



# Assemblée générale

Distr. générale  
21 mars 2011  
Français  
Original: anglais

---

## Conseil des droits de l'homme

### Dix-septième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## **Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, Jorge Bustamante**

### *Résumé*

Ceci est le rapport final présenté au Conseil des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sortant sur les droits de l'homme des migrants, Jorge Bustamante. Dans la première partie du rapport se rapportant au fond, il récapitule quelques-unes des grandes questions thématiques qui ont principalement mobilisé son attention depuis sa nomination, à savoir la migration irrégulière et la criminalisation des migrants, la protection des enfants dans le processus migratoire et le droit des migrants au logement et à la santé. Dans la deuxième partie de fond du rapport, il propose quelques thèmes à propos desquels il estime qu'un complément de recherche dans le cadre du mandat apporterait une valeur ajoutée à la protection des droits de l'homme des migrants. Les deux thèmes qu'il considère importants pour un complément de recherche et de débat sont la migration dans le contexte des changements climatiques et la participation politique et les droits civils des migrants.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Activités du Rapporteur spécial .....	1–8	3
A. Visites dans les pays .....	1–2	3
B. Communications avec les États Membres .....	3	3
C. Autres activités .....	4–8	3
II. Récapitulation des grandes questions thématiques .....	9–46	4
A. Criminalisation de la migration irrégulière.....	10–25	4
B. Protection des enfants dans le contexte migratoire.....	26–33	7
C. Droits des migrants à la santé et à un logement convenable.....	34–46	9
III. Thèmes possibles d'études complémentaires.....	47–77	11
A. Les migrations dans le contexte des changements climatiques .....	47–62	11
B. Participation politique et droits civils des migrants.....	63–77	18
IV. Conclusions.....	78–79	23

## **I. Activités du Rapporteur spécial**

### **A. Visites dans les pays**

1. Le Rapporteur spécial tient à remercier le Gouvernement de l'Afrique du Sud pour avoir répondu positivement à sa demande de visite. Il aimerait également remercier les Gouvernements de l'Albanie, de la Grèce et du Bélarus pour leurs invitations, qu'il n'a malheureusement pas pu honorer.

2. Au cours de la période considérée, le Rapporteur spécial a effectué trois visites: au Sénégal, du 17 au 21 août 2009; au Japon, du 23 au 31 mars 2010; et en Afrique du Sud, du 24 janvier au 1<sup>er</sup> février 2011. Le Rapporteur spécial aimerait remercier les gouvernements qui ont répondu positivement à ses demandes de visite et prie instamment ceux qui ne l'ont pas encore fait de donner une réponse.

### **B. Communications avec les États Membres**

3. Entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2010, le Rapporteur spécial a envoyé un total de 25 communications signalant des violations présumées des droits des migrants à 18 États Membres et a reçu 11 réponses des gouvernements concernés. Il remercie tous les gouvernements qui ont répondu à ses communications pour leur collaboration et demande à ceux qui n'ont pas encore répondu de le faire et de se pencher sur l'ensemble des problèmes soulevés dans chacune des communications. Un résumé de toutes les communications envoyées pendant la période considérée figure dans un additif au présent rapport (A/HRC/17/33/Add.1).

### **C. Autres activités**

4. Au cours de la période considérée, le Rapporteur spécial a pris part à différentes manifestations internationales.

5. Les 26 et 27 janvier 2010, il a pris part à une réunion d'experts sur le droit à l'éducation des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile, convoquée par le Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation. Cette manifestation, qui s'est tenue à Londres, était accueillie par l'Institut/Fondation Open Society.

6. Le Rapporteur spécial a en outre assisté à la Consultation mondiale sur la santé des migrants, organisée par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à Madrid du 3 au 5 mars 2010.

7. Les 6 et 7 octobre 2010, il a pris part au festival Viva América, organisé par Casa América à Madrid. Du 4 au 8 octobre 2010, avec le Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants, il a participé à une conférence intitulée «Children on the move», organisée par Le Mouvement mondial en faveur des enfants, Save the Children et la fondation privée Moviment Mundial a Favor de la Infància, qui s'est tenue à Barcelone, en Espagne, du 4 au 8 octobre 2010.

8. Les 8 et 9 novembre 2010, il a pris part au quatrième Forum mondial sur la migration et le développement, que le Gouvernement mexicain a accueilli à Puerto Vallarta. Cette année, le forum a surtout mis l'accent sur les partenariats en matière de migration et de développement humain, le domaine sur lequel le Rapporteur spécial avait focalisé son attention dans son rapport annuel à l'Assemblée générale de 2010, dans le contexte de la criminalisation des migrations.

## II. Récapitulation des grandes questions thématiques

9. Le présent rapport marque la fin du cycle de présentation de rapports de l'actuel titulaire du mandat. Dans la perspective de l'examen et de l'évaluation du mandat, le Rapporteur spécial a jugé utile de récapituler les grandes questions thématiques sur lesquelles il a principalement centré son attention depuis sa nomination, afin de présenter les réalisations du mandat.

### A. Criminalisation de la migration irrégulière

10. Le Rapporteur spécial a observé une tendance croissante à la violation des droits des migrants en situation irrégulière tout au long du processus migratoire (dans les pays ou territoires d'origine, de transit et de destination) et a lancé un débat pour appeler l'attention sur certaines de ces violations et sur la responsabilité qu'ont les États de prendre des mesures pour les prévenir.

11. Le pouvoir qu'ont les États de gérer les admissions et les expulsions doit cependant s'exercer dans l'entier respect des droits humains fondamentaux et des libertés des non-nationaux, que garantissent un large éventail d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et de textes du droit international coutumier. Si la protection de leurs frontières et la régulation de leur politique migratoire relèvent du droit souverain des États, il appartient à ceux-ci d'assurer le respect des droits de l'homme des migrants dans les lois nationales sur l'immigration qu'ils adoptent et mettent en application. Il incombe aux États, quel que soit le statut juridique des migrants, de veiller à ce que les normes fondamentales dans le domaine des droits de l'homme soient respectées et que tous les migrants soient traités avec dignité, et aussi d'honorer leur obligation de respecter et protéger les droits de l'homme de toutes les personnes se trouvant sur leur territoire, sans distinguer entre nationaux et non-nationaux, et indépendamment du mode d'entrée ou du statut des personnes concernées au regard des lois sur l'immigration.

12. Le Rapporteur spécial a appelé l'attention sur la criminalisation croissante de la migration irrégulière et les mauvais traitements que subissent les migrants à toutes les étapes du processus migratoire. Dans de nombreux pays, cette criminalisation est liée à la persistance de sentiments d'hostilité envers les migrants, lesquels se reflètent souvent dans les politiques et les cadres institutionnels mis en place pour gérer les flux migratoires, souvent de façon purement restrictive. Le Rapporteur spécial a reçu des rapports faisant état de pratiques en matière de justice pénale appliquées par les États pour lutter contre la migration irrégulière, consistant notamment en une criminalisation accrue des infractions aux lois sur l'immigration (qui seraient normalement à traiter en tant qu'infractions administratives) et en une collaboration transnationale des forces de police et autres autorités, qui se traduisent parfois pour les migrants par des violations accrues de leurs droits.

13. Ces tendances générales peuvent être regroupées en deux grandes catégories: l'externalisation des politiques de lutte contre l'immigration et la criminalisation de la migration de main-d'œuvre.

14. Pendant des décennies, de nombreux États ont répondu à l'immigration irrégulière persistante par une intensification des contrôles aux frontières. Les mesures ont souvent concerné de vastes zones géographiques aux frontières ou sur les côtes des principaux pays ou régions de destination. Ces dernières années, pour tenter de mieux lutter contre l'immigration irrégulière tout en répondant aux préoccupations liées à la sécurité nationale, on a vu certains États appliquer des techniques consistant à «externaliser» le contrôle des frontières en le confiant aux pays d'origine et de transit, en application d'accords bilatéraux

et/ou en échange d'une aide, de façon à transformer ces pays cibles en zones tampons potentielles chargées de réduire les pressions migratoires sur les pays de destination. Le problème que posent de telles politiques, même si elles visent légitimement à réduire la migration irrégulière et s'inscrivent fréquemment dans des accords bilatéraux pouvant avoir des aspects positifs, c'est qu'elles contribuent à la criminalisation de la migration irrégulière en ce sens qu'elles conduisent à ce que les infractions à la législation sur l'immigration soient traitées comme des infractions pénales plutôt qu'administratives, tout en privant les migrants concernés des mécanismes de protection de leurs droits de l'homme.

15. Ces politiques de limitation de l'immigration ont aussi eu une multitude d'effets secondaires non recherchés tels que l'augmentation des violations des droits des migrants dans la région. Il est continuellement fait état des dangers auxquels s'exposent les candidats migrants en transit en ce sens que le renforcement des mesures prises en matière d'infrastructure et de surveillance peut les amener à prendre de plus grands risques pour se soustraire aux autorités. Le Rapporteur spécial reste préoccupé par le nombre de personnes trouvant la mort au cours du processus migratoire.

16. Le Rapporteur spécial constate que la criminalisation croissante de la migration irrégulière, dans le cas des déplacements à des fins économiques, ne permet pas de satisfaire comme il faudrait l'apport de main-d'œuvre en réponse à la demande en la matière, ni les besoins des pays d'accueil. L'une des motivations principales des migrants est la perception de possibilités d'emploi et, malgré la réciprocité des rapports entre les pays susceptibles d'absorber des migrants supplémentaires et les travailleurs qui partent pour trouver un emploi en se fondant sur ce qu'ils pensent être la demande dans le pays d'accueil, c'est souvent le migrant en situation irrégulière qui est pénalisé. De plus, une perception faussée des besoins de la société d'accueil peut susciter des sentiments xénophobes à l'égard de la population immigrée, même lorsque les migrants comblent une pénurie de main-d'œuvre et contribuent ainsi au redressement d'un secteur économique en difficulté.

