

PACTE MONDIAL SUR LES MIGRATIONS DES NATIONS UNIES

un pas vers la justice migratoire ?



Il aura fallu deux ans afin d'aboutir à un consensus multilatéral pour un accord sur les migrations à approuver en décembre 2018 au sommet de Marrakech. La plupart des parties prenantes du processus s'accorde pour dire que son utilité dépendra de la volonté politique des États de le mettre en œuvre. Alors que seuls les USA, la Hongrie ainsi que l'Autriche en Europe, ont annoncé refuser de signer le Pacte, les politiques actuelles entrent en contradiction avec son esprit et sa lettre. Partant de ce constat, que peut-on mettre en place pour que nos politiques entrent en adéquation avec ce nouvel engagement international ?



LA DÉCLARATION DE NEW YORK, MÈRE DES DEUX PACTES MONDIAUX

Au niveau international, pour faire face aux drames humanitaires qui se jouaient sur les routes de l'exil, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, le 19 septembre 2016, la « Déclaration de New York » pour les réfugiés et les migrants qui stipule : « Nous réaffirmons, et continuerons de protéger pleinement, les droits fondamentaux de tous les réfugiés et migrants, quel que soit leur statut ; tous ont des droits¹. » Le texte ne précisait pas la façon dont ces engagements allaient être réalisés mais spécifiait la volonté d'adopter deux nouveaux pactes mondiaux en 2018 : le Pacte mondial sur les réfugiés et le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (en anglais, *Global Compact on Migrations* ou GCM).

La Déclaration de New York chargea le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) de s'inspirer du Cadre d'action global pour les réfugiés et d'engager des consultations pour élaborer un « Pacte mondial sur les réfugiés ». Le draft final du Pacte a abouti à l'été 2018 en vue d'être présenté à l'Assemblée générale de septembre 2018 puis entériné fin 2018. De l'avis d'Amnesty International celui-ci n'est pas à la hauteur du défi actuel en termes de protection des personnes réfugiées et de partage équitable de l'accueil de celles-ci². Concernant le « Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », des consultations ont été menées par la Représentante spéciale de l'ONU pour les migrations internationales, Louise Arbour, en vue de la publication en janvier 2018 d'un « draft zéro ». Celui-ci a servi de base aux négociations qui ont abouti à un « draft final³ » à adopter, les 10 et 11 décembre 2018, à Marrakech, lors d'une cérémonie officielle des Nations Unies.

DEUX PACTES POUR UN SUJET GLOBAL

Le HCR rappelle qu' « il n'existe pas de régime juridique spécial pour les migrants (au contraire des réfugiés) et [qu'] aucun cadre n'a été adopté pour la prise en charge des mouvements de migrants de grande ampleur⁴. » Cependant, comme l'explique Catherine Wihol de Wenden, Directrice de recherche au CNRS, dans « Le glissement des catégories de migrants⁵ », il s'avère impossible de mettre les personnes exilées dans des catégories spécifiques et fixes étant donné que les raisons de migrer sont multiples et s'entremêlent. De plus, la situation administrative des exilés et donc leur statut sont mouvants. Le HCR déclare lui-même qu' « il existe de nombreuses problématiques touchant les réfugiés et les migrants qui nécessitent une réponse internationale commune, et de nombreux domaines où le traitement ne doit pas dépendre du statut des personnes⁶ ». La distinction personne réfugiée/migrante, si elle a du sens en termes juridiques, est donc dans les faits en bonne partie artificielle. C'est la raison pour laquelle des auteurs comme Alexander Betts et Paul Collier proposent de repenser la notion de réfugié à partir du concept de « force majeure », l'élagissant aux différentes causes de migrations forcées⁷.

Par ailleurs, les deux pactes sont des instruments de *soft law*. Leur contenu n'est pas juridiquement contraignant, et n'engage pas directement la responsabilité des États. Néanmoins, comme l'affirme le professeur Alain Pellet, les recommandations non-contraignantes qui sont accompagnées par des mécanismes d'examen tendent à être davantage appliquées⁸. *Soft law* et *hard law* ne sont donc pas incompatibles car le premier peut constituer une étape vers le second.

CONTENU DU « PACTE MONDIAL POUR DES MIGRATIONS SÛRES, ORDONNÉES ET RÉGULIÈRES »

Le « draft zéro », de la Représentante spéciale de l'ONU a été accueilli favorablement par la société civile ; qui a dès lors centré son objectif sur la préservation de la vision et du contenu des propositions présentées par les NU.

L'architecture du document final repose sur dix lignes directrices exprimant la vision commune des signataires et vingt-trois objectifs accompagnés de leurs actions corollaires pour aboutir à des « migrations sûres, ordonnées et régulières ». Au fil des rounds de négociations, la vision initiale commune a été globalement préservée. Elle émane d'une approche globale, multi-acteurs et centrée sur les droits humains, le droit international, un équilibre entre coopération internationale et souveraineté nationale et enfin une attention importante au genre et aux droits des enfants. La vingtaine d'objectifs et leurs actions de mise en œuvre ont, eux, évolué au fil des discussions.

