

Le pouvoir de l'humanité

Conseil des Délégués du Mouvement international
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge



CONSEIL DES DÉLÉGUÉS
DU MOUVEMENT INTERNATIONAL
DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

Vers une Stratégie du Mouvement relative à la migration

Premiers éléments d'une résolution

Document établi par
la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
et le Comité international de la Croix-Rouge,
en collaboration avec les autres membres du Groupe de haut niveau sur la migration
(23 Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge)
et en consultation avec le Groupe de travail mondial sur la migration (43 Sociétés
nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge)

Genève, mars 2021

Contexte

Les premiers éléments de la résolution proposée sur le thème « Vers une Stratégie du Mouvement relative à la migration » visent à donner un aperçu de la teneur possible des différents paragraphes qui la composeront et ne constituent pas un avant-projet de texte.

Chaque paragraphe est suivi d'un argumentaire expliquant pourquoi il serait utile de l'inclure dans la résolution.

Le présent document est envoyé pour consultation aux membres du Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en vue de recueillir une première série d'observations et de commentaires et de nous faire une idée du degré d'acceptation et de consensus que suscite l'approche proposée.

Veillez formuler vos observations et commentaires sur ce document de manière à répondre aux questions suivantes :

- Êtes-vous d'accord avec les éléments qu'il est proposé d'inclure dans le préambule et le dispositif de la résolution ?
- Y a-t-il des éléments manquants qui devraient être inclus dans la résolution ?

Il ne s'agit pas, à ce stade, de formuler des observations détaillées sur le libellé des éléments possibles de la résolution. Vous aurez tout loisir de le faire ultérieurement, une fois que l'avant-projet de résolution sera disponible.

Introduction

La migration est un phénomène mondial complexe et délicat qui n'est ni nouveau ni propre à certaines régions du monde. Pour bien des personnes, des ménages et des communautés, la migration présente des avantages considérables. Toutefois, nous sommes bien trop régulièrement témoins des coûts humains de ce phénomène et des conséquences humanitaires de certaines politiques migratoires. Outre la stigmatisation grandissante des migrants, qui est souvent alimentée par des discours politiques et des informations erronées, la sécurisation croissante de la migration entraîne l'adoption de politiques restrictives qui exposent les migrants, y compris les réfugiés et les demandeurs d'asile, à des risques et des difficultés accrus. Pour nombre d'entre eux – qu'ils aient quitté leur pays pour fuir un conflit armé, d'autres situations de violence, la persécution, les violations des droits humains, la pauvreté ou les effets des changements climatiques – le parcours est semé d'embûches. Des milliers de personnes sont contraintes d'emprunter les routes de la migration irrégulière, et meurent en chemin ou viennent à disparaître, ce qui cause une détresse profonde parmi les familles qui attendent des réponses à leurs questions. De nombreux migrants sont victimes de la traite d'êtres humains et d'extorsion, et deviennent des cibles faciles d'abus et d'exploitation. Ils subissent également des discriminations et rencontrent des difficultés à accéder aux services essentiels. Certains finissent dans des lieux de détention ou des camps surpeuplés où les conditions de vie sont précaires. Ceux qui transitent dans des zones touchées par un conflit armé ou par d'autres situations de violence, ou qui s'y retrouvent bloqués, sont confrontés à d'innombrables menaces.

Présent dans 192 pays et ancré dans les communautés locales grâce à son réseau mondial de Sociétés nationales et de volontaires, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement) s'emploie de longue date à répondre aux besoins humanitaires des migrants en situation de vulnérabilité. Son approche en matière de migration – qui a évolué au fil des années et a été consolidée par l'adoption de la Politique de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

