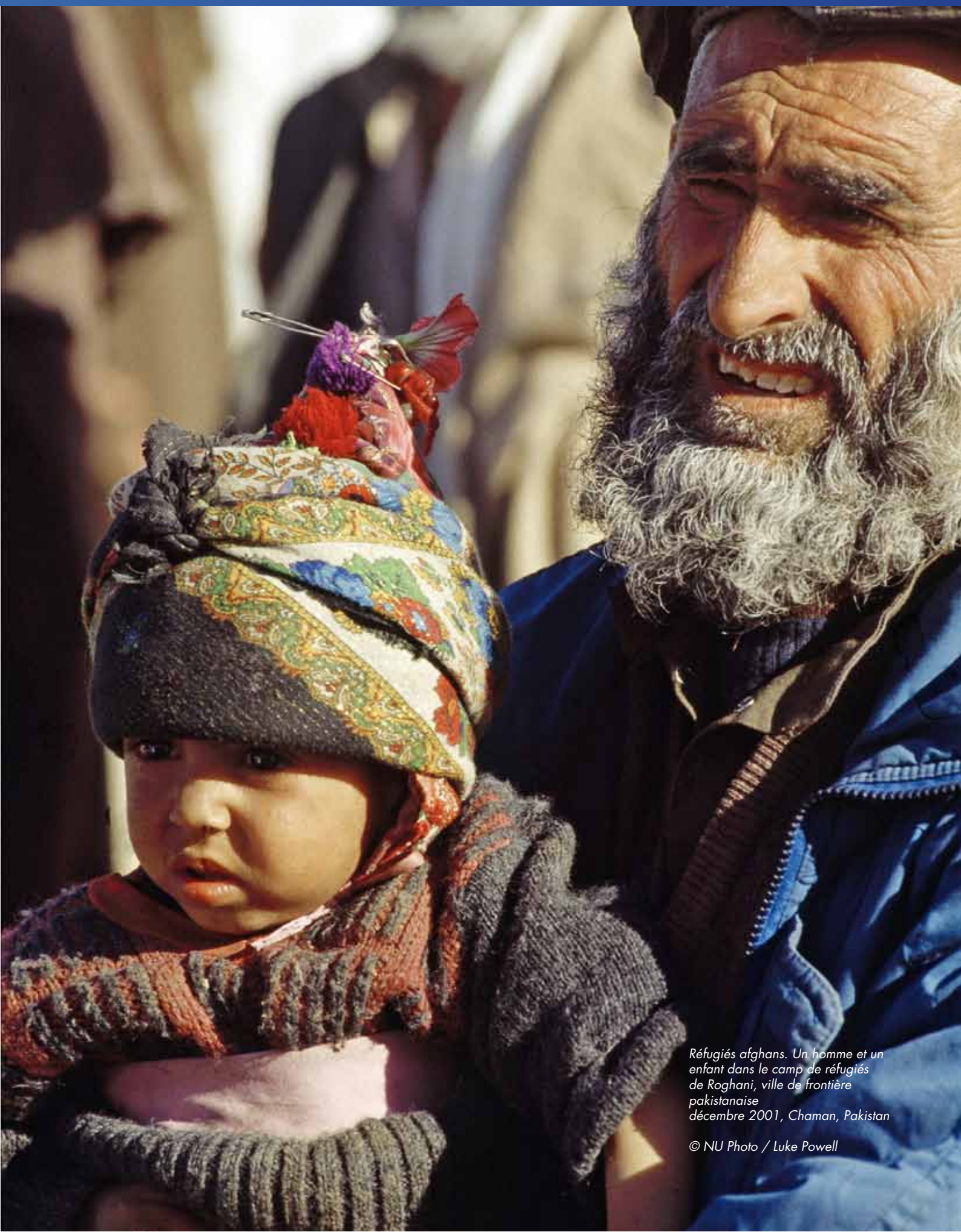
Au cours des années, la communauté internationale, après avoir identifié un certain nombre de groupes non ressortissants qui sont particulièrement vulnérables aux violations des droits de l'homme dans le contexte de la migration, a créé des normes juridiques spécifiques pour protéger ces groupes. A l'issue de la seconde guerre mondiale, un solide régime de protection internationale a vu le jour pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, offrant ainsi des mesures spécifiques aux personnes contraintes de fuir la persécution et de trouver refuge dans d'autres pays.¹⁶ Les personnes

¹³ Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a indiqué que l'application d'un traitement différent fondé sur le statut quant à la citoyenneté ou à l'immigration constitue une discrimination si les critères de différenciation, jugés à la lumière des objectifs et des buts de la Convention, ne visent pas un but légitime et ne sont pas proportionnés à l'atteinte de ce but. CERD, Recommandation générale N° 30 : Discrimination contre les non-ressortissants, octobre 2004, par. 4.

¹⁴ Voir Convention contre la torture, art. 3, et (dans le cas de réfugiés) 1951 Convention relative au statut des réfugiés, art. 33.

¹⁵ UNDP, Human Development Report, Overcoming barriers: Human mobility and development, New York, 2009, p. 12.

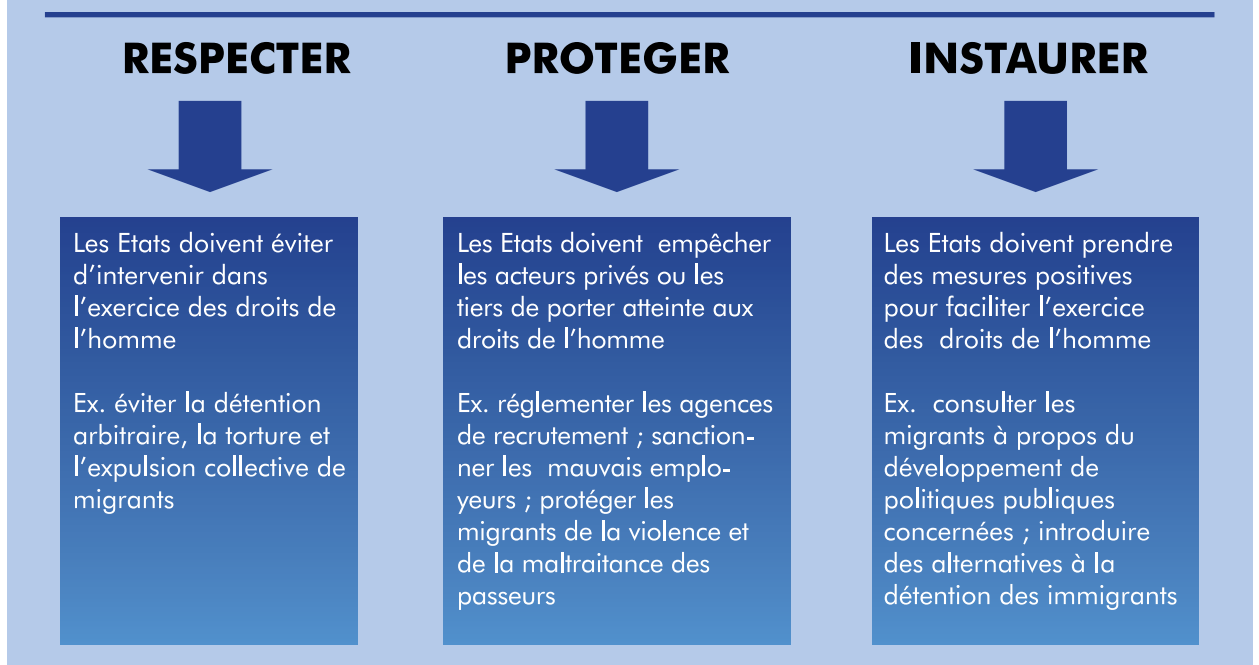
¹⁶ Le régime de protection des réfugiés est défini en premier lieu dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et dans son Protocole de 1967 et s'est ensuite développé dans plusieurs instruments régionaux, notamment la Convention de l'organisation de l'Unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et la Déclaration de Carthage sur les réfugiés. La Convention et le Protocole ont respectivement 144 et 145 États parties.



Réfugiés afghans. Un homme et un enfant dans le camp de réfugiés de Roghani, ville de frontière pakistanaise décembre 2001, Chaman, Pakistan

© NU Photo / Luke Powell

Tableau 2 Respecter, protéger, instaurer : la portée des obligations relatives aux droits de l'homme



victimes de la traite se sont aussi vu reconnaître la nécessité des mesures de protection spécifiques.¹⁷

En 1990, les Etats membres de l'ONU ont adopté la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (CIPDTM), qui est entrée en vigueur en 2003. La Convention CIPDTM succédait alors aux Conventions de l'OIT N°97 et N°143 qui offraient aussi des protections spécifiques pour

A l'heure actuelle, les motivations de circulation sont toujours plus complexes, étant donné que la recherche de protection est souvent doublée de la recherche de possibilités majeures

aux travailleurs migrants.¹⁸ La Convention relative aux droits de l'enfant définit les vulnérabilités propres aux enfants dans le contexte de la migration internationale.¹⁹

La création de normes spécifiques a renforcé la protection de ces groupes et il est fondamental d'assurer et de renforcer le régime de protection des réfugiés, la protection des victimes de la traite, les droits des travailleurs migrants et semblables régimes, en tenant compte de la situation particulière

¹⁷ La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée est complétée par le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, qui compte actuellement 155 Etats parties. De plus, la Convention CNUCTO est également complétée par le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer qui compte 136 Etats parties.

¹⁸ 46 Etats ont ratifié la Convention CIPDTM à ce jour tandis que 18 Etats ont signé la Convention mais ne l'ont pas encore ratifiée. Les Conventions OIT N° 97 et N° 143, adoptées en 1949 et en 1975 ont reçu respectivement 49 et 23 ratifications.

