



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

138^{ème} ASSEMBLEE DE L'UIP ET REUNIONS CONNEXES

Genève, 24 - 28.03.2018

Déclaration sur le thème *Renforcer le régime mondial applicable aux migrants et aux réfugiés : le besoin de solutions politiques fondées sur des données probantes*

*que la 138^{ème} Assemblée de l'UIP a fait sienne
(Genève, 28 mars 2018)*

A l'issue d'un débat d'une semaine sur le renforcement du régime mondial applicable aux migrants et aux réfugiés, et en nous appuyant sur les réponses à l'enquête (en annexe), les résultats de l'Audition parlementaire annuelle aux Nations Unies 2018 intitulée *Vers un pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières : la perspective parlementaire*, et les enseignements tirés du débat interactif avec les dirigeants de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), nous, parlementaires du monde entier, publions la déclaration suivante.

Les migrations font partie de la civilisation humaine et de l'interaction entre les hommes depuis la nuit des temps. Bien gérées, elles contribuent au bien-être humain et à la richesse collective. Qui plus est, elles élargissent les connaissances et renforcent les liens de solidarité humaine.

De même, les réfugiés fuient les persécutions et les conflits depuis que ceux-ci existent. Lorsqu'ils fuient, ceux qui leur fournissent protection et assistance contribuent à la cause de l'humanité et doivent être soutenus dans leurs efforts par la communauté internationale.

Au-delà des différences nationales, les gens aspirent partout aux mêmes choses : une vie décente, une bonne santé et un enseignement de qualité, un environnement sûr, des institutions démocratiques fortes et, par-dessus tout, la paix.

Pourtant, le régime mondial actuellement applicable aux migrants n'exploite pas toujours les avantages potentiels des migrations, et le régime international pour les réfugiés n'atténue pas suffisamment les pressions qui pèsent sur ceux qui accueillent un grand nombre de réfugiés. Trop souvent, les deux régimes ne parviennent pas à protéger un nombre croissant de migrants et de réfugiés contre la discrimination, l'exploitation ou d'autres types d'abus. Les coûts humains et économiques de cet échec sont énormes et vont à l'encontre de notre vision commune d'un monde prospère, durable et pacifique.

Aujourd'hui, une grande partie de la politique en matière de réfugiés et de migrations s'effectue de manière ad hoc : les pays élaborent leurs propres solutions à une multitude de problèmes communs. Nous avons besoin d'un système mieux coordonné qui rassemble les pays autour de solutions pratiques qui fonctionnent pour tous. Comme il s'agit de l'une des questions les plus importantes auxquelles nos pays sont confrontés, nous saluons sans réserve l'initiative des Nations Unies visant à forger deux pactes mondiaux – l'un pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, et l'autre sur les réfugiés – que les gouvernements adopteront officiellement plus tard cette année.

Tout en reconnaissant les distinctions juridiques de taille entre les *migrants* et les *réfugiés*, nous constatons de nombreux points communs entre ces deux grands groupes en matière de besoin de services de base et de crainte de discrimination ou de persécution illégale. Nous affirmons que toutes les personnes en déplacement – migrants volontaires et involontaires, réguliers et irréguliers, migrants économiques, personnes déplacées et réfugiés, quelles que soient leurs motivations individuelles pour se rendre dans d'autres pays – ont le droit de jouir pleinement de leurs droits de l'homme, conformément aux traités et pactes internationaux pertinents. Nous ne devons pas tolérer la discrimination à l'encontre des migrants ou des réfugiés fondée sur la culture, le sexe, la race, l'origine ethnique, la religion ou toute autre différence. Nous devons soutenir une protection renforcée pour les migrants et les réfugiés les plus vulnérables, à commencer par les femmes, les enfants et les personnes handicapées.

Le défi auquel nous faisons face, en tant que décideurs et leaders d'opinion, et en tant que représentants du peuple, est de concilier nos intérêts nationaux à court terme avec la vision du monde à long terme qui cherche à recueillir les fruits de la mobilité humaine d'une manière ordonnée. Nous croyons fermement que les politiques migratoires et le débat public sur les migrants et les réfugiés doivent être plus équilibrés et fondés sur des données empiriques concrètes permettant de voir ce qui fonctionne ou pas. Nous reconnaissons que la diversité rend nos pays plus forts et non plus faibles. Nous condamnons la tendance inquiétante qui consiste à tenir les étrangers pour responsables des problèmes locaux qui n'ont rien à voir avec ces nouveaux venus. Nous affirmons notre devoir, en tant que garants du bien commun, d'éviter à tout prix d'attiser les flammes de la xénophobie et du racisme par l'usage d'un langage inapproprié.

