

**Assemblée générale**

Distr. générale
6 septembre 2006
Français
Original : espagnol

Soixante et unième session

Point 54 b) de l'ordre du jour provisoire*

**Mondialisation et interdépendance :
migrations internationales et développement****Note verbale datée du 31 août 2006, adressée au Secrétariat
par la Mission permanente de l'Argentine auprès
de l'Organisation des Nations Unies**

La Mission permanente de l'Argentine auprès de l'Organisation des Nations Unies présente ses compliments au Secrétaire général et a l'honneur de lui faire tenir ci-joint le document intitulé « Une conception nouvelle : le traitement de la question des migrations du point de vue des droits de l'homme », établi par le Gouvernement argentin dans le cadre de sa contribution au Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement, qui se tiendra à la faveur de la soixante et unième session de l'Assemblée générale, en septembre prochain (voir annexe).

La Mission permanente de l'Argentine auprès de l'Organisation des Nations Unies vous seraient reconnaissants de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document de l'Assemblée générale.

* A/61/150.



**Annexe à la note verbale datée du 31 août 2006, adressée
au Secrétariat par la Mission permanente de l'Argentine
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

**Une conception nouvelle : le traitement de la question des
migrations du point de vue des droits de l'homme**

I. La République argentine estime que, pour faire face à la complexité des flux migratoires mondiaux qui caractérise le XXI^e siècle, un changement de cap s'impose dans la manière de traiter la question des migrations internationales : il nous faut abandonner l'approche sécuritaire associée au contrôle des frontières, fondée exclusivement sur le concept de l'État-nation, au profit d'une perspective globale des droits de l'homme, où le migrant serait au cœur des politiques gouvernementales en la matière.

Les migrations constituent un phénomène naturel, aussi ancien que l'humanité. Néanmoins, alors que, dans un environnement mondial caractérisé par une forte interdépendance, les capitaux circulent librement, le droit de migrer est paradoxalement plus que jamais mis en cause.

Des pays qui, il y a quelques années encore, étaient à l'origine d'importants flux migratoires, sont désormais des pays d'accueil. Des nations qui traditionnellement accueillaient des migrants assistent actuellement à l'exode de leurs ressortissants. Des États qui avaient fondé leur développement sur la main-d'œuvre étrangère voient aujourd'hui émigrer leurs nationaux. Des États pour qui la main-d'œuvre étrangère était la clef du développement la considèrent désormais comme indésirable.

La recherche de conditions de vie meilleures ne devrait pas être motif de critique, encore moins source de sanctions. C'est bien plutôt l'incapacité pour la communauté internationale dans son ensemble de régler la question qui est motif de préoccupation. En tant qu'États, nous nous devons de traiter la question en recherchant des mécanismes de coopération et en assumant notre part de responsabilités : l'heure n'est plus aux bonnes intentions mais à l'action.

Dans le problème des migrations, il n'existe nulle solution unique ou vérité absolue : chaque région, chaque pays est une réalité unique, qui participe d'un processus dont le dénominateur commun est l'être humain.

Traditionnellement en droit international général, la question des migrants a été traitée comme un sujet subsidiaire du chapitre consacré aux étrangers, à travers l'analyse de certains principes généraux du *jus gentium*. D'une manière générale, l'on pourrait dire que le droit international réglementait les activités des étrangers en les articulant autour de deux grands axes thématiques : l'accès au territoire d'un État et la libre circulation sur ledit territoire, d'une part, et, d'autre part, les activités économiques, professionnelles ou liées à l'emploi que les étrangers pouvaient exercer.

Toutefois, devant la complexité du fait migratoire dans la nouvelle donne mondiale et les défis que doivent relever les individus lorsqu'ils se déplacent et s'installent dans leur pays de destination, il est juste et nécessaire de prendre en compte une perspective sociale et humaine à l'heure d'examiner la question des migrations internationales.

