

Journées de la société civile, 8 et 9 décembre 2016, Dhaka, Bangladesh

DOCUMENT D'ACTION POUR LES SÉANCES DE TRAVAIL 4.1¹:

Une meilleure gouvernance mondiale

4.1 : Coopération multilatérale et gouvernance de la migration et du développement : institutions et cadres juridiques

1. Introduction

Les Journées de la société civile du FMMD se déroulent au Bangladesh, au moment où les gouvernements portent une attention accrue à la gouvernance de la migration, et au moment de dangers et de risques extrêmes encourus par des millions de personnes qui se déplacent à travers le monde. Les négociations lancées pour développer un Pacte mondial pour la migration sécurisée, régulière et ordonnée² témoignent de la vive attention du monde portée à la gouvernance de la migration, à l'instar de la décision de l'Organisation internationale du travail (OIT) de se consacrer aux discussions générales de la Conférence internationale du travail 2017 à la gouvernance de la migration et au Pacte mondial.

L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est devenue une organisation apparentée aux Nations unies (ONU), avec des conséquences incertaines pour les rôles des autres organismes des Nations unies ayant un mandat portant sur les migrations, en général et pour faciliter les négociations du Pacte mondial. Dans le même temps, une vague montante de xénophobie a permis l'accession au pouvoir de dirigeants s'affirmant ouvertement opposés aux immigrés dans certains pays et sur le seuil du pouvoir dans d'autres États.

Ces courants difficiles et souvent contradictoires exigent de la société civile d'agir avec un sens renouvelé de l'urgence et avec agilité. À l'achèvement de l'année 3 du plan d'action quinquennal en 8 points de la société civile, cette dernière doit évaluer les progrès obtenus quant aux objectifs existants, tout en mettant à jour et en adaptant ses priorités à l'évolution du paysage de la gouvernance et du contexte élargi. Parmi les domaines d'intérêt spécifiques du FMMD 2016 figurent la réduction des coûts de la migration pour les migrants et la prise en compte des besoins des migrants en situation de crise.

Le document de réflexion de la société civile FMMD stipule que « *tous les débats et toutes les recommandations du programme de la société civile continueront d'intégrer et de promouvoir la*

¹ Le présent document d'action a été préparé comme entrée pour les Journées de la société civile du FMMD 2016 par la Coalition mondiale sur les migrations (GCM)

² Voir la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants :
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1

perspective des droits de l'homme et du développement humain. » Dans une telle perspective, l'amélioration de la gouvernance de la migration ou « une meilleure gouvernance mondiale » doit signifier **mieux protéger les migrants, donner aux femmes, aux hommes et aux enfants plus d'options de mobilité, de meilleures options et des options plus sûres.**

En ce qui concerne l'intégration complète d'une **perspective de genre** dans la gouvernance de la migration, il reste encore beaucoup à faire. Jusqu'à présent, l'attention s'est portée trop étroitement sur la vulnérabilité des femmes. Alors que toutes les femmes - et tout un chacun - doivent être en mesure de voyager et de vivre en sécurité, la Déclaration de New York, par exemple, insiste trop fermement sur les femmes en tant que victimes, sur leur vulnérabilité lorsqu'elles voyagent en situation irrégulière. La société civile devrait promouvoir une approche plus large, qui ne commence pas avec la migration mais avec les progrès vers l'égalité, telle qu'elle s'exprime dans **l'Objectif 5** de l'Agenda 2030, de « parvenir à l'égalité des sexes et à l'autonomisation de toutes les femmes et les filles. »

Les progrès dans la poursuite de l'Objectif 5 dans les États d'origine et de destination contribueraient à réduire la vulnérabilité des femmes dans la migration. Plus les femmes et les filles parviennent à jouir des mêmes droits et opportunités en matière d'éducation et de formation, de crédit, de propriété, d'héritage, de mobilité, de services de santé, plus leurs possibilités de trouver un travail décent augmentent et moins elles sont susceptibles de se trouver dans une situation où elles sont obligées de migrer, en particulier dans des circonstances qui les laissent particulièrement vulnérables aux abus et à l'exploitation, qu'il s'agisse de la violence sexuelle ou sexiste ou de l'exploitation au travail.