¹⁹ Voir Comité relatif aux droits de l'enfant, Observation générale N° 6, Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine (CRC/GC/2005/6). Voir également Comité relatif aux droits de l'enfant, Rapport de la Journée de débat général : les droits de tous les enfants dans le contexte des migrations internationales, 28 septembre 2012, disponible sur : http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/2012CRC_DGD-Childrens_Rights_InternationalMigration.pdf. La Convention relative aux droits de l'enfant est l'instrument international le plus largement ratifié en matière de droits de l'homme, avec 193 Etats parties.

de ces groupes de personnes. Cependant il convient aussi de garder en tête qu'une telle fragmentation ou compartimentation des différentes catégories de migrants, appliquée sans coordination et sans considération envers le droit relatif aux droits de l'homme qui s'applique à tous, peut s'avérer contre-productive quant au but qui est d'assurer les droits de l'homme à tous les migrants. Ainsi, les droits des personnes qui traversent les frontières posent sérieusement problème, étant donné les distinctions floues entre circulation forcée et circulation volontaire. Alors qu'en théorie, d'un point de vue normatif, ils se situent dans des catégories juridiques distinctes, en pratique, réfugiés, demandeurs d'asile et migrants (y compris migrants en situation irrégulière) circulent et vivent souvent dans des espaces physiques similaires et ont généralement des besoins similaires en matière de droits de l'homme, notamment relatifs au droit à la santé ou à la liberté face à la détention arbitraire ou prolongée. Le principe de non-refoulement protège tout autant les migrants qui craignent la torture ou les mauvais traitements à leur retour - notamment aux mains de passeurs contre lesquels l'Etat ne les protégera pas - ou parce qu'ils n'auront pas accès à des traitements médicaux vitaux, et les réfugiés qui craignent les persécutions dans leur pays d'origine.

De plus, une approche des droits de l'homme des migrants fondée strictement sur la « catégorisation » se complexifie à cause de la nature perméable de ces catégories : travailleurs migrants, réfugiés, victimes de la traite et migrants illicites peuvent aussi être des migrants handicapés, des enfants, des femmes enceintes et des femmes qui ont subi des violences sexuelles ou sexistes, des migrants, des apatrides, des migrants autochtones ou issus de minorités, des personnes atteintes du VIH/SIDA, des migrants homosexuels, bisexuels ou transsexuels et des victimes de la torture. De nombreux migrants sont ou deviennent vulnérables à plus d'un titre et peuvent avoir subi des violences de plus d'un type. Ceux qui sont victimes de violence et de traumatisme, dans une situation irrégulière ou une situation de pauvreté, sont plus enclins à être vulnérables à la discrimination et à l'exclusion. Les migrants passeront d'une catégorie juridique à une autre au cours de leur voyage, en particulier lorsque les voyages sont longs et dangereux.

Tous les êtres humains, quelles que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales.

Conférence générale de l'Organisation internationale du travail, Déclaration de Philadelphie, 1944

Dans le contexte de la mobilité actuelle, il peut s'avérer difficile de séparer clairement les catégories distinctes de personnes. Par conséquent, tandis que les obligations juridiques internationales des Etats de garantir les droits de l'homme universels pour tous les êtres humains soumis à leur autorité sont bien souvent prévues par la loi, pour beaucoup de migrants, la réalité est toute autre. Le défi majeur, c'est donc la mise en œuvre et le contrôle effectif de cet immense puzzle de normes relatives à la migration afin d'assurer complémentarité et cohérence.

C'est pourquoi le HCDH, ainsi que les agences et entités concernées au sein du Système des Nations Unies, de l'OIM et des acteurs de la société civile, défendent actuellement une approche intégrée, en réaffirmant les droits de l'homme de tous les migrants et en reconnaissant, le cas échéant, les besoins d'une protection plus spécifique. La reconnaissance de l'universalité et de l'indivisibilité des droits de l'homme, conjuguée à une appréciation de la complexité croissante de la migration internationale, pourrait aider à créer un nouveau consensus sur la question de la migration et des droits de l'homme. Le fondement d'un tel consensus repose sur une approche de la migration fondée sur les droits de l'homme. Tandis que le cadre relatif aux droits de l'homme affirme des principes normatifs et impose aux Etats d'envisager un éventail de mesures afin de remplir leurs obligations, une approche fondée sur les droits de l'homme offre à cet effet une orientation pratique et des outils concrets.



*Ouzbeks espérant passer la frontière
pour fuir la violence au Kirghizistan
juin 2010, Nariman, Kirghizistan*

© NU Photo / AFP



3. Gouvernance de la migration et droits de l'homme au sein des Nations Unies : le cadre institutionnel

Le cadre normatif et légal applicable aux migrants internationaux doit être renforcé et mis en œuvre d'une façon plus efficace et sans discrimination afin de respecter les droits humains et les conditions de travail dont chaque migrant doit pouvoir bénéficier.

Conformément aux dispositions de ce cadre législatif et normatif, les Etats et les autres acteurs doivent aborder les questions migratoires de façon plus conséquente et cohérente.

Rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales, 2005

Bien que de nombreux pays reconnaissent aujourd'hui qu'ils ont intérêt à dialoguer et à coopérer au niveau international dans le domaine de la migration, alors même que la migration internationale est peu à peu reconnue comme une caractéristique propre à la mondialisation, ce que cela signifie reste flou en termes de normes juridiques et de structures organisationnelles, autrement dit en termes de gouvernance.

Le régime mondial de la migration, à ce jour, est constitué d'une architecture juridique et institutionnelle complexe et souvent fragmentée qui résulte de la coopération et du dialogue international sur les questions de migration et il n'existe aucun organe ou cadre institutionnel mondial unifié et unique avec un mandat global relatif à la migration internationale. A bien des égards, ce n'est guère surprenant, étant donné la nature pluridimensionnelle de la migration et le fait que la migration implique de nombreux et divers aspects de la société, notamment la santé, l'éducation, la justice, les rôles attribués selon le sexe, la qualité de vie, la protection sociale, l'emploi et les qualifications, la politique démographique, le développement social et économique, la sécurité, l'identité culturelle et

la vie culturelle. La migration étant un phénomène fondamentalement humain, pratiquement tout ce qui y a trait relève des droits de l'homme. Cet aspect pluridimensionnel se reflète dans les structures institutionnelles d'un éventail

de ministères gouvernementaux mais aussi de nombreuses entités du Système des Nations Unies et autres organisations internationales et régionales, du secteur commercial et de la société civile.

L'absence de consensus concernant la gouvernance institutionnalisée de la migration au niveau international s'explique d'un point de vue politique par la vision que le contrôle de la migration – à savoir définir qui passe la frontière d'un Etat et qui se voit accorder le statut de membre de la société de cet Etat – est la quintessence de la souveraineté nationale et qu'en conséquence un engagement multilatéral sur la migration rognerait inévitablement cette souveraineté.²⁰

Malgré cela, un débat est apparu ces dernières années sur la nécessité d'une gouvernance de la migration internationale cohérente et solide, y compris sur l'aspect des droits de l'homme dans la migration.

La gouvernance de la migration existe à différents niveaux. Aux niveaux national et local, les politiques s'attachent en premier lieu à réguler l'immigration et à gérer les implications économiques et sociales de la migration, notamment l'intégration des migrants, leurs conditions sur leur lieu de travail et dans la société. Les Etats ont également développé des politiques pour gérer l'émigration, pour prendre en compte l'incidence causée par les départs et pour exploiter les bénéfices sociaux et économiques des transferts de fonds et des contributions de la diaspo-

La migration étant un phénomène fondamentalement humain, pratiquement tout ce qui y a trait relève des droits de l'homme.

²⁰ Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants a soutenu par ailleurs que la souveraineté nationale serait davantage limitée par une gouvernance mondiale de la migration insuffisante et un système non réglementé avec des acteurs multiples et souvent concurrents. Il a souligné que la gouvernance mondiale de la migration doit ainsi être considérée comme une réaffirmation de la souveraineté et non une renonciation. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, A/68/283, 5 août 2013, par. 90.



Après des jours perdu en mer, un bateau de migrants tunisiens atteint Lampedusa mars 2010, Lampedusa, Italie

© NU Photo / UNHCR/ Phil Behan

ra. Afin d'appréhender de façon efficace les aspects pluridimensionnels de la migration, bon nombre d'États ont institué des mécanismes pour assurer une coordination entre les ministères concernés et autres parties prenantes.

Dans un deuxième temps, toute une gamme d'accords relatifs à la gouvernance de la migration ont vu le jour à des niveaux bilatéraux et régionaux. Au niveau bilatéral, les États concluent traditionnellement des accords, par exemple sur le recrutement professionnel dans des secteurs particuliers. Au niveau régional, des politiques concrètes sont apparues pour faciliter une plus libre circulation des personnes dans la région, grâce à certaines concessions de souveraineté à un niveau supérieur d'autorité, comme c'est le cas avec les communautés régionales politiques et économiques, telles l'Union européenne (UE), la Communauté des États indépendants (CEI), l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), le Marché commun du Sud (MERCOSUR), la Communauté des Caraïbes (CARICOM) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Pareils débats sur la migration au niveau régional se sont amplifiés au cours des dernières années, tout comme les requêtes visant à assurer un contrôle parallèle des droits de l'homme dans leurs activités. Les communautés économiques régionales existantes ont connu un regain d'intérêt pour mettre en œuvre les dispositions visant à la libre circulation des travailleurs et ont commencé à se concentrer sur les inci-

dences de la migration sur le développement. Ainsi, l'Union européenne non seulement a introduit la libre circulation de ses citoyens, mais a aussi développé des normes pour transférer les services de santé et les retraites parmi les migrants intra-communautaires.

