



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.



Grande Assemblée nationale de Türkiye

Les parlements et les pactes mondiaux sur les migrations et les réfugiés : jeter les bases d'une coopération internationale plus solide et d'une mise en œuvre renforcée à l'échelle nationale

Conférence parlementaire mondiale organisée conjointement par l'Union interparlementaire et la Grande Assemblée nationale de Türkiye

20 et 21 juin 2022, İstanbul (Türkiye)

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR DE LA CONFÉRENCE

M. Joseph Osei-Owusu

Premier Vice-Président du Parlement du Ghana

Introduction

La conférence *Les parlements et les pactes mondiaux sur les migrations et les réfugiés : jeter les bases d'une coopération internationale plus solide et d'une mise en œuvre renforcée à l'échelle nationale*, qui s'est tenue les 20 et 21 juin 2022 à İstanbul, en Türkiye, a été organisée conjointement par l'UIP et la Grande Assemblée nationale de Türkiye. Il s'agissait en fait de la première conférence parlementaire mondiale portant sur les réfugiés et les migrations forcées.

La conférence a réuni 288 participants, notamment des parlementaires de 46 pays et des représentants d'organisations internationales et d'autres institutions d'Afrique, d'Asie, d'Europe, d'Eurasie, du Moyen-Orient, ainsi que d'Amérique du Nord et du Sud. Parmi les participants, on dénombrait 16 présidents et vice-présidents, et des parlementaires de haut rang.

Le Président de la République de Türkiye, M. Recep Tayyip Erdoğan, a officiellement ouvert la conférence dans un discours prononcé par visioconférence. Le Président de l'UIP, M. Duarte Pacheco, et le Président de la Grande Assemblée nationale de Türkiye, M. Mustafa Şentop, ont également prononcé des allocutions d'ouverture inspirantes dans lesquelles ils ont abordé des questions de fond.

Si la conférence portait sur les migrations internationales de manière générale, elle ciblait plus particulièrement les réfugiés et les mesures prises pour faire face aux migrations forcées. Les thèmes suivants ont été abordés dans le cadre des six séances officielles : les normes de gouvernance des migrations internationales, les pactes mondiaux et les grandes orientations au niveau mondial, les solutions durables et les causes profondes des migrations forcées, la migration irrégulière, notamment la gestion des frontières et la lutte contre le crime transnational, l'expérience de la Türkiye en tant que pays accueillant le plus grand nombre de réfugiés dans le monde, ainsi que la dignité humaine et l'inclusion et la cohésion sociales des réfugiés et des migrants.

Les orateurs principaux suivants ont ouvert les séances : Mme Sahiba Garafova, Présidente de l'Assemblée nationale de l'Azerbaïdjan ; M. Herimanana Razafimahefa, Président du Sénat de Madagascar ; Mme Márta Mátrai, Vice-Présidente de l'Assemblée nationale de Hongrie ; M. Ahmed Al-Safadi, Vice-Président de la Chambre des représentants de la Jordanie ; M. İsmail Çatakli, Vice-Ministre de l'intérieur de la Türkiye et Mme Olga Sánchez Cordero, Présidente du Sénat du Mexique. Les personnes suivantes ont animé les débats : Mme Silvia Monica Dinică, Sénatrice du Parlement roumain ; M. Patrick Taran, Président de Global Migration Policy Associates ; Mme Guoda Burokiene, membre du Seimas de Lituanie ; Mme Lucie Milebou-Aubusson,

Présidente du Sénat du Gabon ; Mme Ravza Kavakçı Kan, membre de la Grande Assemblée nationale de Türkiye et Mme Farida Haddouche Ilimi, membre de l'Assemblée populaire nationale d'Algérie. Les séances interactives ont d'abord exploité les informations recueillies au cours des entretiens avec les parlements, les organisations internationales, les universitaires et les experts parlementaires, avant de laisser la place à plus d'une dizaine de délégués parlementaires qui, dans le cadre de chaque séance, ont fait entendre leur voix et partagé leur avis et leur expérience. Les délégués des parlements nationaux ont donc tous été en mesure de contribuer au débat.

