



21.018

Message relatif au Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations

du 3 février 2021

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, le projet d'un arrêté fédéral simple concernant le Pacte mondial sur les migrations, en vous proposant de l'accepter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2018 | M | 18.4093 | Pacte de l'ONU sur les migrations. Soumettre à l'Assemblée fédérale la décision d'approbation (E 29.11.18, Commission des institutions politiques CN, N 11.12.18) |
| 2018 | M | 18.4103 | Pacte de l'ONU sur les migrations. Soumettre à l'Assemblée fédérale la décision d'approbation (E 29.11.18, Commission des institutions politiques CE, N 11.12.18) |
| 2018 | M | 18.4106 | Pacte de l'ONU sur les migrations. Soumettre à l'Assemblée fédérale la décision d'approbation (E 29.11.18, Commission de politique extérieure CE, N 11.12.18) |

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

3 février 2021

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le Président de la Confédération, Guy Parmelin
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Par le présent projet, le Conseil fédéral répond à la demande du Parlement qui souhaitait pouvoir mener un débat approfondi au sujet du Pacte mondial du 19 décembre 2018 pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (Pacte mondial sur les migrations), ainsi que sur ses répercussions pour la Suisse. Le projet montre qu'accepter le Pacte mondial sur les migrations répond aux intérêts de la Suisse.

Contexte

Le 10 décembre 2018, la Conférence intergouvernementale de Marrakech a adopté le Pacte mondial sur les migrations. L'Assemblée générale des Nations Unies a validé cette décision le 19 décembre 2018: 159 États ont voté en faveur, 5 contre (États-Unis, Hongrie, Pologne, Tchéquie et Israël), et 12 (dont la Suisse) se sont abstenus. Le Pacte mondial sur les migrations est le premier cadre d'action adopté par l'ONU visant à améliorer la coopération internationale dans le domaine des migrations transfrontalières. Ce pacte, qui est juridiquement non contraignant, vise à poser des principes et des objectifs communs afin de rendre les migrations plus sûres et plus ordonnées à l'échelle mondiale. Le pacte repose sur les principes fondamentaux que sont le partenariat et la coopération internationale, mais également sur la souveraineté nationale dans la gestion des migrations. Ceux-ci correspondent à l'orientation de la politique de la Suisse en matière de migration. Ces principes sont reflétés au sein du pacte sous forme de 10 principes directeurs, 23 objectifs et d'un catalogue d'instruments de mise en œuvre, dont les États peuvent librement faire usage en fonction du contexte, de leurs besoins et de leurs priorités politique respectives, afin d'atteindre les objectifs.

Les motions 18.4093 et 18.4103 des Commissions des institutions politiques du Conseil national et du Conseil des États et la motion 18.4106 de la Commission de politique extérieure du Conseil des États chargent le Conseil fédéral de soumettre l'acceptation du Pacte mondial sur les migrations au Parlement sous la forme d'un arrêté fédéral. Le 14 décembre 2018, le Conseil fédéral a décidé de soumettre au Parlement un arrêté fédéral simple. L'implication du Parlement dans cette question doit toutefois tenir compte des dispositions constitutionnelles. Ce message a pour but de donner au Parlement une idée plus précise du Pacte mondial sur les migrations et de ses éventuelles répercussions pour la Suisse.

Contenu du projet

Le présent projet expose les caractéristiques principales du Pacte mondial sur les migrations. Il rappelle que ledit pacte propose un cadre d'action juridiquement non contraignant. L'analyse de ses 23 objectifs montre que ces derniers sont tous conformes à l'ordre juridique et aux pratiques de la Suisse. Seuls certains instruments de mise en œuvre facultatifs diffèrent des normes légales ou nécessitent des clarifications supplémentaires. Ces instruments de mise en œuvre pouvant être utilisés librement par les États afin d'atteindre les objectifs fixés, aucun État ne saurait être tenu d'en appliquer l'intégralité.

Les objectifs du Pacte mondial sur les migrations sont donc en adéquation avec les intérêts de la Suisse: sécurisation des frontières, réduction des causes de la migration irrégulière et des déplacements forcés, lutte contre la traite des êtres humains, aide et protection sur place, retour et réintégration, intégration et respect des droits de l'homme et des droits fondamentaux des migrants. Par ailleurs, des migrations sûres, ordonnées et régulières contribuent à la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU.

