

MC/INF/296

**Original: anglais
19 octobre 2009**

QUATRE-VINGT-DIX-HUITIEME SESSION

DIALOGUE INTERNATIONAL SUR LA MIGRATION 2009

*Droits de l'homme et migration :
œuvrer de concert à des migrations sûres, dignes et sans risque*

Méthodes efficaces à l'intention des décideurs

DIALOGUE INTERNATIONAL SUR LA MIGRATION 2009

Droits de l'homme et migration : œuvrer de concert à des migrations sûres, dignes et sans risque

Méthodes efficaces à l'intention des décideurs

I. INTRODUCTION

1. Comme le font apparaître les instruments internationaux et régionaux, les droits de l'homme font désormais partie intégrante de tous les domaines d'élaboration des politiques, et la migration ne fait pas exception à cet égard. Pourtant, les migrants continuent d'être, plus que d'autres, victimes de violations de leurs droits humains. Cette situation est principalement due à leur statut d'étrangers dans leur pays de résidence, mais des violations des droits de l'homme sont également commises à leur égard durant leurs déplacements, souvent dangereux, ainsi que lors de leur retour dans leur pays d'origine. Contrairement à un présupposé courant, les migrants pourvus de documents ne sont pas protégés contre des atteintes à leurs droits humains. Il est vrai, toutefois, que les migrants irréguliers sont généralement bien plus vulnérables car les obstacles à la protection qui leur est due sont plus grands. Il est fondamental de souligner que les droits de l'homme s'appliquent à tous les migrants, quel que soit leur statut migratoire. Certaines conditions ou circonstances précises appellent une attention particulière en raison du risque élevé de violations des droits de l'homme qui leur est associé : les modes de déplacements dangereux et les mauvais traitements infligés par les passeurs ; la discrimination, le racisme et la violence xénophobe ; l'impossibilité de fait ou de droit d'accéder aux soins de santé et à l'éducation ; la détention ; l'exploitation sur le lieu de travail ; les risques liés à l'âge et au sexe ; et les cas de traite d'êtres humains.

2. En 2009, le Dialogue international sur la migration (IDM) s'est attaché à examiner ces difficultés et à dégager des solutions pratiques permettant de donner effet aux droits humains des migrants à toutes les étapes du processus migratoire. Un résumé est donné ci-après des conclusions générales tirées des discussions et des échanges de vue entre les responsables de politiques et les praticiens qui ont participé aux deux ateliers d'intersession organisés dans le cadre de l'IDM sur les thèmes "Le respect effectif des droits humains des migrants : une responsabilité partagée" (25-26 mars 2009)¹ et "La traite des personnes et l'exploitation des migrants : veiller à la protection de leurs droits humains" (9-10 juillet 2009).²

II. ENSEIGNEMENTS TIRES

3. *Premièrement*, les droits de l'homme sont un volet essentiel de toute gouvernance efficace et globale des migrations. Non seulement ils sont au cœur des relations entre les Etats et les migrants, mais ils imprègnent en outre les rapports entre ceux-ci et d'autres acteurs dans des domaines tels que le recrutement, l'emploi, l'intégration ou le retour.

¹ On trouvera de plus amples informations sur cet atelier, ainsi que l'ordre du jour, le document de travail, la liste des participants et d'autres documents sur le site www.iom.int/idmhumanrights.

² On trouvera de plus amples informations sur cet atelier, ainsi que l'ordre du jour, le document de travail, la liste des participants et d'autres documents sur le site: www.iom.int/idmtrafexp.

4. *Deuxièmement*, le principe universel de non-discrimination sous-tend et régit l'application des droits de l'homme aux migrants.

5. *Troisièmement*, les violations des droits humains des migrants ne sont pas tant imputables aux carences des lois et cadres existants qu'aux obstacles qui entravent leur mise en œuvre effective. Pour garantir pleinement le respect des droits humains des migrants et éviter toute forme de discrimination structurelle, il est fondamental de mettre en place des capacités effectives et des politiques cohérentes ainsi que de veiller à la mise en œuvre de mesures de sensibilisation et à l'instauration de partenariats.

6. *Quatrièmement*, la migration de travail, les flux de migration irrégulière, la traite des êtres humains, le trafic illicite de migrants, les flux migratoires composites et la possibilité d'opter pour la migration légale sont des phénomènes interdépendants. Du point de vue des droits de l'homme et d'une gouvernance globale des migrations, ils ne peuvent être envisagés séparément. C'est pourquoi, un cadre général solide garantissant le respect des droits humains de *tous* les migrants, couplé à une approche équilibrée visant à empêcher la migration irrégulière tout en ouvrant suffisamment de voies de migration légale, profitera tout à la fois aux migrants et à l'ensemble de la société. Un tel cadre renforcera en outre la protection des groupes les plus vulnérables, tels que les victimes de la traite, les migrants malades, les migrants enfants et les mineurs non accompagnés.

