



TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Suite à donner aux recommandations
des réunions sectorielles et techniques****b) Réunion tripartite d'experts sur le cadre multilatéral
de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre
(Genève, 31 octobre - 2 novembre 2005)**

1. La Réunion tripartite d'experts sur le cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre s'est tenue à Genève du 31 octobre au 2 novembre 2005 sous la présidence de M. Francisco Arnau Navarro (gouvernement, Espagne).
2. La réunion était saisie d'un projet de cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre, préparé par le Bureau¹, et a approuvé et adopté le texte intégral du document final amendé portant sur le cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre².
3. Le document adopté ainsi que le rapport de la réunion (*Note sur les travaux*)³ accompagnent le présent document. La synthèse des observations sur le cadre soumises par les experts et observateurs⁴ est jointe en annexe.
4. ***La Commission des réunions sectorielles et techniques et des questions connexes voudra sans doute recommander au Conseil d'administration:***
 - i) *de prendre note du rapport de la réunion tripartite d'experts;*
 - ii) *d'approuver le cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre: principes et lignes directrices non contraignants pour une approche des migrations de main-d'œuvre fondée sur les droits;*

¹ Document TMMFLM/2005.

² Document TMMFLM/2005/1.

³ Document TMMFLM/2005/2.

⁴ Document TMMFLM/2005/3.

iii) d'autoriser le Directeur général à publier ledit cadre multilatéral pour les migrations de main-d'œuvre.

Genève, le 26 janvier 2006.

Point appelant une décision: paragraphe 4.

Annexe

Synthèse des observations soumises par les experts et observateurs sur le projet de cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre: principes et lignes directrices non contraignants pour une approche des migrations de main-d'œuvre fondée sur les droits adopté par la réunion tripartite d'experts organisée du 31 octobre au 2 novembre 2005

Le texte du projet de cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre adopté par la réunion tripartite d'experts (document TMMFLM/2005/D.9) a été distribué aux 39 experts tripartites et aux neuf observateurs gouvernementaux qui ont pris part à la réunion. Sept experts gouvernementaux (Argentine, Australie, Canada, Equateur, Japon, Mexique, Royaume-Uni) sur 19 gouvernements participants et un observateur gouvernemental (Etats-Unis), ainsi que des experts employeurs et des experts travailleurs ont communiqué leurs réponses.

La présente note résume les principales questions soulevées dans les réponses.

A. Observations générales concernant la réunion et ses résultats

- La majorité des experts gouvernementaux n'avaient aucune observation à formuler sur le document adopté.
- L'expert gouvernemental de l'Argentine a déclaré que le cadre reflète fidèlement les discussions de la réunion. L'expert gouvernemental de l'Equateur a fait l'éloge du cadre révisé et déclaré qu'il constituera un guide essentiel pour les migrations et aboutira à un traitement plus juste et plus équitable des travailleurs migrants et de leurs familles. Il a insisté sur le fait que le document a été étudié avec toute l'attention nécessaire par la réunion d'experts, comme cela ressort des modifications apportées aux principes et aux lignes directrices. L'expert gouvernemental du Mexique s'est également déclaré satisfait du cadre révisé qu'il a jugé excellent et très utile.
- L'expert gouvernemental du Royaume-Uni s'est félicité du projet de cadre d'une manière générale, et a tout particulièrement apprécié les travaux des experts et du Bureau sur la question, en particulier la compilation d'exemples des meilleures pratiques. L'expert gouvernemental de l'Australie a reconnu que la révision du titre par l'adjonction des mots «Principes et lignes directrices non contraignants» aidera à rappeler la nature et l'esprit du cadre. L'expert gouvernemental du Canada a relevé des améliorations significatives par rapport au projet de cadre original, et l'observateur gouvernemental des Etats-Unis a mentionné des améliorations par rapport au texte original.