Aperçu du contexte

La conférence s'est déroulée dans le contexte des migrations internationales caractérisé par l'augmentation récente des déplacements forcés de population aussi bien à l'intérieur des pays qu'à l'international comme les réfugiés et les demandeurs d'asile. Les orateurs ont noté que, conformément aux estimations des Nations Unies, il y avait environ 280 millions de migrants internationaux dans le monde (personnes résidant pendant une période d'un an ou plus dans un pays autre que le pays dans lequel elles sont nées ou dont elles possèdent la citoyenneté). La grande majorité sont des travailleurs migrants, toutes compétences et tous niveaux d'éducation confondus, et les membres de leurs familles.

Les estimations du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) montrent qu'à la fin de l'année 2021, il y avait 27,1 millions de réfugiés et 4,6 millions de demandeurs d'asile, ce qui représente une hausse considérable par rapport aux années précédentes. Par ailleurs, selon les estimations, il y avait également 53,2 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. La question des personnes apatrides a aussi été évoquée.

Au cours de ces deux journées de débats intenses, de nombreux problèmes ont été mis en avant, tels que le rôle et l'importance des migrations internationales pour la viabilité économique des pays et des communautés économiques régionales. Les migrants et les réfugiés contribuent à la croissance et à la viabilité économiques de leur pays de résidence et de leur lieu de refuge grâce à leurs compétences et à leur travail, ainsi qu'à celles de leur pays d'origine en raison des fonds qu'ils y transfèrent et qui représentent une ressource économique importante pour bon nombre de ces pays.

Tout au long de la conférence, l'accent a été mis sur l'inquiétude que suscitent les gigantesques défis que rencontrent les nombreux pays qui accueillent des réfugiés, des demandeurs d'asile, des personnes victimes de déplacement forcé et des personnes évacuées des pays voisins pour cause de guerre.

Les parlementaires d'un grand nombre de pays ont fait remarquer que les pays possédant le moins de ressources accueillent le plus grand nombre de réfugiés et qu'ils fournissaient néanmoins à ces derniers une protection et une assistance bien plus généreuses que celles des pays développés.

Le partage juste et équitable des responsabilités et le renforcement de la coopération internationale sont clairement apparus comme les messages fondamentaux. De nombreux participants ont insisté sur le fait qu'on s'attend vraisemblablement à ce que les pays occidentaux développés, notamment en Europe, partagent les responsabilités de manière équitable pour ce qui est de la protection des réfugiés et de l'aide fournie aux pays accueillant une grande population de réfugiés et de personnes déplacées. Il a aussi été constaté avec préoccupation que les pays qui fournissaient des armes dans les situations de conflit et/ou qui s'engageaient dans des interventions militaires avaient la responsabilité primordiale d'engager un dialogue et des négociations en faveur de la paix et de venir en aide aux victimes de ces conflits.

Les parlementaires, tout autant que les experts et les universitaires, ont exprimé de vives inquiétudes à propos de la montée de la xénophobie, de l'intolérance, de l'exclusion et de la violence dirigée contre les réfugiés et les migrants dans de nombreux pays. Les participants ont exhorté à ce que les parlements et les gouvernements fassent de la lutte contre le racisme et la xénophobie une priorité immédiate et qu'elle se voit accorder l'attention du public à l'échelle internationale.

Tout au long de la conférence, les participants ont rappelé l'urgence d'un engagement et d'une action parlementaires, notamment la nécessité d'une gouvernance guidée par l'État de droit, ainsi que les responsabilités, les fonctions et le rôle essentiels des organes législatifs du gouvernement à cet égard. Les participants ont insisté sur la nécessité pour les parlements de s'engager et d'agir afin de ratifier et d'incorporer les conventions et les directives internationales dans le droit interne, d'élaborer et de promulguer des cadres législatifs nationaux sur la gouvernance et la réglementation des migrations sous tous leurs aspects, y compris

les droits de l'homme et les droits du travail, de protéger les migrants et les réfugiés et, en tant que représentants directement élus du peuple de leur pays, de guider le pouvoir exécutif, de surveiller l'administration et les autres parties prenantes, et de leur demander des comptes.

Il a notamment été fait allusion au rôle qui incombe aux parlements d'exhorter au dialogue et à la coopération sur le plan international et à la participation directe des parlementaires eux-mêmes au dialogue international. L'importance de définir des orientations internationales pour les parlementaires a été soulignée. Ces orientations sont fournies par l'UIP et figurent dans les résolutions parlementaires régionales, les conférences, les directives et les guides pratiques.