17. Malgré l'existence d'un consensus sur les aspects bénéfiques des migrations pour le développement et l'évolution des tribunes internationales de coopération, les États se sont largement attachés à mieux gérer et contrôler les mouvements de migrants et de leurs biens et services, plutôt qu'à définir et protéger leurs droits. Le Rapporteur spécial perçoit une tendance à considérer les migrants comme des marchandises plutôt que comme des personnes ayant des droits et des obligations en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

18. Le Rapporteur spécial a également porté son attention sur le phénomène des migrants qui prennent la mer dans l'espoir de trouver ailleurs la sécurité ou un refuge ou simplement de meilleures conditions économiques. Par souci de limiter ces flux, les pays de destination recourent de plus en plus fréquemment à l'interception des bateaux dans le cadre plus large d'une politique de maîtrise des flux migratoires. Le constat a pu être fait que, lorsqu'ils sont soit secourus soit interceptés, les candidats migrants ne bénéficient pas toujours de mesures de protection appropriées ni du respect de leurs droits fondamentaux. Le Rapporteur spécial a ainsi fait part de sa préoccupation à propos de rapports relatant le sort fait à des migrants ayant été interceptés et parfois détenus, voire ayant perdu la vie, notamment en Méditerranée et dans la région du Golfe.

19. Les migrants restent toujours particulièrement vulnérables face à la détention ou aux mesures restreignant leur liberté de mouvement, notamment la privation de leur liberté, qui prend généralement la forme d'un internement forcé, soit dans le pays d'accueil soit en transit (par voie terrestre ou par la mer). Lorsqu'ils interceptent des migrants sans papiers, beaucoup d'États les placent en détention administrative pour infraction à la législation et à la réglementation sur l'immigration, infraction qui n'est pas considérée comme un délit. Il peut s'agir d'un séjour prolongé au-delà de la date autorisée ou de l'absence de documents

d'identité valides ou de visa. Dans certains cas, cependant, les règlements nationaux en matière d'immigration se transforment parfois en mesures ayant pour effet de criminaliser et de réprimer, dans une volonté de décourager l'immigration irrégulière. Les migrants sans papiers sont alors particulièrement exposés aux procédures pénales, qui sont par définition de nature punitive, pour des infractions qui sont souvent les mêmes que celles visées par l'internement administratif, comme le franchissement illégal d'une frontière internationale, l'abandon de résidence sans autorisation, le non-respect des conditions de séjour ou le dépassement du délai de séjour autorisé. Étant donné la diversité des politiques et des législations nationales relatives à la détention et à l'expulsion, il est important que la migration irrégulière soit considérée comme une infraction administrative et que les migrants en situation irrégulière soient traités individuellement. Dans la mesure du possible, la détention ne devrait être utilisée qu'en dernier ressort, et les migrants en situation irrégulière, de façon générale, ne devraient pas être traités comme des délinquants.

20. Le Rapporteur spécial constate la persistance du préjudice que subissent les migrants clandestins impliqués, sciemment ou non, dans des opérations de trafic illicite et de traite. Avec le temps, on a assisté à une complexification du commerce des êtres humains, les passeurs et les trafiquants ayant recours à une combinaison de modes migratoires trompeurs, clandestins, voire légaux, parfois changeant de stratégie aux différentes étapes du voyage et faisant intervenir des acteurs légitimes ou illégitimes, dans les milieux tant gouvernementaux que non gouvernementaux.

21. Le Rapporteur spécial encourage les États à considérer la migration irrégulière comme une infraction administrative, en inversant la tendance à une criminalisation croissante, et à incorporer les principes des droits de l'homme applicables dans leurs accords bilatéraux et régionaux relatifs à la gestion des flux migratoires et à la protection des intérêts de sécurité nationale, ainsi qu'à harmoniser leurs législations et politiques nationales avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme. La protection des migrants, quel que soit leur statut ou le mode d'entrée utilisé, doit être au cœur des politiques d'immigration. Aussi le Rapporteur spécial présente-t-il des recommandations pratiques pour la mise en place ou la réforme de mécanismes et d'accords de coopération régionaux et bilatéraux, et pour le renforcement des programmes et des politiques nationales de formation et d'analyse.

22. Le Rapporteur spécial a une nouvelle fois focalisé son attention sur les effets qu'a la criminalisation de la migration sur la protection et la jouissance des droits de l'homme au titre du suivi de son rapport au Conseil des droits de l'homme deux ans plus tôt<sup>1</sup>. Ce rapport mettait en lumière les conséquences préjudiciables de cette politique sur des groupes qui n'ont pas à être traités comme des migrants illégaux, et en particulier les victimes de la traite, les demandeurs d'asile et les enfants. Il fournissait également des exemples de bonnes pratiques d'intégration d'une approche de la migration fondée sur le droit et d'une gestion de la migration irrégulière évitant d'en faire une infraction pénale.

23. Le Rapporteur spécial avait déjà mis en garde la communauté internationale contre la criminalisation grandissante de la migration irrégulière et les violations dont sont victimes les migrants tout au long du processus migratoire<sup>2</sup>. Deux ans plus tard, il se dit vivement préoccupé de voir que cette tendance persiste, consistant à criminaliser toujours plus la migration. Par ailleurs, l'intégration des droits de l'homme dans la gouvernance de la migration n'a pas suffisamment progressé. Pourtant, la migration peut être un élément essentiel du développement et de la prospérité des pays de destination comme de transit et d'origine dans toutes les régions du monde, et la force de travail des migrants revêt toujours

---

<sup>1</sup> A/65/222.

<sup>2</sup> A/HRC/7/12.

une importance vitale et est toujours demandée dans la plupart des pays à travers le monde. Le Rapporteur spécial constate que la non-prise en compte des droits de l'homme dans les initiatives de gestion des migrations entraîne des conséquences préjudiciables non seulement sur la protection des migrants sans papiers ou en situation irrégulière, mais aussi sur les populations migrantes dans leur ensemble et sur les sociétés d'accueil en général.

24. Les politiques, plans et programmes en matière de migration se limitant aux seules questions de sécurité et de contrôle des frontières pêchent par un manque de protection et de considération de la personne humaine outre qu'ils ont, pour les migrants, un effet néfaste sur la jouissance de leurs droits de l'homme et qu'ils se révèlent impuissants à décourager l'immigration irrégulière comme les pratiques de trafic illicite de migrants et de traite des êtres humains. Le Rapporteur spécial appelle l'attention de la communauté internationale sur les dangers de ces politiques, non seulement pour les migrants, mais aussi pour les sociétés des pays de transit et de destination. Des recherches ont déjà montré que bon nombre de mécanismes de répression conçus pour faire obstacle aux migrations irrégulières ou non autorisées, et notamment les politiques drastiques d'interception, de répression contre les transporteurs et de contrôle des immigrants, peuvent être eux-mêmes une source de violence et d'abus et avoir pour effet secondaire de favoriser le développement des réseaux de trafic illicite et de traite. Le Rapporteur spécial est en outre vivement préoccupé par les initiatives récentes d'entités fédérées au sein de certains États qui sont à l'origine de projets de loi contenant des dispositions en matière d'immigration qui vont à l'encontre des principes constitutionnels, alors que le gouvernement central ou fédéral est seul compétent pour légiférer en la matière.

25. Traiter les migrants irréguliers en criminels pour s'être trouvés sur le territoire d'un pays sans les autorisations requises conduit à fragiliser l'ensemble des migrants, quel que soit leur statut, face aux actes racistes et xénophobes. De ce fait, les migrants sont fréquemment la cible de flambées de xénophobie et de mauvais traitements ou d'actes de violence. La gestion des migrations qui s'appuie sur le droit pénal tend à occulter la dimension de la migration relative aux droits de l'homme pour mettre uniquement l'accent sur les mesures destinées à combattre la migration irrégulière par le renforcement des contrôles aux frontières et la criminalisation tant des personnes qui facilitent l'entrée des migrants dans l'illégalité que ces migrants eux-mêmes. Le Rapporteur spécial a montré durant son mandat que le recours à des mesures pénales pour gérer la question migratoire avait pour effet de miner les droits de l'homme des migrants et de rogner leur accès aux droits sociaux de base, notamment les soins de santé, l'éducation et le logement.

## **B. Protection des enfants dans le contexte migratoire**

26. Le Rapporteur spécial a également centré son propos sur la protection des enfants dans le contexte migratoire, rappelant l'obligation des États d'assurer la protection de tous les enfants à tous les stades du processus migratoire<sup>3</sup>. Il a présenté un aperçu général du cadre juridique international applicable, proposé un cadre conceptuel et examiné brièvement trois catégories d'enfants concernés par le processus migratoire: ceux que laissent derrière eux les parents qui émigrent, les enfants migrants qui traversent des frontières, et les enfants migrants dans les pays d'accueil.

27. Les enfants ont toujours été concernés par les migrations et ont toujours été touchés à divers égards par ce phénomène. Dans les pays d'origine, il touche les enfants qui restent au pays tandis que des membres de leur famille émigrent. En ce qui concerne les enfants migrants, ils sont touchés avant même d'avoir quitté leur pays d'origine et continuent de

---

<sup>3</sup> Voir A/HRC/11/7.

subir les effets du processus migratoire dans les pays de transit et de destination, lors du franchissement des frontières et à l'arrivée dans le pays d'accueil. Quant aux enfants migrants se trouvant sur le territoire du pays d'accueil, ils subissent les effets du processus dans la phase qui suit leur arrivée, de même que lors d'un séjour prolongé et dans le processus d'intégration. Les enfants franchissent des frontières accompagnés de leurs parents ou de membres de la famille élargie ou encore d'autres adultes, dans le cadre de flux migratoires hétérogènes. De plus en plus fréquemment, les enfants se mettent également en quête d'opportunités de migration par leurs propres moyens, ce qui fait d'eux des proies pour la criminalité organisée et les filières spécialisées dans l'exploitation des êtres humains, notamment les passeurs, les trafiquants et les esclavagistes du monde moderne.

