

GLOBAL COMPACT FOR SAFE ORDERLY AND REGULAR MIGRATION

FINAL DRAFT ANALYSE

Les ambassadeurs de Suisse et du Mexique auprès des Nations Unies, qui avaient été délégués par l'Assemblée Générale, ont remis le 11 juillet 2018 le « FINAL DRAFT FOR SAFE, ORDERLY, AND REGULAR MIGRATION ».

Ce texte sera adopté par les Etats Membres des Nations Unies à Marrakech, au Maroc, **le 10 et 11 décembre 2018** lors d'une conférence intergouvernementale de haut niveau.

I. Eléments clés du pacte mondial migrations

- Un document **non contraignant** qui résulte de l'idée qu'une coopération internationale est indispensable en matière de migration¹ et qui affirme le principe de **responsabilité partagée**²
- qui réaffirme l'obligation de respecter et protéger les **droits de l'Homme** de toute personne migrante, quel que soit son statut, à chaque étape du parcours migratoire³
- qui souligne l'existence d'un processus parallèle pour l'adoption **d'un pacte mondial sur les réfugiés** et rappelle que migrants & réfugiés ont les mêmes droits fondamentaux mais ne sont pas soumis au même cadre juridique⁴
- qui s'appuie sur l'ensemble des textes internationaux relatifs aux droits de l'Homme existants et qui réaffirme le **principe de non-régression**⁵
- qui décline **23 objectifs**, présenté en quelques lignes par un « chapeau » qui en explicite le titre, chacun accompagné de propositions de mesures **concrètes**⁶ pouvant être mises en œuvre, 187 au total
- qui s'appuie sur **10 principes** :
 - people centered ;
 - international cooperation ;
 - national sovereignty ;
 - rule of law and due process ;
 - sustainable development ;
 - human rights ;
 - gender-responsive ;
 - child-sensitive ;
 - whole-of-government approach ;
 - whole-of-society approach

¹ "No State can address migration alone" & "Its authority rests on its consensual nature, credibility, collective ownership, and joint implementation" (§7; §8; §15)

² "We acknowledge our shared responsibilities to one another as Member States of the United Nations to address each other's needs and concerns over migration [...]" (§11); "Strengthen international cooperation and global partnerships for safe, orderly and regular migration" (Objective 23)

³ "[...] and an overarching obligation to respect, protect and fulfil the human rights of all migrants, regardless of their migration status, while promoting the security and prosperity of all our communities" (§11)

⁴ "Refugees and migrants are entitled to the same universal human rights and fundamental freedoms, which must be respected, protected and fulfilled at all times. However, migrants and refugees are distinct groups governed by separate legal frameworks" (§4)

⁵ "Human Rights: The Global Compact is based on international human rights law and upholds the principles of non-regression and non-discrimination" (§15)

⁶ « Each objective contains a commitment, followed by a range of actions considered to be relevant policy instruments and best practices » (§16)

- qui entame **une phase de mise en œuvre** qui débutera avec l'adoption du pacte mondial mais s'étendra sur le **long terme**⁷, **avec un mécanisme de révision tous les 4 ans.**

II. **Avancées politiques**

Il est important de mettre en avant les avancées obtenues dans le texte, sur la base des demandes portées par le Secours Catholique – Caritas France⁸ et par d'autres acteurs internationaux⁹ durant toute la phase de négociations qui s'est tenue à New York entre février et juillet 2018. Bien qu'à caractère non contraignant, ces avancées engagent les Etats dans une dynamique multilatérale afin d'améliorer leurs pratiques nationales et permettent à la société civile d'engager un travail de suivi du pacte mondial migrations sur des éléments en faveur du respect des droits des migrants.

○ **Développer des voies légales de migration**

L'objectif 5 du pacte est consacré à la mise en œuvre de voies légales de migration, pour toute considération (travail, éducation, famille et protection)¹⁰. Dans un contexte politique bien plus favorable à la sécurisation des frontières et à la criminalisation des personnes migrantes, le développement de voies sûres et légales de migrations est une victoire qui assurerait sécurité et respect des droits fondamentaux des personnes migrantes. Le Secours Catholique – Caritas France se félicite de ces avancées qui s'inscrivent dans sa stratégie de plaidoyer lancée dès 2017.

Toutefois, cet objectif se consacre principalement à la mise en œuvre de voies légales de migration pour les travailleurs migrants. En effet, sur les dix paragraphes qui le détaillent, six traitent du marché du travail sous différents aspects, dans le but d'adapter les migrations aux besoins et opportunités.