Les États de destination doivent répondre aux besoins particuliers des femmes migrantes, qui sont presque toujours confrontées à la discrimination sur le fondement de leur sexe et de leur statut migratoire (et encore plus si elles sont en situation irrégulière) et qui sont plus susceptibles que les hommes de travailler dans les secteurs non couverts par la protection du travail.

La migration, et de ce fait la gouvernance de la migration, affecte des millions d'**enfants** qui migrent seuls ou avec des membres de la famille ; elle affecte aussi les enfants dont les membres de leur famille migrent sans eux, ainsi que ceux qui risquent d'être séparés de leurs parents soumis à la détention et / ou à l'expulsion en raison de leur situation irrégulière. Des enfants sont séparés des membres de leur famille migrante, dans les phénomènes de migration aussi bien légale que clandestine. Bon nombre de régions ont connu une recrudescence du nombre d'enfants migrants non accompagnés et séparés et la protection de leurs droits continue de poser problème à la gouvernance. En dépit des orientations faisant autorité du Comité des droits de l'enfant (CRC) affirmant que la détention ne correspond jamais à l'intérêt supérieur de l'enfant, la Déclaration de New York a utilisé un langage beaucoup plus faible.

Cette séance de travail a pour but de relier les institutions de gouvernance mondiale et des cadres juridiques pour les questions et les contextes régionaux, où la plupart des organisations de la société civile exercent leurs fonctions. Parmi les domaines d'intérêt spécifiques pour le FMMD 2016, les tables rondes du gouvernement et les références pour cette session réduisent les coûts de la migration pour les migrants et répondent aux besoins des migrants en situation de crise ; ainsi, les entrées de la société civile dans ces discussions seront un résultat important de cette session. Mais reconnaissant que les questions critiques varient selon les régions, nous invitons les participants à collaborer à des tables de discussion régionales, organisées pour identifier une ou deux questions de migration les plus critiques dans leur région nécessitant l'amélioration de la gouvernance. Plus précisément, les sessions auront pour but de :

1. Évaluer les questions prioritaires actuelles, par région, pour améliorer la gouvernance de la migration, si ces questions sont prises en compte dans le plan quinquennal en 8 points ou ont émergé plus récemment ;

2. Identifier le(s) niveau(x) auquel (auxquels) la gouvernance doit être améliorée, avec une attention particulière accordée aux
 - a. intersections possibles avec la gouvernance mondiale et la négociation du Pacte mondial ; et
 - b. si des améliorations sont nécessaires en droit ou dans la mise en œuvre (politiques et pratiques) de lois existantes (et s'il existe des normes internationales qui doivent être transposées en droit national) ;
3. Élaborer des recommandations de la société civile (et, si possible, des repères) pour les actions que la société civile et / ou les États, individuellement ou collectivement, peuvent prendre pour remédier à ces problèmes et défis pressants.

2. Développement inclusif dans l'Agenda 2030 des Nations Unies de la « Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants »

Depuis le Dialogue de haut niveau en 2013 sur la migration et le développement, les réponses apportées par les États aux défis posés par la migration en cours ou émergente n'ont souvent pas réussi à protéger les droits et le bien-être des migrants, ni même leur vie. Le Sommet du 19 septembre visait à répondre à cette situation. Par un Pacte mondial négocié sur une migration sécurisée, régulière et ordonnée, la [Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants](#) tente de tracer une voie plus efficace et cohérente de la gouvernance multilatérale de la migration, en harmonie avec l'engagement des États de 2015 dans l' **Agenda 2030** à « ne laisser personne derrière » et à « coopérer au niveau international, pour assurer une migration sécurisée, régulière et ordonnée impliquant le strict respect des droits de l'homme et le traitement humain des migrants indépendamment de leur statut migratoire, des réfugiés et des personnes déplacées » (paragraphe 29).