Les États s'engagent dans le Pacte à soutenir la mise en œuvre de l'agenda 2030 et des Objectifs du développement durable pour lutter contre la pauvreté et les migrations non désirées. Une attention est manifeste pour les migrations environnementales. Les pays les plus touchés par le réchauffement climatique seront soutenus pour s'adapter et éviter les migrations forcées. L'option d'octroi de visas est envisagée dans les cas où une adaptation ou un retour dans le pays d'origine n'est plus possible.

Les signataires s'engagent, vis-à-vis des exilés, à rendre possible l'accès, dans leur langue, à une information exhaustive sur les diverses possibilités individuelles et pour leurs proches, en termes de voies légales de migrations, de changements de statuts, de régularisation, de droits et services accessibles et de dépôt de plaintes. En cas d'abus, de violences ou de non-respect des droits humains, que ce soit sur les routes de l'exil, aux frontières ou sur les lieux de travail, des mécanismes de plaintes devront toujours être accessibles. Est fait mention également pour les personnes migrantes travailleuses actives dans le travail informel, de l'assurance que le fait de porter plainte ne les plonge pas dans une situation plus vulnérable.

Concernant la mobilité, un engagement a été pris de faciliter la mise en place de voies légales : pour les migrants dits économiques, quel que soit leur niveau de qualification, pour la réunification familiale et enfin pour favoriser la recherche et la professionnalisation (académiques et étudiants).

On note également le souhait de faciliter l'accès à des procédures de régularisation pour les personnes en situation irrégulière sur base de critères transparents et clairs en vue de réduire leur vulnérabilité.

Cependant, dans le texte final, la mention du principe de non refoulement, pourtant issu de la Convention de Genève, a été supprimée pour ce qui concerne les interceptions en mer et sur terre ainsi que les «retours» pour laisser place au «refus des expulsions collectives dans des pays où un risque réel et prévisible de mort, torture ou autre traitement cruel, inhumain et dégradant (...) en accord avec le respect des lois internationales du respect des droits humains». De même la tendance actuelle à l'externalisation de questions migratoires⁹ n'est pas remise en cause.

Bien que présente dans le texte de départ, la demande de la fin de la détention des enfants et demandeurs d'asile n'a pas été préservée. Elle sera autorisée même si préconisée en dernier recours et pour une courte durée; la recherche d'alternatives à la détention devant rester prioritaire.

Plus largement, la différenciation entre personnes en séjour régulier et irrégulier persiste et le Pacte ne mentionne pas la nécessité d'assurer un accès égal aux services de base (éducation, aide médicale, aide juridique etc.), ni la garantie de la liberté d'association pour les travailleurs migrants, quel que soit leur statut ni encore la nécessité d'assurer une pare-feu entre les services de justice et d'immigration, pour garantir le respect des droits fondamentaux des personnes sans papiers.

Enfin, la «non criminalisation de la solidarité» formulée telle quelle dans le premier rapport de Mme Arbour se meut finalement en «s'assurer que l'assistance exclusivement humanitaire aux migrants ne soit pas considérée comme illégale».

« CE N'EST PAS LA FIN MAIS LE COMMENCEMENT ¹¹ »

La majorité des associations de la société civile qui ont décidé, dès le départ, de s'impliquer dans les négociations menées autour du Global Compact le considère comme une avancée malgré les limites évoquées ci-dessus. Une première étape d'un long chemin vers une gouvernance internationale des migrations. «Nous reconnaissons l'immense effort investi par les co-facilitateurs, les États, les agences des Nations Unies et la société civile dans le nouveau Pacte mondial des Nations Unies (...). Nous considérons le Pacte mondial comme une étape transitoire, mais pas encore transformatrice¹²», déclare le réseau Women in migration.

Tous s'accordent sur le fait que c'est la volonté politique des États et leur capacité de concrétiser leurs engagements moraux qui pallieront à l'aspect non contraignant du Pacte et aux incohérences entre ce qui se fait niveau national et les intentions affichées au niveau international.

Pour la Belgique, cela se traduit, notamment, par le décalage entre la promotion de l'Agenda 2030 et la réduction des budgets de l'APD, qui est de plus en plus instrumentalisée au service des politiques migratoires restrictives. Autre illustration : la priorité donnée à l'enfermement (dont celui des enfants), plutôt qu'à la recherche d'alternatives à la détention. Enfin, l'augmentation des mesures répressives à l'égard des personnes en séjour irrégulier, y compris en transit, qui augmente leur vulnérabilité et génère le phénomène «d'encampement»¹³ au lieu de privilégier des solutions durables telles que l'établissement de critères clairs et permanents de régularisation et la création de plus de voies sûres et légales de migrations.