Deux paragraphes (§20 g et 20 h) traitent néanmoins de la protection temporaire ou permanente et des programmes d'accueil pour les personnes contraintes de quitter leur pays sans pouvoir y retourner en raison de catastrophes environnementales, humanitaires ou toute autre situation précaire. Un paragraphe (§20 i) porte sur le regroupement familial à tous niveaux de compétences et prévoit la révisions des barrières existantes (langue, revenu, durée...) ; le suivant (§20 j) concerne les migrations académiques et prévoit la facilitation des moyens d'accès pour les étudiants, à travers des bourses, des échanges universitaires, des programmes de recherches académiques....

⁷ "It is with this sense of common purpose that we take this historic step, fully aware that the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration is a milestone, but not the end to our efforts. We commit to continue the multilateral dialogue at the United Nations through a periodic and effective follow-up and review 4 mechanism, ensuring that the words in this document translate into concrete actions for the benefit of millions of people in every region of the world." (§14)

⁸ « Pour la Dignité et l'Accès aux droits des personnes migrantes », Secours Catholique, Septembre 2017 ; « Pour un pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières ambitieux », La lettre du plaidoyer du Secours Catholique, Numéro 49, Mai 2018

⁹ Le Secours Catholique – Caritas France adhère également aux recommandations portées par la société civile internationale dans le document « 10 Actes » (<http://www.madenetwork.org/ten-acts>) et par la Section Migrants et Réfugiés du Dicastère pour la Promotion du Développement Humain Intégral dans le document « 20 Points d'Action » (<https://migrants-refugees.va/fr/20-action-points-for-the-global-compact>)

¹⁰ "We commit to adapt options and pathways for regular migration in a manner that facilitates labour mobility and decent work reflecting demographic and labour market realities, optimizes education opportunities, upholds the right to family life, and responds to the needs of migrants in a situation of vulnerability, with a view to expanding and diversifying availability of pathways for safe, orderly and regular migration." (§21)

Cet engagement pour la mise en œuvre de voies légales se traduirait pour les Etats par la délivrance de visas ou permis de travail, de visas humanitaires et parrainage privé ; par la prise en compte de la relocalisation planifiée comme stratégie d'adaptation (§21 h) ; mais aussi par la communication auprès des personnes migrantes des possibilités de migrer légalement (Objectif 3¹¹ & Objectif 12¹²).

- **Respecter les droits fondamentaux à toute étape du parcours migratoire**

Les Etats se (ré)engagent à respecter les droits fondamentaux de toute personne migrante, quel que soit son statut, à chaque étape du parcours migratoire. Engagé depuis 2014 « pour que soient étendues les voies d'accès aux droits fondamentaux reconnues par les textes internationaux »¹³, le Secours Catholique souligne l'importance de cette affirmation par la communauté internationale, qui pourra servir de fondement à ses actions de plaidoyer et mobilisation.

Cela se traduit notamment dans les pays de départ via l'information (Objectif 3) ; durant les parcours migratoires dangereux par les opérations de recherche et sauvetage (Objectif 8) ; dans les pays d'arrivée grâce à des procédures respectueuses des droits de l'Homme (Objectif 12) ; ainsi que durant le retour et la réinstallation le cas échéant (Objectif 21). L'Objectif 13 rappelle fortement que les droits de l'Homme doivent être respectés dans les cas de détention d'une personne migrante, sans interdire pour autant formellement la détention des enfants¹⁴.

- **Protéger les personnes en situation de vulnérabilité**

Les Etats s'engagent dans l'Objectif 7 à s'assurer que les droits de l'homme soient au cœur de leurs efforts, à apporter une protection et une assistance spécifiques aux migrants en situation de vulnérabilité. Cet objectif appelle les Etats à revoir les pratiques qui pourraient accroître la vulnérabilité des personnes migrantes¹⁵, notamment en adoptant des mesures empêchant les migrants de tomber dans une situation d'irrégularité dans les pays de destination¹⁶ ou leur permettant d'accéder à un statut légal¹⁷. Une avancée qui permettrait ainsi à la société civile de remettre directement en cause certaines pratiques nationales.