28. L'expression «enfants restés au pays» désigne les enfants qui restent dans leur pays d'origine ou dans leur pays de résidence habituel tandis que les adultes qui en sont responsables émigrent. L'incidence de la migration sur les enfants restés au pays est difficile à mesurer. De nombreux facteurs peuvent intervenir dans l'évaluation des conséquences de la migration sur les droits de ces enfants. L'adoption de mesures favorisant l'unité de la famille et facilitant la réunification des enfants avec leurs parents dans les pays d'accueil s'impose également pour répondre comme il convient aux besoins spéciaux des enfants restés au pays et assurer leur protection. Dans un premier temps, bon nombre de parents et autres membres de la famille émigrent sans les enfants, mais leur intention est à terme de faire en sorte qu'ils puissent les rejoindre.

29. Les enfants en déplacement sont des enfants migrants qui prennent une part active au processus migratoire, en particulier lors du franchissement de frontières et à l'arrivée dans les pays de transit et de destination. Il peut s'agir d'enfants qui migrent avec les membres de leur famille ou de manière autonome, en quête à la fois d'éducation et de travail. Il peut également s'agir d'enfants contraints de se déplacer, par exemple lorsqu'ils sont victimes de réseaux de criminalité transnationale organisée ou de filières d'exploitation de main-d'œuvre. Les enfants non accompagnés qui sont en déplacement ou qui ont été séparés sont plus vulnérables et s'exposent à davantage de risques, notamment en termes de discrimination et de violences sexuelles ou autres. Parmi les problèmes que rencontrent fréquemment les enfants en déplacement, il faut également citer l'expulsion et le rapatriement. Les enfants ne devraient être rapatriés que si c'est vraiment dans leur intérêt, notamment aux fins du regroupement familial et à l'issue d'une procédure régulière. Un autre problème majeur est la situation de vulnérabilité particulière des enfants non accompagnés, sans papiers et/ou entrés illégalement sur le territoire d'un pays, notamment au sein de flux migratoires hétérogènes, face au risque de privation illégale ou arbitraire de leur liberté.

30. Dans la plupart des cas, la protection des enfants dans les pays d'accueil est fonction des circonstances et dépend donc de la situation de l'enfant: il faut notamment déterminer s'il relève de la protection prévue par le droit des réfugiés, s'il est victime de la criminalité transnationale organisée, s'il a immigré avec sa famille et que l'un au moins des deux parents est un travailleur migrant, ou s'il a immigré illégalement et est non accompagné ou sans papiers. Le Rapporteur spécial a recensé deux domaines d'action dans lesquels les États devraient, de manière générale, redoubler d'efforts pour apporter des réponses respectueuses des droits des enfants et qui permettent d'assurer leur protection dans les pays d'accueil. Le premier de ces domaines concerne la protection générale des enfants touchés par la criminalité transnationale organisée; le deuxième concerne la pleine jouissance des droits de l'homme par les enfants issus de l'immigration.

31. Le Rapporteur spécial a relevé qu'il n'existait pas de données statistiques précises sur le nombre d'enfants concernés par le phénomène de la migration internationale. Comme c'est le cas pour la migration des adultes, la situation politique, sociale, économique et

environnementale a une incidence sur la migration des enfants. Au nombre des facteurs qui jouent un rôle en la matière figurent de nouveaux phénomènes de portée mondiale tels que les changements climatiques, la crise alimentaire et la crise économique et financière. Les enfants non accompagnés ou séparés de leurs parents sont particulièrement vulnérables aux violations des droits de l'homme et aux abus à toutes les étapes du processus de migration. L'absence de distinction entre migrants adultes et migrants enfants constitue donc un problème de taille que bon nombre d'États doivent encore résoudre. Les lois sur la migration ne tiennent pas toujours compte de la dimension des droits de l'enfant et sont généralement dépourvues de dispositions visant spécifiquement les enfants.

32. Protéger l'enfant dans le cadre des migrations suppose que l'on se penche sur certaines questions liées à la migration irrégulière qui peuvent avoir une incidence sur la jouissance par les enfants de leurs droits fondamentaux. Cela implique nécessairement de prendre en considération la problématique de la condition féminine car les femmes et les filles constituent près de 50 % de l'ensemble des migrants internationaux, et les filles qui émigrent seules ou accompagnées sont exposées aux violences sexuelles et aux atteintes contre leurs droits fondamentaux dues à leur sexe.

33. Pour finir, le Rapporteur spécial souligne qu'il importe d'instaurer un cadre juridique approprié pour la protection des droits de tous les enfants dans le cadre des migrations, notamment par la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et autres instruments pertinents et par leur transposition dans les lois et politiques nationales. Il formule en outre un certain nombre de recommandations pour examen et suite à donner.

### **C. Droits des migrants à la santé et à un logement convenable**

34. Le Rapporteur spécial a mis l'accent sur la jouissance des droits des migrants à la santé et à un logement convenable<sup>4</sup>. Après avoir rappelé le cadre juridique international applicable, il a exposé les principales difficultés rencontrées par les migrants dans l'exercice de ces droits, en accordant une attention particulière à la situation des femmes et des filles migrantes et des enfants migrants.

35. Le Rapporteur spécial a rappelé que la jouissance de ces droits par toutes les personnes au sein d'une société, indépendamment de leur citoyenneté, de leur nationalité et de leur statut migratoire, constitue non seulement une fin en soi en ce sens qu'elles sont fondées à s'en réclamer, mais également un moyen essentiel pour garantir le développement humain et l'intégration sociale équitables des migrants dans les sociétés d'accueil.

36. Le Rapporteur spécial s'est également dit inquiet du manque général de politiques et de mesures globales visant à protéger et promouvoir les droits des migrants à la santé et à un logement convenable. L'absence de politiques et mesures de ce type conduit à des violations de l'obligation faite aux États de prendre des dispositions garantissant la pleine jouissance de ces droits. Ainsi, les migrants nouvellement arrivés peuvent se trouver confrontés à de nombreuses difficultés pour accéder aux soins de santé ou au logement en raison de leur méconnaissance de la langue et des lois et dispositions du pays d'accueil. En effet, l'exercice de ces droits est entravé par l'absence de soutien nécessaire, tel qu'une formation linguistique ou des informations gratuites sur les lois et réglementations pertinentes. À cela s'ajoute le manque d'indicateurs ventilés sur les droits économiques, sociaux et culturels de tous les individus, y compris les migrants.

<sup>4</sup> Voir A/HRC/14/30.

37. Les migrants peuvent apparaître plus vulnérables face à la maladie du fait de leur situation socioéconomique précaire, du processus migratoire et de leur vulnérabilité en tant que non-ressortissants du pays d'accueil. La santé mentale des migrants est également un sujet de préoccupation, car des facteurs comme l'isolement social dû à la séparation de la famille et des réseaux sociaux, la précarité de l'emploi, les conditions de vie difficiles et l'exploitation peuvent avoir des effets néfastes sur le psychisme. Le processus même de la migration peut avoir une incidence négative importante sur la santé des migrants avant leur arrivée dans le pays d'accueil.

38. Le droit et l'accès des migrants aux soins de santé ainsi que le niveau des prestations de santé varient énormément selon le pays et le statut du migrant dans celui-ci. Cela peut aller d'une situation où les migrants n'ont accès qu'aux seuls soins d'urgence à une large couverture médicale bénéficiant à tous, y compris les migrants en situation irrégulière. À l'une des extrémités de l'éventail des possibilités, les migrants en situation régulière qui satisfont à certaines conditions ont des droits comparables à ceux des citoyens du pays d'accueil, mais il peut y avoir des différences de droits et d'accès selon que le séjour du migrant est de courte ou de longue durée. À l'autre extrémité, les non-ressortissants peuvent même se voir refuser l'accès à des médicaments vitaux parce que les établissements de santé leur refusent tout traitement sous prétexte qu'ils sont étrangers ou ne détiennent pas de pièce d'identité nationale.

39. Les migrantes employées de maison comptent parmi les groupes de travailleurs migrants les plus vulnérables. Elles sont semble-t-il nombreuses à faire l'objet de violences physiques, sexuelles et psychologiques, et sont souvent exposées à des dangers pour leur santé et leur sécurité, alors qu'elles ne bénéficient pas d'informations appropriées sur les risques et les précautions à prendre. Les femmes et les filles migrantes sont souvent confrontées à des problèmes de grossesse et de santé gynécologique plus compliqués que les femmes du pays d'accueil.

40. Malheureusement, le décalage est énorme entre les normes internationales relatives aux droits de l'homme et leur mise en œuvre concrète dans le domaine des prestations de santé pour les enfants migrants, que ceux-ci soient en situation régulière ou non, accompagnés ou non. Un manque de soins peut avoir des répercussions à long terme sur le développement d'un enfant. Compte tenu de l'obligation incombant à l'État de protéger les plus vulnérables, l'accès aux soins des enfants migrants devrait donc être une priorité majeure. En règle générale, les restrictions touchant les droits des migrants adultes ont un effet négatif immédiat sur les droits des enfants et, à terme, peuvent entraver leur développement.

41. En examinant les difficultés rencontrées par les migrants dans l'exercice du droit à un logement convenable, le Rapporteur spécial a fait observer qu'il ne s'agissait pas du droit à un simple abri, mais à vivre en sécurité, dans la paix et la dignité, même si la notion de logement convenable doit être interprétée sur la base de différents éléments, à savoir, entre autres, la sécurité d'occupation, le coût raisonnable, l'accessibilité, l'emplacement et la disponibilité de services, d'équipements et d'infrastructures. Dans le cas des migrants, l'attention du Rapporteur spécial a été attirée sur les problèmes d'accessibilité et de sécurité d'occupation dus à leur statut vulnérable de non-ressortissants.