(Fédération internationale) relative à la migration en 2009 – est purement humanitaire. Conformément à nos Principes fondamentaux, nous avons opté délibérément pour une description large des « migrants » qui inclut l'ensemble des personnes qui quittent ou fuient leur lieu de résidence en quête de sécurité et de perspectives meilleures, généralement à l'étranger¹, quel que soit leur statut juridique, et qui peuvent être en situation de détresse et avoir besoin d'une protection ou d'une assistance humanitaire. Cette description inclusive (qui prend en compte notamment les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière) témoigne de l'attention que nous portons aux besoins et à la vulnérabilité des personnes dans nos opérations. Elle reconnaît que la vulnérabilité ne dépend pas uniquement des raisons qui motivent la migration, et qu'elle peut évoluer durant le parcours, selon les circonstances dans lesquelles se trouvent les migrants dans les pays de transit et de destination, ou à leur retour. Cette description permet au Mouvement d'insister sur le fait que tous les migrants sont protégés par différents corps de droit international, régional et national, et de faire barrage aux propos extérieurs potentiellement préjudiciables exprimés lors de débats politiques sur le statut juridique des migrants où vulnérabilité et droits sont mis en opposition².

Parallèlement, l'action du Mouvement en faveur des déplacés internes est guidée par une politique distincte adoptée par le Conseil des Délégués, également en 2009. Prises ensemble, la Politique relative à la migration et la Politique relative au déplacement interne assurent au Mouvement la clarté conceptuelle et stratégique nécessaire pour relever les défis propres au déplacement interne et à la migration (y compris au déplacement transfrontalier), tout en tenant compte du lien qui peut exister entre eux³.

Grâce à son approche axée sur la vulnérabilité et fondée sur des principes, ainsi qu'à sa présence mondiale le long des routes migratoires, le Mouvement est particulièrement bien placé pour combler les lacunes en matière de protection et d'assistance, et atténuer la souffrance des migrants vulnérables à toutes les étapes de leur parcours. Nous nous efforçons de faire en sorte que tous les migrants reçoivent la protection à laquelle ils ont droit en vertu des différents cadres juridiques, en particulier du droit international des droits de l'homme, et le cas échéant, du droit des réfugiés et du droit international humanitaire – et bénéficient d'un accès effectif aux services essentiels, quel que soit leur statut juridique, sans chercher à encourager, à dissuader ou à prévenir la migration. L'engagement du Mouvement et sa valeur ajoutée dans le domaine de la migration ont été affirmés à maintes reprises dans des résolutions et lors de débats de haut niveau menés dans le cadre de précédentes réunions statutaires, notamment dans l'Appel à l'action du Mouvement sur les besoins humanitaires des migrants vulnérables (2017), la Déclaration du Mouvement sur la migration : assurer une action collective pour protéger les migrants et répondre à leurs

¹ La Politique relative à la migration souligne également les efforts déployés par le Mouvement en vue de répondre aux besoins liés à la migration à l'intérieur d'un même pays. Plus précisément, l'introduction mentionne que dans certaines situations – par exemple lorsque les migrants souffrent de discriminations – la Politique peut donner des orientations utiles. Dans d'autres circonstances, lorsque la migration à l'intérieur d'un pays s'inscrit dans le cadre de la mobilité générale de la main-d'œuvre, l'action du Mouvement relève de nos activités humanitaires générales.

² Le Mouvement reconnaît et encourage néanmoins la protection spéciale accordée par le droit international, régional et national à des catégories précises de personnes telles que les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes apatrides.

³ En 2009, le Mouvement a fait un choix visionnaire à bien des égards lorsqu'il a adopté deux politiques distinctes, mais complémentaires (l'une relative au déplacement interne et l'autre à la migration). En effet, ce cadre de politiques reconnaît les différents régimes juridiques qui déterminent les responsabilités des États concernés, ainsi que les préoccupations propres aux déplacés internes et aux migrants, respectivement. Il permet de faire barrage aux propos venus de l'extérieur selon lesquels les déplacés internes seraient « les réfugiés ou les migrants de demain », des propos qui considèrent ces personnes uniquement à travers le prisme de la migration et qui cherchent principalement à promouvoir les mesures visant à endiguer ce phénomène. Dans le même temps, les deux politiques reconnaissent qu'un continuum existe parfois entre le déplacement interne et la migration, ce qui exige une action globale et coordonnée.

besoins et à leurs vulnérabilités (2015) et la Déclaration du Mouvement sur les migrants et notre humanité commune (2019).