7. *Cinquièmement*, il est difficile, dans la pratique, de reconnaître une situation de traite. Si l'exploitation des migrants n'est pas nécessairement liée à la traite des personnes, les besoins de protection et d'aide des victimes d'exploitations et de la traite sont généralement analogues, que les intéressés soient ou non des victimes avérées de la traite.

8. *Sixièmement*, l'expérience montre que l'approche - dite des "quatre P" - fondée sur la prévention, la protection, les poursuites pénales et les partenariats permet de lutter efficacement contre la traite des êtres humains, même si son succès suppose un juste équilibre entre ces quatre éléments.

9. *Septièmement*, il est important de protéger les droits humains des migrants d'un bout à l'autre du cycle migratoire, depuis le stade qui précède le départ jusqu'au retour. C'est pourquoi, les gouvernements des pays d'origine, de transit et de destination sont collectivement responsables de la protection des droits humains des migrants. Cependant, des acteurs non étatiques, plus particulièrement le secteur privé, ont un rôle fondamental à jouer, eux aussi, dans la mise en œuvre efficace des règles relatives aux droits de l'homme.

III. METHODES EFFICACES

Mettre en place des cadres juridiques complets de protection des droits humains des migrants

10. Les normes relatives aux droits de l'homme doivent être transposées dans la législation nationale, qui ne doit en aucun cas comporter de lacunes dont les migrants risquent de pâtir. Il est fondamental de faire en sorte que le principe de non-discrimination soit rigoureusement et explicitement appliqué aux non-ressortissants. Si les droits de l'homme

sont au cœur du droit international de la migration³ – qui est un ensemble de règles régissant les rapports juridiques entre les Etats et entre ceux-ci et les personnes concernées par les migrations internationales – il existe d'autres branches du droit, notamment le droit du travail, le droit de la mer, le droit consulaire, le droit des réfugiés, le droit humanitaire, ou encore le droit pénal international, qui ancrent la protection des droits humains des migrants dans différents contextes. Par ailleurs, certaines catégories de migrants sont visées par des instruments spécialisés, tels que la Convention des Nations Unies de 2000 contre la criminalité transnationale organisée et son Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (l'un des deux protocoles de Palerme), qui abordent le cas des victimes de la traite. Bien que ce Protocole soit essentiellement un instrument de justice pénale, il comporte des dispositions spécifiques relatives à la protection des victimes de la traite, celle-ci étant également une grave violation des droits de l'homme. Cependant, les régimes de protection spéciaux applicables à certaines catégories devraient renforcer le respect général des droits de l'homme et ne pas laisser sans protection, par inadvertance, ceux auxquels ils ne s'appliquent pas, ce qui se produit trop souvent aujourd'hui.⁴

Créer des institutions et des mécanismes effectivement capables de mettre en œuvre les principes des droits de l'homme

11. L'application des principes des droits de l'homme aux migrants est une tâche complexe et permanente qui incombe aux Etats mais aussi aux acteurs non étatiques, et qui consiste essentiellement à : (1) promouvoir les droits de l'homme ; (2) prévenir les violations ; et (3) assurer une protection et offrir une réparation en cas de violation. A cette fin, il s'est révélé utile de mettre en place des institutions et mécanismes spécifiques chargés de mettre en œuvre les normes relatives aux droits de l'homme et d'en surveiller le respect. Parmi les mesures qui ont fait leurs preuves, il convient de citer la création de mécanismes de plaintes accessibles aux migrants réguliers et irréguliers, de permanences téléphoniques pour les victimes de la traite ou d'exploitations, ou de centres de liaison sur la migration au sein de conseils nationaux des droits de l'homme, l'institution de médiateurs indépendants ayant pour mission de protéger les migrants, ou d'organismes de suivi en matière de discrimination, et/ou la mise en place d'une section des droits de l'homme au sein de l'organisme principal ou du ministère chargé de la politique migratoire. Les services consulaires revêtent une importance grandissante, en permettant aux pays d'origine de surveiller la situation des migrants au regard des droits de l'homme et d'apporter une protection concrète. Les centres d'information et de documentation sur les migrants peuvent également être des interlocuteurs utiles ainsi qu'une source d'information et d'aide pour les ressortissants expatriés d'un pays. Souvent, ces institutions et mécanismes gagnent en efficacité s'ils nouent des partenariats avec d'autres acteurs et tirent profit de leurs atouts respectifs : par exemple, les associations de migrants peuvent être bien placées pour évaluer les obstacles ou les cas de discrimination auxquels se heurtent quotidiennement les migrants en ce qui concerne l'accès au logement, à la santé, à l'éducation et à l'emploi ou les conditions qui leur sont proposées dans ces domaines. Quant aux ONG, elles peuvent sensibiliser les migrants à leurs droits, notamment face à leur employeur ou aux autorités de l'Etat, apporter une aide directe et, le cas échéant, faciliter l'accès aux conseils juridiques.