42. Or, dans la pratique, différents problèmes restent à régler en vue du plein exercice de cette composante du droit au logement convenable. Sur le marché privé du logement, la discrimination empêche souvent les migrants d'accéder à un logement convenable. Cette discrimination peut également être la conséquence de la pauvreté et de la marginalisation économique. Les migrants, souvent marginalisés sur le marché du travail et éprouvant des difficultés à trouver un emploi stable et correctement rémunéré, ont souvent un statut socioéconomique inférieur et ne sont pas traités sur un pied d'égalité par les prestataires du secteur du logement. Ils sont victimes de discrimination indirecte en ce sens que certains

critères d'accès à un logement locatif peuvent avoir sur eux un impact disproportionné. Il est préoccupant de constater que, souvent, en raison de leur accès limité au logement sur le marché privé, les migrants ne bénéficient pas du filet de sécurité fourni par le logement social dans de nombreux pays, en particulier lorsqu'il y a pénurie de logements sociaux en général.

43. La difficulté d'avoir accès à un logement convenable est encore plus grande pour les migrants en situation irrégulière, pour qui louer un logement privé de bonne qualité est extrêmement difficile. Ces difficultés sont encore aggravées dans les pays où le fait d'être en situation irrégulière constitue une infraction pénale et où obligation est faite de dénoncer les migrants illégaux. Ces conditions de précarité du logement se compliquent encore plus du fait que les migrants en situation irrégulière sont en général juridiquement exclus de la plupart des services publics, dont le logement social. Cette situation est particulièrement inquiétante pour les demandeurs d'asile qui, une fois leur demande rejetée, tombent dans l'illégalité et perdent tous leurs droits à une aide sociale et au logement.

44. Le Rapporteur spécial regrette la pratique répandue des expulsions forcées de migrants de par le monde. Il est extrêmement fréquent que des migrants, appartenant le plus souvent à des groupes vulnérables comme les clandestins, les demandeurs d'asile et les enfants non accompagnés, soient expulsés de force de leur logement sans préavis, sans consultation préalable et sans proposition de relogement. Clairement, cette pratique de l'expulsion forcée entrave non seulement le droit des migrants à un logement convenable, mais également d'autres droits liés tels que le droit à la santé, à l'alimentation, à l'eau et à l'éducation.

45. En raison de la discrimination dont elles sont l'objet, les femmes sont souvent confrontées à d'importants obstacles dans l'accès à un logement convenable, et les migrantes sont victimes de formes multiples de discrimination du fait de leur marginalisation sociale. Quant aux enfants migrants, ils sont également plus susceptibles que les autres enfants de vivre dans des logements surpeuplés, ce qui peut influencer négativement sur leur développement. Le problème est encore plus crucial pour les enfants en situation irrégulière, dont le droit à un logement convenable ne peut pas s'exercer si leurs familles sont en butte à l'exclusion sociale. Si les parents en situation irrégulière n'ont pas accès à un logement décent, les enfants en sont privés eux aussi.

46. La réalisation des droits à la santé et à un logement convenable joue un rôle crucial pour l'intégration des migrants dans les sociétés d'accueil. Entraver ou limiter l'accès aux services, aux institutions et aux biens qui donnent effet à ces droits fondamentaux constitue non seulement une violation des droits de l'homme des migrants, mais également un obstacle à leur intégration et à leur participation active dans le pays d'accueil. De l'avis du Rapporteur spécial, un tel déni des droits de l'homme génère des coûts importants pour les migrants et leur pays d'origine, mais aussi pour les pays d'accueil, notamment en termes de risque de désintégration sociale et de danger pour la santé publique.

### **III. Thèmes possibles d'études complémentaires**

#### **A. Les migrations dans le contexte des changements climatiques**

47. Ces dernières années, les conséquences possibles des changements climatiques sur les mouvements de population ont suscité un intérêt nettement plus marqué. Selon des estimations, les changements climatiques pourraient contraindre entre 25 millions et un

milliard de personnes à se déplacer au cours des quarante années à venir<sup>5</sup>. Ces chiffres représentent le nombre de personnes exposées au risque de changements climatiques dans certaines régions du monde et ne tiennent pas compte des mesures qui pourraient être prises en prévision de ces changements. En dépit de l'absence de chiffres précis, il fait aujourd'hui peu de doutes que certaines régions de la planète sont désormais moins habitables pour un certain nombre de raisons qui tiennent aux changements climatiques, à la dégradation des terres agricoles, à la désertification et à la pollution de l'eau. Le nombre de catastrophes naturelles a plus que doublé au cours des deux dernières décennies, et plus de 20 millions de personnes ont été déplacées en 2008 à la suite de catastrophes naturelles brutales liées au climat<sup>6</sup>. De nouvelles étapes dans les changements climatiques, avec une hausse mondiale des températures qui pourrait être comprise entre 2 et 5 °C d'ici à la fin du siècle, pourraient avoir une incidence majeure sur les populations<sup>7</sup>.

### 1. L'importance de continuer à étudier les effets des changements environnementaux et climatiques sur la mobilité des populations

48. Le Rapporteur spécial aimerait rappeler que les mouvements de population résultant de changements intervenus sur le plan environnemental ne sont pas un phénomène nouveau. Depuis des siècles, les peuples se déplacent en réaction aux changements que subit leur environnement, souvent selon un rythme saisonnier<sup>8</sup>. Cependant, jusqu'à récemment, les experts de la migration et les décideurs n'ont guère accordé d'attention aux liens existants entre, d'une part, le phénomène migratoire et, d'autre part, l'environnement et ses ramifications au sens large. C'est ainsi que, dans le rapport de 2005 de la Commission mondiale sur la migration internationale, cette question est à peine évoquée<sup>9</sup>. Une partie de l'explication réside peut-être dans le fait qu'au fil des ans, il n'y a guère eu consensus entre les chercheurs quant à la question de savoir si les migrations environnementales devaient être considérées comme une forme distincte de migration méritant une étude spéciale. Cependant, à la suite de nombreuses conférences de haut niveau, de réunions d'experts et de nouveaux travaux de recherche<sup>10</sup> publiés au cours des dernières années, le Rapporteur spécial a observé que l'idée avait fait son chemin. De plus en plus souvent, à présent, les experts appellent l'attention sur les liens entre l'environnement et la mobilité humaine et sur l'importance de lier ces questions à tous les niveaux du dialogue politique et de la coopération – local, régional, national et mondial.

49. Selon certaines études, les changements climatiques devraient avoir pour effets de hausser la température générale de la planète, d'amener davantage de précipitations et de donner lieu à des manifestations météorologiques plus extrêmes, telles que sécheresses, tempêtes et inondations<sup>11</sup>. À leur tour, ces changements entraîneront vraisemblablement de

<sup>5</sup> *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the evidence*, Frank Laczko et Christine Aghazarm, OIM, 2009, p. 9.

<sup>6</sup> *Monitoring Disaster Displacement in the Context of Climate Change*; OCHA, IDMC et Conseil Norvégien, 2009, voir aussi *The Inter-Agency Standing Committee Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters*, IASC, version révisée 2010.

<sup>7</sup> Voir la note 5 ci-dessus.

<sup>8</sup> *The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World*, Stephen Castles et Mark J. Miller, 4<sup>e</sup> éd., p. 3.

<sup>9</sup> Voir [www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf](http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf).

<sup>10</sup> Voir en particulier le séminaire FNUAP/OIM d'experts sur la migration et l'environnement, Bangkok, 2007, OIM, UNU-EHS, PNUE; l'atelier de recherche sur la migration et le développement de la fondation Munich re, Munich, 2008 et 2009; et la conférence sur le thème de l'environnement, les migrations forcées et la vulnérabilité sociale, Bonn, 2008.

<sup>11</sup> Voir la note 5 ci-dessus, p. 14, «The impacts of environmental and climate change on human mobility».

nouveaux mouvements de population. Le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) prédit que le réchauffement de la planète entraînera des modifications majeures de la météorologie, des courants océaniques et peut-être des écosystèmes<sup>12</sup>. En plus d'une hausse des températures et de la montée du niveau des mers, les scientifiques prévoient que les précipitations deviendront plus variables et les périodes de sécheresse plus fréquentes, avec une tendance à se prolonger. Il en résultera une érosion des sols et une désertification accrues de par le monde. Dans certaines régions géographiques, ces manifestations se conjugueront avec une incidence plus marquée des catastrophes surgissant brutalement durant la saison des pluies, occasionnant des tempêtes, des inondations et des ouragans plus violents et plus destructeurs. Les changements climatiques que l'on prévoit désormais entraîneront une perturbation et peut-être une altération permanente des modes et des lieux de culture. Un nombre significatif de pays pourraient ainsi perdre un tiers, voire la moitié de leur capacité de production agricole au cours des prochaines décennies. Les pays d'Afrique équatoriale pourraient perdre jusqu'à 60 % de cette capacité<sup>13</sup>.

50. Toutes les régions du globe devraient être concernées par les changements climatiques, mais les régions et les pays moins bien développés subiront ces effets dans une mesure disproportionnée en raison de leur situation géographique, de leur dépendance vis-à-vis des secteurs sensibles au climat tels que l'agriculture et les ressources naturelles, et aussi de leurs capacités d'adaptation médiocres dues au faible niveau de leurs ressources humaines, financières et naturelles, et à des capacités institutionnelles et technologiques limitées<sup>14</sup>. D'un point de vue biophysique, ces pays sont géographiquement désavantagés en ce sens que beaucoup sont situés à des altitudes basses, où les hausses de température annoncées, la prolongation des saisons sèches et le manque d'eau risquent de se conjuguer pour restreindre gravement leur capacité à cultiver la terre et élever du bétail. Les crises humanitaires qui pourraient découler d'une pénurie alimentaire seraient encore exacerbées par le manque d'eau salubre, la propagation des maladies et les conflits potentiels<sup>15</sup>. À la lumière des prévisions en termes de retombées environnementales, économiques et sociales, il est probable que des populations seront amenées à se déplacer ou à émigrer pour leur survie. Pour l'heure, il est difficile de dire si ces déplacements auront un caractère temporaire ou définitif et où iront ces populations, même si une grande partie de ces mouvements resteront vraisemblablement internes, du moins dans un premier temps.