À l'échelle mondiale, la situation en matière de migration reste très volatile. Dans un tel contexte, la Suisse reste tributaire de la coopération internationale. Aucun pays ne peut faire cavalier seul face aux multiples défis qui se posent. De plus, un grand nombre des défis actuels de la politique migratoire suisse, par exemple dans le domaine des retours, découlent de systèmes inadaptés et du manque de capacités du côté des pays d'origine. Afin que la Suisse puisse mieux gérer la migration de manière souveraine, il est dans son intérêt de renforcer la politique migratoire d'autres pays par le biais de mesures de soutien et de coopération.

Les expériences faites par les États européens ayant déjà accepté le Pacte mondial sur les migrations montrent que ce dernier est avant tout utilisé comme un instrument de politique migratoire extérieure, qui renforce la coopération bilatérale et multilatérale. Comme le démontre également notre analyse et l'expérience acquise jusqu'à présent, ne pas accepter le Pacte mondial sur les migrations reviendrait à affaiblir la position de la Suisse et irait à l'encontre de ses intérêts en matière de politique migratoire extérieure, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale.

L'acceptation du Pacte mondial sur les migrations ne requiert aucune action en matière de politique intérieure, pas plus qu'elle n'implique un quelconque engagement financier. Toute répercussion sur les cantons et les communes est également à exclure.

L'acceptation du Pacte mondial sur les migrations correspond donc aux intérêts de la Suisse. Elle est cohérente avec notre politique migratoire, et ouvre des opportunités supplémentaires en matière de politique migratoire extérieure bilatérale. De plus, elle permet à la Suisse de renforcer son profil cohérent d'actrice au niveau multilatéral, ce qui aura aussi des incidences positives sur la Genève internationale.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	5
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	5
1.2 Quelles seraient les conséquences pour la Suisse en cas de non-acceptation du Pacte mondial sur les migrations?	7
1.3 Déroulement et résultat des négociations	10
1.4 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	12
1.5 Classement d’interventions parlementaires	14
2 Procédure préliminaire	14
2.1 Droit souple (<i>soft law</i>)	14
2.2 Caractère juridiquement contraignant	16
3 Consultation des commissions parlementaires	16
4 Présentation du Pacte mondial sur les migrations	17
5 Analyse des objectifs et de divers instruments de mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations	19
6 Suite du processus	33
7 Conséquences	33
7.1 Conséquences pour la Confédération	33
7.2 Conséquences pour les cantons et les communes	34
7.3 Conséquences économiques	34
7.4 Conséquences sociales	34
7.5 Autres conséquences	34
8 Aspects juridiques	35
8.1 Constitutionnalité et légalité	35
8.2 Conformité avec les obligations internationales de la Suisse	35
8.3 Forme de l’acte à accepter	36
Arrêté fédéral concernant le Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations (<i>Projet</i>)	FF 2021 360

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Dans les pays d'origine, de transit et de destination, la migration peut être facteur de prospérité économique, d'innovation sociale et de diversité culturelle. En même temps, elle soulève un certain nombre de défis. Les migrations peuvent causer des tensions sociales, avoir un coût économique important et être à l'origine de tragédies humaines, en particulier lorsqu'elles ne sont pas régulées. On a pu constater ces dernières années que de nombreux pays n'avaient pas suffisamment de capacités pour prévenir les mouvements migratoires irréguliers et faire face aux défis qui les accompagnent.

Ces défis de portée mondiale requièrent un cadre d'action mondial. Aucun pays ne peut faire cavalier seul face aux multiples défis qui se posent. Dans d'autres domaines tels que le climat et la santé, des réflexions similaires ont déjà été faites et ont mené à une intensification de la coopération internationale.

C'est la Suisse, sous l'égide du Département fédéral de justice et police (DFJP), qui a lancé en 2001 déjà l'Initiative de Berne, amorçant ainsi le premier processus mondial visant à renforcer la coopération en matière de migration. Cette initiative est née de la conviction que le seul moyen efficace pour réagir à des phénomènes transfrontaliers, est de combiner des mesures nationales avec des instruments de coordination et de collaboration internationales. L'Initiative de Berne était un processus de consultation informel, mené en dehors du cadre de l'ONU, dont l'objectif était de renforcer la coopération interétatique afin de mieux réguler les phénomènes migratoires au niveau national, régional et international. Elle s'est terminée en 2004 en débouchant sur l'adoption d'un Agenda international pour la gestion des migrations¹.