³ Pour un recueil des instruments pertinents, voir IOM, *Droit International de la migration: Recueil d'instruments*, sous la direction de Richard Perruchoud et Katarína Tömolöva, T.M.C. Asser Press, 2007.

⁴ Parmi les instruments applicables au processus migratoire, il convient de souligner en particulier la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967, ou encore la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Améliorer l'efficacité en veillant à la cohérence des politiques en matière de migration et de droits de l'homme

12. En raison de la complexité du phénomène migratoire et de l'interdépendance des droits de l'homme, une approche fragmentée de la protection des droits humains des migrants risque d'aboutir à des lacunes et à des contradictions. Outre la mise en place d'institutions spécifiquement chargées de mettre en œuvre les droits humains des migrants, il y a lieu d'intégrer la dimension des droits de l'homme dans d'autres aspects politiques et institutions qui concernent directement ou indirectement les migrants et la migration, afin de garantir un maximum de cohérence. Un pas important dans cette direction consiste à créer des équipes spéciales représentant divers organismes, ou encore de renforcer la coordination interministérielle ainsi que la coopération entre différents niveaux de gouvernement sur les questions relatives aux droits de l'homme et à la migration, de manière à garantir une approche gouvernementale holistique. Il est également fondamental de veiller à la formation des travailleurs sociaux, de la police, des fonctionnaires gouvernementaux et des professionnels dans les domaines du logement, de l'éducation, de la santé et d'autres secteurs. Ces personnes, qui sont en relation avec les migrants dans diverses situations, doivent pouvoir reconnaître un cas de traite, être conscientes des difficultés particulières que rencontrent les migrants et disposer des moyens nécessaires pour surmonter les obstacles à la réalisation effective des droits auxquels ils peuvent prétendre. En ce qui concerne les migrants irréguliers et les victimes de la traite, il est particulièrement utile que les forces de l'ordre collaborent avec les services sociaux (notamment ceux qui œuvrent dans le domaine de l'éducation et de la santé) et les organes chargés des droits de l'homme, à l'échelle nationale et locale. Enfin, il ne peut y avoir de cohérence politique sans une évaluation honnête des incidences potentielles des politiques migratoires restrictives sur les cas de traite des êtres humains, de migration irrégulière et d'exploitation des migrants, ainsi que sur les violations des droits de l'homme et les activités criminelles qui vont de pair avec ces phénomènes.

Répondre aux besoins de protection et d'assistance des victimes de la traite et des migrants exploités

13. La traite des êtres humains est non seulement un crime, mais aussi une atteinte grave aux droits humains des victimes. Cependant, en raison de la complexité de ce crime, de la diversité des personnes qui le commettent et du traumatisme qu'il représente pour les victimes, il est difficile d'identifier les victimes de la traite en tant que telles. Cette difficulté peut faire obstacle à l'application effective du Protocole de Palerme précité et de ses dispositions relatives à la protection et à l'assistance. Une approche fondée sur les droits de l'homme viserait au premier chef à répondre aux besoins de protection et d'assistance – juridique, sociale, sanitaire, humanitaire et autre – de tous les migrants victimes de mauvais traitements et d'exploitation. Une telle approche peut être particulièrement utile dans les cas de flux migratoires composites, constitués de diverses personnes ayant des besoins différents qui, toutes, ont droit au respect de leurs droits humains. Si, dans ce contexte, un cas de traite est décelé, il faudrait mettre en œuvre les mécanismes de protection additionnels applicables. L'aide aux victimes de la traite consiste à offrir une protection de courte durée, par exemple sous forme d'un logement sûr et de services médicaux et psychologiques, ainsi que des possibilités de protection à moyen et long terme, y compris des périodes de réflexion, l'accès au droit de demander l'asile, la réalisation effective du droit à la santé et au travail ainsi que du droit de résidence, ou encore le retour dans le pays d'origine dans des conditions sûres et dignes.