Nous sommes conscients que l'état de droit est le fondement de toute société démocratique et qu'il est indispensable pour que les étrangers puissent s'intégrer pleinement dans la société qui les accueille. Aussi est-il essentiel pour nous, gouvernements, de nous doter de mécanismes qui facilitent la légalisation des migrations, qui nous permettent de recenser et d'enregistrer les personnes se trouvant dans nos pays tout en décourageant les agissements de trafiquants dénués de scrupules qui tirent d'importants bénéfices des politiques restrictives en matière de migrations.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que tant la Déclaration universelle des droits de l'homme que les principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme – qui, pour la plupart, ont été pour ainsi dire universellement ratifiés – font référence au principe de l'égalité dans la dignité et en droits, instaurant ainsi pour les États l'obligation de respecter les droits consacrés dans lesdits instruments, sans distinction quelle qu'elle soit, fondée en particulier sur la race, la religion ou l'origine. En outre, plusieurs de ces instruments disposent que toute personne a le droit de circuler librement dans son pays ou à l'étranger et de choisir librement sa résidence et son lieu de travail.

En conséquence, le cadre traditionnel dans lequel le droit international traitait des questions relatives aux étrangers s'est élargi au fil des ans, intégrant désormais la perspective du droit international relatif aux droits de l'homme.

C'est dans ce cadre que la question des migrants a été récemment examinée, du point de vue des droits de l'homme, dans des contextes très divers, que ce soit à l'échelle régionale ou internationale.

II. À l'échelle internationale, il convient de mentionner, à titre d'exemple, les différentes résolutions adoptées dans le cadre de la Commission des droits de l'homme de l'ONU pour la protection des droits de l'homme des migrants.

Dans le même ordre d'idées, il importe de rappeler que, lors de la première session du nouveau Conseil des droits de l'homme de l'ONU, tenue en juin 2006, le Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes a formulé une déclaration conjointe sur les « Migrations internationales et les droits de l'homme », afin d'établir la position régionale sur la question, en vue du présent Dialogue de haut niveau.

Il y a lieu de souligner également que, lors de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, tenue à Durban (Afrique du Sud) en septembre 2001, les États ont reconnu que les migrants, et surtout les migrantes, sont particulièrement exposés au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie ou à l'intolérance qui y est associée. Ainsi, dans le Programme d'action, la Conférence a recommandé aux États de mettre en œuvre des mesures visant à promouvoir un égal accès des migrants à la santé, à l'enseignement et aux services essentiels, en coopération avec les institutions des Nations Unies, les organisations régionales et les organismes financiers internationaux.

Il importe en outre d'évoquer l'entrée en vigueur, en juillet 2003, de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, qui vient s'ajouter au noyau dur des traités relatifs aux droits de l'homme à portée universelle. Le Secrétaire général de l'ONU a exhorté les États Membres qui ne l'auraient pas encore fait à ratifier la Convention

ou à y adhérer dans les plus brefs délais, afin d'assurer la protection pleine et efficace des droits de l'homme des migrants.

Enfin, il convient de souligner que, dans le rapport du Secrétaire général intitulé « Migrations internationales et développement » (A/60/871), en date du 18 mai 2006, il est dit que « pour que les migrations internationales portent pleinement leurs fruits, il faut que les droits des migrants soient respectés. Les États ont l'obligation de protéger les droits fondamentaux de toute personne qui se trouve sur leur territoire, et ils doivent prendre les mesures voulues pour protéger les migrants contre toute forme de violation de ces droits et d'abus à leur encontre. Ils doivent aussi lutter contre toutes les formes de discrimination, de xénophobie, d'ethnocentrisme et de racisme » (par. 77).

III. À l'échelle interaméricaine, il convient de rappeler l'Avis consultatif OC-18/03, dans lequel la Cour interaméricaine des droits de l'homme aborde la question du traitement des droits des migrants en général et des travailleurs migrants en particulier. La Cour construit son raisonnement en commençant par reconnaître le caractère fondamental du principe de l'égalité et de la non-discrimination en tant que principe sous-tendant les droits de l'homme, ainsi que les obligations essentielles des États en la matière, qui découlent de l'obligation première de respecter et de garantir les droits de l'homme. Puis, la Cour applique le principe de l'égalité et de la non-discrimination aux migrants pour déterminer les droits des travailleurs migrants sans papiers et dispose, notamment, que « ... le statut de migrant d'une personne ne peut en aucun cas constituer une justification pour la priver de la jouissance ou de l'exercice de ses droits de l'homme, notamment de ceux relatifs à l'emploi ».