Adopté le 19 décembre 2018, le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières² (Pacte mondial sur les migrations) est quant à lui le premier cadre d'action global élaboré par l'ONU pour améliorer la coopération internationale dans le domaine des migrations transfrontalières. Ce pacte, juridiquement non contraignant, vise à poser des principes et des objectifs communs afin de rendre les migrations plus sûres et ordonnées à l'échelle mondiale. Il repose sur les principes fondamentaux que sont le partenariat et la coopération internationale, mais également sur la souveraineté nationale dans la gestion des migrations. Ceux-ci correspondent à l'orientation de la politique de la Suisse en matière de migration. En outre, les objectifs du Pacte mondial sur les migrations sont en adéquation avec nos intérêts: sécurisation des frontières, réduction des causes de la migration irrégulière et des déplacements forcés, lutte contre la traite des êtres humains, aide et protection sur place, retour et réintégration, intégration et respect des droits de l'homme et des droits fondamentaux des migrants. Par ailleurs, des migrations sûres, ordonnées et régulières contribuent à la réalisation

¹ Cf. www.iom.int/berne-initiative (en anglais).

² Disponible sous: <https://undocs.org/fr/A/RES/73/195>.

des objectifs de développement durable de l'ONU. Ainsi, les envois de fonds des travailleurs migrants à leurs pays d'origine contribuent dans différents pays à réduire la pauvreté et à augmenter le taux de scolarisation, notamment des filles. L'acceptation du Pacte mondial sur les migrations s'inscrit donc dans la logique de notre engagement pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable de l'ONU³.

Le Pacte mondial sur les migrations est un instrument relevant du domaine du droit souple (*soft law*)⁴ et est constitué de règles de conduite qui vont au-delà des simples déclarations d'intention en matière de coopération, sans être juridiquement contraignant, et sans non plus avoir valeur de traité international. Il permet à la communauté internationale d'exprimer sa volonté d'aborder le phénomène migratoire selon des principes communs. Ceux-ci sont reflétés dans le pacte sous la forme de 10 principes directeurs, 23 objectifs (cf. ch. 5). Chaque objectif s'accompagne par ailleurs d'une sélection d'instruments de mise en œuvre, dont les États peuvent librement faire usage en fonction du contexte, de leurs besoins et de leurs priorités politiques, afin d'atteindre les objectifs.

Pour la Suisse, l'utilité du Pacte mondial sur les migrations est principalement liée à sa mise en œuvre par des pays ayant des systèmes de gestion des migrations moins solides. En effet, un grand nombre des défis actuels de la politique migratoire suisse, par exemple dans le domaine des retours, découlent de systèmes inadaptés et du manque de capacités du côté des pays d'origine. Afin que la Suisse puisse mieux gérer la migration de manière souveraine, il est donc dans son intérêt, en tant que pays de destination, mais également en faveur des Suisses de l'étranger, de renforcer la politique migratoire d'autres pays par le biais de mesures de soutien et de coopération.

COVID-19

La pandémie de COVID-19 aura des répercussions à long terme sur la migration. Certaines tendances sont déjà identifiées au niveau global. Leur développement dépendra d'une multitude de différents facteurs comme la durée de la crise sanitaire, l'ampleur de la crise économique mondiale, la résilience des systèmes nationaux la disposition des États à coopérer au niveau international.

Trois tendances se dessinent:

- **La migration régulière va diminuer à l'échelle mondiale.** Selon l'Organisation internationale du travail (OIT), près de 400 millions d'emploi ont disparu au cours du premier semestre 2020. Sans redressement rapide de l'économie mondiale, ce chiffre continuera à augmenter. Cette suppression d'emplois entraînera une réduction des besoins de main-d'œuvre étrangère et donc de la migration du travail régulière. Un grand nombre des plus de 170 millions de travailleurs migrants ont déjà dû retourner dans leur pays

³ Disponible sous: www.eda.admin.ch > Agenda 2030.