Tenir compte des droits des travailleurs migrants dans tous les aspects de la politique du marché du travail

14. De nombreuses violations des droits de l'homme dont sont victimes les migrants, notamment l'exploitation, sont intimement liées à la situation des migrants sur le marché du travail. Les travailleurs migrants irréguliers, temporaires ou engagés dans les secteurs informels ou non réglementés de l'économie, comme les travaux domestiques, sont particulièrement vulnérables. C'est également sur ces secteurs que doivent se porter les efforts déployés pour lutter contre la traite des êtres humains. Il est indispensable que les gouvernements prennent des mesures directes pour empêcher l'exploitation des migrants, par exemple en les intégrant explicitement dans les codes du travail ou en donnant une définition de l'exploitation dans la législation nationale. Parallèlement, ils peuvent s'efforcer de limiter les circonstances favorisant l'exploitation des migrants, notamment en réglementant les contrats, en empêchant les pratiques de recrutement frauduleuses et immorales ainsi que leurs conséquences, telles que l'esclavage pour dettes, en interdisant la confiscation de documents, en supprimant les « systèmes de parrainage » et en surveillant les conditions de travail. Certaines catégories de travailleurs migrants peuvent appeler une attention spéciale, dont ceux qui sont employés à des travaux domestiques – souvent des femmes, plus exposées que les hommes aux violences du fait de leur sexe. Dans le domaine de la migration de travail, il importe de nouer des partenariats avec d'autres acteurs : recruteurs, employeurs du secteur privé, tribunaux du travail et syndicats ont tous un rôle à jouer pour que les migrants bénéficient de l'égalité d'accès à l'emploi et du respect de leurs droits, y compris le droit à un travail décent et à la liberté d'association entre travailleurs migrants, quel que soit leur statut migratoire. Il est particulièrement important de sensibiliser les migrants et les employeurs à leurs droits et responsabilités respectifs.

Intégrer les droits de l'homme dans les politiques d'un bout à l'autre du cycle migratoire

15. La question des droits de l'homme peut se poser à tout moment du processus migratoire. D'où l'importance fondamentale des partenariats noués entre les pays d'origine, de transit et de destination afin que les migrations s'effectuent dans des conditions sûres et dignes. En instaurant un dialogue bilatéral ou régional, les Etats peuvent fonder leurs politiques sur une compréhension commune des questions qui les préoccupent et des vulnérabilités de certains groupes, et stimuler la coopération sur divers aspects de la protection des migrants. Des programmes de migration de main d'œuvre associant des recruteurs et des employeurs du secteur privé, par exemple, doivent être mis en place pour sensibiliser les migrants à leurs droits avant le départ, garantir des contrats équitables à l'arrivée et assurer des conditions de vie et de travail décentes durant leur séjour. Il y a lieu de surveiller plus particulièrement les phases d'entrée et de retour des migrants afin de réduire le risque d'atteintes aux droits de l'homme, surtout dans les cas où des migrants irréguliers sont interceptés à une frontière ou rapatriés dans leur pays d'origine. Il est également important de prévoir des programmes bien conçus de réadaptation et de réintégration au retour pour les victimes de la traite ou d'autres formes d'exploitation.

IV. CONCLUSION

16. La vulnérabilité et les mauvais traitements, qu'ils revêtent la forme de discriminations structurelles, d'exploitations ou de violences à part entière, continuent d'être une réalité pour de trop nombreux migrants hommes, femmes et enfants dans le monde. Il est temps d'abandonner les discours rhétoriques sur l'application universelle des droits de l'homme à

tous, y compris les migrants, et de prendre des mesures concrètes pour traduire ces paroles en actes. La protection des droits humains des migrants n'est pas non plus un luxe que l'on s'offrirait uniquement quand « tout va bien ». C'est plus particulièrement en période de crise économique qu'il incombe aux États de faire le nécessaire pour que les besoins et les droits des migrants soient pris en considération.

17. Cette responsabilité revient à tous ceux qui, à un moment ou à un autre du processus migratoire, sont appelés à gérer les migrations, qu'il s'agisse des gouvernements des pays d'origine, de transit ou de destination ou bien d'acteurs privés ou non gouvernementaux dont l'action a des retombées sur les migrants, en veillant à adopter une approche holistique associant non seulement les gouvernements, mais aussi toute la société. La mise en place de cadres juridiques et administratifs appropriés, qui prévoient notamment l'accès aux voies de recours, est un point de départ nécessaire mais insuffisant en soi. Pour donner effet aux droits humains des migrants, il est urgent d'assurer une formation appropriée aux praticiens, de renforcer les capacités institutionnelles, de sensibiliser ceux qui sont dans le besoin – surtout les victimes de la traite ou d'autres formes d'exploitation – et de leur fournir protection et assistance. Plus que tout, il faut qu'il y ait une volonté politique – du sommet de l'échelle gouvernementale et sociale au niveau des employés administratifs et des personnes qui sont en contact direct avec les migrants à toutes les étapes de l'expérience migratoire – d'œuvrer de concert pour garantir des migrations sûres, dignes et sans risque qui profitent aux individus et à la société.