

## **NOTE D'INFORMATION I**

### **PROCESSUS GLOBAL DE CONSULTATION POUR UNE COOPÉRATION ENTRE ÉTATS EN MATIÈRE DE GESTION DE LA MIGRATION**

#### **I. CONTEXTE**

Dans toutes les régions du monde, les gouvernements sont conscients de l'importance croissante de la migration internationale et savent que les mouvements migratoires ont peu de chance de diminuer dans un avenir proche. S'il est vrai que les politiques en matière de migration relèvent de prérogatives souveraines et qu'il existe naturellement des différences d'intérêt entre les pays d'origine, de transit et de destination des régions en voie de développement ou industrialisées, le nombre croissant de migrants et la complexité des flux migratoires à l'intérieur et entre les régions font ressortir la nécessité d'établir une approche de coopération entre États. Il est temps de définir les paramètres fondamentaux d'un éventuel cadre international visant à faciliter la coopération entre les États pour planifier et gérer des mouvements migratoires coordonnés et humains.

L'établissement d'un tel cadre implique préalablement une collaboration entre les États reposant sur des arrangements communs, la reconnaissance des intérêts nationaux et régionaux, la souveraineté de l'État, le respect de la loi et des principes reconnus au niveau international, l'appréciation partagée de pratiques saines dans la gestion de la migration, une confiance réciproque et une relation de partenariat, ainsi que transparence, prévisibilité et cohérence.

C'est avec ces considérations à l'esprit que le Gouvernement helvétique a pris l'initiative, en 2001, de lancer un processus de consultation auprès des gouvernements des pays d'origine, de transit et de destination de migrants, d'instances inter-gouvernementales, d'organisations non gouvernementales et d'universitaires en vue d'analyser et de définir les intérêts communs d'une politique de gestion de la migration et de coopération. Ce processus a pour objectif de vérifier la faisabilité de l'élaboration d'un Cadre de Principes directeurs susceptible de servir, à l'avenir, de directives pour faciliter la coopération entre les États en matière de gestion de la migration internationale. En un premier temps, un symposium a été organisé pour lancer le débat sur cette question d'une importance cruciale.

#### **II. LE SYMPOSIUM INTERNATIONAL SUR LA MIGRATION - BERNE, 14 ET 15 JUIN 2001**

Quelque quatre-vingts fonctionnaires et experts d'agences internationales, d'ONG et du monde universitaire ont pris part au Symposium pour faire le point sur la dynamique et les tendances actuelles de la migration, les développements démographiques, l'impact de la mondialisation sur la migration, la demande en main-d'oeuvre étrangère, la migration irrégulière, le trafic d'êtres humains, la proportion d'hommes et de femmes parmi les migrants ainsi que d'autres aspects actuels et pertinents de la migration internationale.

##### **II.1. Intérêts et perspectives pour les gouvernements**

Ce Symposium a mis en évidence les intérêts communs à tous les États ainsi que les avantages réciproques que peut présenter une coopération accrue. Il a également pris en considération les divergences d'intérêts et de points de vue entre pays d'origine, de transit et de destination, et reconnu la nécessité de combler ces différences.

**Des intérêts communs à tous les pays** ont été identifiés, à savoir :

Maintenir de bonnes relations entre les États ; favoriser la sécurité et la stabilité au niveau national et international ; renforcer la gestion conjointe des frontières ; encourager la croissance économique et maintenir la stabilité financière ; lutter contre le trafic de migrants et l'entrée de clandestins ; assurer la protection des migrants et leur garantir un traitement juste et équitable ; gérer la migration sur la base de la souveraineté de l'État et sous l'autorité de la loi, et favoriser l'enrichissement culturel grâce à la migration.

**Des avantages réciproques, découlant d'une coopération accrue entre les États**, ont été relevés, qui permettent notamment de :

Satisfaire aux besoins du marché du travail dans les pays d'accueil et aux demandes de main-d'oeuvre dans les pays de départ ; répondre aux développements démographiques ; développer, dans l'intérêt réciproque des États, des politiques de retour au pays et de réintégration ; utiliser au maximum les subventions ; accroître et faciliter la coopération pour le développement, les investissements étrangers directs et réduire les obstacles au commerce dans les services ; combattre plus efficacement l'immigration irrégulière, notamment le passage de clandestins et le trafic d'êtres humains.