Nos préoccupations concernant l'importance de traiter tous les migrants avec dignité et de promouvoir un climat de tolérance ont été portées à l'attention des États à l'occasion de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Conférence internationale) de 2011 par le biais de la résolution 3 intitulée [« Migration : garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale »](#). Depuis son adoption, le Mouvement appelle à appliquer cette résolution, mais il constate que les progrès demeurent limités et que le durcissement des lois, des politiques et des attitudes a un impact sur les migrants et les organisations humanitaires. En adoptant ensemble une Stratégie du Mouvement relative à la migration, nous renforcerions notre position et nos capacités de soutenir les efforts déployés par les États pour assumer leur responsabilité de fournir assistance et protection aux migrants. Bien que nous reconnaissons les engagements pris à l'occasion de précédentes réunions statutaires, il reste encore beaucoup à faire. Alors que la mise en œuvre de ces engagements se poursuit de diverses manières, nous devons veiller à ce que la question de la migration mondiale reste inscrite à l'ordre du jour des réunions statutaires, en tant que domaine d'activité essentiel du Mouvement, l'objectif étant d'y porter une attention accrue et de renforcer et d'adapter notre action selon les besoins.

Si nous voulons continuer à réduire les besoins humanitaires dans le contexte de la migration – y compris ceux des migrants eux-mêmes, des communautés hôtes et des personnes et des familles restées sur place – et à y répondre, il est primordial d'assurer un leadership et un engagement efficaces, ainsi qu'une action coordonnée qui se fonde sur une analyse solide de l'évolution des tendances et des risques liés à la migration du niveau local au niveau mondial. En 2020, un système visant à faciliter la réalisation de ces objectifs a été établi sous la forme d'un nouveau Modèle de leadership en matière de migration qui réunit un Groupe de haut niveau sur la migration, le Groupe de travail mondial sur la migration existant et un Migration Lab. Dans ce contexte, une enquête a été menée auprès des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Sociétés nationales) pour recueillir leurs points de vue sur les tendances migratoires émergentes, les principaux défis et les domaines dans lesquels le Mouvement devrait investir pour aller de l'avant. Les résultats de l'enquête ont montré que la priorité absolue devrait être donnée à l'adoption d'une Stratégie du Mouvement relative à la migration. L'élaboration d'une telle stratégie, qui prendra appui sur la Stratégie mondiale de la Fédération internationale relative à la migration 2018-2022, constitue désormais un élément central du plan de travail du Groupe de haut niveau sur la migration. Cette future stratégie aura pour but de définir un engagement commun et une orientation claire pour le Mouvement afin qu'il puisse répondre aux priorités urgentes dans le domaine de la migration en tirant parti de la complémentarité qui existe entre ses différentes composantes.

La résolution proposée sollicite donc l'approbation de l'initiative visant à élaborer une Stratégie du Mouvement relative à la migration, et du rôle du Groupe de haut niveau sur la migration dans ce processus, l'objectif étant de soumettre cette stratégie pour adoption au Conseil des Délégués en 2023.

Paragraphe du préambule (PP)

PP1

Ce paragraphe d'introduction pourrait reconnaître les avantages que présentent la migration, ainsi que les contributions positives que les migrants apportent à leurs pays d'origine, de transit et de destination, tout en exprimant la vive inquiétude que suscite la souffrance qu'ils endurent le long des routes migratoires du monde entier et les menaces auxquelles ils sont de plus en plus souvent exposés durant leur parcours, sur terre comme en mer, dans les

pays de transit ou de destination, du fait en particulier de politiques migratoires et d'endiguement strictes.

Argumentaire

Ce paragraphe vise à souligner les préoccupations humanitaires urgentes liées à la migration. Quelles que soient les raisons qui motivent leur départ, les migrants peuvent devenir vulnérables à différentes étapes de leur parcours. Nombre d'entre eux sont confrontés à des situations qui mettent leur vie en péril et à des épreuves qui peuvent influencer sur leur bien-être physique et mental.