MERCOSUR et CARICOM ont aussi introduit des mesures pour promouvoir la libre circulation de leurs citoyens. Depuis la fin des années 80, un éventail de processus de consultation régionale (PCR) informels sur la migration sont venus compléter les mécanismes d'intégration économique. Les PCR ont créé un espace au sein duquel les États peuvent échanger des informations et construire une vision commune, mais ils ont dû également relever des défis liés, d'une part à l'intégration pleine et entière des questions des droits de l'homme dans leur programme, et d'autre part à la participation de tous et à la transparence.

Il convient de considérer les liens entre les processus de gouvernance de la migration aux niveaux national, régional et mondial, mais aussi de souligner que les principes normatifs découlent du niveau mondial, afin d'assurer une égalité internationale et d'éviter la fragmentation des droits au niveau régional.

Encore récemment, il manquait cruellement un débat sur les dimensions normatives de la migration internationale, de façon complète et intégrée, dans le cadre formel des Nations Unies. Il existe néanmoins des exceptions majeures, comme le Programme d'action de la CIPD (1994, dans son chapitre X qui était consacré à la migration

La promotion et la protection de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales doivent être considérées comme un objectif prioritaire de l'Organisation des Nations Unies conformément à ses buts et principes, eu égard en particulier à l'objectif de coopération internationale. Eu égard à ces buts et principes, la promotion et la protection de tous les droits de l'homme est une préoccupation légitime de la communauté internationale.

Déclaration et programme d'action de Vienne, I (4), 1993

internationale) et la Déclaration et le programme d'action de Durban. La Déclaration de Durban (2001) a demandé aux Etats de constater que « la xénophobie dont les non-ressortissants, en particulier les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile, sont l'objet est l'une des grandes sources du racisme contemporain et que les violations des droits fondamentaux de ces groupes relèvent pour la plupart de pratiques discriminatoires, xénophobes et racistes (par. 16). » Tout aussi important est le débat sur la migration des travailleurs qui s'est déroulé lors de la 92ème session de la Conférence internationale du travail en 2004 concernant un traitement équitable des travailleurs migrants dans l'économie mondiale.

La Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI) a vu le jour en 2005 et a recommandé que la communauté internationale présente une approche systématique et cohérente de la gouvernance de la migration internationale en relation avec le cadre juridique et normatif qui concerne les migrants internationaux, et englobe celui-ci de façon visible dans l'architecture internationale existante du Système des Nations Unies.²¹ La CMMI a demandé de nouvelles perspectives d'action en matière de migration irrégulière, d'intégration, de protection des droits de l'homme

des migrants et de renforcement de la gouvernance, outre les actions relatives à l'incidence économique de la migration.

Le premier Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement, qui s'est tenu en septembre 2006, a donné aux pays l'occasion de prendre en compte les aspects pluri-dimensionnels de la migration internationale et a consacré une session de tables rondes à l'examen des « Mesures à prendre pour assurer le respect et la protection des droits de l'homme de tous les migrants et pour prévenir et combattre le trafic illicite de migrants et la traite des personnes ». Le Président, dans le résumé du Dialogue, a reconnu que la migration internationale, le développement et les droits de l'homme étaient « intrinsèquement liés ».²²

Issu du premier Dialogue de haut niveau, le Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD), annuel, volontaire, informel et non contraignant, dirigé par les Etats, a fourni une large plateforme à ceux-ci pour mener à bien un dialogue et une coopération informels sur les questions relatives à la migration et au développement, fondés sur les pratiques définies par les Etats et a aussi inclus dans ces débats informels une attention croissante aux questions relatives à la migration et aux droits de l'homme.²³ Cependant, l'absence d'un cadre de débat, global relatif aux droits de l'homme au sein du FMMD a soulevé quelques préoccupations, tout comme l'absence d'une approche fondée sur les droits de l'homme au sein du Forum, particulièrement en ce qui concerne la participation. Dès

²¹ La Commission mondiale sur les migrations internationales dans un monde interconnecté : Nouvelles perspectives d'action, Commission mondiale sur les migrations internationales, Genève, octobre 2005, disponible sur : www.unitar.org/ny/sites/unitar.org/ny/files/GCIM%20Report%20of%20complete%20report.pdf

²² Voir Résumé du Président du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement 2006, disponible sur : [at http://www.un.org/ga/president/61/letters/HLD.migdev.Chairsummary.061016.pdf](http://www.un.org/ga/president/61/letters/HLD.migdev.Chairsummary.061016.pdf)

²³ Le Forum mondial sur les migrations et le développement, tel qu'il est décrit dans ses modalités de fonctionnement, est un processus consultatif volontaire, intergouvernemental, non contraignant et informel, ouvert à tous les Etats membres et observateurs des Nations Unies. Les Agences de l'ONU et autres organes régionaux et internationaux peuvent se voir conviés en tant qu'observateurs. Le Forum a vu le jour sous l'impulsion de la Belgique et est dirigé par les gouvernements. Son objectif est de prendre en compte les aspects, possibilités et défis pluridimensionnels en matière de migration internationale et de ses liens avec le développement, afin d'unir la compétence des gouvernements de toutes les régions, pour renforcer le dialogue, la coopération et le partenariat et pour favoriser des issues pratiques et concrètes aux niveaux national, régional et mondial. Voir la bibliothèque du FMMD pour les rapports finaux des rencontres du FMMD et toute autre documentation relative. Disponible sur <http://www.gfmd.org>



Sahara occidental. Des réfugiés prennent l'eau d'un puits dans le camp de réfugiés de Dakhla juin 2003, Algérie

© NU Photo / Evan Schneider

le départ, le FMMD s'est volontairement écarté de l'idée d'un document final négocié ou de décisions normatives. Néanmoins, il convient de rendre hommage au rôle que le FMMD a joué pour renforcer la confiance entre les Etats.

Au cours des dernières années, un large consensus s'est fait entendre pour réaffirmer que la coopération bilatérale, régionale et internationale est un élément essentiel de la migration actuelle. La Déclaration du Millénaire a fait appel aux Etats afin de « prendre des mesures pour assurer le respect et la protection des droits fondamentaux des migrants, des travailleurs migrants et de leur famille. »²⁴ Récemment un autre consensus est apparu concernant la nécessité d'une coopération internationale sur les questions relatives à la migration et aux droits de l'homme dans le document final, *L'Avenir que nous voulons*, de la Conférence des Nations Unies sur le développe-

ment durable Rio+20, où les Etats ont accepté de « traiter la question des migrations internationales par la voie de la coopération et du dialogue aux plans international, régional ou bilatéral et d'une manière globale et équilibrée, en tenant compte du rôle et des responsabilités des pays d'origine, de transit et de destination dans la promotion et la défense des droits fondamentaux de tous les migrants et en évitant des approches qui pourraient rendre ces derniers encore plus vulnérables. »²⁵

En conséquence, envisager un débat mondial, multilatéral sur la migration internationale et les droits de l'homme n'est plus jugé impossible, bien au contraire, il est considéré aujourd'hui non seulement possible, mais aussi nécessaire.

²⁴ Déclaration du Millénaire des Nations Unies, A/RES/55/2, 18 septembre 2000, par. V. 25.

²⁵ *L'Avenir que nous voulons*, Rio+20, 2012.

DROITS DE L'HOMME ET MIGRATION DANS LE SYSTEME DES NATIONS UNIES

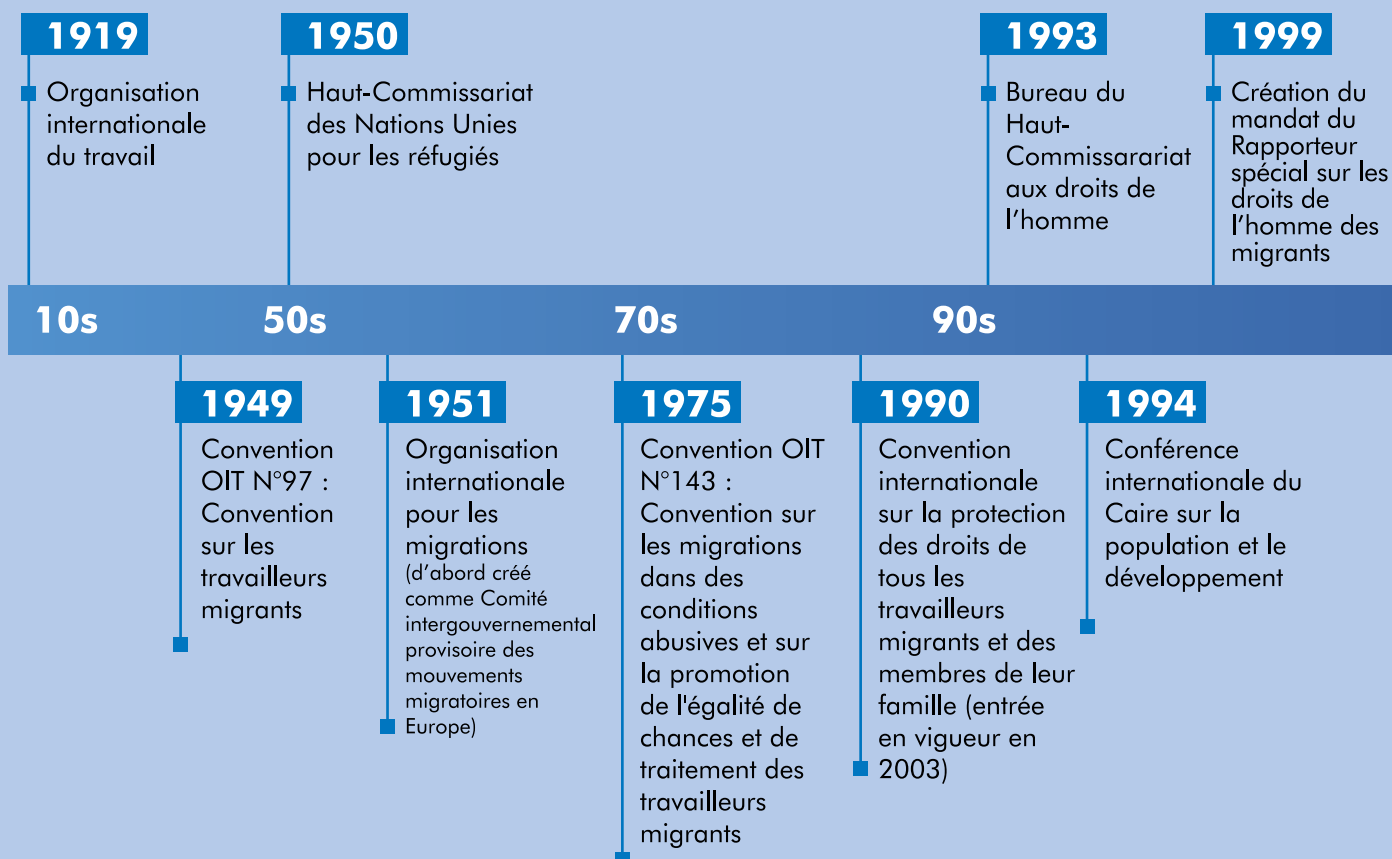
Depuis les prémices, les Nations Unies se sont intéressées à la question de la migration internationale sous l'angle des droits. Pour ne mentionner que quelques exemples majeurs : la constitution de l'Organisation internationale du travail (1919) et le mandat du Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (1950) protègent explicitement, respectivement les droits des travailleurs migrants et des réfugiés. En 1999 le mandat du Rapporteur spécial des droits de l'homme des migrants a vu jour et en 2003, après l'entrée en vigueur de la Convention internationale sur les droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (CIDTM), le Comité sur les travailleurs migrants a commencé à contrôler la mise en œuvre de cet instrument par les Etats parties.