⁴ Voir le rapport du Conseil fédéral du 26 juin 2019 «Consultation et participation du Parlement dans le domaine du droit souple (*soft law*)» en réponse au postulat 18.4104, disponible sous: www.parlement.ch > 18.4104 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

d'origine après avoir perdu leur travail. L'Inde, par exemple, a rapatrié environ 600 000 ressortissants entre mai et juillet 2020. Ce recul de la migration du travail régulière va conduire à une hausse du chômage dans les pays d'origine ainsi qu'à une diminution des transferts de fonds. Selon la Banque mondiale, les envois de fonds des migrants dans le monde devraient diminuer d'environ 14 % en 2021⁵.

- **Les causes de la migration irrégulière auront tendance à augmenter.** Dans les pays en développement et émergents, une crise économique mondiale de longue durée, couplée avec d'autres facteurs (recul des envois des fonds, baisse éventuelle de l'aide au développement, etc.), entraînerait une hausse du chômage, un amenuisement des perspectives et une diminution de la sécurité sociale. Or ces facteurs constituent des causes profondes de migration irrégulière. De plus, on peut s'attendre à ce que ces situations, dans lesquelles des personnes cherchent désespérément des perspectives meilleures, soient exploitées par les passeurs et les trafiquants d'êtres humains.
- **Les déplacements forcés auront tendance à augmenter.** Selon l'ONU et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) la pandémie de COVID-19 rendra la population plus vulnérable. D'une part, l'augmentation du nombre de personnes ayant besoin de protection, couplée à un manque ou à une absence totale de capacités de protection des régions d'origine, entraînera des déplacements forcés supplémentaires. D'autre part, la crise économique mondiale pourrait renforcer les tensions sociales et les conflits armés (pénurie de ressources, manque de perspectives pour la jeunesse, etc.), qui sont également des causes de déplacements forcés.

Ainsi, la pandémie de COVID-19 accentuera les défis existants dans le domaine des migrations. Cela rend la coopération internationale et la poursuite d'objectifs communs dans ce domaine d'autant plus importantes. Si le Pacte mondial sur les migrations ne prévoit pas de mesures explicites en cas de pandémie mondiale, il comprend néanmoins des objectifs et des instruments facultatifs qui permettent d'apporter une réponse commune plus adaptée aux tendances susmentionnées. A cet égard, on peut citer l'objectif 2, qui vise à minimiser les causes de la migration irrégulière tout en encourageant le développement durable.

1.2 **Quelles seraient les conséquences pour la Suisse en cas de non-acceptation du Pacte mondial sur les migrations?**

Conséquences bilatérales

La Suisse est tributaire de partenariats pour préserver ses intérêts, par exemple en matière de réduction des causes profondes de la migration irrégulière, de renforcement

⁵ Cf. communiqué du 29 octobre 2020 «COVID-19: les envois de fonds des migrants devraient chuter de 14 % en 2021», disponible sous: www.worldbank.org > Actualités > Communiqués de presse.

de la protection dans les régions d'origine ou de coopération dans le domaine du retour.

Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de critiques majeures ou d'incompréhension concernant le processus de politique intérieure en cours. De nombreux pays n'en sont qu'au début de la mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations. Plus ce dernier sera pris comme cadre de référence pour les politiques migratoires nationales d'importants partenaires de la Suisse tels que la Tunisie ou le Nigéria et plus un refus définitif de la part de la Suisse d'accepter le pacte aura des répercussions négatives sur la coopération bilatérale. En particuliers, vis-à-vis du Maroc, l'acceptation du pacte serait un signal fort qui aurait des conséquences positives sur notre collaboration bilatérale. Le Maroc continue à lui accorder une grande importance, car il a accueilli la conférence de Marrakech, lors de laquelle le pacte a été adopté. De manière générale, si nous n'acceptons pas le pacte, il nous sera plus difficile de mettre en œuvre notre politique migratoire extérieure, qui est axée sur le partenariat et la coopération. Aux yeux de nos partenaires, il serait incohérent que nous défendions certains principes au niveau bilatéral, mais que nous n'acceptions pas un document multilatéral fondé sur ces mêmes principes.

Depuis la décision du Conseil fédéral de décembre 2018 de ne pas accepter dans un premier temps le Pacte mondial sur les migrations, la Suisse a refusé de nombreuses demandes de coopération bilatérale parce que ces dernières étaient liées au pacte. Cela est regrettable, car non seulement les objectifs de ces projets répondaient aux intérêts de la Suisse, mais ils étaient également en adéquation avec le mandat de renforcement du lien stratégique entre coopération internationale et politique migratoire.