Dans le même ordre d'idées, les chefs d'État et de gouvernement des pays démocratiques des Amériques, réunis en novembre 2005 à l'occasion du quatrième Sommet des Amériques, tenu à Mar del Plata (Argentine), ont réaffirmé, dans la Déclaration intitulée « Créer des emplois pour faire face à la pauvreté et renforcer la gouvernance démocratique », « la nécessité de protéger intégralement, indépendamment de leur statut migratoire, les droits humains de tous les migrants et de respecter pleinement les lois sur le travail qui les mettent en œuvre, y compris les principes et droits du travail contenus dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux du travail » (par. 26).

Par ailleurs, il importe de signaler la création en janvier 2004, dans le cadre de la Commission des affaires juridiques et politiques du Conseil permanent de l'Organisation des États américains (OEA), d'un groupe de travail chargé d'élaborer un « Programme interaméricain pour la promotion et la protection des droits de l'homme des migrants, y compris des travailleurs migrants et de leur famille », dont la République argentine a assuré la présidence. Le programme vise à prendre en compte les considérations liées aux droits de l'homme des migrants et de leur famille dans le travail des organes, organismes et entités de l'OEA, de ses États membres et de la société civile. Dans ce programme, il est dit que la faculté qu'ont les États membres de réglementer l'entrée et le séjour d'étrangers sur leur territoire et de déterminer le statut des migrants « doit s'exercer et être en conformité avec le droit international sur les droits de l'homme applicable en l'espèce ».

IV. Par ailleurs, l'on ne saurait omettre le lien existant sur le plan international entre le traitement des questions relatives aux migrations et celles ayant trait à la sécurité internationale, en particulier dans le contexte politique actuel. C'est pourquoi la République argentine a affirmé dans différentes enceintes qu'il est

indispensable d'aborder ces questions du point de vue des droits de l'homme, afin que les mesures adoptées en vue de garantir la sécurité internationale ne nuisent pas à l'exercice effectif des droits fondamentaux de la personne humaine.

Il ressort de ce qui précède que, tant à l'échelle internationale qu'à l'échelle régionale, un concept nouveau voit peu à peu le jour dans la manière de traiter la question des migrations, qui tend à préconiser une perspective liée aux droits de l'homme et au principe de non-discrimination.

V. La République argentine s'est efforcée de transposer ce nouveau concept dans l'esprit de sa politique des migrations et, partant, dans les dispositions de sa nouvelle loi nationale sur les migrations, en vigueur depuis janvier 2004.

Cette nouvelle loi, fruit du consensus unissant différents milieux des secteurs public et privé, témoigne de l'engagement contracté par notre pays de garantir le plein respect des droits de l'homme des migrants et des membres de leur famille, tout en instaurant des mécanismes tendant à faciliter la régularisation du statut de ces personnes, étant entendu qu'une telle réglementation est indispensable pour permettre aux étrangers de s'intégrer pleinement dans la société d'accueil.

Pour illustrer notre propos, il convient de mentionner certains paragraphes de la loi précitée :

- Article 3 – Droits de l'homme et engagements pris à l'échelle internationale en la matière : « La présente loi a pour objet : a) [...] de mettre en application les engagements contractés sur le plan international par la République concernant les droits de l'homme, l'intégration et la mobilité des migrants; [...] f) d'examiner toute demande d'admission sur le territoire de la République sur la base de critères et de procédures non discriminatoires dans le cadre des droits et des garanties énoncés dans la Constitution nationale, les traités internationaux, les conventions bilatérales en vigueur et la législation nationale [...]; g) de promouvoir et de faire connaître les obligations, droits et garanties des migrants, en conformité avec les dispositions de la Constitution nationale, les engagements contractés à l'échelle internationale et la législation nationale, tout en honorant la tradition humanitaire et ouverte du pays en matière d'accueil aux migrants et à leur famille [...]. »
- Article 4 – Droit de migrer : « Le droit de migrer est un droit fondamental et inaliénable de la personne humaine, garanti par la République argentine sur la base des principes d'égalité et d'universalité. »
- Article 5 – Égalité de traitement : « L'État instaurera les conditions propres à garantir une égalité de traitement effective de manière à permettre aux étrangers de jouir de leurs droits et de s'acquitter de leurs obligations [...]. »
- Article 6 : « L'État, dans toutes ses sphères de compétence, assurera l'accès à l'égalité des migrants et de leur famille aux mêmes conditions de protection que celles dont jouissent les nationaux, en particulier pour ce qui touche aux services sociaux, aux biens publics, à la santé, à l'éducation, à la justice, au travail, à l'emploi et à la sécurité sociale. »
- Article 13 : « Aux fins de la présente loi, est réputée discriminatoire toute action ou omission motivée par l'appartenance ethnique, la religion, la nationalité, l'idéologie, l'opinion politique ou l'affiliation syndicale, le sexe, le statut économique ou les traits physiques qui, d'une manière arbitraire, empêche, entrave ou restreint le plein exercice des droits et des garanties à égalité. »