**Les principaux intérêts de la migration pour les pays d'origine, de destination et de transit** ont été identifiés comme suit :

**Pays d'origine** : atténuer la pression sur les marchés du travail nationaux par le biais de l'émigration ; promouvoir les compétences des forces de travail nationales ; éviter les effets négatifs de la fuite des cerveaux tout en tirant profit des effets positifs de l'émigration d'ouvriers qualifiés ; assurer la protection des migrants à l'étranger ; favoriser le développement économique par la formation des migrants, un flux planifié et régulier d'envois de fonds, la réduction des obstacles au commerce et la promotion d'investissements étrangers directs ainsi que par les avantages d'une coopération plus étroite pour le développement.

**Pays de destination** : encourager la migration licite et décourager la migration irrégulière, ce qui comprend l'entrée de clandestins et le trafic d'êtres humains ; intégrer véritablement les immigrants ; renvoyer les migrants non autorisés ; planifier l'immigration pour compenser la pénurie de main-d'oeuvre et le déclin de la population ; enfin, assurer la protection des réfugiés et autres groupes vulnérables.

**Pays de transit** : lutter efficacement contre les organisations criminelles s'adonnant au trafic d'êtres humains ; minimiser les effets négatifs, d'ordre financier, social et économique, des mouvements de migrants non autorisés traversant le territoire national ; maintenir de bonnes relations avec les pays voisins et renforcer l'action commune avec eux.

## II.2. Approche équilibrée de la migration

Le Symposium a reconnu la nécessité d'adopter une approche équilibrée pour faciliter la migration régulière et prévenir la migration irrégulière, tout en soulignant que les causes profondes de la migration sont liées à des facteurs économiques, sociaux et de développement. Une migration régulée contribue, entre autres, à favoriser la croissance économique, les bonnes relations de voisinage, la sécurité, le respect des lois et la diversité culturelle. On observe cependant un mécontentement grandissant au sujet de la migration irrégulière, particulièrement en ce qui concerne l'implication accrue des organisations criminelles dans l'immigration clandestine et le trafic d'êtres humains. Le fait que la souveraineté et la sécurité de l'État soient minées par une migration incontrôlée et irrégulière est un sujet de préoccupation majeure pour de nombreux pays, qu'il s'agisse de régions en voie de développement ou industrialisées, et cette situation a des conséquences importantes dans les domaines financier, économique, social et juridique. La nécessité d'une meilleure entente et l'intérêt d'une coopération concernant tous ces aspects sont des aspects d'une extrême importance.

Les participants ont admis que les États ne devraient pas restreindre indûment les mouvements

transfrontaliers mais qu'ils ont l'obligation d'assurer la sécurité, la stabilité sociale et le bien-être, économique et général, de tous leurs ressortissants. Les Etats sont tenus, en vertu du droit international, de protéger les réfugiés et de sauvegarder les droits des migrants. Les États doivent donc s'attacher à mettre en oeuvre des politiques de migration qui réconcilient ces objectifs, tout en contribuant au développement durable, encourageant la croissance économique globale, favorisant la démocratie et prévenant les conflits. Les participants au Symposium ont décidé d'approfondir l'élaboration d'un cadre de principes directeurs pour gérer la migration, par un processus de consultations, suivi et élargi.

### III. BASES POUR L'ÉLABORATION D'UN CADRE POSSIBLE

Les bases pour l'élaboration d'un cadre possible pourraient comprendre les considérations générales suivantes :