51. Enfin, le Rapporteur spécial aimerait rappeler que, comme cela a déjà été dit, la majeure partie des migrations environnementales se produiront vraisemblablement à l'intérieur des pays en développement et entre ces mêmes pays, c'est-à-dire là où les capacités d'accueil risquent d'être très limitées. Il lui paraît donc important de continuer d'étudier le phénomène migratoire et ses liens avec l'environnement et les changements climatiques, et aussi d'en débattre, de façon à pouvoir mettre le doigt sur les difficultés qui nous attendent et à réfléchir à la meilleure façon d'y faire face ainsi qu'aux moyens de garantir les droits de l'homme de ces migrants lorsque ce phénomène prendra de

<sup>12</sup> Voir le quatrième rapport d'évaluation du GIEC: Changement climatique 2007 à l'adresse: [www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/wg2/en/contents.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/contents.html).

<sup>13</sup> Voir la note 5 ci-dessus, p. 321.

<sup>14</sup> Voir *Migration and Climate Change*, vol. n° 31 de la série *Research* de l'Organisation internationale pour les migrations, OIM, disponible à l'adresse: [http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main\\_page=product\\_info&products\\_id=96](http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&products_id=96); voir aussi *Climate Change and International Migration*, document de travail, Rapport mondial sur la migration 2010, OIM.

<sup>15</sup> Voir par exemple le Rapport de 2010 soumis par le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/12/21), par. 41 à 44.

l'ampleur<sup>16</sup>. Il serait utile également d'envisager de nouveaux systèmes de collecte de données et de renforcer les capacités existantes afin de faire un meilleur usage des sources de données existantes dans certains des pays les moins avancés, qui risquent d'être le plus touchés par les changements climatiques.

52. Il peut s'avérer difficile également pour les décideurs de gérer les flux migratoires dans des pays où les structures de gouvernance restent faibles. Dans ces pays-là, il faut mener de nouvelles recherches afin d'évaluer les capacités actuelles des gouvernements nationaux à mettre en œuvre les politiques et les cadres existants et/ou en établir et mettre en œuvre de nouveaux. Les débats politiques actuels ont tendance à mettre l'accent sur des questions portant notamment sur la manière d'apporter une aide d'urgence aux personnes déplacées, de réduire les risques de catastrophe et d'améliorer le cadre juridique et normatif de protection des personnes déplacées. Cependant, il est tout aussi important de prêter attention aux mouvements induits par des facteurs qui ne produisent que lentement leurs effets et de tenter de situer le problème en termes à la fois de déplacements et de mouvements plus volontaires<sup>17</sup>. C'est pourquoi le Rapporteur spécial juge important d'examiner plus avant ces questions dans l'avenir, à l'aide de nouveaux outils de recherche et en explorant la capacité des gouvernements et de la société civile au niveau national à mettre en œuvre à la fois des politiques de protection et des stratégies d'adaptation, sans jamais perdre de vue les droits de l'homme des migrants dans ce contexte spécifique. Comme la Haut-Commissaire aux droits de l'homme l'a indiqué dans son rapport consacré aux liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme<sup>18</sup>, «les conséquences sur les droits de l'homme peuvent être directes, par exemple la menace que les phénomènes météorologiques extrêmes peuvent faire peser sur le droit à la vie, mais sont souvent indirectes et progressives, par exemple une surcharge des systèmes de santé et les situations de vulnérabilité découlant des migrations induites par les changements climatiques. Sont particulièrement vulnérables les personnes qui se trouvent sur la "ligne de front" des changements climatiques, là où même des variations climatiques mineures peuvent avoir des conséquences catastrophiques pour la vie et les sources de revenus.».

## 2. Défis politiques à relever: migrations et stratégies d'adaptation

53. Ce n'est que récemment, comme le rappelle le Rapporteur spécial, que l'attention s'est portée sur l'élaboration d'une base de connaissances concernant les relations entre les pressions environnementales (y compris les changements climatiques) et les migrations, en vue de mettre au point des politiques et des programmes adaptés.

54. Les décideurs ont tardé à mettre au point des réponses possibles à opposer aux migrations dues à l'altération de l'environnement. Les écrits récents sur les mouvements de ce type soulignent que les migrations peuvent avoir des conséquences positives comme négatives – un facteur qui influe sur la manière de formuler les politiques<sup>19</sup>. Les conséquences les plus positives se produisent lorsque la migration résulte d'une stratégie volontaire d'adaptation dans laquelle un choix est fait entre différentes options et où l'option de la migration est retenue comme offrant la possibilité de réduire les risques pour le ménage. S'agissant des conséquences négatives, le Rapporteur spécial souligne qu'elles proviennent surtout des mouvements de masse s'effectuant dans l'urgence, généralement liés à une catastrophe naturelle particulièrement intense et à une situation de compétition

<sup>16</sup> Voir aussi le rapport 2006 du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation adressé à l'Assemblée générale (A/61/306), par. 36 et 37.

<sup>17</sup> Voir la note 5 ci-dessus, p. 32, «The identification, evaluation and monitoring of policy responses».

<sup>18</sup> A/HRC/10/61, par. 92 et 93.

<sup>19</sup> Voir la note 5 ci-dessus, p. 357.

pour l'accès aux ressources. De tels mouvements ressemblent fort aux mouvements de réfugiés et requièrent fréquemment une assistance humanitaire de grande ampleur.

55. Traditionnellement, les experts se classent en deux grandes catégories: il y a les alarmistes, qui perçoivent l'environnement comme la cause principale des mouvements de population, soulignant le caractère forcé du processus migratoire (et qui utilisent l'expression «réfugiés environnementaux») et prédisent que des centaines de millions de personnes seront touchées, souvent sans faire la distinction entre celles qui se borneront à s'éloigner un peu pour se mettre en lieu sûr et celles qui pourront être amenées à parcourir des milliers de kilomètres pour gagner un autre pays. Il y a ensuite la catégorie des sceptiques, qui, par contraste, posent la question des modèles utilisés pour générer les estimations portant sur les migrations forcées, en soulignant que les facteurs d'attraction dans les pays de destination pèsent davantage que les facteurs d'incitation dans les pays d'origine pour déterminer qui sont ceux qui émigrent, pour quelle destination et dans quelle proportion<sup>20</sup>.

56. À propos des stratégies de gestion des migrations environnementales adoptées dans les pays en développement, le Rapporteur spécial tient à citer les Programmes nationaux d'action pour l'adaptation aux changements climatiques, considérés comme les cadres principaux adoptés par les pays en développement à faible revenu pour gérer les migrations causées par l'environnement. Selon la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), les Programmes nationaux d'action permettent aux pays les moins avancés (PMA) de déterminer les activités qu'il leur appartient de prendre en priorité, en fonction de leurs besoins urgents et immédiats, de façon qu'ils puissent s'adapter aux changements climatiques. Il s'agit en l'occurrence d'activités dont la mise en œuvre ne saurait être retardée davantage sans entraîner un surcroît de vulnérabilité ou des dépenses supplémentaires à un stade ultérieur<sup>21</sup>. La majorité des Programmes nationaux d'action décrivent les stratégies d'adaptation comme des moyens de réduire les pressions migratoires et de permettre aux populations de rester là où elles se trouvent. Ces stratégies visent généralement à adapter les pratiques agricoles, la gestion des terres de pâturage, les infrastructures telles que digues et barrages côtiers, les méthodes de pêche et autres stratégies destinées à réduire les pressions sur les écosystèmes fragiles, permettant ainsi aux populations de rester sur place.

57. Le Rapporteur spécial tient également à faire observer que, dans certains cas, les Programmes nationaux d'action présentent la migration comme une stratégie d'adaptation en soi. Cette perspective se vérifie dans deux contextes. Premièrement, dans certains pays, la migration est perçue comme un moyen de réduire la pression démographique en présence d'un écosystème fragile. Deuxièmement, certains pays admettent comme inévitable le fait qu'il faille réinstaller ailleurs certaines populations, compte tenu des tendances qui semblent se dessiner, et considèrent que ce processus doit être planifié. Le second type de stratégie d'adaptation semble plus pertinent, en ce sens qu'il envisage une migration-réinstallation dans le but d'atténuer les dommages accompagnant les changements climatiques, en particulier les inondations et l'élévation du niveau de la mer. Dans le Programme national d'action de Samoa, par exemple, il est dit que la réinstallation des familles dans un autre lieu est une stratégie d'adaptation courante dans les communautés rurales. Les activités potentielles d'adaptation dans ce programme national d'action comprennent une aide à la réinstallation des communautés à l'intérieur des frontières. Un plan intitulé «Projet de mise en œuvre de plans d'aménagement d'infrastructures côtières à

<sup>20</sup> Voir la note 12 ci-dessus.

<sup>21</sup> Voir <http://unfccc.int/adaptation/items/4159.php>.

l'intention des zones extrêmement vulnérables»<sup>22</sup> envisage la réinstallation progressive des communautés et des biens publics en dehors des zones côtières exposées.