Durant la dernière décennie, le Système des Nations Unies a constaté une augmentation non négligeable des activités et processus qui ont eu

lieu sous ses auspices et qui sont reliés explicitement à la gouvernance mondiale de la migration. Bon nombre de ces activités et processus étaient axés sur les droits de l'homme.

Introduit en 2006, l'Examen périodique universel (EPU) est un nouveau mécanisme important d'examen par des pairs, entre les Etats, pour contrôler les droits de l'homme. C'est un processus unique qui implique un examen des rapports des droits de l'homme de tous les Etats membres, en se fondant sur les dispositions de la DUDD. L'EPU est un processus réalisé par l'Etat, sous les auspices du Conseil des droits de l'homme, qui donne à chacun des Etats l'occasion de déclarer les actions qu'il a entreprises pour améliorer la situation des droits de l'homme dans son pays et pour surmonter les défis qui empêchent la jouissance des droits de l'homme. L'EPU comprend également un partage des bonnes pratiques relatives aux droits de l'homme dans le monde entier. A l'heure actuelle, il n'existe aucun autre mécanisme similaire. Lors du premier cycle

Tableau 3 Chronologie choisie de la gouvernance mondiale en matière de migration et droits de l'homme



complet de l'EPU, les Etats se sont référés en particulier à la situation des droits de l'homme des migrants pour leurs recommandations entre eux, dont bon nombre ont été acceptées.²⁶

Au niveau régional, au sein du Système des Nations Unies, les Mécanismes de coordination régionale (MCR), établis comme partie intégrante de la réforme des Nations Unies, sont réunis depuis 1999 par les

Commissions régionales des Nations Unies dans le but de traiter les priorités concernant la politique et la programmation au niveau régional. Certaines régions, comme la région Asie-Pacifique, ont consacré des groupes de travail thématiques MCR à la migration internationale.

Le Secrétaire général des Nations Unies d'alors, M. Kofi Annan, dans son rapport de 2002 intitulé « Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement »²⁷, a défini la migration comme une priorité pour la communauté internationale et a rassemblé un groupe de travail sous la direction de M. Michael Doyle. Le « Rapport Doyle » final a souligné la nécessité d'une « voix » des Nations Unies en matière de migration.²⁸

26 Voir l'Index universel des droits de l'homme pour plus de détails sur les recommandations concernant la migration au sein de l'EPU. L'Index universel des droits de l'homme est une base de données, conçue au départ pour faciliter l'accès aux recommandations relatives aux droits de l'homme délivrées par les trois piliers fondamentaux du système de protection des droits de l'homme au sein des Nations Unies : les organes conventionnels créés en vertu des traités des droits de l'homme, les Procédures spéciales et l'Examen périodique universel (EPU) du Conseil des droits de l'homme. L'Index est l'unique outil en ligne qui compile les recommandations des organes conventionnels, des procédures spéciales et de l'Examen périodique universel. Voir HCDH, Index des droits de l'homme, disponible sur : <http://uhri.ohchr.org/>

27 Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement, A/57/387, 9 septembre 2002.

28 Voir Groupe de travail Migration (présidé par Michael W. Doyle), Rapport sur la Migration à l'attention du Secrétaire Général, 2002..

2002

« Rapport Doyle » sur la migration

2003

Commission mondiale sur les migrations internationales 2003-2005

2007

First annual Global Forum on Migration and Development

2013

Deuxième Dialogue de haut niveau des Nations Unies sur les migrations et le développement

2000s

2010s

2000

Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants ; Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer

2001

Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée

Initiative de Berne et Agenda international pour la gestion des migrations 2001-2005

2004

Plan d'action pour les travailleurs migrants adopté par la Convention internationale du travail

Création d'un mandat pour le Rapporteur spécial sur la traite des personnes, en particulier les femmes et les enfants

Création de l'Examen périodique universel

2006

Nomination du Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations internationales et le développement

Premier Dialogue de haut niveau des Nations Unies sur les migrations et le développement

Création du Groupe mondial sur la migration (à la suite du Groupe de Genève sur la migration créé en 2003)

2009

Rapport du PNUD sur le développement humain : mobilité et développement humains

Dialogue international de l'OIM sur la migration : droits de l'homme et migration



Des directeurs d'agences des Nations Unies assistent à une rencontre du Groupe mondial sur la migration à Genève en septembre 2010, Genève, Suisse

© NU Photo / Jean-Marc Ferré

GRUPE MONDIAL SUR LA MIGRATION

Le Groupe mondial interinstitutionnel sur la migration a été créé en 2006²⁹ en réponse à la nécessité de coordonner le travail du Système international sur la migration. Sa mission montre clairement l'orientation normative de son mandat :

« Le Groupe mondial sur la migration (GMM) est un groupe qui réunit les directeurs d'agences afin de favoriser le plus largement possible, au niveau régional ou international, l'application de toutes les normes et de tous les moyens relatifs aux problèmes de migration. Le groupe encourage aussi l'adoption d'approches plus cohérentes, plus complètes et mieux coordonnées des migrations internationales. »

Le GMM a défini ses priorités : « œuvrer à assurer le respect total des droits de l'homme et des droits des travailleurs migrants internationaux afin de promouvoir la sécurité et le développement de la personne, en particulier offrir une protection aux migrants vulnérables, notamment les demandeurs d'asile, les réfugiés, les migrants bloqués et les

victimes d'exploitation et de traite. »³⁰

Depuis 2006, le GMM a entrepris un certain nombre d'activités conjointes concernant la migration et les droits de l'homme, notamment un ouvrage sur *La migration internationale et les droits de l'homme* publié par le GMM pour fêter le 60^{ème} anniversaire de la DUDH en 2008, et des déclarations conjointes sur *Les Droits de l'homme des migrants en situation irrégulière* adoptées par les directeurs du GMM en septembre 2010, ainsi que sur *L'Incidence du changement climatique sur la migration* adoptée au cours de la rencontre des directeurs en novembre 2011. De plus, le GMM a organisé des rencontres d'experts sur la migration et le développement, sur les droits de l'homme des migrants en situation irrégulière et sur la jeunesse et l'adolescence dans le cadre de la migration. Le GMM a trois groupes de travail thématiques : un groupe de travail nouvellement établi sur « droits de l'homme, genre et migration », un deuxième sur « données et recherche » et un troisième sur « l'intégration de la migration dans les stratégies de développement nationales », qui rassemblent la compétence des agences membres pour offrir des productions conjointes. Récemment, le Groupe a également créé deux équipes spéciales

²⁹ Le Groupe mondial sur la migration a succédé au Groupe de Genève sur la migration, établi en avril 2003 par les directeurs de l'OIT, l'OIM, le HCDH, la CNUCED, le HCDH et l'ONUDC.

³⁰ Groupe mondial sur la migration, Mission disponible sur : <http://www.globalmigrationgroup.org>

limitées dans le temps sur « migration et travail décent » et sur « développement et transmission de compétences ». Autre nouveauté : un plan de travail pluriannuel pour le GMM présente un ensemble complet de productions tangibles limitées dans le temps et plusieurs chantiers sur la migration et les droits de l'homme, notamment sur les droits de l'homme et l'égalité des sexes, la migration et le travail décent, ainsi que le programme de développement pour l'après-2015.

Les directeurs du GMM, dans le cadre de l'examen interne mené en 2012-2013, ont récemment pris des décisions qui donneront plus de visibilité au Groupe dans l'agenda sur la migration et les droits de l'homme, pour assurer une meilleure cohérence entre les plans de travail et les activités des agences et entités du Système des Nations Unies et pour pouvoir fonctionner avec efficacité et anticipation, en tant que mécanisme interne de coordination du Système des Nations Unies.³¹ Certes il s'agit là d'un facteur essentiel pour s'assurer que les Nations Unies parlent d'une « seule voix » en matière de migration mondiale et de droits de l'homme, mais reste la question de la cohérence entre tous les centres de gouvernance de l'ONU qui sont concernés par la migration et les droits de l'homme. Sous l'angle des droits de l'homme, il convient de « rassembler » encore les réflexions dans le travail accompli par le Système des Nations Unies sur la migration, afin d'assurer que la situation des droits de l'homme de tous les migrants soit considérée de façon cohérente et complète. En conséquence, il est plus que nécessaire de créer un espace où les Etats membres et autres parties prenantes peuvent échanger ensemble, y compris avec le Groupe mondial sur la migration, sur un vaste éventail de questions qui touchent aux droits de l'homme et à la migration.