Le Pacte Mondial Migration inclut également dans l'Objectif 2 les personnes migrantes pour des raisons liées aux catastrophes naturelles lentes et soudaines, et à la dégradation de

¹¹ "Launch and publicize a centralized and publicly accessible national website to make information available on regular migration options, such as on country-specific immigration laws and policies, visa requirements, application formalities, fees and conversion criteria, employment permit requirements, professional qualification requirements, credential assessment and equivalences, training and study opportunities, and living costs and conditions, in order to inform the decisions of migrants" (§19a)

¹² "Increase transparency and accessibility of migration procedures by communicating the requirements for entry, admission, stay, work, study or other activities, and introducing technology to simplify application procedures, in order to avoid unnecessary delays and expenses for States and migrants" (§28a)

¹³ Accueil des migrants:orientation et positionnement du Secours Catholique – Caritas France, 2014.

¹⁴ "[...] And by working to end the practice of child detention in the context of international migration" (§29h)

¹⁵ "Review relevant policies and practices to ensure they do not create, exacerbate or unintentionally increase vulnerabilities of migrants, including by applying a human rights-based" (§23a)

¹⁶ "Develop accessible and expedient procedures that facilitate transitions from one status to another and inform migrants of their rights and obligations, so as to prevent migrants from falling into an irregular status in the country of destination [...]" (§23h)

¹⁷ "Build on existing practices to facilitate access for migrants in an irregular status to an individual assessment that may lead to regular status, on a case by case basis and with clear and transparent criteria" (§23i)

l'environnement¹⁸ et non pas uniquement les déplacements liés aux effets néfastes des changements climatiques comme prévu initialement.

Cet élargissement reconnaît donc explicitement, et pour la première fois, le lien entre d'une part catastrophes naturelles, effets négatifs des changements climatiques et dégradation environnementale et de l'autre migration. Le Secours Catholique – Caritas France souligne l'importance de la reconnaissance de la situation particulièrement vulnérable des migrants environnementaux et poursuivra son engagement en faveur des migrants en situation vulnérable.

Concernant la prise en compte des vulnérabilités spécifiques, le texte reconnaît par ailleurs l'intérêt supérieur de l'enfant et la nécessité d'avoir une approche « genre » dans la mise en œuvre des politiques migratoires, tout au long du texte.

- **Permettre un accès aux services de base pour tous**

L'objectif 15 est consacré à l'accès aux services de base pour les personnes migrantes, quel que soit leur statut¹⁹ et complète les objectifs 7²⁰ et 13²¹ qui promeuvent un accès égalitaire aux services de justice. L'objectif 22 est consacré spécifiquement à la portabilité d'un pays à l'autre des différents éléments de la protection sociale²² (santé, retraite). L'affirmation du droit pour tous à l'accès aux services de bases répond à l'urgence de la situation de violation des droits fondamentaux rencontrée par les personnes migrantes tout au long du parcours migratoire et engage ainsi les Etats à améliorer concrètement leurs pratiques. Le Secours Catholique – Caritas France, avec Caritas Internationalis et ses partenaires internationaux, portera un point d'honneur à suivre la mise en application par les Etats de cet objectif au niveau national, notamment lors de la Conférence intergouvernementale pour l'adoption du pacte mondial en Décembre 2018.

Les Etats s'engageraient à mettre en œuvre des politiques non discriminatoires et à réviser les barrières existantes qui empêchent les migrants d'accéder à ces services notamment en levant l'exigence de documents d'identité²³ et en garantissant que la coopération possible entre services de l'immigration et services sociaux ne soit pas faite au détriment des personnes en situation irrégulière²⁴. Les « services de base » ne sont toutefois pas détaillés, et laisse place à l'interprétation

¹⁸ "Those that may result from sudden-onset and slow-onset natural disasters, the adverse effects of climate change, and environmental degradation"

¹⁹ "We commit to ensure that all migrants, regardless of their migration status, can exercise their human rights through safe access to basic services" (§31)

²⁰ "Ensure migrants have access to public or affordable independent legal assistance and representation in legal proceedings that affect them, including during any related judicial or administrative hearing" (§23g)

²¹ "Provide access to justice for all migrants in countries of transit and destination that are or may be subject to detention, including by facilitating access to free or affordable legal advice and assistance of a qualified and independent lawyer, as well as access to information and the right to regular review of a detention order" (§29d)

²² "We commit to assist migrant workers at all skills levels to have access to social protection in countries of destination and profit from the portability of applicable social security entitlements and earned benefits in their countries of origin or when they decide to take up work in another country" (§38)

²³ "Review and revise requirements to prove nationality at service delivery centers to ensure that migrants without proof of nationality or legal identity are not precluded from accessing basic services nor denied their human rights" (§20f)

²⁴ "Ensure that cooperation between service providers and immigration authorities does not exacerbate vulnerabilities or irregular migrants by compromising their safe access to basic services or unlawfully infringing upon the human rights to privacy, liberty and security of person at places of basic services delivery" (§31b)

des Etats. Un travail de définition et d'exemplification des services de bases devra être fait par les acteurs de la société civile lorsque la phase de mise en œuvre s'entamera afin d'assurer une application inclusive et basée sur le respect des droits fondamentaux des personnes migrantes par tous les Etats.