Conséquences multilatérales

Au cours des années à venir, le Pacte mondial sur les migrations sera le principal cadre de référence en matière de politique migratoire, pour le système des Nations Unies comme pour les processus interétatiques se déroulant dans le cadre de l'ONU. En restant à l'écart, la Suisse aurait plus de mal à défendre ses intérêts au sein des forums multilatéraux, et à renforcer le rôle de la Genève internationale. Au printemps 2019, par exemple, nous n'avons suivi que passivement les négociations sur la résolution⁶ concernant les modalités applicables au Forum d'examen du Pacte mondial sur les migrations qui sera organisé tous les quatre ans à partir de 2022 (cf. ch. 5). Nous n'avons donc pas pu plaider pour que ce forum ait lieu à Genève, où se trouve pourtant une grande partie de l'expertise de l'ONU en matière de migration. Le forum aura finalement lieu à New York. Lors de l'adoption de la résolution, la Suisse s'est abstenue.

Une initiative à l'origine soutenue par la Suisse dans le cadre des négociations relatives au Pacte mondial sur les migrations visait à rendre la coopération entre les différentes agences de l'ONU plus efficace et à donner plus de poids à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en confiant à cette dernière la coordination du nouveau Réseau des Nations Unies sur les migrations. Ce réseau étant lié à la mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations, la Suisse n'a fait que suivre passive-

⁶ Disponible sous: <https://undocs.org/fr/A/RES/73/326>.

ment sa mise en place bien que garantir une efficacité maximale du système des Nations Unies soit une priorité pour elle. La Suisse soutient d'ailleurs les projets de réforme du secrétaire général des Nations Unies qui visent à rendre l'ONU plus apte à répondre aux défis mondiaux. Elle s'engage pour améliorer la coordination et l'efficacité des agences de l'ONU sur le terrain. Il est incohérent avec la politique multilatérale de la Suisse en général que dans le domaine des migrations précisément, elle ne puisse pas se prononcer sur ces réformes.

Le rejet du Pacte mondial sur les migrations empêcherait la Suisse de développer dans le cadre de l'ONU certains thèmes qui, du point de vue du Conseil fédéral, ne sont pas suffisamment pris en compte dans le pacte (cf. ch. 1.3). On peut citer à titre d'exemple le lien entre migration et sécurité intérieure, l'impact des changements démographiques sur les flux migratoires ainsi que la responsabilité individuelle des migrants. S'il n'est pas possible de renégocier le texte, la Suisse pourrait tout de même thématiquer ces aspects, par exemple dans le cadre du Forum d'examen sur les migrations internationales (cf. ch. 5), et susciter une prise de conscience.

Ne pas accepter le Pacte mondial sur les migrations reviendrait donc à affaiblir la position de la Suisse dans sa politique migratoire extérieure, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, et irait à l'encontre de nos intérêts dans ce domaine.

Expériences faites par des États tiers

Le 10 décembre 2018, la Conférence intergouvernementale de Marrakech a adopté le Pacte mondial sur les migrations. L'Assemblée générale des Nations Unies a validé cette décision le 19 décembre 2018: 159 États ont voté en faveur, 5 contre (États-Unis, Hongrie, Pologne, Tchéquie et Israël), et 12 se sont abstenus: la Suisse, l'Algérie, l'Australie, l'Autriche, la Bulgarie, le Chili, l'Italie, la Lettonie, la Libye, le Liechtenstein, la Roumanie et Singapour. 17 États n'ont pas participé au vote. Depuis lors, le Brésil s'est distancé du Pacte mondial sur les migrations.

Les objections des pays ayant rejeté le pacte portaient sur la crainte d'une possible perte de souveraineté et sur le manque de différenciation entre migration régulière et irrégulière. La position de ces 5 États témoigne des tensions de fond qui existent entre souveraineté nationale et collaboration multilatérale. Pour les États-Unis et la Hongrie, le Pacte de Marrakech impliquerait en outre un droit fondamental à la migration. Comme cela est exposé dans le présent message (cf. ch. 4 et 5), le Conseil fédéral considère que ces réserves ne sont pas fondées. Les tensions évoquées plus haut ont également pu être perçues en Suisse en particulier concernant un thème aussi sensible que celui de la migration. Celles-ci au même titre que les craintes que les mouvements migratoires peuvent susciter au sein de la population d'un pays d'accueil, doivent être prises au sérieux. Les expériences réalisées par des États tiers comparables au nôtre ayant accepté le Pacte mondial sur les migrations peuvent être utilisées comme référence. En effet, elles permettent d'évaluer si l'acceptation du Pacte mondial sur les migrations a eu des répercussions négatives indésirables.