31 Outre les mesures soulignées, ces décisions comprennent la création d'une petite équipe de soutien, conjointe et administrative, la prolongation de la présidence à une année complète, ainsi que la collecte de fonds conjointe pour des activités spécifiques. Voir www.globalmigrationgroup.org.

Région de Qartaba.
Travailleurs migrants de Syrie cueillant des pommes. Liban.

© OIT / P. Deloche

Tableau 4 Membres du Groupe mondial sur la migration



OIT : Organisation internationale du travail

OIM : Organisation internationale pour les migrations

HCDH : Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme

Commissions régionales des Nations Unies

UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance

CNUCED : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

ONU DAES : Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

ONU-Femmes : Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

HCR : Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNITAR : Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche

ONUDC : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

FNUAP : Fonds des Nations Unies pour la population

OMS : Organisation mondiale de la santé

Banque mondiale





Travailleurs migrants cueillant des fraises aux Etats-Unis d'Amérique

© Fotolia / N. Barounis



4. Gouvernance de la migration internationale: vers une approche fondée sur les droits de l'homme

Je crois qu'il est temps de poursuivre, délibérément, ouvertement et ardemment un vrai changement de politique, en se tournant vers l'intégration pleine et entière des droits de l'homme dans la coopération pour le développement, et l'adoption du droit relatif aux droits de l'homme pour assurer la cohérence aux politiques du Système international... [Nous] nous devons tous de réaffirmer les normes et principes des Nations Unies et du Système international construit avec application au cours des soixante dernières années.

Déclaration du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme devant le Conseil des chefs de secrétariat, session d'automne, 2011

Les droits de l'homme, le développement et la paix et la sécurité sont les trois piliers reliés du Système des Nations Unies. Promouvoir le respect des droits de l'homme constitue un objectif fondamental des Nations Unies en vertu de sa Charte. Toutes les agences et organisations au sein du Système des Nations Unies, sont tenues, par leur seul et unique mandat, aux valeurs et à l'objet commun de la Charte des Nations Unies et contribuent directement et indirectement à la réalisation des droits de l'homme.³² Le rôle du Système des Nations Unies dans la gouvernance de la migration internationale est donc fondamentalement défini par une approche fondée sur les droits de l'homme.

Une approche fondée sur les droits de l'homme se fonde juridiquement sur les critères des droits de l'homme et vise concrètement à respecter, promouvoir, instaurer et protéger les droits de l'homme. Dans le cadre de la gouvernance de la migration inter-

nationale, on peut souligner deux raisons principales de mettre en œuvre une approche de la migration fondée sur les droits de l'homme : (1) une raison intrinsèque, qui reconnaît qu'une approche fondée sur les droits de l'homme est ce qui convient, moralement et juridiquement, et (2) une raison instrumentale, qui reconnaît qu'une approche fondée sur les droits de l'homme débouche sur des résultats meilleurs et durables. En pratique, le motif pour appliquer une approche fondée sur les droits de l'homme est un mélange des deux. Ce qui caractérise une approche fondée sur les droits de l'homme, c'est de définir, d'une part des titulaires de droits qui peuvent revendiquer des droits, et d'autre part des détenteurs de devoirs, qui sont juridiquement contraints de respecter, protéger et instaurer les droits associés à ces revendications. Une telle approche œuvre à renforcer les capacités des titulaires de droits à exprimer leurs revendications, et celles des détenteurs de devoirs à remplir leurs obligations. En matière de gouvernance de la migration, c'est d'autant plus intéressant que cette approche place les objectifs et les pratiques des politiques au niveau de normes et de principes dotés de légitimité internationale, offrant ainsi aux États une vision claire et universelle de la mise en œuvre.

Une approche de la migration fondée sur les droits de l'homme fait figurer le traitement des migrants comme êtres humains au premier rang de tout débat et programme relatif à la migration, souligné par les principes fondamentaux de non-discrimination, d'autonomisation, de participation et d'intégration et de responsabilisation.

Il existe au moins quatre grandes fonctions remplies par le Système des Nations Unies en soutien à la migration et aux droits de l'homme : (a) définition de normes et contrôle normatif, (b) prévision d'un forum pour le dialogue et la coopération fondée sur les droits de l'homme, (c) assistance technique et (d) construction d'une base de connaissances, comme décrit ci-dessous.

Les droits de l'homme, le développement et la paix et la sécurité sont les trois piliers reliés du Système des Nations Unies

A) DÉFINITION DE NORMES ET CONTRÔLE NORMATIF

La fonction principale de la gouvernance de la migration internationale dans une perspective des droits

³² Voir le Groupe des Nations Unies pour le développement, GNUD Mécanisme de transversalisation des droits de l'homme, Plan d'opération 2011-2013, novembre 2011, disponible sur <http://undg.org/docs/12173/UNDG-HRM%20OperationalPlan%20Nov%202011.pdf>

DÉCLARATION D'ENTENTE COMMUNE DES NATIONS UNIES SUR DES APPROCHES DU DÉVELOPPEMENT, DE LA COOPÉRATION ET DE LA PROGRAMMATION FONDÉES SUR LES DROITS DE L'HOMME

- Tous les programmes de coopération pour le développement, les politiques et l'assistance technique doivent accélérer la réalisation des droits de l'homme, tel que le prévoit la Déclaration universelle des droits de l'homme et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.
- Les normes relatives aux droits de l'homme qui figurent dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ainsi que les principes qui en découlent, régissent l'ensemble de la coopération et programmation pour le développement dans tous les secteurs et dans toutes les phases du processus de programmation.
- La coopération pour le développement contribue à développer les capacités des « détenteurs de devoirs » à remplir leurs obligations et/ou celles des « titulaires de droits » à revendiquer leurs droits.

La Déclaration d'entente commune des Nations Unies sur des approches du développement, de la coopération et de la programmation fondées sur les droits de l'homme (l'Entente commune) a été adoptée par le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) en 2003.

de l'homme est liée à la promotion et au développement de normes internationales pour la protection des droits de l'homme des migrants. Ceci comprend la tâche essentielle de contrôler et de superviser la mise en œuvre des obligations existantes des Etats en vertu du cadre juridique international en matière de migration. Ce cadre juridique a été accepté par les Etats au sein du Système des Nations Unies et par conséquent les Nations Unies ont un rôle prépondérant pour promouvoir l'adoption et l'application effective, le contrôle et la mise en œuvre des normes juridiques concernées par ses Etats membres.

Tout comme pour d'autres questions de nature transversale, il n'existe pas une seule et unique organisation dans le Système international qui ait le mandat de fournir la totalité du contrôle normatif et de prendre la direction de la protection des droits des migrants. Au lieu de cela, cette fonction est éparpillée dans le Système des Nations Unies (voir Tableau 5). Le HCR assume la supervision en vertu du droit international relatif aux réfugiés.³³ Le mandat de l'OIT s'étend sur la gouvernance de la migration des travailleurs et la protection des travailleurs migrants.³⁴ Le HCDH a reçu de la com-

munauté internationale la mission de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et assure le secrétariat des mécanismes relatifs aux droits de l'homme, notamment les organes conventionnels, les procédures spéciales et l'EPU.

De plus, un nombre d'entités au sein du Système international accomplissent diverses activités majeures concernant le cadre juridique, notamment la promotion et la défense des divers instruments des droits de l'homme relatifs aux migrants.³⁵

B) PLATEFORME POUR LE DIALOGUE ET LA COOPÉRATION

Le Système des Nations Unies assume une deuxième fonction, celle de promouvoir le dialogue et la coopération concernant les questions de migration et de droits de l'homme. Comme nous l'avons souligné dans les précédents chapitres, un progrès considérable a été réalisé ces dernières années en faveur d'un véritable dialogue mondial sur les questions de migration. Outre les Dialogues de haut niveau, l'Assemblée générale (Troisième Commission) a négocié et adopté une série de résolutions qui prend en compte la protection des migrants

33 L'article 35 (1) de la Convention pour les réfugiés obligent les Etats parties à s'engager « à coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, [...] dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention. »

34 La Constitution de l'OIT, dans son préambule, missionne précisément l'organisation pour prêter attention à la « la protection [...], la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger ».

35 Ainsi, le Comité directeur de la Campagne mondiale pour la ratification de la Convention sur les travailleurs migrants a joué un rôle important pour promouvoir la ratification et la mise en œuvre de la CIPTM. Le Comité directeur comprend les agences et entités internationales suivantes : HCDH, OIT, OIM et UNESCO ainsi que les ONG internationales et régionales, les syndicats et autres organisations de la société civile. Voir <http://www.migrantsrights.org/>

Tableau 5 Les mécanismes de contrôle pertinents dans le Système des Nations Unies

Organes conventionnels relatifs aux droits de l'homme :

- Comité pour les droits de l'homme (CDH)
- Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC)
- Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CEDR)
- Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)
- Comité contre la Torture (CCT) et Sous-comité pour la prévention de la torture (SPT)
- Comité des droits de l'enfant (CDE)
- Comité sur les travailleurs migrants (CTM)
- Comité des droits des personnes handicapées (CRPD)
- Comité sur les disparitions forcées (CDF)

Conseil des droits de l'homme

- Procédures spéciales (notamment le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants)
- Examen périodique universel

Mécanismes de contrôle de l'Organisation internationale du travail

- Conseil d'administration tripartite du BIT
- Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
- Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du travail
- Comité de la liberté syndicale au sein du conseil d'administration

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

- Responsabilité de supervision pour la Convention de 1951 sur les réfugiés

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

- Conférence des parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles s'y rapportant, et les groupes de travail intergouvernementaux à composition non limitée, établis par la Conférence pour prendre en compte la traite des personnes et le trafic illicite de migrants

et des travailleuses migrantes. La Deuxième Commission de l'Assemblée générale s'est attachée à la question de la migration internationale et au développement dans un processus distinct, tandis que les Etats membres du Conseil des droits de l'homme ont adopté une résolution annuelle sur les droits de l'homme des migrants, en plus des résolutions concernant les questions annexes, telles que l'enregistrement à la naissance et le droit de chacun à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique. L'Examen périodique universel a créé une

plateforme pour tous les Etats membres des Nations Unies afin de s'engager mutuellement sur les questions de migration et de droits de l'homme. Au cours du premier cycle, durant lequel tous les Etats membres des Nations Unies se sont soumis à examen, ils ont reçu des recommandations concernant des questions concrètes, tels que l'amélioration des recueils de données sur la situation des droits de l'homme des migrants, les mesures pour améliorer les soins et autres services, la liberté des enfants migrants face à la détention et la mise en œuvre



Réfugiés vietnamiens dans un centre de détention à Phnom Penh, Cambodge, janvier 1972, Phnom Penh, Cambodge

© NU Photo/ J Robaton

de programmes d'action nationaux pour protéger les migrants de la discrimination. La Conférence internationale du travail de l'OIT a entériné une approche de la migration des travailleurs fondée sur les droits de l'homme, adoptée en 2004 dans un Plan d'action pour les travailleurs migrants.