- dans toutes les régions, implication et participation active des États concernés qui agiront dans un esprit de partenariat, de confiance, de transparence, dans des relations de bon voisinage et dans le respect de la souveraineté et des intérêts de tous les États ;
- reconnaissance du fait que la question de la migration doit être abordée de manière équilibrée, dans la mesure où ses causes profondes sont liées à un contexte plus large, du point de vue économique, social, du développement et de l'environnement, ce qui comprend la pénurie d'emplois, un accès insuffisant à l'éducation et à la santé, ainsi que des politiques internationales dans le domaine commercial et financier ;
- reconnaissance du fait que la migration constitue en général un avantage pour les sociétés et les migrants, qu'il faut encourager la migration régulière et l'intégration des migrants, et que la migration irrégulière ne devrait pas être l'alternative à la migration régulière ;
- respect des droits de l'homme, pour tous les migrants ;
- respect du principe de non-refoulement des réfugiés et protection des autres personnes ayant besoin d'être protégées ;
- reconnaissance de l'importance que revêt l'échange systématique d'informations et de données, précises et en temps opportun, concernant toutes formes de migration, y compris la migration irrégulière et le travail illicite ; analyse plus poussée des procédures, des lois et des "meilleures pratiques" existantes en matière de gestion de la migration ;
- lutte contre toutes les formes de terrorisme et de criminalité, liées à la migration.

### IV. MESURES À VENIR

Fort du consensus en faveur de cet effort pour accroître la coopération internationale en matière de gestion de la migration, le Gouvernement helvétique, en étroite collaboration avec l'OIM, le HCR, l'IMP, l'ICMPD et d'autres organisations internationales compétentes étend, vers une audience beaucoup plus large, les consultations engagées lors du Symposium de Berne. Au cours de l'année 2002, des consultations régionales auront lieu avec les gouvernements, en particulier dans les pays en voie de développement, pour explorer l'idée selon laquelle il devrait exister un cadre international pour la gestion de la migration afin de faire ressortir au maximum les avantages de cette dernière et de créer des mouvements migratoires mieux ordonnés. Simultanément, il sera discuté d'un projet énonçant les principes directeurs pouvant éventuellement servir de base à un cadre de travail. Chaque fois que cela est possible, ces consultations seront menées dans le contexte de conférences et d'ateliers ayant déjà été programmés par des institutions affiliées à l'Initiative de Berne.

Parallèlement, pour faciliter la mise au point de principes et contribuer à la compréhension de la migration au niveau international, on procède actuellement à un inventaire des normes légales internationales existantes en matière de gestion de la migration. Cet exercice, mené par des experts reconnus dans le domaine de la migration internationale, va servir d'outil de recherche pour aider à la mise au point de principes et à la détermination de lacunes ou de zones d'ombre dans le droit international et la pratique. Cet outil devrait être prêt pour utilisation vers le milieu de l'année 2002.

Le Gouvernement helvétique est disposé à organiser une autre réunion "Berne II", ainsi qu'une éventuelle réunion de préparation, aux cours desquelles le Projet de Cadre de Principes directeurs,

mis au point lors des consultations, pourrait faire l'objet d'une réflexion plus approfondie et d'une révision. Berne II permettrait également de déterminer quelle suite donner aux principes énoncés dans le projet et de recommander une activité de suivi. La participation à Berne II serait sur une base large et représentative, avec des gouvernements, des organisations inter-gouvernementales, des ONG ainsi que des universitaires de chaque région du monde et illustrant toutes les situations de migration. Pour permettre une préparation suffisante, Berne II pourrait se tenir en 2003, de préférence dans un pays en voie de développement pour souligner le caractère mondial du processus.

## **V. DÉTERMINATION DES ÉLÉMENTS-CLÉS DE LA COOPÉRATION ENTRE LES ÉTATS DANS LA GESTION DE LA MIGRATION**

Le Cadre de Principes directeurs, tel qu'envisagé, va être mis au point par des consultations extensives avec les gouvernements et les autres acteurs concernés. Le projet de Cadre devrait comporter : 1) les principes et les normes existants et reconnus dans le droit international, et, 2) les principes découlant des "meilleures pratiques" ayant pour base les politiques et les procédés actuels des gouvernements en matière de gestion de la migration. Une liste est jointe au présent document, qui énumère des éléments qu'il est possible de retenir pour la coopération entre États dans la gestion de la migration. Cette liste, qui n'a qu'une valeur d'exemple, est fournie pour stimuler et faciliter la discussion sur la possibilité de déterminer des principes pour une coopération interétatique dans la gestion de la migration internationale et sur la teneur éventuelle de ces principes.