- Les experts employeurs se sont dits satisfaits du texte du cadre qu'ils estiment conforme aux décisions adoptées à la réunion ¹.
- Les experts travailleurs ont déclaré ne pas avoir de raison de formuler des observations supplémentaires, car le document reflète correctement les questions et les préoccupations abordées, l'esprit de la discussion et le consensus qui en a émergé. Selon eux, le cadre révisé constitue un outil unique en son genre qui permettra de faire aller de pair les migrations de main-d'œuvre, le développement, la promotion du travail décent pour tous et le renforcement du dialogue social. C'est un outil que les gouvernements, les employeurs, les syndicats et les organisations de la société civile pourront utiliser, individuellement ou collectivement, pour élaborer des politiques à la fois justes socialement et bien fondées économiquement. Non seulement le cadre aborde les différentes préoccupations légitimes en rapport avec les migrations de main-d'œuvre dans différents contextes, mais il donne aussi un aperçu de toute une série de mesures envisageables, fondées non pas sur des suppositions mais sur la riche expérience que seul un organe tripartite tel que l'OIT a pu acquérir.

La présente note donne une synthèse des principales observations formulées sur le cadre par les experts, dont la plupart ont également été traitées par la réunion tripartite d'experts ². La section B résume les observations formulées sur le cadre général, tandis que les sections C et D se réfèrent à des points spécifiques. La note ne reprend pas les observations relatives aux divergences entre les principes et lignes directrices et la législation et pratique nationales, ni certaines suggestions tendant à une modification du texte négocié ³. Les membres du Conseil d'administration peuvent obtenir sur demande les réponses complètes envoyées par les experts.

B. Observations concernant le cadre général

1. Certains passages du cadre peuvent sembler excessivement contraignants pour un cadre multilatéral non contraignant.

Trois experts gouvernementaux (Australie, Japon et Royaume-Uni) se sont déclarés préoccupés par le fait que certains passages du cadre pouvaient encore être perçus comme excessivement contraignants pour un cadre conçu comme non contraignant.

- L'expert gouvernemental de l'Australie a constaté avec satisfaction qu'une bonne partie des lignes directrices ont été modifiées dans un sens moins contraignant, encore que certaines dispositions soient encore contraignantes dans un certain nombre de domaines.
- L'expert gouvernemental du Japon a estimé que le document comprend encore des dispositions qui, dans la pratique, demeurent en fait contraignantes.
- L'expert gouvernemental du Royaume-Uni s'est référé au degré de détail du texte, qui renvoie à plus de 120 recommandations. Il a estimé que les lignes directrices 4.6 à 4.9

¹ Les experts employeurs n'ont formulé qu'une seule observation. Elle concerne la directive 5.5 (voir plus loin point B.4).

² La Note révisée sur les travaux (TMMFLM/2005/2) indique les questions débattues et les accords conclus sur bon nombre de ces questions durant la réunion d'experts.

³ Note du Bureau: Il s'agit ici d'un cadre multilatéral et il peut donc différer de certaines pratiques nationales. L'expert gouvernemental du Japon a proposé de nombreux changements au texte du cadre qui a été négocié et adopté par la réunion d'experts.

sont exagérément contraignantes. Il a exprimé la même préoccupation en ce qui concerne le libellé de la disposition après les mots: «toutes les étapes de la migration» dans le principe 12⁴.

2. Le cadre va au-delà du texte convenu de la Résolution concernant les travailleurs migrants adoptée par Conférence internationale du Travail à sa session de 2004.