Plus important encore, il est de notre responsabilité de nous attaquer résolument aux causes profondes des situations qui génèrent des réfugiés, notamment les persécutions et les conflits armés, et aux moteurs des migrations, qu'ils soient économiques, sociaux ou environnementaux. Ainsi, le droit de partir et le droit de rester dans son pays d'origine seront corroborés. Dans un monde d'inégalités extrêmes en matière de revenus et de richesses, de changements climatiques et d'affaiblissement des institutions démocratiques, le sentiment d'insécurité profonde que ressentent un nombre croissant de personnes est à la fois une raison pour laquelle les gens se déplacent et une cause première du rejet des migrants et des réfugiés dans de nombreux pays. La réponse doit être globale et doit chercher à favoriser le bien-être et la prospérité de tous les peuples, citoyens et non-citoyens, partout dans le monde.

Nous réitérons notre engagement à mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030 approuvé par les Nations Unies ainsi que les Objectifs de développement durable (ODD) qui y sont associés. Les ODD représentent une feuille de route claire pour une prospérité inclusive et durable pour tous. En fournissant à tous les pays les moyens économiques et institutionnels nécessaires, et en renforçant les fondements de la paix entre les pays et à l'intérieur des pays, les ODD les aideront à s'attaquer aux causes profondes des mouvements de réfugiés et à atteindre un meilleur équilibre entre les avantages et les coûts des migrations, tels que les bénéfices liés aux transferts de fonds et les coûts de l'exode des cerveaux vers les pays en développement. La mise en œuvre des ODD favorisera également un partage plus équitable de la responsabilité de tous les pays à l'égard des migrants et des réfugiés.

Toutes ces mesures permettront que la migration soit un choix plutôt qu'une nécessité. Elles permettront en outre de maîtriser dans une large mesure la déstabilisation que peuvent engendrer des mouvements importants et imprévisibles de personnes et liée à des bouleversements touchant l'ensemble de la société. Nous reconnaissons néanmoins que l'intégration des migrants et des réfugiés n'est pas une évidence ; c'est un processus qui demande du temps et des efforts. Contrairement aux biens et aux capitaux qui peuvent traverser rapidement les frontières, les hommes ont des liens affectifs et des besoins personnels. Nous devons tenir compte de cette réalité tant de la perspective des communautés d'accueil que de celle des migrants et des réfugiés eux-mêmes, en adoptant des politiques de cohésion sociale proactives. Cela dit, nous constatons que dans l'ensemble, l'intégration est possible et fonctionne dans la majorité de nos pays.

Comme les statistiques le montrent clairement, la proportion de migrants et de réfugiés ayant menacé la sécurité nationale d'un pays est infime. Aussi, et cela est d'une importance capitale pour nous tous, nous nous engageons à briser les idées fausses qui circulent dans les médias et au sein de l'opinion publique selon lesquelles les migrants et les réfugiés représentent un risque

accru pour notre sécurité. Cela dit, nous nous engageons également à veiller à ce que les contrôles aux frontières et les procédures d'admission soient conçus pour détecter et bloquer les éventuels terroristes et membres du crime organisé.

Nous reconnaissons que dresser des obstacles artificiels à la migration des personnes engendrera des souffrances humaines et des tensions sociales inutiles. Pour répondre à la progression des migrations irrégulières, il faudra créer davantage de possibilités pour que les migrants puissent travailler et vivre dans les pays de destination et le bénéfice soit mutuel. Les migrants ne cherchent pas tous à s'établir de manière permanente dans les pays de destination. Nombre d'entre eux peuvent être accueillis dans un cadre temporaire et selon des modalités qui faciliteront leur retour dans leur pays d'origine. De leur côté, les pays d'origine doivent déployer davantage de moyens pour permettre à leurs citoyens de revenir.

Les pactes mondiaux

Le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, et le pacte mondial sur les réfugiés doivent se renforcer mutuellement afin de créer un cadre pratique global qui permettra de gérer plus efficacement tous les types de mobilité humaine aux niveaux national, régional et mondial. Ils doivent intégrer le principe clé de la responsabilité partagée entre les pays d'origine et de destination ainsi qu'entre les pays et la communauté internationale.