PP2

Ce paragraphe pourrait rappeler que tous les migrants – y compris ceux en situation irrégulière – bénéficient d'une protection en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme, mais aussi d'autres corps de droit international et des législations nationales ; qu'en situation de conflit armé, ils sont protégés par le droit international humanitaire ; et que les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes apatrides ont également droit à une protection particulière au titre du droit international et régional. Il pourrait ensuite rappeler les autres engagements pris par les États, notamment dans le cadre de Pactes mondiaux. Ce paragraphe pourrait enfin souligner que les États peuvent contribuer à réduire la vulnérabilité des migrants lorsqu'ils s'acquittent de leurs obligations juridiques et qu'ils adoptent et mettent en œuvre des politiques tenant compte des besoins des migrants en matière de protection et d'assistance.

Argumentaire

L'objet de ce paragraphe serait de rappeler que les migrants sont protégés par différents cadres juridiques, et d'insister sur le fait qu'il incombe au premier chef aux États de répondre à leurs besoins en matière de protection et d'assistance.

PP3

Ce paragraphe pourrait mentionner que, dans certaines situations, il existe un continuum entre le déplacement interne et les mouvements transfrontaliers, et que ces situations exigent une action globale et coordonnée pour garantir à tous ceux qui en ont besoin le niveau le plus élevé possible de protection et d'assistance.

Argumentaire

Ce paragraphe vise à rappeler le lien qui peut exister entre le déplacement interne et la migration (y compris le déplacement transfrontalier). Des déplacements à l'intérieur d'un pays peuvent précéder des déplacements à travers des frontières internationales de réfugiés, d'autres personnes nécessitant une protection internationale et/ou de personnes fuyant une catastrophe et des aléas climatiques. Des déplacés internes peuvent également emprunter la voie de la migration en vue de reconstruire leur vie dans un autre pays, et des migrants de retour peuvent quant à eux devenir des déplacés à l'intérieur de leur propre pays. Dans de telles situations, une coordination transfrontalière et une approche globale sont nécessaires pour relever les défis étroitement liés que posent le déplacement interne et la migration.

PP4

Ce paragraphe pourrait reconnaître l'important travail que mène actuellement le Mouvement pour répondre aux besoins en matière de protection et d'assistance des migrants vulnérables le long des routes migratoires, et souligner la position unique du Mouvement ainsi que sa valeur ajoutée dans la conduite de ces activités. Il pourrait également rappeler, en particulier, les mandats respectifs des composantes du Mouvement en vertu principalement des Statuts du Mouvement et des résolutions de la Conférence internationale, y compris le rôle d'auxiliaire que jouent les Sociétés nationales en apportant un soutien aux pouvoirs publics de leur pays dans le domaine humanitaire, et souligner le

rôle reconnu du Mouvement dans la réalisation des objectifs humanitaires énoncés dans le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

Argumentaire

Ce paragraphe vise à souligner l'engagement de longue date du Mouvement dans le domaine de la migration et le travail déjà réalisé par les Sociétés nationales, la Fédération internationale et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour répondre aux besoins des migrants vulnérables, ainsi qu'à mettre en évidence la valeur ajoutée qu'apportent le Mouvement et ses composantes à cet égard. Le Mouvement a l'avantage particulier d'entretenir une proximité avec les migrants vulnérables, grâce à son réseau solide et expérimenté d'intervenants présents le long des routes migratoires, en plus d'adopter une approche fondée sur des principes et strictement humanitaire. Le paragraphe 44 du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières reconnaît que le Mouvement joue un rôle clé en aidant les États à concrétiser leurs engagements.

PP5

Ce paragraphe pourrait reconnaître les nouveaux défis auxquels il faut faire face dans le contexte de la pandémie de Covid-19 afin d'assurer la protection et le respect des droits des migrants, tout en tenant compte des préoccupations de santé publique, ainsi que le rôle majeur assumé par les acteurs locaux, tels que les Sociétés nationales, dans la lutte contre la pandémie.