### **ÉLÉMENTS POUVANT SERVIR DE PRINCIPES DIRECTEURS POUR LA COOPÉRATION ENTRE ÉTATS EN MATIÈRE DE GESTION DE LA MIGRATION**

Pour faciliter la discussion, les éléments du Cadre de Principes directeurs envisagé pourraient s'articuler autour de cinq grands thèmes. Les quatre premiers pourraient énumérer les principes énoncés dans le droit international ainsi que dans les accords, résolutions et recommandations internationaux. Le cinquième grand thème pourrait traiter des "meilleures pratiques" fondées sur les politiques et les procédures gouvernementales en matière de gestion de la migration. Les éléments suggérés ci-dessous à titre non définitif sont réunis, afin de stimuler la discussion, dans une liste informelle qui n'est en aucun cas exhaustive.

#### **Thème numéro I**

##### **AUTORITÉ ET RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT**

- 1. Détermination du droit d'entrée.**
- 2. Protection de la santé, de la sûreté et de la sécurité de la société.**
- 3. Garantie de l'intégrité des frontières, contrôle de la migration irrégulière et lutte contre l'entrée de clandestins et le trafic d'êtres humains, avec une attention toute particulière aux besoins des enfants et des femmes.**
- 4. Réadmission des migrants non autorisés.**
- 5. Non-refoulement des réfugiés.**
- 6. Octroi de la nationalité.**

**Thème numéro II**

**LIBERTÉ INDIVIDUELLE DE MOUVEMENT**

7. **Liberté de quitter son propre pays et d'y retourner.**
8. **Liberté de rester dans son propre pays.**
9. **Liberté de mouvement à l'intérieur d'un pays et obligation, pour le migrant, de respecter les dispositions légales.**

**Thème numéro III**

**PROTECTION DES DROITS DES MIGRANTS**

10. **Protection des droits de l'homme fondamentaux.**
11. **Protection contre le racisme et la xénophobie.**
12. **Égalité de traitement, sans discrimination.**
13. **Regroupement familial.**
14. **Égalité d'accès à l'emploi ainsi qu'aux services sociaux et juridiques.**

**Thème numéro IV**

**PROTECTION DES RÉFUGIÉS**

15. **Garantie de l'accès aux procédures pour l'obtention de l'asile.**
16. **Non-refoulement des réfugiés.**
17. **Formes de protection de type temporaire et complémentaire.**
18. **Attention spéciale pour les groupes de personnes vulnérables.**

**IDENTIFICATION DES MEILLEURES PRATIQUES POUR UNE APPROCHE  
PLANIFIÉE, ÉQUILIBRÉE ET EXHAUSTIVE DE LA MIGRATION**

19. **Pratique migratoire devant bénéficier aux migrants en situation régulière et aux sociétés, garantir une migration ordonnée, prévisible et sûre, et décourager la migration irrégulière.**
20. **Approche exhaustive de la migration comprenant la migration aussi bien temporaire que permanente, destinée à favoriser la ratification et assurer l'application des instruments et accords existants, favoriser l'intégration des migrants munis de papiers, faciliter le regroupement familial ainsi que la naturalisation et l'octroi de la citoyenneté pour des migrants de longue date en situation régulière, assurer une protection adéquate aux réfugiés et requérants d'asile comprenant l'accès aux procédures de détermination du statut de réfugié, prévenir la xénophobie interne et protéger les droits des migrants, encourager, pour les migrants non autorisés, un retour au pays volontaire, sécurisé et dans la dignité, et veiller à ce qu'il soit durable afin d'assurer une réintégration effective, respecter les principes de base en matière de réadmission dans un contexte de politiques de retour cohérentes concernant les migrants non autorisés et garantir des procédures d'entrée et de sortie équitables et non discriminatoires.**
21. **Pratique migratoire équilibrée soutenant le développement durable dans les pays d'origine et en rapport avec la création d'emplois, l'utilisation productive d'envois de fonds, le développement des compétences des migrants et de l'application des compétences dans les pays d'origine, les politiques commerciales, la sauvegarde de l'environnement, les investissements étrangers directs et le développement de la coopération.**
22. **Alignement de la législation interne pour assurer la cohérence de la législation et des procédures nationales avec les responsabilités internationales.**

1 mai 2002