I. Gouvernance en matière de migrations : normes internationales, pactes mondiaux et impératifs parlementaires

Les participants ont rappelé que les bases en matière de gouvernance et de réglementation des migrations, ainsi que de protection et d'assistance des réfugiés au niveau national étaient les suivantes : les conventions internationales relatives aux droits de l'homme, les normes internationales du travail, la Convention de 1951 du HCR relative au statut de réfugié et son Protocole de 1967 et les autres instruments régionaux pertinents. La plupart des pays des parlements participants ont ratifié bon nombre de ces instruments, les principales conventions relatives aux droits de l'homme étant largement ratifiées dans toutes les régions. Tous les États sont liés par les conventions fondamentales de l'OIT et 150 États ont ratifié soit la Convention de 1951 relative au statut de réfugié soit son Protocole de 1967, soit les deux.

Près de 100 pays ont ratifié les conventions relatives à la gouvernance migratoire et aux migrations pour le travail/les travailleurs migrants. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille compte 14 signataires et a été ratifiée par 56 États. Elle a été largement ratifiée en Afrique centrale, en Afrique de l'Ouest et au Maghreb, en Amérique centrale et en Amérique du Sud et dans la région des Caraïbes et a été ratifiée par plusieurs pays au Moyen-Orient.

Le Pacte mondial sur les réfugiés (PMR) et le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (PMM) sont des instruments qui fournissent à tous les pays des orientations essentielles pour renforcer la mise en œuvre des principes et des normes contenus dans les conventions internationales pertinentes. Les pactes illustrent le succès du multilatéralisme et de la coopération internationale.

Cependant, les experts et les participants parlementaires ont noté que, si des progrès avaient été constatés dans les processus d'examen récents en ce qui concerne la mise en œuvre des pactes respectifs, il restait encore beaucoup à faire pour concrétiser la vision et les résultats anticipés dans les pactes.

Les participants ont regretté que le contexte dans lequel s'inscrit la mise en œuvre des pactes se soit grandement détérioré depuis leur adoption. À cet égard, il faut notamment citer les restrictions imposées de manière quasi-universelle dès le déclenchement de la pandémie de COVID-19 en ce qui concerne les voyages, la mobilité et les migrations au niveau mondial, la hausse manifeste de la xénophobie et le renforcement de la tendance à désigner les étrangers, les migrants et les réfugiés comme boucs émissaires pour endosser la responsabilité de la propagation de la pandémie, ainsi que le ralentissement économique qui a entraîné une augmentation du chômage et une contraction de l'activité économique, réduisant à son tour les moyens financiers dont disposent les gouvernements et les autres acteurs pour répondre aux besoins des réfugiés et des migrants. Néanmoins, certains pays ont pris des mesures afin d'inclure les migrants et les réfugiés dans l'action qu'ils mènent pour lutter contre la COVID-19, comme la prolongation des permis, la réglementation des statuts d'immigration, la suspension des expulsions forcées et la recherche de mesures de substitution à la détention.

L'accent a été mis sur le Programme de développement durable en tant qu'ensemble essentiel et fondamental de normes et d'orientations abordant la migration sous tous ses aspects, et en particulier les causes premières et déterminantes des migrations forcées. En définitive, l'aide au développement créerait les conditions propices pour que les populations puissent demeurer sur place, vivre en sécurité et dans la dignité, jouir de leur bien être grâce à un travail décent et migrer par choix plutôt que par nécessité, comme c'est le cas pour beaucoup de personnes aujourd'hui.

Les participants ont déclaré de façon unanime que les parlements devaient rester aux commandes pour : incorporer les instruments internationaux dans le droit interne, formuler des politiques de concert avec l'exécutif,

réexaminer et revoir la législation nationale en conformité avec les normes internationales, et superviser l'action des gouvernements ainsi que la mise en œuvre des normes internationales et des pactes mondiaux.

II. S'attaquer aux causes premières et déterminantes responsables des migrations forcées dans les pays d'origine

La conférence a abordé les causes premières et déterminantes responsables des migrations forcées, constatant qu'il s'agissait d'éléments importants du programme du PMR. Néanmoins, les parlementaires ont souligné que la réalisation des cibles et des Objectifs de développement durables (ODD) serait le meilleur moyen de résoudre et donc de prévenir les causes premières des déplacements forcés des populations.