- **Montrer la contribution positive des migrants**

Le document souligne, à l'instar du rapport du secrétaire général Antonio Guterres « making migration work for all », que les migrations peuvent être positives pour les pays de départ, de destination et les migrants eux même²⁵. Dans ce cadre, les Etats s'engageraient à mettre en place toutes les conditions permettant aux personnes migrantes d'enrichir les sociétés d'accueil par leurs capacités économiques, sociales et humaines²⁶.

Cela passe notamment par des politiques d'intégration (objectif 16) et de non-discrimination (objectif 17); la reconnaissance des diplômes et qualifications (objectif 18) ; la reconnaissance et le soutien du rôle de la diaspora pour le développement des pays d'origine (objectif 19) ; ou la facilitation et réduction des coûts des envois de fonds (objectif 20). Les Etats s'engageraient aussi à revoir leurs politiques pour les fonder sur des données réelles et adopter un discours argumenté qui influencerait l'opinion publique (objectif 1).

III. Points d'attention

Les objectifs et les mesures proposées dans ce document sont dans l'ensemble positifs et vont dans le sens de la promotion et la protection des droits fondamentaux des migrants. Toutefois, ils laissent place à l'interprétation et la société civile restera vigilante sur certains éléments :

- **L'absence de « pare-feux » entre les services sociaux et les services d'immigration**

La notion de « pare-feux » (« Firewalls ») a disparu de la dernière version du pacte mondial migrations. Cette notion implique que les services sociaux ne devraient jamais être dans l'obligation d'enquêter ou de partager les informations des personnes migrantes qui les sollicitent aux services de l'immigration. Or la formule retenue par le pacte mondial migration, (objectif 15 §31 b²⁷), laisse place à l'interprétation.

De fait, le droit pour les personnes en situation de détresse quelle que soit leur situation administrative d'accéder à un hébergement d'urgence ou aux soins, ainsi que le droit pour les enfants d'être scolarisés sans crainte d'être contrôlés et éloignés, sont fondamentaux. C'est pourquoi la société civile doit rester vigilante afin de préserver l'indépendance entre les services de base et les services de l'immigration, afin que le pacte mondial migrations, et tout particulièrement son objectif 15, ne reste pas lettre morte.

²⁵ "we recognize that it is a source of prosperity, innovation and sustainable development in our globalized world" (§8) "This Global Compact recognizes that safe, orderly and regular migration works for all when it takes place in a well-informed, planned and consensual manner" (§13)

²⁶ "We must empower migrants to become full members of our societies, highlight their contributions, and promote inclusion and social cohesion" (§13)

²⁷ "Ensure that cooperation between service providers and immigration authorities does not exacerbate vulnerabilities or irregular migrants by compromising their safe access to basic services or unlawfully infringing upon the human rights to privacy, liberty and security of person at places of basic services delivery" (§31b)

- **Le principe de « souveraineté nationale » et la distinction entre migrants en situation régulière et migrants en situation irrégulière**

La souveraineté nationale est un des dix principes qui président à l'établissement du pacte mondial migrations : les Etats gardent le droit d'opérer une distinction entre migrants en situation régulière et migrants en situation irrégulière, y compris pour l'application du pacte mondial migrations²⁸. Cela a notamment une déclinaison dans l'Objectif 15 selon lequel les nationaux et migrants réguliers ont droit à une prestation de services plus complète²⁹.

La société civile doit souligner que cette souveraineté nationale sera toujours subordonnée au respect des droits fondamentaux de toute personne quel que soit son statut, tels que le droit à la santé, à l'éducation, à la justice ou au travail. Elle devra rester vigilante à ce que les personnes en situation irrégulière puissent avoir accès aux services de base qui leurs sont essentiel pour le respect de leurs droits fondamentaux.

- **L'usage des outils statistiques et des bases de données et sa possible utilisation**

L'objectif 1 du document est de collecter et d'utiliser des informations fiables et détaillées, bases de politiques construites sur des réalités objectives. Dans ses onze paragraphes, il propose la mise en place par chaque pays d'un outil unifié de collecte et de partage d'informations statistiques et individuelles, allant jusqu'à modifier les recensements nationaux pour recueillir l'information sur la situation détaillée des migrants dans leur pays d'accueil. L'utilisation partagée d'informations individuelles et de bases de données se retrouve également dans l'objectif 4³⁰ ; 11³¹ et 21³².