58. S'agissant des politiques des pays de destination, le Rapporteur spécial observe que les stratégies de réinstallation envisagées dans les Plans d'action nationaux présument que, dans la plupart des cas, les gens se déplaceront à l'intérieur des frontières en quête de lieux d'installation plus sûrs. Que ce soit pour des raisons qui tiennent au manque de ressources financières, à la distance, à l'absence de réseaux dans les pays de destination, ou pour d'autres facteurs, bon nombre de candidats migrants n'ont pas la possibilité d'émigrer. Le Rapporteur spécial fait cependant observer que l'option de la migration internationale n'est pas absente; de nombreux pays qui risquent d'avoir à payer un lourd tribut aux changements climatiques en termes de vies humaines et de destruction de l'habitat, et bon nombre de ceux qui sont exposés à un risque accru de catastrophes naturelles sont déjà des pays d'émigration avec des mécanismes bien rôdés de migration de main-d'œuvre. Le Rapporteur spécial note que les politiques d'immigration de la plupart des pays de destination ne se prêtent pas à l'accueil d'un grand nombre de migrants environnementaux, à moins qu'ils ne s'inscrivent dans des catégories existantes dont l'admission est prévue. Habituellement, les pays de destination laissent entrer des personnes ayant un profil s'accordant avec les offres d'emploi ou pour rejoindre des membres de leur famille. En ce qui concerne les admissions à titre humanitaire, elles sont généralement limitées aux réfugiés et aux demandeurs d'asile – c'est-à-dire les personnes correspondant à la définition que donnent d'elles la Convention de 1951 relative au statut de réfugiés, son Protocole facultatif de 1967 ou d'autres instruments régionaux pertinents, à savoir les personnes craignant avec raison d'être persécutées du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques. La plupart des migrants de l'environnement auront du mal à satisfaire à la définition légale du réfugié, dans la mesure où ils seront forcés de fuir leur pays par suite de la perte de leurs moyens d'existence ou de leur habitat, et non pour des raisons de persécution. Cela soulève la question de savoir s'il ne faut pas envisager une nouvelle catégorie de migrants forcés de quitter leur pays en raison de la dégradation de l'environnement ou des facteurs climatiques, et donc leur accorder protection.

59. Cependant, certains pays ont instauré des politiques spéciales permettant aux ressortissants de pays ayant connu une catastrophe naturelle ou d'autres bouleversements graves de résider au moins temporairement sur leur territoire sans craindre d'être expulsés. Les États-Unis d'Amérique, par exemple, ont adopté en 1990 une législation offrant une protection temporaire aux personnes «qui sont temporairement dans l'incapacité de regagner en sécurité leur pays d'origine en raison de la poursuite de conflits armés, d'une catastrophe naturelle ou d'autres conditions extraordinaires à caractère temporaire»<sup>23</sup>. La Nouvelle-Zélande a dans son contingent de réinstallation une catégorie particulière pour les personnes originaires d'États insulaires du Pacifique fuyant les mauvaises conditions environnementales, appelée «Pacific Access Category». D'autres pays font des exceptions à la politique d'expulsion au cas par cas, en faveur de migrants originaires de pays qui ont connu des bouleversements significatifs à la suite de catastrophes naturelles. Ainsi, après le tsunami de 2004, plusieurs États ont suspendu les expulsions de nationaux des pays qui avaient été victimes du cataclysme<sup>24</sup>. Même si le Rapporteur spécial voit dans ces exemples

<sup>22</sup> Voir *NAPA Priority Project 7: Implement Coastal Infrastructure Management Plans for Highly Vulnerable Districts Project*; à l'adresse: [http://unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/29\\_samoa\\_pp.pdf](http://unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/29_samoa_pp.pdf).

<sup>23</sup> Loi des États-Unis sur l'immigration de 1990; disponible à l'adresse: <http://www.justice.gov/eoir/IMMACT1990.pdf>.

<sup>24</sup> Voir la note 5 ci-dessus, p. 374 à 377.

des développements positifs, chaque fois sur une base ponctuelle, il n'existe pas d'exemple concret de législation ou de politique prévoyant l'accueil d'immigrants victimes de changements climatiques progressifs susceptibles de détruire leur habitat ou leurs moyens d'existence dans un avenir indéfini. Dans la plupart des cas, les mouvements résultant de changements climatiques lents et autres risques environnementaux de nature à restreindre l'activité économique sont traités de la même manière que les autres migrations pour raisons économiques. Les personnes qui ne s'inscrivent pas dans les catégories existantes de migrants demandeurs d'emploi ou de personnes désireuses de rejoindre un membre de leur famille à l'étranger sont considérées comme des migrants illégaux. Faute d'un fondement humanitaire solide qui les mettrait à l'abri de la procédure d'expulsion, ces migrants devront se conformer aux dispositions réglementaires en vigueur leur faisant obligation de regagner leur pays d'origine.

### 3. Propositions du Rapporteur spécial

60. Compte tenu des lacunes actuelles, le Rapporteur spécial suggère d'accorder davantage d'attention à la recherche et à l'examen de nouvelles formules pour encadrer les mouvements potentiels. Il serait ainsi possible de prêter attention aux deux aspects du lien unissant l'environnement et les migrations: a) la détermination de stratégies d'adaptation permettant aux personnes de rester là où elles vivent et travaillent actuellement; b) la recherche de stratégies de réinstallation axées sur la protection de la vie et des moyens d'existence des personnes concernées dès l'instant où elles sont mises dans l'incapacité de rester là où elles se trouvent; et c) le maintien et le renforcement d'une approche fondée sur les droits de l'homme, visant à protéger les droits des migrants. Même si, dans la plupart des cas, les migrations auront un caractère interne, l'ampleur potentielle des mouvements exigera une action concertée à l'appui des pays touchés. En faisant jouer la coopération internationale dans le but d'atténuer l'impact d'une immigration porteuse d'effets préjudiciables tout en planifiant les mouvements constituant un élément essentiel des stratégies d'adaptation, on assurera la protection de ceux qui sont le plus durement touchés par les altérations de l'environnement.

61. Le Rapporteur spécial rappelle également qu'il existe encore de vastes lacunes dans l'information dont disposent les décideurs. Ces lacunes s'observent au niveau du contenu (comment et à partir de quand les altérations de l'environnement deviennent un moteur primaire de la migration), du volume de l'information et des méthodes utilisées (études et méthodes d'analyse interdisciplinaire), ainsi que des cadres à mettre en place pour une gestion appropriée des migrations. Peu de fonds ont été alloués pour la réalisation d'études de grande ampleur sur les liens entre l'environnement et les migrations<sup>25</sup>. Le manque de données statistiquement pertinentes aux niveaux national ou régional trahit les contraintes auxquelles se heurte la conception de politiques sur lesquelles la résilience pourrait s'appuyer et qui favoriseraient l'adaptation au sein des communautés vulnérables. Ces lacunes pourraient être comblées si l'on investissait dans des recherches à court et à moyen terme, dans la collecte de données et dans des projets de surveillance. En encourageant une action interinstitutions et interdisciplinaire en termes de collecte et d'échange de données, on renforcerait les capacités des gouvernements à observer et analyser les mécanismes de la migration. Et en permettant aux chercheurs d'avoir plus facilement accès aux données officielles, on renforcerait également les résultats des études.

---

<sup>25</sup> Voir la note 5 ci-dessus, p. 340.

62. Enfin, il serait possible d'investir plus massivement dans l'élaboration de méthodes de recherche. Les méthodes ainsi mises au point et adoptées pourraient alors être partagées entre gouvernements, chercheurs et communautés concernés en vue de produire des avantages durables, susceptibles de déboucher sur des réformes politiques appropriées.

## **B. Participation politique et droits civils des migrants**

63. Les États démocratiques modernes considèrent traditionnellement la citoyenneté comme fondamentale eu égard à la répartition des droits et des avantages importants. Cependant, de nombreux droits auxquels seuls les nationaux pouvaient prétendre autrefois ont été accordés à tous les habitants, ce qui a occasionné une implication croissante en termes de participation politique et une certaine confusion dans les différents pays de destination des migrants. Un aperçu sommaire des politiques d'intégration des migrants et un bref débat sur les questions se posant en la matière souligneraient la nécessité d'un débat plus approfondi et plus complet sur les questions concernant les droits des migrants.

### **1. Politiques de citoyenneté et intégration politique des migrants**

64. La place croissante qu'a prise l'étude de la participation politique au cours des cinquante dernières années reflète l'importance cruciale de la participation des citoyens pour la prise de décisions démocratique. Avec l'ampleur qu'ont prise les activités et les responsabilités gouvernementales au cours des quelques dernières décennies, le domaine de la participation politique a été considérablement valorisé. D'abord, la participation politique interpelle les habitants dans leur rôle de citoyens (et non, par exemple, de défenseurs de la chose politique ou de fonctionnaires). Deuxièmement, les actes des citoyens définis comme relevant de la participation politique doivent être volontaires et non pas contraints par la loi. Enfin, la participation politique concerne le Gouvernement et la politique au sens large («système politique») et ne doit être restreinte ni à des phases particulières telles que le travail parlementaire (ou le volet de «contribution» du système politique), ni à des niveaux ou des domaines spécifiques (tels que les élections nationales ou les contacts avec des responsables)<sup>26</sup>.

65. Dans ces États, de nombreux droits dont les citoyens étaient autrefois les seuls bénéficiaires ont été dissociés de la nationalité et sont désormais accordés aux non-citoyens sur la base de la résidence légale et de l'emploi ou au titre des droits de l'homme universels. Au nombre de ces droits figurent le droit à la liberté d'expression, le droit de réunion pacifique, le droit à la propriété, le droit de s'affilier à des syndicats, ainsi que les droits à la santé, à l'éducation, à la sécurité sociale, au logement et à d'autres services sociaux<sup>27</sup>. Cependant, la nationalité reste une ligne de démarcation importante lorsqu'il s'agit de participation politique. Par conséquent, l'acquisition de la nationalité du pays d'accueil a toujours été pour les migrants l'étape la plus importante dans la voie de l'intégration politique<sup>28</sup>. Pour le Rapporteur spécial, il est important que les migrants aient

<sup>26</sup> *Studying Political Participation: Toward a theory of everything?*, Jan W. van Deth, Université de Mannheim, titulaire de la chaire de sciences politiques et de recherche sociale internationale comparée.