Pour être efficaces, ces pactes doivent d'abord formuler une définition claire de la notion de migrant, distincte de celle de réfugié, ce qui sera particulièrement utile pour faire en sorte que les politiques ciblent les flux mixtes, les nouvelles catégories de personnes qui se déplacent, telles que celles fuyant les conséquences des changements climatiques, ou les personnes déplacées, dont le statut de migrant ou de réfugié n'est pas toujours facile à déterminer. Les pactes doivent renforcer tous les traités et conventions pertinents relatifs aux droits de l'homme, notamment la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

En outre, ces pactes doivent établir des mécanismes d'examen solides qui permettront d'obliger les gouvernements à rendre compte de leurs engagements. Le rôle des parlements en tant qu'acteurs clés, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre des deux pactes, doit être spécifiquement reconnu dans le texte. En ce qui concerne le statut juridique des pactes, notre étude montre que la possibilité de mettre en place un régime juridiquement contraignant ne devrait pas être complètement écartée.

Au cours du débat, un appui marqué s'est dégagé en faveur de l'introduction des points ci-après dans les deux pactes :

- Il faut que des données plus nombreuses et de meilleure qualité soient générées et échangées à tous les niveaux, tant à l'échelon national que mondial, de manière à irriguer le débat public comme les politiques nationales.
- Il faut encourager les partenariats avec les autorités locales, les organisations de la société civile et les entreprises privées qui sont en première ligne pour faire face aux flux de migrants et de réfugiés.
- Il est nécessaire de veiller à ce que toutes les naissances d'enfants de migrants et de réfugiés soient enregistrées pour garantir la protection de leurs droits.
- Il convient d'établir un cadre de pratique internationale à l'intention des pays qui se trouvent confrontés au problème des migrants vulnérables, en particulier des enfants non accompagnés.
- Il faut mettre un terme à la traite des êtres humains en resserrant la coopération bilatérale et multilatérale et en renforçant l'application des lois en vigueur.
- Les politiques de sécurité nationale ne devraient pas cibler spécifiquement les migrants et les réfugiés mais devraient adopter une approche globale permettant de repérer et de poursuivre les éléments criminels des sociétés dans leur ensemble.

- Des services publics de type santé, éducation, logement et aide alimentaire doivent être fournis à tous les réfugiés et tous les migrants, ainsi que des mécanismes qui les préservent des interventions des forces de l'ordre lorsqu'ils bénéficient desdits services.
- Les discours de haine doivent être sanctionnés et les crimes haineux clairement définis par la loi ; les forces de l'ordre et les services sociaux doivent être équipés des outils nécessaires pour lutter contre ces crimes et les punir.

La communauté internationale doit apporter un soutien accru aux pays qui se trouvent confrontés à de forts afflux de migrants et de réfugiés.

Migrants

S'agissant plus particulièrement des migrants, réguliers et irréguliers, nous souhaitons que le pacte mondial sur les migrations tienne compte des points ci-dessous :

- Il faut que les pays d'origine, de transit et de destination renforcent leur coopération pour faciliter le déplacement des travailleurs migrants, notamment en facilitant la délivrance d'attestations académiques et professionnelles, en permettant la portabilité des prestations sociales et en abaissant le coût des transferts de fonds.
- Les politiques sur les migrations et les lois luttant contre l'exploitation et les mauvais traitements doivent comprendre des dispositions spéciales pour protéger les groupes vulnérables (femmes, enfants et personnes handicapées notamment).
- Les politiques nationales relatives aux migrations doivent prendre en compte la perspective des migrants eux-mêmes et s'assurer qu'ils ne restent pas passifs mais qu'ils participent activement aux sociétés dans lesquelles ils vivent.
- L'établissement de quotas nationaux de travailleurs migrants peut être un moyen d'améliorer la prévisibilité des flux de migration, même s'il revient à chaque pays de décider s'il souhaite en établir ou non.
- En règle générale, le droit de participer au processus décisionnel dans le pays hôte ne devrait être accordé qu'aux migrants qui obtiennent la citoyenneté, même si la possibilité d'une participation est à envisager pour les résidents permanents.