D'autres conférences internationales majeures relatives à la migration jouent également un rôle important, tel que la Conférence internationale sur la population et le développement et la Conférence mondiale contre le racisme et les processus de suivi entamés à la suite de ces conférences.

C) OFFRE DE SERVICES ET ASSISTANCE TECHNIQUE

Au niveau opérationnel, beaucoup d'organisations internationales ont de larges programmes de services pour soutenir pour soutenir les droits de l'homme des migrants. De nombreuses agences des Nations Unies et l'OIM ont développé de nombreuses activités dans ce domaine, offrant un soutien aux Etats sur les questions telles que l'orientation de préparation au départ, le recrutement des travailleurs migrants, les examens médicaux, l'assistance

pour obtenir des documents de voyage, l'aide au rapprochement familial, les évaluations afin de définir la demande des travailleurs migrants et l'amélioration dans l'intégration des migrants sur le marché du travail, la mesure de la discrimination contre les migrants, l'aide au migrants dans l'économie informelle, l'assistance d'urgence aux migrants en détresse ou aux migrants en situations de crise, l'assistance aux migrants qui rentrent au pays et l'accès des migrants aux systèmes judiciaires et aux tribunaux prudhommaux.

Les agences entreprennent également des actions à l'attention de ceux qui ne se déplacent pas, tel que les familles restées au pays et les enfants nés de parents migrants dans des pays de destination.

De nombreuses organisations aident les Etats à intégrer les migrants dans les pays de destination, pour faciliter la reconnaissance de diplômes et de qualifications, pour promouvoir les structures de recrutement professionnel éthiques, pour étendre la couverture sociale des migrants, pour offrir l'assistance aux victimes de la traite des êtres humains et aux migrants faisant l'objet du trafic illicite,

La plus grande force de l'ONU réside dans l'universalité de sa composition et l'ampleur de son mandat. C'est dans le domaine normatif que se manifeste le plus diversement cette force, c'est dans ces normes à vocation universelle que se trouvent les principes permettant d'évaluer et orienter la pratique des nations. L'importance de ces normes n'est pas seulement d'ordre moral ; elle tient aussi à la fonction régulatrice qu'elles remplissent dans la vie quotidienne de la communauté internationale : sens partagé des droits et obligations, prévisibilité du comportement de chacun assuré par la primauté du droit, prescription des pratiques les meilleures, règles sans nombre faute desquelles la conduite des transactions internationales, fussent-elles les plus courantes, serait inconcevable.

Rapport du Secrétaire général sur la réforme de l'organisation des Nations Unies : Mesures et propositions, A/51/950, 1997, par. 8.

pour faciliter les transferts de fonds et les initiatives qui combattent les stéréotypes négatifs et la xénophobie contre les migrants.

Les agences offrent l'assistance technique et l'aide au renforcement des capacités des Etats et autres parties prenantes, grâce à la formation de fonctionnaires chargés de la migration, en les aidant à examiner et/ou amender la législation pertinente, à travers une formation juridique, et en renforçant la capacité et les partenariats avec un éventail de ministères, d'autorités régionales, d'institutions nationales des droits de l'homme, d'organisations non gouvernementales, de syndicats et d'organisations patronales pour régir la migration.

D) CONSTITUTION D'UNE BASE DE CONNAISSANCES SUR LA MIGRATION ET LES DROITS DE L'HOMME: RECUEIL DE DONNÉES ET INDICATEURS

Le Système des Nations Unies revêt une fonction majeure dans le développement et la diffusion des connaissances concernant les données relatives aux questions de migration et de droits de l'homme. La formulation de la politique de la migration fondée

sur les droits de l'homme et sa mise en œuvre effective dépendent de la disponibilité de données fiables et valides, d'une analyse comparée internationale et du contrôle rigoureux des résultats.

Plusieurs agences et entités, ainsi que le groupe de travail GMM sur les données, ont réalisé des progrès notables en matière de recueil de données relatives aux questions de migration et de droits de l'homme.³⁶ Le HCDH a récemment publié un ouvrage intitulé « Indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre. »³⁷

La méthodologie relative aux indicateurs des droits de l'homme, développée par le HCDH, permettra aux Etats et autres parties prenantes de renforcer les capacités nationales concernant la mise en œuvre des droits de l'homme. Le cadre, qui insiste sur les indicateurs quantitatifs mais aussi qualitatifs, offre une approche cohérente et structurée pour faciliter le dialogue entre parties prenantes, en traduisant les normes universelles des droits de l'homme en indicateurs qui soient pertinents dans le contexte national.

LACUNES ET DÉFIS

Dans chacune des quatre fonctions décrites ci-dessus, on constate des progrès, ces dernières années, dans l'avancement de la question des droits de l'homme et de la migration. Toutefois il subsiste malgré tout des lacunes et des défis.

³⁶ Par exemple, MigrantInfo est un système de base de données souple qui présente les estimations de la Division de la population des Nations Unies quant au nombre de migrants internationaux, pour faciliter le partage de données dans un format uniforme. Développé par l'UNICEF en partenariat avec l'ONU DAES et l'Université de Houston, la base de données permet aux utilisateurs de créer des tableaux, des graphiques et des cartes, avec les dernières estimations disponibles sur le nombre de migrants internationaux, répartis selon l'âge et le sexe. L'ONUDC réalise des rapports mondiaux bisannuels sur la traite des êtres humains en analysant les flux et les schémas de la traite dans le monde entier, et alimente une base de données mondiale et publie sur les affaires de traite dans les systèmes judiciaires nationaux.

³⁷ Disponible sur http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf. Le Guide définit les indicateurs des droits de l'homme ainsi : « information spécifique faisant le point sur l'état ou la situation d'un objet, d'un événement, d'une activité ou d'un résultat susceptible d'être rattaché aux règles et normes en matière de droits de l'homme; qui concerne et reflète les préoccupations et les principes relatifs aux droits de l'homme; et qui peut être utilisée pour évaluer et surveiller la promotion et la mise en œuvre des droits de l'homme. » HCDH, Indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre, New York et Genève, 2012, p. 19.

Aide aux réfugiés palestiniens pour faire face.
Une mère portant son enfant nouveau-né
dans le camp de Baga'a, Jordanie
août 1986, Jordanie

© NU Photo / John Isaac



Il existe un fossé important de connaissances en matière de migration et de droits de l'homme. Ainsi, la plupart des systèmes de données officiels ne possèdent pas, soit le nombre des migrants, soit les circonstances de la migration et la plupart des données sur la migration ne rendent pas compte des migrants en situation irrégulière. Lorsque les données sont disponibles, elles sont parfois incomplètes : les données sont souvent disponibles sur les migrants qui sont détenus ou d'une autre manière soumis à l'action de l'Etat (ex. arrestations ou même décès aux points de contrôle des frontières, nombre des détentions d'immigrants, et chiffres des retours) mais cela est rarement significatif de la population totale des migrants en situation irrégulière. Les recensements de la population restent la source principale d'informations statistiques concernant les populations migrantes et ils n'ont que peu de valeur pour retracer les populations migrantes en situation irrégulière et marginalisées.³⁸ La perspective des droits de l'homme peut aider à réorienter les recueils de données pour aller au-delà des sources traditionnelles, afin d'analyser ces sources comme des statistiques démographiques ou des indicateurs économiques avec un œil sur la vulnérabilité, la discrimination et l'exclusion. De plus, un tableau plus juste de la migration fondée sur les droits, qui inclut, entre autres, les contributions économiques et sociales des migrants, qui enquête plus large-

ment sur l'incidence publique causée par l'accès refusé aux services essentiels, et qui amène à des recherches élargies sur les conséquences des transferts de fonds sur les droits de l'homme par exemple, peut contribuer à améliorer la perception de la migration par l'opinion publique et à combattre la xénophobie.

Concernant la définition de normes et les fonctions de contrôle dans diverses parties du Système des Nations Unies, un manque de cohérence et de présentation générale entre les divers mécanismes de contrôle peut mener à des chevauchements et des lacunes, en particulier lorsque les mandats sont peu rigoureux ou vagues. De la même façon, il existe en pratique un éventail impressionnant de programmes et de projets actuellement menés afin de protéger et promouvoir les droits de l'homme de tous les migrants. En même temps, le simple nombre d'acteurs, souvent avec des mandats qui se chevauchent en matière de migration et droits de l'homme, donne lieu à un tableau institutionnel quelque peu fragmenté, aux niveaux régional et international. Dans ce tableau, il apparaît difficile pour les Etats membres et autres parties prenantes d'identifier les agences et entités dont le mandat est le plus pertinent et approprié à l'assistance technique recherchée. Enfin, malgré l'espace important que les Nations Unies consacrent aux questions normatives de la migration, il n'en reste pas moins que le débat mondial sur les aspects des droits de l'homme dans la migration tend à s'enliser, en se concentrant avant tout sur les dimensions plus économiques de la migration et ses implications sur le développement. L'absence de dialogue mondial sur la migration et les droits de l'homme, à la fois complet, participatif et responsable est une lacune considérable pour la gouvernance de la migration.