<sup>27</sup> Il existe certains droits inaliénables (décrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948), dont peuvent se réclamer par principe tous les êtres humains, quelle que soit leur citoyenneté ou leur nationalité. Ces droits sont inscrits dans la Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent (1985), que l'on trouvera à l'adresse suivante: <http://www.umn.edu/humanrts/instree/w4dhri.htm>.

<sup>28</sup> *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*, T. Alexander Aleinikoff et Douglas Klusmeyer, Carnegie Endowment for International Peace, 2000.

la possibilité de devenir citoyens de l'État de leur résidence permanente et qu'ils soient encouragés dans ce sens. Tout en insistant sur le caractère prioritaire que revêt le fait de faciliter l'accès à la citoyenneté formelle, le Rapporteur spécial considère que le processus doit être précédé et suivi de certaines étapes. En effet, la citoyenneté formelle n'est pas une condition suffisante de l'intégration politique, et elle ne doit pas non plus être une condition nécessaire à la jouissance de certains droits politiques. La citoyenneté effective dépend des opportunités structurelles de participation et d'un climat largement propice à cette dernière. En fait, il est fréquent que des franges de la population issues de l'immigration soient sous-représentées dans le processus politique, même lorsque la majorité de leurs membres sont des nationaux.

66. Le Rapporteur spécial observe que, par le passé, de nombreux pays de destination ont interdit toute activité politique aux non-citoyens. Un certain nombre de pays conservent encore des contraintes spéciales concernant la liberté d'expression, de réunion et d'association de non-citoyens. Certains États déniaient aux étrangers le droit d'appartenir à un parti politique<sup>29</sup>. Il est donc utile de rappeler que le droit international relatif aux droits de l'homme ne peut faire l'objet que des seules restrictions «qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publique, ou les droits et les libertés d'autrui»<sup>30</sup>. Par conséquent, le Rapporteur spécial estime que les politiques qui déniaient ces libertés aux migrants simplement sur la base de leur nationalité ne sont pas défendables.

67. Ceci étant, si certains pays de destination ont, de manière générale, accordé des libertés politiques aux résidents étrangers, la plupart ne leur permettent pas de voter ou d'être élus<sup>31</sup>. En revanche, de nombreux États permettent à leurs citoyens vivant de manière permanente à l'étranger de prendre part aux élections nationales. En règle générale, les écarts de pratique que l'on observe entre les États à propos du droit de vote<sup>32</sup> des non-citoyens sont liés à leur politique générale en matière d'immigration et de citoyenneté. Certains pays d'immigration traditionnels ont abandonné le droit de vote reconnu aux non-citoyens notamment en raison du fait qu'ils incitent les immigrants à se naturaliser. D'autres États ont tendance à moins mettre l'accent sur la naturalisation et ne considèrent pas le droit de vote comme nécessairement lié à la citoyenneté formelle. Enfin, certains pays qui n'ont fait que récemment l'expérience d'une immigration substantielle n'ont même pas commencé à envisager sérieusement une telle mesure. Indépendamment de la variabilité des situations en la matière, les taux de naturalisation dans la plupart des pays sont inférieurs à ceux de l'immigration, même si l'on tient compte du délai minimal requis comme condition préalable à la naturalisation. Il en résulte que les pays de destination dotés de systèmes politiques démocratiques sont de moins en moins représentatifs de leur population, d'où l'importance croissante que prend la question du droit de vote. Le fait d'accorder le droit de vote aux non-citoyens à l'échelle nationale n'est pas impératif si l'accès à la citoyenneté est suffisamment ouvert. Le Rapporteur spécial recommande toutefois, de manière générale, que le droit de vote au niveau local soit accordé aux immigrants qui résident légalement dans le pays d'accueil depuis plusieurs années.

68. S'agissant des communautés immigrées, le Rapporteur spécial rappelle que ces communautés comprennent à la fois des citoyens et des non-citoyens, quel que soit leur statut légal dans le pays (autrement dit, qu'ils soient en situation régulière ou non).

<sup>29</sup> Cette restriction existe par exemple dans certains États d'Europe centrale et orientale.

<sup>30</sup> Voir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 22 et 23.

<sup>31</sup> Traditionnellement, le vote n'a pas toujours été strictement lié à la nationalité. Par exemple, durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, un certain nombre d'États des États-Unis accordaient le droit de vote à certaines catégories de non-citoyens.

<sup>32</sup> Cette expression s'entend ici du droit de vote aux élections dans le domaine public.

L'intégration politique de ces personnes d'origine étrangère dépend non seulement de leurs droits individuels, mais aussi des circonstances et des incitations concernant leur participation à la vie politique. L'accès aux droits politiques par l'admission à la citoyenneté ou par l'élargissement du droit de vote aux non-citoyens ne résout pas le problème si les nouveaux citoyens ont un moindre taux de participation au vote dans les élections et s'ils sont nettement sous-représentés dans la fonction publique, au parlement et au sein des partis politiques.

69. Même si la plupart des pays comportant une composante immigrée ne contraignent pas leurs citoyens à voter, il existe certainement un intérêt, de la part des pouvoirs publics, à faciliter et encourager la participation politique en tant que manifestation de citoyenneté active. Des taux élevés de participation renforcent la légitimité démocratique de l'autorité politique et peuvent aussi promouvoir la communauté politique par un sentiment partagé de responsabilité commune. Un faible taux de participation renvoie clairement au statut socioéconomique et crée par conséquent une distorsion de la démocratie. Du point de vue de la participation politique des minorités ethniques et raciales, c'est un vrai problème. Dans les sociétés démocratiques, ces communautés sont plus vulnérables lorsqu'elles sont politiquement isolées. Elles sont plus facilement ciblées comme étant à la marge, sont incapables de revendiquer leurs propres intérêts, et leurs membres en viennent souvent à être considérés comme des citoyens de deuxième catégorie. Pour ces groupes issus de l'immigration qui appartiennent également à des minorités ethniques et raciales, le faible taux de participation politique ne résulte pas de leur choix propre mais est plutôt dû à d'autres circonstances, dont certaines peuvent être influencées par la politique des pouvoirs publics.

70. Le Rapporteur spécial juge important que les pays de destination envisagent une réforme de l'immigration dans leurs politiques sur la citoyenneté, de telle sorte que les migrants qui s'installent dans le pays ne restent pas à l'écart de la vie politique publique. De telles politiques combinerait l'accès à la nationalité du pays d'accueil en accord avec la durée de résidence requise, et les droits et obligations politiques non liés à la nationalité. Permettre et encourager la participation politique des résidents immigrés de longue durée rendrait le processus démocratique plus représentatif. Cela renforcerait sa légitimité générale, améliorerait la qualité du processus décisionnel dans les questions concernant les groupes issus de l'immigration (tels que l'éducation, la rémunération du travail, l'âge minimum pour la prise d'emploi, l'apprentissage et la formation, l'affiliation à un syndicat, le logement, la sécurité sociale, l'accès aux services de santé, etc.) et rendrait ces groupes moins vulnérables à la xénophobie ou au racisme dans la vie politique et plus généralement dans la société.

## 2. Droit de vote des non-citoyens: un problème d'envergure mondiale

71. Le Rapporteur spécial rappelle que la situation bancale dans laquelle se trouvent les non-citoyens vivant dans un pays d'accueil démocratique sans jouir de leurs droits politiques est depuis longtemps perçue comme problématique. Comme cela a déjà été dit, les règles et les pratiques en matière de naturalisation varient d'un État à l'autre et, dans certains pays, les immigrants n'ont que peu de chances d'acquérir la citoyenneté pour toute une série de raisons. De ce fait, les pays de destination ont dû mettre au point des politiques et des institutions pour répondre aux problèmes que crée la diversité ethnique croissante<sup>33</sup>. Les questions centrales à résoudre sont de définir qui a la qualité de citoyen, de quelle façon les nouveaux venus peuvent devenir citoyens, et ce que signifie la citoyenneté. En principe,

<sup>33</sup> Voir en particulier *Citizenship Policies for an Age of Migration*, T. Alexander Aleinikoff et Douglas Klusmeyer, 2001.

l'État nation ne permet qu'une seule appartenance, mais les migrants et leurs descendants ont des liens avec plus d'un seul État. Ils peuvent être citoyens de deux États, ou être citoyens d'un État et vivre dans un autre. Par conséquent, lorsque la population d'origine étrangère dans un pays donné prend une place importante, cela entraîne inévitablement un débat sur la citoyenneté<sup>34</sup>.

72. La première préoccupation pour les migrants n'est pas ce que recèle exactement la citoyenneté, mais plutôt comment ils peuvent l'obtenir, afin d'atteindre un statut légal qui soit formellement égal à celui des autres citoyens. L'accès à la citoyenneté varie selon les pays, et est fonction du concept prévalent de nation. Le Rapporteur spécial rappelle différents types de modèles qui définissent la citoyenneté:

a) **Le modèle impérial.** Dans ce modèle, c'est le fait d'être sujet du même régime ou du même souverain qui détermine l'appartenance à la nation. Ce modèle a permis l'intégration de peuples variés au sein d'empires pluriethniques (britannique, austro-hongrois, ottoman, etc.) et est resté vivace jusqu'à l'adoption de la loi sur la nationalité de 1981 au Royaume-Uni<sup>35</sup>, qui a créé pour la première fois une forme moderne de citoyenneté. Ce concept a presque toujours un caractère idéologique en ce sens qu'il contribue à occulter la domination réelle d'un groupe ethnique particulier ou d'une nationalité donnée sur les autres;

b) **Le modèle ethnique.** L'appartenance à la nation se détermine sur la base de critères ethniques (origine, langue et culture communes), ce qui signifie souvent l'exclusion des minorités de la citoyenneté et de l'appartenance commune à la nation;

c) **Le modèle républicain.** La nation se définit comme une communauté politique prenant appui sur une constitution, des lois et une citoyenneté, et prévoyant l'admission de nouveaux venus en son sein. Cette approche remonte aux révolutions française et américaine. La France en est l'exemple actuel le plus patent;

d) **Le modèle multiculturel.** La nation est ici aussi définie comme une communauté politique prenant appui sur une constitution, des lois et une citoyenneté, et prévoyant l'admission de nouveaux venus. Ici, cependant, les nouveaux venus peuvent maintenir leur culture distinctive et former des communautés ethniques, à la condition de se conformer aux lois nationales de base. Cette approche pluraliste ou multiculturelle s'est surtout imposée dans les années 70 et 80 en Australie, au Canada et en Suède, et son influence s'est fait sentir également dans d'autres pays d'Europe de l'Ouest. Cependant, dès les années 90, on a pu observer un retour en arrière dans de nombreux pays où ce modèle était en application<sup>36</sup>.