L'expert gouvernemental du Canada a jugé que le cadre continue à aller au-delà des conclusions adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa session de 2004. Il a cité les exemples ci-après:

- Les trois derniers paragraphes du préambule (voir plus loin point C.1).
- Dans la deuxième phrase du principe 2, il est dit que les gouvernements et les organisations internationales devraient œuvrer avec l'OIT à promouvoir la cohérence des politiques relatives aux migrations de main-d'œuvre au niveau international⁵, mais il n'y a pas eu de consensus à la session de 2004 de la Conférence à ce sujet. La résolution de 2004 convient qu'un forum de l'OIT pourrait être créé «... en vue d'offrir une tribune à un dialogue tripartite renforcé sur les migrations de main-d'œuvre et d'assurer une plus grande cohérence des politiques dans ce domaine». De l'avis de l'expert canadien, il est prématuré de conclure que ces discussions entérineront la promotion d'une cohérence à l'échelon international, d'autant que le concept de cohérence n'est toujours pas défini.
- Le principe 9 b) fait référence à la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles (1990). Or il s'avère qu'il n'y a pas eu en 2004, au sein de la Commission des travailleurs migrants, de consensus en vertu duquel cet instrument devrait guider la législation nationale.

3. Le cadre risque d'aborder des questions qui dépassent le mandat de l'OIT.

- L'expert gouvernemental de l'Australie a estimé que le champ du cadre est encore trop étendu par rapport au mandat de l'OIT. Selon lui, il y a des doubles emplois entre le projet de cadre et le rôle d'autres organisations internationales.
- L'observateur gouvernemental des Etats-Unis a estimé que le cadre continue à traiter de nombreuses questions qui dépassent le champ d'activité et le mandat de l'OIT, en particulier le développement et les envois de fonds.

4. Certaines dispositions du cadre peuvent être trompeuses en ce qui concerne l'égalité des droits entre les travailleurs migrants en situation régulière et ceux en situation irrégulière.

- Les droits évoqués dans les principes 8, 9, 10 et 11 et les lignes directrices correspondantes risquent parfois de donner lieu à des attentes irréalistes au regard des droits des travailleurs migrants en situation irrégulière. L'expert gouvernemental du Royaume-Uni a cité à titre d'exemple les références dans les paragraphes 4.1, 9.5, 9.9 et 11.3 à tous les travailleurs migrants.

⁴ Note du Bureau: Le texte du principe 12 est le suivant: «Il convient de favoriser un processus de migration de main-d'œuvre rationnel et équitable tant dans les pays d'origine que dans les pays de destination pour orienter les travailleurs et travailleuses migrants au cours de toutes les étapes de la migration, en particulier planifier et préparer la migration, le transit, l'arrivée et l'accueil, le retour et la réintégration de la main-d'œuvre.»

⁵ Note du Bureau: La deuxième phrase du principe 2 se lit comme suit: «Les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient œuvrer avec l'OIT à promouvoir la cohérence des politiques relatives aux migrations de main-d'œuvre aux niveaux international et régional sur la base des lignes directrices énoncées ci-après.»