Afin d'assurer un mécanisme de suivi des engagements, une rencontre de haut niveau (International Migration Forum) en marge de l'Assemblée générale des NU, aura lieu tous les quatre ans, dès 2022. Le Pacte encourage les entités régionales à faire de même et les États à établir un plan national d'implémentation avec mécanisme de suivi. L'OIM se chargera de la coordination et du secrétariat de ce processus.

¹ <https://www.la-croix.com/Monde/Quest-Declaration-New-York-refugies-migrants-2017-12-03-1200896637>

² <https://www.amnesty.be/infos/actualites/article/pacte-mondial-sur-les-refugies-les-dirigeants-de-la-planete-ne-sont-pas-a-la>

³ https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/180713_Agreed-Outcome_Global-Compact-for-Migration.pdf

⁴ <http://www.unhcr.org/fr/5ab383d610.pdf> / ⁵ <https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2010-2-page-193.htm>

⁶ <http://www.unhcr.org/fr/5ab383d610.pdf>

⁷ Alexander Betts & Paul Collier. *Refuge. Transforming a Broken Refugee System*. Penguin Books, 2018, 267 p.

⁸ <http://www.cipadh.org/fr/qu%E2%80%99est-que-le-pacte-mondial-sur-les-migrations>

⁹ Voir Note politique n° 19 du CNCD-11.11.11, <https://www.cncd.be/L-Externalisation-des-politiques>

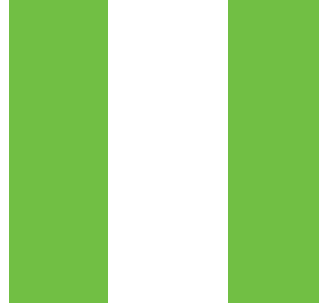
¹⁰ Firewall «La mise en œuvre d'un «pare-feu» signifie une séparation claire entre l'accès aux services et la justice et l'application de la loi sur l'immigration.

Le «pare-feu» a été défini par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).» <http://picum.org/firewall/>

¹¹ <http://cmsny.org/wp-content/uploads/2018/07/Civil-Society-GCM-Statement-FINAL.pdf>

¹² <http://womeninmigration.org/2018/07/wimn-statement-on-conclusion-of-gcm/> / ¹³ <https://www.monde-diplomatique.fr/2017/05/AGIER/57491>

NOTE POLITIQUE 21#



RECOMMANDATIONS

Dans ce cadre, le CNCD-11.11.11 recommande au gouvernement belge de :

> **Élaborer et mettre en œuvre un plan national belge de mise en œuvre du GCM** accompagné d'un mécanisme de suivi et d'évaluation incluant tous les parties prenantes (dont la société civile, y compris les personnes migrantes et diasporas) (voir *Implementation, Follow up and review du GCM*).

> **Refuser toute forme d'instrumentalisation de l'APD à des fins de gestion restrictive et répressive des migrations.** (voir *objectif 2 du GCM*).

> **Instaurer un contrôle judiciaire automatique de la détention**, qui soit suspensif et régulier, et qui porte non seulement sur la légalité, mais aussi sur l'opportunité de la détention (voir *objectifs 13 du GCM*).

> **Augmenter les voies sûres et légales de migration** (voir *objectifs 2 et 5 du GCM*) :

- en facilitant les procédures d'obtention de visas, afin d'augmenter les possibilités de regroupement familial, d'accès aux études ou aux soins de santé,
- en mettant en œuvre une politique migratoire liée au travail pour les personnes issues des pays tiers, peu, moyennement ou très qualifiées,
- en facilitant l'octroi de visas humanitaires pour les personnes migrantes où une adaptation ou un retour dans le pays d'origine n'est pas possible.

> **Assurer aux personnes migrantes en situation irrégulière un accès aux services de bases** ainsi que l'effectivité de leurs droits et la capacité de la faire valoir (voir *objectifs 15 du GCM*).

> **Ajouter à la loi du 15/12/1980 des critères de régularisation clairs et objectifs** tels que : l'absence de décision dans le cadre de la demande d'asile après 3 ans de procédure, l'impossibilité de retour, la maladie grave, les attaches durables nouées en Belgique notamment par le biais du travail (voir *objectifs 7 du GCM*).

> **Ratifier et mettre en œuvre les Conventions internationales pertinentes (BE, UE, INT)** (voir *objectifs 6 du GCM*) :

- la convention 143 de l'OIT (Organisation internationale du travail) «sur les migrations dans des conditions abusives et sur la promotion de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants»,
- la convention des NU «sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille»,
- la convention 189 de l'OIT concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques, en particulier en migration.

> **Respecter la Convention d'Istanbul de 2011** sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (voir *7^e ligne directrice du GCM*).

CNCD-11.11.11

quai du commerce 9 à 1000 bruxelles
+ 32 (0) 2 250 12 30 / publications@cncd.be
www.cncd.be/Publications

CONTACT

Cécile Vanderstappen
chargée de recherche et
de plaidoyer Migrations et Développement
+ 32 (0) 2 250 12 61
cecile.vanderstappen@cncd.be