73. Tous ces modèles ont un facteur en commun: la prémisse selon laquelle les citoyens n'appartiennent qu'à un seul État nation. L'installation est perçue comme un processus de transfert de la loyauté primaire envers l'État d'origine au nouvel État de résidence. Ce processus est symboliquement marqué par la naturalisation et l'acquisition de la citoyenneté du nouvel État. Cependant, ces modèles ne peuvent plus s'appliquer aujourd'hui face à la poussée migratoire. De plus, la distinction entre citoyens et non-citoyens est aujourd'hui plus floue. Les migrants qui ont résidé légalement sur le territoire d'un pays peuvent obtenir un statut hybride, équivalent à une «quasi-citoyenneté». Cela peut leur conférer des droits tels que le titre de séjour garanti, le droit de travailler, de chercher un emploi et de gérer une entreprise, le droit aux prestations de la sécurité sociale et des services de santé, l'accès à

<sup>34</sup> Voir la note 5 ci-dessus, p. 44.

<sup>35</sup> Disponible à l'adresse: <http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?parentActiveTextDocId=1360590&ActiveTextDocId=1360658>.

<sup>36</sup> Voir la note 6 ci-dessus, p. 44 et 45.

l'éducation et à la formation, ainsi que des droits politiques limités tels que le droit d'association et de réunion. De telles dispositions créent un nouveau statut légal, qui est supérieur à celui de l'étranger, mais d'un niveau inférieur à celui du citoyen<sup>37</sup>.

74. C'est dans l'Union européenne (UE) que ce nouveau type de citoyenneté est en train de faire son chemin. Selon le Traité de Maastricht ayant redéfini les bases de l'Union européenne en 1992, les citoyens des États membres de l'UE ont le droit de vote et peuvent se présenter à des élections européennes et municipales où que ce soit à l'intérieur de l'espace européen s'ils y résident. Le Traité d'Amsterdam de 1997 définit la citoyenneté de l'Union européenne, qui garantit les droits ci-après: liberté de circulation et de résidence sur le territoire des États membres, droit de vote et d'éligibilité aux élections locales et du Parlement européen dans l'État de résidence, et droit de pétition devant le Parlement européen et de recours au Médiateur européen. Toutefois, les citoyens de l'UE qui vivent dans un autre État membre n'ont pas le droit de vote aux élections du Parlement national de leur État de résidence. Les personnes qui dépendent de la sécurité sociale ou de l'assistance publique n'ont pas le droit d'aller s'installer dans un autre pays membre; et l'accès à la fonction publique reste généralement restreint aux nationaux. L'Europe est toujours divisée entre les États de la «zone de Schengen» et les États ayant récemment fait leur entrée dans l'UE. Jusqu'à présent, la citoyenneté de l'UE n'a pas changé grand-chose à la majorité des migrants venant de l'extérieur de l'Union<sup>38</sup>. Depuis 1992, on a observé un mouvement croissant en faveur de l'octroi du droit de vote aux nationaux de pays tiers dans les États membres de l'UE et au niveau des institutions de l'UE. À plusieurs reprises, le Parlement européen a voté en faveur d'un élargissement de la citoyenneté européenne à toutes les personnes ayant résidé longtemps et sans discontinuer sur le territoire d'un État membre. Une résolution de 2001 du Parlement européen appelait à l'octroi du droit de vote à tous les résidents de pays tiers ayant résidé légalement dans un État membre de l'UE pendant trois ans. Ces initiatives ont cependant été contrecarrées par le Conseil européen, qui représente les intérêts des États membres dans les procédures complexes de gouvernance de l'UE. Par ailleurs, certains États membres de l'Union considèrent que le fait d'accorder le droit de vote à des nationaux de pays tiers entraînerait une dévalorisation de la naturalisation.

### 3. Propositions du Rapporteur spécial

75. Comme cela a déjà été brièvement évoqué, cette nouvelle diversité influe de multiples façons sur les sociétés d'accueil. Il faut notamment citer les questions de participation politique, de pluralisme culturel et d'identité nationale. Comme cela a été dit, la migration a d'ores et déjà produit des effets majeurs sur la politique de la plupart des pays d'accueil. En conséquence, le Rapporteur spécial suggère un complément d'études et de débats sur la question de la participation politique des migrants et ses liens avec le concept d'une citoyenneté élargie. Les migrants peuvent contribuer à l'élaboration de nouvelles formes d'identité. La capacité du migrant d'adopter des identités multiples liées à la culture du pays d'origine comme à celle du pays d'accueil, est inhérente à sa condition même de migrant<sup>39</sup>. Une recherche et un débat plus approfondis sur les droits civils des migrants et leur participation politique au sein des sociétés d'accueil pourraient refléter les différentes situations que rencontrent les migrants dans divers États et recenser les meilleurs exemples et pratiques d'intégration réussie au sein des sociétés d'accueil grâce à la participation au processus de prise de décisions affectant les intérêts des migrants.

<sup>37</sup> Ibid., p. 46.

<sup>38</sup> Id.

<sup>39</sup> Voir la note 6 ci-dessus p. 310 et 311.

76. Enfin, le Rapporteur spécial est d'avis qu'il faut réaffirmer l'importance d'une coopération et d'une gouvernance internationales améliorées. Malheureusement, la réticence des États à progresser dans cette voie se reflète au travers du maigre taux de ratification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille<sup>40</sup>, adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 1990. En fait, seuls 44 États sur 192 États Membres des Nations Unies avaient ratifié cette Convention à la fin de 2010. Il s'agissait presque seulement de pays d'origine. En règle générale, les pays de destination se sont montrés réticents à soutenir des mesures conçues pour protéger les migrants au niveau international<sup>41</sup>.

77. Plutôt que de restreindre les migrations, notamment en criminalisant la migration irrégulière et en appliquant des mesures de contrôle plus strictes aux frontières, le Rapporteur spécial suggère une plus grande égalité économique et sociale entre le Nord et le Sud, de telle sorte que les migrations puissent s'effectuer dans de meilleures conditions et enrichir les expériences et les capacités des migrants et de leurs communautés. Réduire la migration irrégulière est un objectif qui ne se défend que si l'on accepte que cela puisse se traduire par une mobilité générale accrue – une mobilité d'un type différent et plus positive. Cela pourrait exiger des mesures allant bien au-delà de l'éventail habituel des politiques en matière de migration. Par exemple, une réforme des politiques commerciales pourrait encourager la croissance économique dans les pays en développement. L'aide au développement pourrait être une autre stratégie capable d'endiguer la migration irrégulière à long terme. Si certains pays d'origine sont parvenus à créer les conditions d'une croissance substantielle, l'écart séparant les pays riches des pays pauvres de manière générale n'a fait que se creuser. La croissance démographique rapide, la stagnation économique, la dégradation de l'environnement, la faiblesse des appareils d'État et les violations des droits de l'homme continuent de porter préjudice à de nombreux pays du monde en développement. Pour le Rapporteur spécial, si l'on s'attaquait aux causes profondes du problème, on ferait un grand pas en avant.

#### IV. Conclusions

78. **Le Rapporteur spécial tient à remercier le Conseil des droits de l'homme pour le privilège qui lui a été accordé de servir en cette qualité. Il regrette que les migrants se heurtent de plus en plus à l'intolérance et soient plus qu'auparavant exposés à des accès de violences racistes ou xénophobes, ou tombent dans les pièges des trafiquants et des passeurs. Ceux d'entre eux qui se trouvent en situation irrégulière ont souvent peur ou sont incapables de demander à être protégés et secourus par les autorités concernées et sont de ce fait fréquemment privés d'accès aux droits sociaux de base et notamment aux soins de santé, à l'éducation et au logement. Cependant, la migration peut être un élément essentiel du développement et de la prospérité dans les pays de destination, de transit et d'origine dans toutes les régions du monde, et la migration de main-d'œuvre reste une composante vitale de la plupart des pays dans le monde, pour qui elle répond d'ailleurs à une demande.**

79. **Le Rapporteur spécial a proposé que quelques thèmes soient davantage développés et a mis en exergue la pertinence de ces questions pour le mandat, en se plaçant dans la perspective des droits de l'homme. Les deux questions évoquées, à savoir les migrations dans le contexte des changements climatiques et la participation politique et les droits civils des migrants, suscitent une mobilisation et un intérêt**

<sup>40</sup> Voir <http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm>.

<sup>41</sup> Voir la note 6 ci-dessus, p. 302 et 303.

croissants. Dans le cadre du mandat, un débat plus poussé sur ces deux thèmes permettrait de présenter des approches innovantes de ces aspects touchant à la question migratoire. Ces thèmes soulignent d'ailleurs le besoin de débattre ces questions entre parties prenantes au niveau mondial sous l'angle des droits de l'homme.

---