Réfugiés

S'agissant du pacte mondial sur les réfugiés, nous saluons le Cadre d'action global pour les réfugiés et ses quatre piliers qui visent à soulager la charge des pays accueillant un grand nombre de réfugiés, à assurer une vie digne à tous les réfugiés, à faciliter la réinstallation dans un pays tiers et à préparer le retour des réfugiés dans leur pays d'origine quand les conditions le permettent.

Nous recommandons, en outre, que les mesures ci-dessous soient prises en compte dans le document final :

- Les personnes qui fuient un conflit doivent bénéficier d'une protection juridique en tant que réfugiés au titre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.
- Dans toute la mesure du possible, les pays doivent être incités à accorder une résidence permanente aux réfugiés de longue durée, mais aucun réfugié ne doit se voir refuser le droit de rentrer dans son pays.
- Les réfugiés doivent conserver le droit de se déplacer librement dans leur pays hôte en toutes circonstances.
- Le retour et la réinstallation des réfugiés doivent se faire avec leur consentement et doivent être soigneusement coordonnés entre pays hôte et pays d'origine ou pays tiers.
- Le retour des réfugiés dans leur pays d'origine ne peut se faire que si toutes les libertés fondamentales et la sécurité individuelle sont garanties.
- Il faudrait faire parvenir davantage de fonds dans les pays en développement qui accueillent la grande majorité des réfugiés pour financer leur logement dans ces pays hôtes.
- Il convient d'encourager tous les pays qui ne l'ont pas encore fait à adhérer à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et à son protocole de 1967.

Prochaines étapes

Tout comme les gouvernements et l'Organisation des Nations Unies (en particulier l'OIM et le HCR), les parlements auront un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre des pactes mondiaux.

En tant que parlementaires, il nous incombe de réclamer des comptes à nos gouvernements sur les engagements pris et de veiller à ce que lois et budgets soient conformes à ces engagements. A cette fin, nous encourageons la communauté internationale et l'UIP, notre organisation mondiale, à continuer à travailler en étroite coopération avec nos parlements, à renforcer nos capacités institutionnelles pour nous permettre d'élaborer de bonnes politiques relatives aux migrants et aux réfugiés et d'en contrôler efficacement l'application.

Enfin et surtout, nous nous engageons à promouvoir un débat sur les migrants et les réfugiés qui s'appuie sur les atouts, les rêves et les aspirations de chacun, en faisant abstraction des différences.

Là où il y a des murs, nous bâtirons des ponts ; nous chasserons la peur pour faire renaître l'espoir.

Enquête parlementaire sur les migrants et les réfugiés

Afin de garantir une contribution parlementaire la plus substantielle possible à la présente Déclaration, qui irait au-delà des déclarations officielles faites au cours du débat général de la 138^{ème} Assemblée, tous les parlementaires participants ont été invités à répondre à un questionnaire en ligne préparé en coopération avec la société de sondage First Contact, spécialisée dans les politiques publiques. Le questionnaire a également été soumis aux participants à l'Audition parlementaire aux Nations Unies 2018 (22-23 février 2018) et à la Réunion parlementaire organisée à l'occasion de la Commission de la condition de la femme (13 mars).

Deux cent trente-neuf (239) questionnaires remplis par des délégués représentant 84 pays ont été analysés. La proportion de répondants issus de partis au pouvoir et de l'opposition/indépendants était sensiblement identique. Soixante-quatre pour cent (64 %) étaient des hommes, 33 % des femmes et 3 % ont indiqué appartenir à un autre sexe ou n'ont pas souhaité donner cette information. Soixante-dix-neuf pour cent (79 %) des répondants estiment que leurs opinions concordent largement avec celles des membres de leur parti politique. La durée moyenne du mandat des parlementaires qui ont répondu à l'enquête était de 8,2 ans.

Les répondants ont décrit leur pays comme étant un pays d'origine (24 %), de transit (43 %), de destination (65 %) ou ne correspondant à aucun de ces qualificatifs (12 %), soit un total de 144 %, ce qui souligne les multiples rôles que chaque pays peut jouer dans le phénomène migratoire. L'enquête a révélé un niveau élevé de soutien en faveur d'un pacte mondial sur les migrations et d'un autre sur les réfugiés, 86 % des parlementaires interrogés ayant indiqué être favorables ou très favorables à de tels pactes. Le pourcentage de parlementaires interrogés ayant connaissance d'un tel projet de pacte est un peu moins élevé : 67 %.