Dans la Déclaration de New York, les États « réaffirment et protègent pleinement les droits fondamentaux de tous les réfugiés et les migrants, indépendamment de leur statut ; tous sont titulaires de droits. La réponse des [États] manifesterà le strict respect du droit international et du droit international des droits de l'Homme et, dans les cas où il est applicable, le droit international des réfugiés et le droit international humanitaire. » Mais ils ne précisent pas *comment* ils le feront.

La société civile a un rôle important à jouer pour permettre à cet engagement d'être efficacement mis en œuvre. Et comme nous le verrons ci-dessous, l'utilisation de pare-feu entre les mesures relatives à l'immigration, d'une part, et l'accès à la justice et aux services de base, d'autre part, est un mécanisme essentiel pour protéger les droits de tous les migrants.

De même, tandis que la Déclaration de New York sert de référence pour aborder les facteurs de migration (et non seulement les facteurs de migration forcée), la société civile joue un rôle pour assurer que cet engagement s'étoffe et que l'objectif général de **ODD 10**, visant à réduire les inégalités au sein des États et d'un pays à l'autre, représente ce qui informe les négociations et non pas simplement l'**Objectif 10.7**, pour « faciliter la migration et la mobilité ordonnée, sécurisée, régulière et responsable des personnes, y compris par la mise en œuvre de politiques de migration planifiées et bien gérées. » **10.6**, par exemple, vise à « assurer une représentation accrue et la voix » des pays en développement dans le processus décisionnel, au sein des institutions économiques et financières internationales à l'échelle mondiale, afin de rendre les institutions plus efficaces, crédibles, responsables et légitimes. »

En ce sens, le Programme d'action d'[Addis-Abeba](#) vise à soutenir les efforts nationaux de développement, engageant à poursuivre la cohérence des politiques et un environnement favorable pour le développement durable à tous les niveaux et par tous les acteurs, ainsi que relancer le partenariat mondial pour le développement durable » (**paragraphe 9**).

3. Recommandations existantes de la société civile

En 2013, la société civile mondiale a adopté un plan d'action quinquennal en 8 points comme calendrier pour le changement et la collaboration sur les migrations et le développement. Parmi les autres points d'action, le point 6 incitait à la « **redéfinition de l'interaction des mécanismes internationaux de protection des droits des migrants** [...] pour aligner de manière plus cohérente l'activité de protection des organismes, y compris l'OIT, l'OIM, le HCR, le HCDH et de l'ONUDC »

Consécutivement à ce point d'action et à une recommandation réalisée au cours des Journées de la société civile FMMD 2015 lançant un appel « **pour assurer la juste place de la société civile dans la gouvernance de la migration aux niveaux local, régional et mondial** », plus de 100 organisations ont signé, en septembre, une déclaration de la société civile qui appelait les gouvernements à **agir maintenant** et à donner suite à leurs engagements pris dans la Déclaration des Nations unies à New York pour les réfugiés et les migrants. Parmi 7 appels à l'action, le présent appel a été inclus : « Engagez-vous en faveur de l'élaboration d'un Pacte mondial sur la migration sécurisée, ordonnée et régulière, fondée sur le droit international relatif aux droits de l'Homme et les normes internationales du travail, afin de **renforcer les droits fondés sur la gouvernance mondiale des migrations**. Les états devraient financer et établir un **mécanisme de consultation avec les organisations de la société civile**, comprenant les migrants et les réfugiés, directement impliqués dans le processus à partir de maintenant et jusqu'à la création d'un pacte. »

D'autres recommandations de la société civile concertées qui prennent en considération des éléments spécifiques de la gouvernance de la migration sont les suivantes :