Au niveau global la mise en œuvre du pacte avance lentement. Cependant, certains États s'engagent au niveau national et international pour sa mise en œuvre. L'Allemagne s'engage notamment en vue de renforcer le système multilatéral en matière de migration, ce qui passe par exemple par un soutien au fonds d'amorçage du pacte afin

de développer les capacités de régulation des migrations dans les pays en développement (cf. ch. 5 «Mise en œuvre» et 7.1). Le Royaume-Uni finance des mesures de mise en œuvre, tant multilatérales que bilatérales, dans les pays d'origine et les pays de transit. Le Portugal a adopté dès 2019 un plan national de mise en œuvre comportant des mesures de politique intérieure, mais aussi de politique extérieure. L'Espagne adhère également au pacte et l'utilise afin de renforcer la collaboration bilatérale avec ses partenaires.

Aucun des pays européens ayant adhéré au Pacte mondial sur les migrations ne s'est jusqu'ici trouvé dans l'obligation de modifier sa législation nationale. Le Portugal a procédé à une révision générale de sa politique migratoire, en utilisant le pacte comme cadre de référence. Les autres craintes qui ont été évoquées en lien avec l'acceptation du pacte peuvent être balayées par les expériences faites par des États européens similaires à la Suisse. Ces pays n'ont pas subi de pressions politiques internes ou externes, visant à l'application de certaines mesures allant à l'encontre de leurs intérêts nationaux, par exemple la suppression de la détention administrative pour les mineurs. En revanche, leur expérience confirme l'analyse selon laquelle le Pacte mondial sur les migrations sert avant tout d'instrument de politique extérieure en matière de migration, et qu'il renforce la coopération bilatérale et multilatérale.

1.3

Déroulement et résultat des négociations

Les objectifs que la Suisse a défendus lors des négociations s'appuient sur le rapport de février 2011 sur la coopération en matière de migration⁷, dont le Conseil fédéral a pris acte, sur le message du 17 février 2016 sur la coopération internationale 2017–2020⁸ et plus généralement sur les orientations de la politique migratoire, telles que définies par le Conseil fédéral et le Parlement. Cette position a été élaborée dans le cadre de la Structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (structure IMZ) et adoptée par la Présidence IMZ (à l'échelon des Secrétaires d'État). Pendant les négociations, la délégation suisse s'est systématiquement appuyée sur l'expertise des services spécialisés de l'administration fédérale.

Aucun mandat de négociation n'avait été donné par le Conseil fédéral, car les critères mentionnés dans les directives du Conseil fédéral concernant l'envoi de délégations à des conférences internationales⁹ n'étaient pas remplis dans ce cas précis.

L'Ambassadeur Jürg Lauber, alors représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies à New York, a été chargé par le président de l'Assemblée générale des Nations Unies de coprésider les négociations avec son homologue mexicain, l'ambassadeur Juan José Gomez Camacho (co-facilitation). Cela répond aux usages courants de l'ONU, selon lesquels le Président de l'Assemblée générale confie la direction des négociations à des représentants des pays membres des Nations Unies. Ce mandat a été accepté en concertation avec les départements compétents en la matière que sont le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le DFJP. Dans le cadre de

⁷ Disponible sous: www.sem.admin.ch > Affaires internationales > Structure IMZ.

⁸ FF 2016 2179

⁹ FF 2012 8761

cette fonction, Jürg Lauber a su mener à bien les négociations, en conciliant les positions de toutes les parties prenantes dans l'élaboration du document final.

Au cours des négociations, les rôles étaient clairement séparés entre l'Ambassadeur Lauber, co-facilitateur du processus, et la délégation suisse, chargée de faire valoir la position de la Suisse dans les négociations.