- Article 7 – Droit à l'éducation : « En aucun cas la situation d'irrégularité d'un migrant étranger ne saurait l'empêcher d'être admis à étudier dans un établissement d'enseignement, public ou privé, national, provincial ou municipal, primaire, secondaire, tertiaire ou universitaire. Les autorités des établissements d'enseignement donneront au migrant orientations et conseils pour ce qui est des démarches à entreprendre afin de régulariser sa situation. »
- Article 8 – Droit à la santé : « Le droit d'un étranger à la santé, à la protection sociale ou aux soins sanitaires ne saurait en aucun cas être dénié ou restreint, quelle que soit sa situation au regard de l'immigration [...]. »
- Article 9 – Droit à l'information : « Les migrants et leur famille sont habilités à être informés par l'État : a) de leurs droits et obligations au regard de la législation en vigueur; b) des conditions régissant leur entrée, leur séjour et leur sortie. »
- Article 14 – Promotion de l'intégration : « L'État, dans toutes ses sphères de compétence, – nationale, provinciale ou municipale – favorisera les initiatives tendant à l'intégration des étrangers dans leur communauté de résidence [...]. »
- Titre V, chapitre premier – Obligation d'une intervention judiciaire dans les procédures d'expulsion
- Titre V, chapitre II – Mise aux arrêts d'un étranger dans le cadre d'une procédure d'expulsion relevant exclusivement des tribunaux
- Qualification du délit de traite illégale d'êtres humains : la mise en péril de la vie, de la santé ou de l'intégrité physique du migrant ou l'implication d'un mineur sont des circonstances aggravantes. Chapitre VI : La législation argentine sur les migrations érige pour la première fois en délit la traite des migrants. La sanction prévue en l'espèce est une peine de prison d'une à six années, voire de 20 années en présence de circonstances aggravantes.

Le nouveau concept qui s'est fait jour en République argentine a débouché sur une nouvelle vision stratégique de la nation : l'Argentine comprend que le respect des droits de l'homme des migrants et de leur famille est essentiel pour favoriser leur pleine intégration, ce qui, à son tour, contribue au développement économique, politique et social du pays.

Les mesures en matière de politique des migrations mises en œuvre par le Gouvernement argentin entre la fin de 2003 et août de l'année en cours ont permis de régulariser le statut de plus de 400 000 migrants se trouvant sur le territoire national.

Cette politique, qui se fonde sur la connaissance de la réalité nationale, régionale et internationale et qui tire parti de l'expérience du passé, se débarrasse des idées préconçues et dénuées d'objectivité.

Une de ces idées est celle de la prétendue incidence de la main-d'œuvre étrangère sur le chômage. Entre 1992 et 2003, 156 000 immigrés ont régularisé leur situation en Argentine. Au cours du troisième trimestre de 2003, le taux de chômage en Argentine s'élevait à 16,3 %. Trois ans plus tard, après la régularisation du statut de 400 000 immigrés, le taux de chômage s'est infléchi de six points. Ces chiffres montrent, si besoin est, à quel point sont relatives et dénuées de fondement certaines des idées préconçues en matière de migrations.