- L'observateur des Etats-Unis a indiqué que le cadre omet d'admettre que les conventions internationales applicables reconnaissent que le statut du travailleur migrant peut être une base légale justifiant un traitement différencié. A cet égard, il serait utile que la section 9 indique que, s'il existe des droits humains énoncés dans les textes législatifs internationaux et les traités pertinents qui devraient être accordés à tous les travailleurs migrants, les travailleurs qui émigrent par des circuits légaux peuvent souvent prétendre à des droits supplémentaires qui peuvent ne pas être accordés aux travailleurs migrants en situation irrégulière.
 - Les experts employeurs ont fait remarquer que le paragraphe 5.5 ne reflète pas fidèlement l'esprit de la discussion. Selon eux, il ne convient de parler d'égalité de traitement qu'en rapport avec les principes 8 et 9 du cadre, comme convenu durant la réunion. Or la ligne directrice 5.5 implique une reconnaissance sans réserve de l'égalité de traitement. Les experts employeurs ont proposé que la ligne directrice 5.5 soit reformulée comme suit: «... respectent le principe de l'égalité de traitement tel qu'énoncé dans les principes 8 et 9 du présent cadre, et que les travailleurs employés dans le cadre de programmes temporaires bénéficient de ces droits».
- 5. Le cadre n'est pas équilibré en ce qui concerne les obligations et les responsabilités des pays d'accueil et des pays d'origine.**
- L'observateur gouvernemental des Etats-Unis a estimé que le cadre met en relief les obligations et les responsabilités des pays d'accueil, mais ignore les obligations des pays d'origine en matière de protection et de création du travail décent⁶. Le projet renvoie aux conventions internationales comme offrant des normes en matière de droits et de protection des travailleurs migrants, mais il omet de prendre en considération le fait que les obligations afférentes n'incombent qu'aux Etats parties à ces instruments.
 - L'expert gouvernemental du Japon a déclaré que le cadre devrait insister sur la nécessité d'adopter des mesures destinées à prévenir l'emploi de travailleurs migrants en situation irrégulière de même que sur la nécessité d'assurer la protection des travailleurs migrants. Pour prévenir l'emploi irrégulier, il est essentiel de diffuser sur une grande échelle des informations sur les risques liés à l'immigration irrégulière pour la population des pays et de créer des emplois décents dans les pays d'origine.
- 6. Le cadre reste imprécis sur certaines définitions, en particulier celles relatives aux différentes catégories de travailleurs migrants.**
- L'expert gouvernemental de l'Australie et l'observateur gouvernemental des Etats-Unis ont fait remarquer que le cadre ne donne pas la définition de certains termes employés dans le document tels que travailleurs migrants admis sur une base permanente, travailleurs migrants temporaires, hôtes provisoires, travailleurs migrants en situation irrégulière, etc. L'expert australien a toutefois fait remarquer que le cadre est désormais plus cohérent pour ce qui est de savoir à quelle catégorie de personnes on se réfère.
 - L'expert gouvernemental de l'Argentine a estimé que la première phrase du principe 2 ne devrait pas uniquement renvoyer à des migrations gérées, mais à des migrations gérées «de manière appropriée», «de manière optimale» ou «bien gérées».

⁶ Note du Bureau: Les principes 1 a) et 1 b) et les lignes directrices 1.1 et 1.2 traitent du travail décent dans tous les pays. La ligne directrice 2.4 se lit comme suit: promouvoir l'aide au développement concernant des projets et programmes permettant de dégager ou d'accroître des possibilités de travail décent pour les hommes et les femmes dans les pays en développement.

7. Le cadre ne reflète pas comme il se doit le droit souverain de tous les Etats par rapport aux politiques nationales de migration de main-d'œuvre⁷.

- L'observateur gouvernemental des Etats-Unis a estimé que le projet de cadre non contraignant ne reconnaît pas comme il se doit le droit souverain des Etats d'élaborer et de mettre en œuvre leurs propres politiques d'immigration, et qu'il appelle de façon inopportune à promouvoir la cohérence des politiques de migration de main-d'œuvre aux niveaux régional et international.
- L'expert gouvernemental du Japon a fait remarquer que le droit souverain de toutes les nations de déterminer leurs propres politiques en matière de migration devrait être une condition préalable à l'établissement et à la mise en œuvre du cadre.

C. Observations sur des aspects déterminés du cadre

1. Préambule

- L'expert gouvernemental du Canada a estimé que l'inclusion dans le préambule (ou ailleurs dans le document) d'une disposition indiquant que le Conseil d'administration du Bureau international du Travail approuve le cadre est inappropriée et va au-delà des prérogatives d'une réunion d'experts. Il a proposé que la référence au «Conseil d'administration du Bureau international du Travail» soit remplacée par «la réunion tripartite d'experts» chaque fois qu'elle apparaît.
- Selon l'expert gouvernemental du Canada, le préambule n'a pas sa place non plus dans un cadre de lignes directrices non contraignantes, car cela peut donner à penser à certains que le document est un instrument et non pas un outil destiné à aider les Etats Membres, un point de vue partagé par l'observateur gouvernemental des Etats-Unis.
- L'expert gouvernemental du Canada a relevé que les trois derniers paragraphes du préambule vont au-delà de la fonction non contraignante du cadre convenue dans la résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa session de 2004 (paragr. 26 des conclusions). Il est prématuré de conclure que le cadre vise à accroître la coopération en vue de promouvoir la cohérence des politiques migratoires internationales, alors que les perspectives de cette coopération de même que la définition et le champ d'application de la «cohérence» devront être déterminés lors de futurs dialogues. Le texte devrait être modifié en conséquence.