Argumentaire

Le but est de souligner que la pandémie de Covid-19 a engendré de nouveaux défis en matière de protection et d'assistance aux migrants en situation de vulnérabilité. Les migrants sont parmi les personnes les plus touchées par les effets directs et indirects du Covid-19, étant donné qu'il a exacerbé les vulnérabilités préexistantes et qu'il a entraîné des besoins supplémentaires, ainsi que des difficultés en matière de protection, dont l'apparition d'obstacles à l'accès aux services essentiels. Dans le même temps, la pandémie offre aux Sociétés nationales, en tant qu'acteurs locaux clés, de nouvelles possibilités de travailler avec les gouvernements pour garantir l'accès aux services essentiels et à l'information, et lever les obstacles formels et informels.

PP6

Ce paragraphe pourrait rappeler et réaffirmer les résolutions antérieures portant sur des thèmes liés à la migration adoptées par la Conférence internationale (notamment la résolution 21 de la XXIV^e Conférence internationale à Manille en 1981 ; la résolution 17 de la XXV^e Conférence internationale à Genève en 1986 ; la résolution 4 de la XXVI^e Conférence internationale à Genève en 1995 ; la déclaration « Ensemble pour l'humanité » figurant en annexe à la résolution 1 de la XXX^e Conférence internationale à Genève en 2007 ; et la résolution 3 de la XXXI^e Conférence internationale à Genève en 2011), et par le Conseil des Délégués (notamment la résolution 9 à Budapest en 1991 ; la résolution 7 à Birmingham en 1993 ; la résolution 4 à Genève en 2001 ; la résolution 10 à Genève en 2003, la résolution 5 à Genève en 2007 ; la résolution 4 à Nairobi en 2009, et en particulier, la résolution 3 « Appel à l'action du Mouvement sur les besoins humanitaires des migrants vulnérables » à Antalya en 2017 ; et la résolution 8 « Déclaration du Mouvement sur les migrants et notre humanité commune » à Genève en 2019), ainsi que la Politique relative à la migration adoptée par la Fédération internationale en 2009 (qui a été accueillie favorablement par l'ensemble du Mouvement dans la résolution 4 du Conseil des Délégués de 2009 à Nairobi), et la Stratégie mondiale de la Fédération internationale relative à la migration 2018-2022 qui est en cours de mise en œuvre.

Argumentaire

Ce paragraphe vise à souligner que le Mouvement considère la migration comme un sujet prioritaire qui a fait l'objet de résolutions antérieures du Conseil des Délégués et de la Conférence internationale, en insistant sur la nécessité de continuer à rappeler l'importance de cette question dans le cadre des réunions statutaires. Il vise également à mettre en évidence les politiques et stratégies clés du Mouvement dans le domaine de la migration.

PP7

Ce paragraphe pourrait prendre acte de la création du nouveau Modèle de leadership en matière de migration qui réunit un Groupe de haut niveau sur la migration, le Groupe de travail sur la migration existant et un Migration Lab. Il pourrait mettre en évidence le caractère essentiel de ce modèle pour assurer un leadership, une participation et un engagement efficaces, et pour garantir une analyse continue de l'évolution des tendances et des risques liés à la migration, du niveau local au niveau mondial.