Au cours de la conférence, les parlementaires de la plupart des pays ont partagé leur expérience et leur avis sur les facteurs à l'origine des migrations. Les principaux facteurs recensés dans le débat furent les suivants :

- l'absence de travail décent et de moyens de survie en conformité avec les normes locales ;
- la dégradation de l'environnement, à la fois d'origine anthropique et naturelle ;
- les conséquences du réchauffement climatique, en particulier l'augmentation du niveau de la mer qui menace l'existence même des pays insulaires, des régions côtières et des basses-terres dans de nombreux pays.

Les participants étaient notamment préoccupés par les déplacements forcés actuels et récents engendrés par les guerres civiles dans de nombreux pays, les interventions militaires externes, les conflits inter-ethniques à l'intérieur des pays et entre eux et les autres situations dans lesquelles se produisent des violations massives des droits humains.

Les délégués ont recensé plusieurs rôles clés à endosser et actions à mener pour les parlements : maintenir la paix, faciliter les négociations et y participer, agir afin de prévenir, d'empêcher et de mettre fin aux conflits inter-ethniques, y compris contre les étrangers, les migrants et les réfugiés, promouvoir la création d'emplois enrichissants, participer à l'intégration régionale pour le développement économique, qui concerne un grand nombre de pays représentés, accélérer l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques et agir en faveur de la mise en œuvre de tous les éléments du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

III. Mobilité et migrations induites par la demande

À divers stades des débats qui se sont tenus dans le cadre de la conférence, le besoin objectif d'attirer des migrants pour des raisons économiques et démographiques dans un nombre croissant de pays a été reconnu comme l'un des principaux facteurs des migrations internationales aujourd'hui, de même que le fait que le PMM renferme de nombreux éléments d'orientation pour la gouvernance.

La conférence a reconnu les besoins et la demande en termes d'immigration émanant des pays de toutes les régions du monde pour notamment maintenir la viabilité et la compétitivité économiques, compenser le vieillissement et le déclin de la main-d'œuvre, recruter des travailleurs possédant les compétences pour s'adapter à l'évolution rapide des technologies (pour laquelle les travailleurs nationaux ne sont pas formés) et aux différents sites où le travail est réalisé et dans lesquels se trouvent les chaînes d'approvisionnement.

Si la conférence ne s'est pas appesantie sur la question des migrations régulières, les délégués ont rappelé qu'il restait encore beaucoup à faire pour ouvrir ou élargir ce que le PMR qualifie de filières régulières, développer des systèmes d'immigration, élargir et mettre en œuvre les systèmes existants de libre circulation dans les communautés économiques régionales des États et pour élargir les accords multilatéraux et bilatéraux en matière de compétences et de mobilité des travailleurs, y compris les accords bilatéraux en matière d'emploi tout en veillant à ce qu'ils incorporent et défendent les normes internationales relatives aux droits de l'homme et au travail.

IV. Le partage des responsabilités et la gestion des frontières/délimitations

Le partage des responsabilités et la gestion des frontières/délimitations sont des thèmes qui ont fait l'objet d'amples débats pendant la conférence. Ils ont été associés aux questions des normes internationales contraignantes, de la coopération internationale et des directives détaillées dans le PMR et le PMM.

Les délégués ont systématiquement rappelé que les réfugiés étaient un sujet de préoccupation mondial et une responsabilité partagée entre tous les pays. Les participants ont évoqué un certain nombre de questions méritant une attention particulière, notamment :

- l'aide humanitaire aux victimes de la guerre, les violations des droits et l'absence d'options pour mener une vie décente, en tous lieux et toutes circonstances ;
- la possibilité de s'établir dans les pays d'asile ou les lieux de refuge, qui doit constituer une priorité ;
- l'élargissement des possibilités et des offres pour se réinstaller ailleurs, notamment en partageant la responsabilité avec les pays les plus concernés par l'exode des réfugiés ;
- le soutien aux réfugiés dans le choix qu'ils font de rester le plus près possible de leur pays natal, de revenir quand les circonstances le permettent, de s'établir sur place ou de se réinstaller là où ils ont la possibilité de trouver du travail et de mener une vie décente ;
- le respect du droit à trouver refuge ;
- la suppression des expulsions collectives de migrants et de réfugiés.

Dans son ensemble, la conférence a insisté sur le fait que pour faire face aux dites inquiétudes en matière de partage des responsabilités, les pays les plus concernés devaient pouvoir bénéficier d'une aide internationale adéquate afin de pouvoir accueillir un nombre important de réfugiés et de proposer des solutions viables.