La sécurité est une autre question où l'objectivité fait souvent défaut. Tout en reconnaissant que les États exercent leur souveraineté, notamment en procédant à des contrôles aux frontières et en usant de la faculté de décider d'admettre ou non des étrangers sur leur territoire, l'Argentine estime que ces prérogatives doivent s'exercer dans les formes. L'Argentine soutient également que la sécurité interne est mieux protégée lorsque les immigrants se trouvant sur son territoire sont régularisés et titularisés que lorsqu'ils sont maintenus dans une situation de marginalisation et d'anonymat qui les expose à devenir la proie d'employeurs dénués de scrupules et d'exécrables trafiquants. À cet égard, il y a lieu de souligner que, si la régularisation d'un immigré rend sa présence visible sur le territoire national, elle ne lui octroie aucun type d'impunité en cas de délit. L'immigré qui, en situation régulière ou non, commet un délit, devra être jugé et, éventuellement, expulsé, si la loi le prévoit ainsi.

Le Marché commun du Sud (MERCOSUR) n'est pas sans se répercuter sur la situation des migrations en République argentine. Le MERCOSUR, ses États membres – Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay et Venezuela – et ses États associés – Bolivie, Chili, Pérou, Colombie et Équateur – sont à la base du programme de régularisation des documents en matière de migration qui est actuellement mis en œuvre en Argentine et qui est connu de nos concitoyens sous l'appellation simplifiée de programme de la « Patria Grande » (« programme de la Grande patrie »).

Le programme comporte une perspective humaine et sociale de la question, dont bénéficient tous les étrangers originaires des États membres du MERCOSUR ou de ses États associés, le critère retenu pour la régularisation étant celui de la nationalité du requérant.

Ce programme a permis à 227 339 migrants en Argentine de régulariser leur situation, entre le 17 avril 2006 – date de sa mise en application – et le 7 août dernier – date du dernier décompte avant l'établissement du présent document.

Ainsi, le programme est des plus pertinent en termes quantitatifs, si l'on considère l'évolution qui s'est produite dans les tendances migratoires en Argentine : tandis que, par le passé, la Constitution nationale fomentait exclusivement une immigration européenne et sélective, c'est actuellement des pays d'Amérique du Sud, et en particulier des pays limitrophes, que proviennent la plupart des migrants.

Le programme « Patria Grande » n'est pas une mesure d'amnistie : il obéit à un dessein de politique interétatique et est applicable aux ressortissants des États membres du MERCOSUR ou de ses États associés qui se trouvent sur le territoire argentin ou qui y pénétreront à l'avenir.

Pour en bénéficier, le requérant doit simplement prouver qu'il est de la nationalité qu'il invoque et qu'il n'a pas de casier judiciaire; en contrepartie, il reçoit un permis de résidence provisoire pour une durée de deux ans, au terme de laquelle il peut obtenir un permis de résidence permanente.

La participation de la société civile s'est révélée fondamentale dans l'application du programme « Patria Grande », lequel s'appuie essentiellement sur la participation des municipalités et des organisations à caractère social qui font office de centres récepteurs. Cette interaction a permis un rapprochement entre l'État et le migrant. Aujourd'hui, l'on dénombre 98 centres de collecte de données avec lesquels collabore la Direction nationale des migrations et qui sont directement en

contact avec les migrants pour recevoir leurs requêtes et les transmettre par voie informatique à l'organe compétent.

VI. Migrations, intégration et développement régional : comme nous l'avons dit, l'immigration en provenance de pays voisins a augmenté en termes relatifs par rapport au nombre d'étrangers présents en Argentine, s'établissant à 61 % du total.

Parler du programme « Patria Grande » signifie notamment, pour l'Argentine, faire un « bond en avant qualitatif » dans la manière de traiter la question des migrations, cessant d'y voir « une menace » ou un « phénomène » pour l'aborder enfin comme un élément de la politique d'intégration ou, en l'occurrence, d'intégration régionale. Par « Patria Grande », nous entendons désigner :

- Une politique de l'État mettant en œuvre les engagements contractés par le pays concernant les droits de l'homme, l'intégration et la mobilité des migrants;
- Un programme national de régularisation des documents en matière de migration, orienté vers l'application de mesures visant à l'insertion et à l'intégration des migrants par un accès à la résidence facilité;
- Une politique de solidarité dans le domaine de l'intégration régionale dont pourront se prévaloir les ressortissants des États membres du MERCOSUR et de ses États associés – Brésil, Bolivie, Colombie, Chili, Équateur, Paraguay, Pérou, Uruguay et Venezuela;
- Un nouveau critère d'établissement fondé sur la certification de la nationalité d'un des pays de la région et sur la bonne foi en tant que principe directeur.