Argumentaire

Ce paragraphe a pour but de souligner les engagements et les efforts permanents visant à renforcer la coordination de l'action du Mouvement en faveur des migrants vulnérables. Le Groupe de haut niveau sur la migration rassemble la Fédération internationale, le CICR et 23 Sociétés nationales, et représente ainsi divers contextes géographiques et migratoires. Il fournit un leadership et veille à ce que l'action du Mouvement et son plaidoyer en matière de migration soient à la hauteur de la tâche et lui permettent de relever les défis à venir, tout en encourageant les partenariats et la coopération. Axé sur les partenariats et la recherche, le Migration Lab étudiera les tendances, les politiques et les bonnes pratiques en matière de migration aux niveaux local, régional et mondial en vue d'aider le Mouvement à adopter un positionnement fondé sur les faits et à élaborer ses programmes en conséquence. Le Groupe de travail sur la migration, qui comprend des représentants des Sociétés nationales de toutes les régions, constitue le principal groupe technique de référence sur la migration. Il se concentre sur l'évolution des risques et des menaces auxquels sont confrontés les migrants, ainsi que sur les bonnes pratiques, les enseignements tirés et l'appui technique nécessaire pour permettre au Mouvement de renforcer et d'accroître constamment ses capacités et le soutien qu'il apporte. Il promeut la mise en œuvre de la Stratégie mondiale de la Fédération internationale relative à la migration 2018-2022 et jouera un rôle de premier plan dans l'élaboration d'une Stratégie du Mouvement relative à la migration.

PP8

Ce paragraphe pourrait prendre note des résultats de l'enquête réalisée en 2020 auprès des Sociétés nationales pour recueillir leurs points de vue sur les tendances en matière de migration, les défis majeurs et les domaines dans lesquels le Mouvement devrait investir pour aller de l'avant, tout en faisant de l'élaboration d'une Stratégie du Mouvement relative à la migration la priorité absolue.

Argumentaire

Ce paragraphe vise à mettre en évidence la dynamique en faveur de l'élaboration d'une Stratégie du Mouvement relative à la migration.

Paragraphe du dispositif (PD)**PD1 :**

Le premier paragraphe du dispositif pourrait reconnaître la nécessité et l'importance de définir une Stratégie du Mouvement relative à la migration pour assurer un positionnement fort et cohérent et garantir une action coordonnée en faveur des migrants vulnérables, tout en tirant parti de la complémentarité des différentes composantes du Mouvement.

Argumentaire

Le but est d'approuver la décision prise par le Groupe de haut niveau sur la migration de se consacrer en priorité à l'établissement d'une Stratégie du Mouvement relative à la migration.

PD2 :

Le deuxième paragraphe du dispositif pourrait approuver officiellement le rôle du Groupe de haut niveau sur la migration dans l'élaboration d'une Stratégie du Mouvement relative à la migration, qui constitue l'élément central de son plan de travail, et saluer les travaux qu'il a déjà entrepris. Ce paragraphe pourrait également saluer le soutien et les travaux du Groupe de travail sur la migration et du Migration Lab, ainsi que la participation des réseaux régionaux sur la migration à l'élaboration de la future stratégie.

Argumentaire

Ce paragraphe a pour but de reconnaître, de soutenir et d'approuver le rôle joué et le travail accompli par le Groupe de haut niveau sur la migration dans l'élaboration d'une Stratégie du Mouvement relative à la migration.

PD3 :

Le troisième paragraphe du dispositif pourrait charger le Groupe de haut niveau sur la migration de poursuivre ses travaux et de présenter pour adoption la Stratégie du Mouvement relative à la migration sous sa forme définitive au Conseil des Délégués de 2023.

Argumentaire :

Ce paragraphe vise à charger officiellement le Groupe de haut niveau sur la migration d'élaborer une Stratégie du Mouvement relative à la migration, et de veiller à ce que chacune des composantes du Mouvement puisse s'appropriier le processus et y participer.

PD4 :

Le quatrième paragraphe du dispositif pourrait appeler toutes les composantes du Mouvement à poursuivre et à renforcer, pendant la période d'élaboration de la Stratégie, la mise en œuvre des engagements déjà pris en faveur des migrants vulnérables, y compris ceux énoncés dans la Stratégie mondiale de la Fédération internationale relative à la migration.

Argumentaire :

Ce paragraphe vise à inviter le Mouvement à continuer d'exercer son rôle de leadership dans le domaine de la migration, à réaffirmer son engagement à cet égard et à garantir que les actions se poursuivront pendant la période d'élaboration de la stratégie.