38 Voir le débat qui a eu lieu récemment lors de la Journée de débat général consacrée à l'importance des statistiques sur les migrations pour les rapports soumis aux organes conventionnels et pour les politiques relatives aux migrations Disponible sur <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/dgd22042013.htm>



Objets provenant d'un bateau de migrants tunisiens abandonné au port de Lampedusa, mars 2010, Lampedusa Italie

© NU Photo / UNHCR / Phil Behan



Enfants migrants travaillant dans un champ en Caroline du Nord janvier 1978, Caroline du Nord, Etats-Unis

© NU Photo / S Rotner



Groupes de vachers
migrants dans la région
d'Abalak, Niger

© OIT / M. Crozet



5. Conclusions et recommandations

La gouvernance de la migration internationale au sein des structures institutionnelles des Nations Unies présente un tableau qui manque quelque peu de cohérence : d'une part les questions de migration et de droits de l'homme donnent lieu à des débats fréquents et intenses au sein des institutions de l'ONU et de ses espaces de gouvernance et d'autre part il manque un engagement fort en faveur d'une approche de la migration fondée sur les droits de l'homme et une vision claire concernant la mise en œuvre d'une telle approche. Le défi qui se pose ici est la recherche d'une coopération internationale systématique, cohérente et coordonnée dans la protection des droits de l'homme de tous les migrants. Les Nations Unies offrent une plateforme commune, fondée sur le cadre juridique et normatif, conclu et existant concernant la migration, afin de prendre en compte les questions de migration et de droits de l'homme pour les Etats membres, tout comme pour les parties prenantes majeures, notamment les différentes organisations des Nations Unies avec un mandat pertinent, l'OIM, les organisations régionales, les mécanismes des droits de l'homme et autres experts, les institutions nationales des droits de l'homme, la société civile, les partenaires sociaux, le secteur privé et les migrants eux-mêmes. Dans ce contexte, il est important de ne pas sous-estimer l'espace important qu'offre aujourd'hui, et dans l'avenir, le FMMD pour un débat informel et non contraignant sur les pratiques existantes en matière de migration, tout en cherchant à renforcer la part des droits de l'homme dans le Forum mondial.

Cependant, même si l'espace offert par le FMMD se poursuit, l'analyse du présent rapport nous amène à conclure qu'une plateforme de travail, également technique, si possible dans le cadre de l'Assemblée générale ou de l'ECOSOC, est nécessaire à moyen ou long terme, afin de permettre une interaction systématique entre les parties prenantes sur un grand éventail de questions transversales relatives aux droits de l'homme et à la migra-

Le défi qui se pose ici est la recherche d'une coopération internationale cohérente et coordonnée dans le cadre de la protection des droits de l'homme de tous les migrants.

tion, notamment pour identifier les lacunes dans les politiques et les questions émergentes.³⁹

La plateforme, probablement intitulée Groupe permanent chargé de la migration et des droits de l'homme, viserait ainsi à faciliter un débat fondé sur les normes, un partage des informations et à établir une entente commune sur les questions transversales, en particulier celles qui ne sont pas correctement prises en considération au sein des forums des Nations Unies sur la gouvernance.

Ceci comprendrait des questions transversales aux mandats, tout comme celles où une orientation supplémentaire est nécessaire pour les organes de contrôle et d'experts, comme suit :

interface de protection entre asile et migration;

- droits de l'homme des migrants issus du trafic illicite ;
- exploitation des travailleurs migrants et violence ;
- combattre la discrimination et la xénophobie contre les migrants ;
- accès des migrants en situation irrégulière aux services essentiels tels que la santé et l'éducation ;
- droits des migrants pris dans des situations de catastrophe ou de conflit ;
- protection des femmes migrantes, en particulier dans le cadre de la violence sexuelle et sexiste ; et
- situation des enfants dans le contexte de la migration.

Le Groupe chercherait à travailler en lien avec les mécanismes des droits de l'homme et de l'OIT, mais aussi avec les mécanismes de contrôle et de supervision concernés, notamment en étroite collaboration avec le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants. Il rassemblerait toutes les parties prenantes concernées afin d'assurer cohérence et consistance dans le traitement des questions liées à la migration et aux droits de l'homme. Une telle plateforme recevrait le soutien du Groupe

³⁹ Une telle plateforme pourrait s'inspirer des formes existantes au sein du Système des Nations Unies. En terme d'implication respectivement des experts et des migrants, par exemple, on pourrait s'inspirer de la structure du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat et de l'Instance permanente sur les questions autochtones, en soulignant toutefois que le cadre des droits de l'homme doit être au centre de l'agenda et des méthodes de travail de la plateforme.

mondial sur la migration, en particulier grâce au groupe de travail sur la migration, les droits de l'homme et le genre. Afin d'être acceptable d'un point de vue politique, une telle structure devrait démontrer sa valeur ajoutée dans l'enchevêtrement croissant des débats sur la migration au sein de l'ONU comme en dehors.

Toutefois, à plus brève échéance, le présent rapport, dans son analyse, conduit à un certain nombre de recommandations, comme celles qui figurent ci-dessous, pour des solutions pratiques et pragmatiques visant à renforcer la vision des droits de l'homme et de la migration dans le Système des Nations Unies.

RECOMMANDATIONS

Les Etats membres, le Système des Nations Unies et l'OIM et autres parties prenantes doivent, si nécessaire,

- a. Continuer à renforcer et à promouvoir les fonctions coordinatrices du GMM en matière de migration et droits de l'homme, en particulier afin de favoriser une large application de tous les instruments et normes régionaux et internationaux pertinents concernant la migration et à encourager l'adoption d'approches plus cohérentes, complètes et mieux coordonnées de la question de la migration internationale.
Le GMM doit veiller à ce que les Etats et autres parties prenantes qui recherchent une assistance technique sur les questions de migration et de droits de l'homme reçoivent un large accueil auprès des différentes parties du Système des Nations Unies et de l'OIM qui travaillent sur ces questions, pour qu'ils trouvent la compétence nécessaire selon les différents mandats des agences concernées.
- b. Renforcer les débats sur la migration et les droits de l'homme des migrants au sein des délibérations du Conseil des droits de l'homme, en particulier pour
 - i. renforcer et intensifier l'analyse des questions de migration et droits de l'homme au sein de l'Examen périodique universel ;
 - ii. inclure une perspective sur les droits de l'homme des migrants dans les débats annuels du groupe notamment sur les droits de l'enfant et les droits de l'homme relatifs aux femmes ;
- c. Etablir une initiative multipartite sous l'égide des Nations Unies sur les indicateurs de la migration et des droits de l'homme. Les indicateurs des droits de l'homme permettent de renforcer les capacités à développer une politique fondée sur les droits aux niveaux national et local et à développer des outils pour le contrôle, la mise en œuvre, le renforcement des capacités et la défense. Ce qu'il faut, c'est une méthodologie pour mettre en lumière les normes et principes des droits de l'homme, pour définir les attributs essentiels des droits garantis dans les instruments internationaux et traduire cet exposé en indicateurs contextuels pertinents et en repères pour mettre en œuvre les droits de l'homme des migrants au niveau national. Une telle initiative peut
 - iv. développer un ensemble d'indicateurs des droits de l'homme, notamment en relation avec les migrants et la migration, en insistant sur les plus vulnérables. Les indicateurs pourraient avoir pour objectif d'informer les débats à venir concernant le Programme de développement des Nations Unies pour l'après 2015 ;
 - v. élaborer des directives afin de recueillir des données fiables et rigoureuses sur les aspects des droits de l'homme dans la migration, notamment la répartition selon l'âge, le sexe et le secteur d'emploi et si possible le statut juridique ;
 - vi. renforcer les connaissances et le contrôle relatifs à la situation des droits de l'homme des migrants, en insérant les indicateurs dans le processus d'Examen périodique universel et dans le travail des autres mécanismes pertinents des droits de l'homme, et publier des informations disponibles pour prendre en compte les préoccupations de l'opinion publique sur la migration.