Il importe de demeurer vigilant car les dérives possibles dans l'utilisation de ce type d'informations individuelles peuvent aller jusqu'à compromettre la sécurité des migrants. La société civile doit se montrer très exigeante sur les garde-fous nécessaires et veiller à ce que les statistiques rendues disponibles ne soient pas instrumentalisées à des fins négatives, tels les renvois vers les pays de départ ou de support à un conditionnement des aides au développement.

²⁸ "Within their sovereign jurisdiction, States may distinguish between regular and irregular migration status, including as they determine their legislative and policy measures for the implementation of the Global Compact, taking into account different national realities, policies, priorities and requirements for entry, residence and work in accordance with international law" (§15)

²⁹ "We further commit to strengthen migrant-inclusive service delivery systems, notwithstanding that nationals and regular migrants may be entitled to more comprehensive service provision, while ensuring that any differential treatments must be based on law, proportionate, pursue a legitimate aim, in accordance with international human rights law" (§31)

³⁰ "[...] as well as to combat identity fraud and document forgery, including by investing in digitalization, and strengthening mechanisms for biometric data-sharing, while upholding the right to privacy and protecting personal data" (§20b)

³¹ "Establish appropriate structures and mechanisms for effective integrated border management by ensuring comprehensive and efficient border crossing procedures, including through pre-screening of arriving persons, pre-reporting by carriers of passengers, and use of information and communication technology, while upholding the principle of non-discrimination, respecting the right to privacy and protecting personal data" (§27b)

³² "Cooperate on identification of nationals and issuance of travel documents for safe and dignified return and readmission in cases that do not have the legal right to stay on another state's territory, by establishing reliable and efficient means of identification of own nationals such as through the addition of biometric identifiers in population registries, and by digitalizing civil registry systems with full respect to the right to privacy and protection of personal data" (§21 c)

○ **L'absence du vocabulaire sur la « non criminalisation »**

Le vocabulaire sur la lutte contre l'immigration irrégulière³³, et la disparition du principe de non-criminalisation introduit dans les versions précédentes du pacte mondial migration doivent être soulignés.

Toutefois, un paragraphe a été intégré concernant l'assistance exclusivement humanitaire, qui ne doit être considérée comme illégale³⁴. Ainsi, la société civile doit rester mobilisée afin de rappeler que « personne n'est illégal » et que le fait de franchir une frontière ne doit pas être considéré comme un crime. Le pacte mondial migrations donne un vocabulaire positif sur lequel s'appuyer, rappelant que les droits fondamentaux doivent être respectés pour toute personne migrante et ce quel que soit son statut.

IV. Prochaines étapes

Le pacte mondial migrations devra être mis en œuvre au niveau national, régional et global. Pour cela, des cadres de suivi ont été pensés, dans lequel le Secours – Catholique Caritas France, avec d'autres, pourra s'engager :

- **Niveau global** : Le « High-level Dialogue on International Migration and Development » devient l'International Migration Review Forum et aura lieu tous les 4 ans, à compter de 2022. Il aboutira à l'adoption de déclarations communes³⁵.
- **Niveau régional** : Des Forums Régionaux seront mis en place en parallèle, à compter de 2020, et auront lieu tous les 4 ans.
- **Niveau national** : Le pacte mondial migration encourage les Etats à mettre en place une « réponse nationale ambitieuse », dès son adoption³⁶. C'est ce niveau que le Secours Catholique pourra privilégier, en engageant un travail de suivi avec son réseau national et international.

³³ “[...]as well as to combat identity fraud and document forgery, including by investing in digitalization, and strengthening mechanisms for biometric data-sharing [...]” (§ 20b) “Review and revise relevant laws and regulations to determine whether sanctions are appropriate to address irregular entry or stay [...]” (§ 27f)

³⁴ “[...]ensure that the provision of assistance of an exclusively humanitarian nature for migrants is not considered unlawful” (§ 24a)

³⁵ “Each edition of the international migration review forum will result in an inter-governmentally agreed Progress Declaration, which may be taken into consideration by the High Level Political Forum on Sustainable Development” (§49 e)

³⁶ “We encourage all Member States to develop, as soon as practicable, ambitious national responses for the implementation of the Global Compact, and to conduct regular and inclusive reviews of progress at the national level, such as through the voluntary elaboration and use of a national implementation plan [...]” (§53)