2. Mécanisme de suivi proposé⁸

- L'expert gouvernemental de l'Australie a relevé que le projet de cadre n'inclut plus de mécanisme formel de suivi. Il s'est dit favorable au retrait d'un système de

⁷ Note du Bureau: Le droit souverain des Etats de gérer leurs propres politiques migratoires est mentionné dans le préambule, dans le paragraphe 2 de l'introduction ainsi que dans la première phrase du principe 4 qui se lit comme suit: «Tous les Etats ont le droit souverain d'élaborer leurs propres politiques pour gérer les migrations de main-d'œuvre.»

⁸ Note du Bureau: La section consacrée au suivi dans le cadre adopté contient les deux paragraphes suivants:

1. Conformément au paragraphe 35 des conclusions de la discussion générale sur les travailleurs migrants engagée par la Conférence internationale du Travail à sa 92^e session en 2004, le Conseil d'administration du BIT devrait être instamment prié d'examiner périodiquement les progrès accomplis dans la mise en œuvre du cadre multilatéral dans le contexte du plan d'action.
2. La participation de l'OIT aux travaux des forums internationaux compétents devrait être mise à profit pour promouvoir le présent cadre multilatéral en tant que base d'un partenariat pour assurer la cohérence des politiques.

présentation de rapports obligatoires qui serait inapproprié vu que le cadre doit être un document «d'orientation» non contraignant.

- Selon l'expert gouvernemental du Canada, la résolution adoptée par la Conférence à sa session de 2004 ne prévoit pas l'inclusion dans le cadre d'un mécanisme de suivi. Si le cadre doit s'assortir d'un suivi, il serait plus approprié que ce suivi vise à actualiser les informations fournies par le cadre et à déterminer dans quelle mesure celui-ci satisfait à l'objectif déclaré, à savoir aider les Etats Membres à élaborer des politiques efficaces en matière de migration de main-d'œuvre. L'expert canadien a proposé le texte ci-après:

Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail devrait périodiquement évaluer les progrès accomplis sur la base du présent cadre, s'agissant d'aider les Etats Membres à élaborer des politiques efficaces en matière de migration de main-d'œuvre et donner des instructions au Bureau de manière à ce que le cadre demeure un outil à jour à l'appui de cet objectif.

- L'expert gouvernemental du Japon comme l'observateur gouvernemental des Etats-Unis ont affirmé que les dispositions relatives au suivi ne doivent pas figurer dans un cadre non contraignant.

D. Observations générales concernant les lignes directrices

- Deux experts gouvernementaux ont apporté leur soutien aux lignes directrices révisées dans leurs grandes lignes. L'expert gouvernemental de l'Australie a constaté avec satisfaction que bon nombre des lignes directrices ont été révisées de manière à être moins contraignantes. Si l'expert gouvernemental du Canada n'a pas totalement souscrit à l'ensemble des lignes directrices du cadre, compte tenu de leur nature non contraignante et de la souplesse apportée par le texte d'introduction de chaque ligne directrice, il a reconnu qu'elles peuvent avoir leur utilité pour aider les Etats Membres à élaborer leurs futures politiques dans le domaine des migrations internationales de main-d'œuvre en fonction du contexte national et n'a donc pas formulé d'objection.
- L'observateur gouvernemental des Etats-Unis a estimé que le projet de lignes directrices n'apporte pas d'orientations pratiques fondées sur les meilleures pratiques aux Etats qui s'efforcent de trouver des solutions au problème des travailleurs migrants, pas plus qu'il ne se concentre sur des questions précises relatives à la protection des droits du travail des travailleurs migrants.