Annexe 1

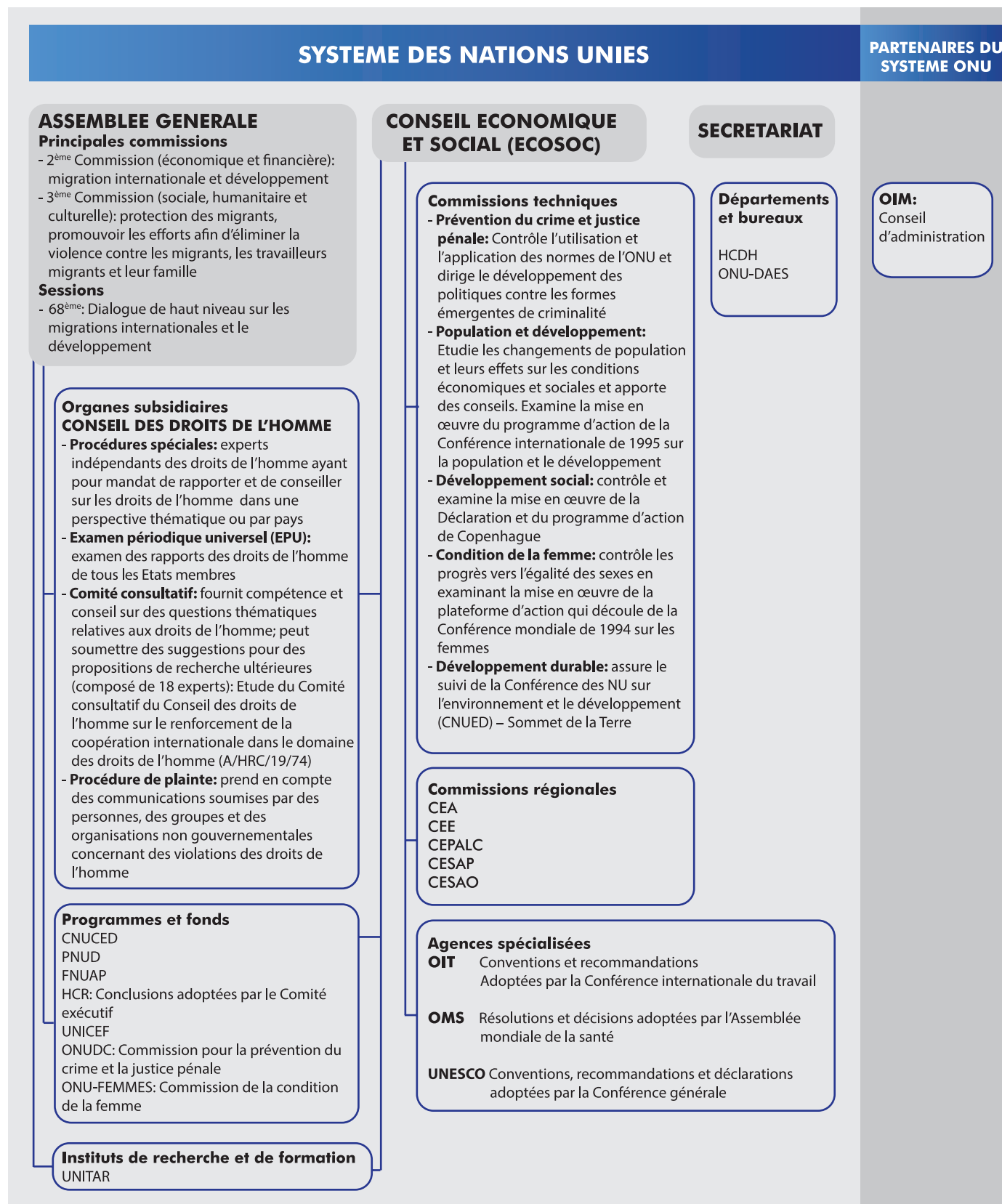
DECLARATIONS, DIRECTIVES ET PRINCIPES RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME DES MIGRANTS

A côté des pactes, statuts, protocoles et conventions qui sont légalement contraignants pour les Etats qui les ont ratifiés ou y sont parties, il existe de nombreux autres instruments universels des droits de l'homme avec un statut juridique différent. Les déclarations, principes, directives, règles et recommandations n'ont aucun effet juridique contraignant, mais possèdent une force morale indéniable et offre aux Etats une orientation pratique dans leur conduite. Ceux-ci comprennent:

- Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent (1985)
- Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement (1994)
- Déclaration et programme d'action de Durban (2001)
- Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007)
- Plan d'action mondial des Nations Unies pour la lutte contre la traite des personnes (2010)
- Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (2011)
- Conférence des Nations Unies sur le développement durable, document final « L'Avenir que nous voulons » (2012)
- Principes et directives du HCDH concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations (2002)
- Cadre multilatéral de l'OIT sur les migrations de main d'œuvre (2006)
- Protection des réfugiés et migration mixte : Plan d'action du HCR en 10 points (2007)
- Cadre d'action international de l'ONUDC pour l'application du protocole relatif à la traite des personnes (2009)
- Cadre d'action international de l'ONUDC pour l'application du protocole relatif au trafic illicite de migrants (2011)
- Cadre opérationnel de l'OIM en cas de crise migratoire (2012)

Annexe 2

CARTE DU CADRE INSTITUTIONNEL DE LA MIGRATION AU SEIN DU SYSTEME DES NATIONS UNIES ET ESPACES PREMIERS DE GOUVERNANCE EN MATIERE DE MIGRATION ET DROITS DE L'HOMME (VOIR EGALEMENT TABLEAU 5).



Annexe 3

MESSAGES FONDAMENTAUX DU SYSTEME DES NATIONS UNIES SUR LA MIGRATION

1. La migration internationale est un élément fondamental de la mondialisation au 21^{ème} siècle. Les facteurs de migration comprennent la recherche de meilleures conditions de vie et de travail, les marchés mondiaux de l'emploi, les inégalités démographiques, sociales et économiques persistantes, les violations des droits de l'homme, les changements environnementaux, ainsi que les conflits et la violence. Environ 214 millions de personnes, soit 3% de la population mondiale, dont presque la moitié sont des femmes, vivent hors de leur pays d'origine. La migration est une partie intégrante du processus de développement. La migration Sud-Sud, qui est presque aussi courante que la migration Nord-Sud, est amenée à augmenter dans l'avenir.

2. Les gouvernements doivent promouvoir les bénéfices de la migration internationale. La migration peut grandement améliorer les résultats du développement humain des migrants et de leur famille en augmentant leurs revenus, grâce à un travail décent et en améliorant l'accès à l'éducation et à la santé. La contribution des migrants et des diasporas n'est pas négligeable si l'on tient compte des transferts de fonds, des échanges, des investissements, des réseaux et du partage des connaissances. Les contributions des migrants peuvent être augmentées davantage en baissant les coûts de la migration, en assurant leurs droits et l'égalité de traitement avec les ressortissants concernant leurs conditions de travail, leur salaire, leur sécurité et santé, le transfert des retraites et autres prestations de la sécurité sociale et également la reconnaissance mutuelle des diplômes et qualifications.

3. Les gouvernements doivent réduire les incidences négatives de la migration internationale. Les gouvernements doivent renforcer l'accès aux voies de migration régulière et combattre toutes les formes abusives de migration. Les politiques de migration doivent correspondre davantage aux besoins du marché du travail réel et futur et prendre en compte les autres questions pertinentes, notamment la perte de capital humain dans certains secteurs critiques, tel que la santé et l'éducation et l'incidence négative sur les enfants et les familles restés au pays.

4. Les Etats doivent respecter, protéger et instaurer les droits de l'homme de tous les migrants, indépendamment de leur statut

juridique. Les migrants dont les droits sont protégés peuvent vivre dans la dignité et la sécurité, et en échange sont plus à même de contribuer à leurs sociétés d'origine et d'accueil, à la fois économiquement et socialement que ceux qui sont exploités et marginalisés. Les migrants en situation irrégulière, surtout les femmes, les enfants et les adolescents, sont particulièrement vulnérables à la violence et à l'exploitation. Les pays d'accueil doivent éviter l'incrimination de la migration irrégulière et prévenir et combattre la discrimination, la xénophobie et l'intolérance qui s'y rattache ainsi que les crimes contre les migrants et leur famille. Il faut apporter un soin particulier pour veiller à ce que toutes les personnes qui nécessitent une protection, notamment les réfugiés, soient identifiés et assistés au sein des flux migratoires mixtes.

5. Les Etats doivent ratifier et mettre en œuvre tous les instruments internationaux pertinents en matière de migration internationale. Ceci comprend les instruments internationaux fondamentaux relatifs aux droits de l'homme, les conventions OIT pertinentes, les protocoles contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants, la Convention de 1951 sur les réfugiés.

6. Il faut renforcer la coopération et la cohérence concernant la migration et la mobilité aux niveaux national, bilatéral, régional et mondial, car aucun pays ne peut gérer seul la migration internationale. La coopération requiert l'implication de toutes les parties prenantes, y compris les gouvernements locaux, le secteur privé et les organisations syndicales et patronales, la société civile et la communauté de chercheurs. Les Nations Unies doivent jouer un rôle fondamental afin d'aider les Etats membres à répondre aux possibilités et défis de la migration, grâce à une approche fondée sur les droits et en tenant compte de l'égalité des sexes.

7. Il est nécessaire de renforcer les capacités, la coordination et la coopération en matière de migration et de favoriser les connaissances et les politiques migratoires éclairées. Le développement des capacités, notamment les investissements dans le recueil de données et la recherche sur la migration est nécessaire pour concevoir et mettre en œuvre des politiques migratoires fondées sur les faits. La migration internationale doit s'intégrer dans le programme et les stratégies de développement nationaux, en prenant en compte une perspective fondée sur les droits, sur l'âge et sur l'égalité des sexes.



UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) représente l'engagement du monde envers les idéaux universels de la dignité humaine. La communauté internationale lui a confié un mandat unique, celui de promouvoir et protéger tous les droits de l'homme. Créé en 1993, le HCDH a pour mandat de promouvoir et protéger la jouissance et l'application par toutes les personnes de tous les droits de l'homme. Le mandat consiste à prévenir les violations des droits de l'homme, garantir le respect de tous les droits de l'homme, promouvoir la coopération internationale en vue de protéger les droits de l'homme, coordonner les activités connexes de l'ensemble des Nations Unies, et renforcer et intégrer les droits de l'homme dans tout le système des Nations Unies. Le HCDH assure également le secrétariat du Conseil des droits de l'homme, des titulaires de mandat relatifs aux procédures spéciales, des organes conventionnels et de l'Examen périodique universel.

www.ohchr.org

MIGRATION ET DROITS DE L'HOMME

AMELIORER LA GOUVERNANCE DE LA MIGRATION INTERNATIONALE FONDEE SUR LES DROITS DE L'HOMME

Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme

Palais des Nations

CH 1211 Genève 10 - Suisse

Téléphone : +41 22 917 90 00

Fax: +41 22 917 90 08

www.ohchr.org