Quatre-vingt-onze pour cent (91 %) des répondants estiment qu'une norme internationale devrait être établie pour traiter de la question des migrants vulnérables, notamment les femmes et les enfants. Quatre-vingt-quatorze pour cent (94 %) pensent que les pays devraient agir pour protéger les migrants contre l'exploitation et les violations des droits de l'homme. Dans les deux cas, les répondants favorables aux deux pactes mondiaux se sont prononcés en faveur de ces mesures.

Le soutien en faveur de tel ou tel pacte mondial allait de pair avec la connaissance des projets de pacte concernés : les répondants ayant déclaré être très bien informés ou plutôt informés étaient plus nombreux à apporter leur soutien à ces pactes que ceux qui n'en avaient jamais entendu parler. De même, les parlementaires interrogés ayant déclaré que le phénomène migratoire était perçu positivement dans leur pays étaient plus nombreux à soutenir l'élaboration d'un pacte mondial sur la question, même si seulement 45 % d'entre eux ont déclaré que le phénomène migratoire était perçu de manière très positive ou plutôt positive. Soixante-dix pour cent (70 %) des répondants étaient d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que leur pays avait besoin d'un débat plus équilibré et fondé sur des données à propos de la question migratoire.

Cinquante et un pour cent (51 %) des répondants estiment que tout pacte sur cette question devrait être juridiquement contraignant, tandis que 36 % pensent qu'il devrait être appliqué sur une base volontaire et 14 % se disent indécis sur ce point. Une minorité de répondants ont exprimé leur soutien à l'adoption d'un quota sur le nombre de migrants à accueillir, 15 % se disant tout à fait d'accord et 26 % d'accord.

Interrogés sur le moment à partir duquel les migrants devraient pouvoir participer aux prises de décisions politiques dans leur pays, les parlementaires interrogés ont répondu à 68 % lorsqu'ils deviennent citoyens, à 27 % quand ils obtiennent un statut permanent et à 5 % au moment de leur arrivée.

Dans l'ensemble, les résultats présentés ci-dessus montrent que, même si les parlementaires interrogés se disent largement favorables à un pacte mondial, une partie de ce soutien peut être conditionnée à la réalité sociale du pays d'accueil. On constate par ailleurs un soutien moindre à des mesures contraignantes pour les pays ou encore à des mesures qui permettraient aux migrants de participer à la vie politique sur un pied d'égalité avec les citoyens du pays d'accueil. Une étude plus approfondie pourrait mettre en évidence le fait que les opposants à un pacte mondial se sont dits indécis ou peu informés sur un tel pacte plutôt que de se déclarer contre ou ne pas s'intéresser à la question des migrations et dudit pacte. Sensibiliser les parlementaires par la formation continue permettra de faire avancer le débat.

Soixante-treize pour cent (73 %) des parlementaires interrogés ont indiqué que la migration constitue l'une des questions les plus importantes à laquelle leur pays est confronté et 31 % seulement estiment que leur pays est bien préparé pour faire face à ce phénomène. D'après les réponses fournies, les pays les moins préparés sont ceux d'Afrique (14 %) et les mieux préparés ceux d'Europe de l'Ouest (52 %). En revanche, 56 % des parlementaires interrogés déclarent que leur pays parvient à bien intégrer les migrants.

Soixante-quinze pour cent (75 %) des délégués pensent que la gestion des migrations incombe à part égale à chaque pays et à la communauté internationale, tandis que 13 % pensent qu'elle incombe principalement à chaque pays et 12 % principalement à la communauté internationale. Les répondants des pays de transit et des pays moins préparés au phénomène migratoire étaient plus nombreux à penser que la gestion des migrations est une responsabilité qui incombe à la communauté internationale ou à la communauté internationale et au pays d'accueil.

Les prédictions fournies par les parlementaires sur le nombre de futurs migrants ont eu peu d'impact sur leur perception de l'importance de la question migratoire ou sur leur soutien en faveur d'un pacte mondial. Un peu moins de la moitié des parlementaires interrogés (48 %) ont déclaré s'attendre à ce que le nombre de migrants dans leur pays augmente, tandis que 29 % pensent que ce nombre restera le même et 23 % qu'il diminuera. En revanche, 72 % s'attendent à ce que le nombre de migrants dans le monde augmente, tandis que 9 % pensent qu'il demeurera inchangé et 19 % qu'il baissera.