1. **Cesser la détention des migrants** (les enfants, les femmes enceintes et les familles de toute urgence) à des fins d'évaluation de l'état de la migration et de la mise en œuvre des alternatives à la détention ; reconnaître que les normes internationales prévoient clairement que **la détention ne représente jamais l'intérêt supérieur de l'enfant** ;
2. **Garantir des pare-feu** entre les autorités de contrôle de l'immigration, d'une part, et d'autres organismes gouvernementaux et de services, d'autre part, **permettant l'accès de tous les migrants aux services sociaux et au système de justice pénale** pour signaler les crimes commis contre eux, sans crainte d'être arrêtés ou expulsés ;
3. **Respecter les droits de tous les migrants, indépendamment de leur statut**, au travail et en dehors du travail ; donner accès aux services de santé, dont les services de santé reproductive pour les femmes, au logement et à l'éducation pour les enfants ;
4. **Améliorer la transparence, la responsabilité et les normes adéquates** dans les accords de main-d'œuvre, de préférence en impliquant les partenaires de l'OIT et du dialogue social ;
5. **Réformer les programmes de migration temporaire et circulaire** pour permettre aux travailleurs d'exercer pleinement leurs droits, dont le droit d'organiser et de négocier collectivement, d'utiliser la portabilité des visas pour changer d'employeur et accéder à la justice en vue d'obtenir une protection contre des représailles

4. Initiatives et mesures prises au cours des années passées par la société civile pour faire avancer la coopération multilatérale et la gouvernance de la migration et du développement

Au cours des dernières années, un certain nombre d'initiatives et d'actions prometteuses ont été entreprises par la société civile. Quelques-unes sont présentées ici. D'autres seront ajoutées à cette liste pendant les séances :

- Les organisations de la société civile, avec l'appui de nombreux États, ont demandé l'inclusion dans la Déclaration de New York d'un engagement à mettre fin à la détention des enfants et la reconnaissance du fait que la détention n'a jamais exprimé l'intérêt supérieur de l'enfant. La campagne pour mettre fin à la détention des enfants se poursuit, avec la pression croissante exercée sur les États qui refusent de s'engager à mettre fin à la pratique.
- Dans l'UE, la directive relative aux victimes de la criminalité (2012/29/UE) accorde l'égalité des droits et la protection à toutes les victimes d'actes criminels, indépendamment de leur statut de résident, et constitue donc un cadre essentiel pour soutenir les victimes sans papiers à obtenir une protection, l'accès aux services et la justice. PICUM a développé une campagne et des outils pour aider les organisations de la société civile et les autorités locales à s'assurer de la transposition de la directive européenne dans le droit national des États membres et à s'assurer de la bonne connaissance et de la formation des autorités locales pour recourir aux dispositions de façon adéquate.
- Les organisations de la société civile, en particulier en Asie, ont joué un rôle déterminant dans le travail avec l'OIT, l'OIM et les gouvernements sur la réforme du recrutement de la main-d'œuvre. L'OIT vient de publier ses lignes directrices équitables de recrutement, lesquelles peuvent fournir une ressource importante pour la société civile et en particulier pour les organisations de migrants, afin d'informer les migrants, ainsi que d'inciter les agences gouvernementales compétentes dans les pays d'origine et de destination.

5. Questions d'orientation pour les débats en séance

1) *Recommandations pour des changements de politiques et de pratiques*

Ce qui doit être modifié pour améliorer la gouvernance fondée sur les droits menant au respect des droits des migrants, à l'accès à la justice, à la sécurité et à la capacité de mener une vie décente ? Des améliorations sont-elles nécessaires en droit ou dans la mise en œuvre (politiques et pratiques) des lois en vigueur ?

Et, le cas échéant, quels repères seraient efficaces pour mesurer les progrès que ces changements mettent en œuvre ?

2) *Acteurs du succès*

Dans votre région, qui sont les principaux acteurs et quels sont les enjeux prioritaires actuels pour améliorer la gouvernance de la migration ? (*Il peut s'agir de domaines d'action reflétés dans le plan quinquennal à 8 points ou de questions qui ont émergé plus récemment*).

3) *Actions et stratégies*

Quelles mesures la société civile devrait-elle prendre pour promouvoir les recommandations effectuées ? Où et comment, par quels processus, à quels niveaux la société civile devrait-elle intervenir plus efficacement pour améliorer le respect des droits des migrants, l'accès à la justice, la sécurité et la capacité de mener une vie décente ?

4) *Le Pacte mondial pour des migrations sécurisées, ordonnées et régulières*

Comment un Pacte mondial sur la migration aide à « améliorer la gouvernance mondiale des migrations » ; quels éléments essentiels concernent le Pacte mondial ?