Comme on l'a vu dans la section I, l'analyse des questions de migrations dans leurs divers aspects est une tâche relativement complexe.

Cette analyse peut devoir s'effectuer à différents niveaux, en fonction des domaines touchés par les mouvements de personnes. Dans le domaine de l'économie, les migrations ont des incidences tant microéconomiques que macroéconomiques; dans celui de la politique, l'analyse peut englober l'examen de politiques migratoires au niveau de l'État mais aussi, à un autre niveau, celui de l'exercice des droits politiques des populations migrantes. Dans le domaine socioculturel, il faut bien reconnaître que les mouvements de populations ont des conséquences sur l'identité – et également sur les convictions religieuses – des peuples et des groupes ethniques. Dans le domaine de la démographie, l'évolution des volumes, structures, compositions et dynamiques est autant l'origine que l'effet de l'immigration et de l'émigration.

Sans vouloir omettre l'un ou l'autre de ces aspects, l'Argentine a décidé de retenir une approche axée sur l'être humain à l'heure d'instaurer des politiques publiques sur les migrations et, simultanément, d'adopter le concept du « bond en avant qualitatif » dans la manière de traiter la question des migrations en tant qu'élément d'une politique d'intégration fondée sur la solidarité.

Pour aboutir, ces efforts d'intégration dépendent, il est vrai, de toute une série de facteurs. Au premier chef, il importe que l'engagement en faveur de l'intégration et de la coopération régionale soit sérieux. Il faut ensuite une politique migratoire qui, comme le prévoit la nouvelle loi argentine sur les migrations, mette en œuvre les engagements contractés par le pays concernant les droits de l'homme,

l'intégration et la mobilité des migrants, ainsi que des programmes inclusifs et solidaires pour la régularisation du statut des migrants.

Ces efforts requièrent également, pour aboutir, le respect de la diversité culturelle et ethnique des différents pays visés, au même titre que celui des droits de l'homme et des droits sociaux des migrants et des membres de leur famille, indépendamment de leur statut au regard de la loi.

Il convient de relever que l'Argentine garantit également le droit à la santé, à la protection sociale et aux soins sanitaires à tous les étrangers qui en ont besoin, quel que soit leur statut au regard de l'immigration. Il en va de même du droit à l'éducation à tous les niveaux, dans les établissements publics ou privés. Ainsi, en droit argentin, la situation d'irrégularité d'un étranger au regard de l'immigration ne saurait en aucun cas l'empêcher d'être admis à étudier dans un établissement d'enseignement.

Enfin, les efforts d'intégration exigent que soient dûment prises en compte les conséquences sociales, politiques et culturelles du processus d'intégration proprement dit.

À cette fin, nous collaborons, dans le cadre du MERCOSUR et avec ses États associés, avec nos partenaires de la Communauté sud-américaine de nations, en vue d'édifier des démocraties plus équitables et non exclusives, d'instaurer des voies de coopération régionale novatrices et de veiller à ce que tout citoyen de la région se considère comme participant de ce processus fédérateur des peuples.

L'Argentine gage que cette politique des migrations sera un instrument de plus de la politique d'intégration régionale qu'elle préconise. Cette entreprise nous engage à continuer d'œuvrer, pour reprendre les propos du Président de la République, M. Néstor Kirchner, « en vue de l'égalité des responsabilités, de l'égalité des droits, de l'égalité des chances et pour une Grande patrie qui accueille tous les ressortissants des pays du MERCOSUR et des pays de l'Amérique du Sud, et à terme, bien entendu, ceux des autres pays du monde ».

VII. En présentant sa législation sur les migrations et le programme « Patria Grande », l'Argentine entend contribuer aux travaux du Dialogue de haut niveau et à ceux du prochain Sommet ibéro-américain, qui se tiendra en novembre 2006 en Uruguay.