Les délégués ont souligné que les pays qui fournissaient des armes et/ou qui intervenaient dans les conflits avaient la responsabilité particulière de cesser d'alimenter les conflits, de participer et/ou d'appuyer des solutions pacifiques négociées et de venir en aide aux victimes de ces conflits.

Certains participants se sont dit particulièrement préoccupés par la gestion des frontières et la prévention de la traite et du trafic illicite. Un appel vibrant a été lancé en vue de renforcer la coopération internationale afin de faire respecter les lois et notamment de prendre des mesures de prévention et de protection, ainsi que de traduire en justice les responsables dans la lutte contre la traite des êtres humains et le crime organisé, ce dernier étant souvent à l'origine de la traite.

On a également fait observer que le meilleur moyen de prévenir la traite et le trafic illicite était de fournir des options pour une mobilité régulière afin de réduire le "marché" des services proposés pour franchir les frontières dont le passage est restreint et accéder au marché du travail, ainsi que pour une protection universelle, et qu'il fallait également veiller au respect des droits de l'homme et des droits sur le lieu de travail. Cela permettrait de dissuader les responsables d'attirer les migrants qui sont davantage susceptibles d'être exploités lorsqu'ils n'ont pas de papiers ou qu'ils se retrouvent en situation irrégulière.

Les mesures facilitant la mobilité dans les espaces régionaux tels que l'Union européenne (UE), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et les autres communautés économiques régionales, ainsi que les accords de la Türkiye visant à faciliter la mobilité avec les pays voisins dans lesquels vit une population turque ont également été mises en exergue comme approches réussies.

Les participants ont convenu que toutes les stratégies ci-dessus devaient être menées de front, car il n'existe pas de solution miracle.

V. L'expérience de la Türkiye

L'une des séances de la conférence portait sur la vaste expérience de la Türkiye et les nombreuses mesures prises par le Gouvernement turc et les autres parties prenantes pour accueillir, aider et dans de nombreux cas faciliter l'intégration des réfugiés en matière d'emploi et dans la société locale. L'expérience de la Türkiye a également été mise en avant, car elle devient de plus en plus un pays de destination pour les migrants en recherche d'un emploi.

VI. Inclusion, développement économique et cohésion sociale

L'inclusion des réfugiés et des migrants dans leurs villes et leurs pays de résidence, leur contribution au développement et au bien-être économique et social, et la cohésion sociale découlant de la bonne gouvernance, ont été soulignées par les délégués comme des préoccupations majeures dans le cadre du PMM et du PMR.

Il a été dit que les questions suivantes devaient être abordées :

- l'accès aux services, à la santé et à l'éducation ;
- l'attention particulière accordée aux enfants ;
- les approches envers toutes les femmes et les filles migrantes et réfugiées tenant compte des questions de genre ;
- l'intégration sur le marché de l'emploi et le travail décent ;
- l'évaluation des compétences, la reconnaissance des qualifications et la formation ;
- l'inclusion, la non-discrimination et l'égalité de traitement comme impératifs de la cohésion sociale ;
- les efforts spécifiques pour lutter contre la xénophobie et la violence à l'égard des migrants et des réfugiés.

VII. Conclusion

Une action prise de la propre initiative des parlements en matière de protection et d'aide aux réfugiés et une réglementation des migrations sont indispensables dans chaque pays. Cela comprend l'adoption et l'incorporation des normes dans le droit interne, des cadres législatifs nationaux pour les migrations, les droits de l'homme, la protection des réfugiés, la viabilité économique et la cohésion sociale, des actions collectives renforcées à l'échelle internationale, bilatérale et nationale, une coopération pour réglementer les migrations, les frontières et améliorer les filières régulières, ainsi qu'une plus grande liberté de circulation, en particulier au sein des communautés régionales de pays.

Il est actuellement urgent de renforcer le dialogue et la coopération parlementaires au niveau international afin d'aborder les causes des migrations forcées, de réglementer les migrations internationales, de continuer de mettre en œuvre les recommandations des pactes mondiaux et de réaliser le programme de développement durable.

Les participants ont conclu en adressant leurs chaleureux remerciements à la Türkiye pour son excellent accueil, ainsi qu'à la Grande Assemblée nationale de Türkiye et à l'UIP pour une organisation parfaite de la conférence. Des remerciements ont également été adressés aux interprètes qui ont facilité le dialogue entre les différentes langues de travail et au personnel de l'hôtel Hilton Istanbul Bomonti pour leur aide très appréciable.