La délégation suisse a défendu avec succès différents intérêts de la Suisse, qui ont tous été reflétés dans le texte final: réduction des causes profondes de la migration irrégulière; renforcement de la sécurité aux frontières (franchissements sûrs et réguliers, lutte contre la migration irrégulière), lutte contre la traite et le trafic des êtres humains; meilleure protection des migrants, notamment au sein de leur région d'origine, régularisation de la migration du travail en accord avec les besoins des marchés du travail nationaux, renforcement des mesures et des exigences en matière d'intégration, renforcement de la coopération en matière de retour et obligation de réadmission de ses propres ressortissants.

Ces thèmes étant d'une importance capitale pour la Suisse, il est très positif qu'ils aient pu être inscrits dans le texte du pacte. En revanche, certains thèmes n'y sont pas ou pas suffisamment reflétés. Ainsi, le texte ne contient pas de mentions spécifiques de la sécurité intérieure. Le ch. 11 met en évidence la volonté de favoriser la sécurité et la prospérité de nos sociétés, tandis que les objectifs 4 et 11 rappellent la volonté d'améliorer la sécurité publique. Cependant, le texte ne contient pas d'objectifs plus explicites, et aucun des instruments facultatifs de mise en œuvre n'aborde cette thématique. Ceci s'explique par le fait que la question de la sécurité intérieure a tendance à créer de forts clivages au sein des Nations Unies, rendant un consensus plus difficile à obtenir. En cas d'acceptation du Pacte mondial sur les migrations, la Suisse pourrait aussi aborder ce thème au sein de l'ONU, comme elle l'a d'ailleurs fait en janvier 2020 dans le cadre d'une conférence interministérielle de l'Organisation de coopération et de développement économiques qui était présidée par la responsable du DFJP.

Par ailleurs, le texte n'aborde que partiellement la question des devoirs et de la responsabilité individuelle des migrants. L'obligation de respecter les lois nationales et les us et coutumes du pays de destination est certes évoquée sous l'objectif 16. La formule «encourager et exiger» est inscrite dans les principes grâce à la délégation suisse. Des instruments spécifiques de mise en œuvre font néanmoins défaut. De nombreux pays continuent à se considérer essentiellement comme des pays de départ et n'ont pas encore abordé les questions liées à l'intégration. Sur ce point également, la Suisse pourrait faire valoir son expérience dans les futurs débats qui auront lieu à l'ONU sur ce thème. De même, la prise en compte des intérêts et des préoccupations des populations autochtones aurait pu être formulée plus clairement, car il s'agit là d'une condition essentielle à la bonne intégration des personnes qui immigrent sur un territoire donné.

Le lien entre migration et démographie n'est pas non plus mentionné dans le texte. Cette question suscite d'importants différends au sein de l'ONU. Il est vrai que dans certains contextes, les statistiques permettent de mettre en évidence une corrélation entre les deux phénomènes. À elle seule, la question de savoir si une croissance démographique importante peut *per se* avoir des répercussions négatives en termes de

politique migratoire divise les pays membres de l'ONU. Les débats sur la santé sexuelle et reproductive sont quant à eux encore plus polarisants, car les conceptions du monde en terme de société et de culture divergent s'opposent. Vouloir inscrire cette thématique dans le Pacte mondial sur les migrations aurait sans doute conduit à l'échec des négociations.

Enfin, le texte n'est pas directement pertinent pour la Suisse dans son intégralité. Par exemple, dans notre pays, les migrants peuvent accéder librement aux institutions financières. Il n'y a donc pas lieu de créer des comptes bancaires spéciaux pour eux. Dans d'autres pays, en revanche, ce libre accès ne leur est pas garanti. Comme le pacte a une portée mondiale, il est donc justifié qu'il recommande des mesures en ce sens (cf. instrument de mise en œuvre 20h). Il convient de rappeler ici que le pacte est le résultat de négociations entre 192 États (les États-Unis n'ayant pas participé aux négociations), qui connaissent des réalités très différentes en matière de migration et qui ont des intérêts divergents. Ceci explique que certains instruments de mise en œuvre facultatifs ne s'appliquent pas à la Suisse ou fassent déjà partie de la pratique courante.

Dans l'ensemble, le Conseil fédéral considère que le résultat des négociations est positif puisque le texte final prend en compte les intérêts primaires de la Suisse en matière de migration.

1.4 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est mentionné ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹⁰, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹¹. La motion 18.4093 déposée par la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) «Pacte de l'ONU sur les migrations. Soumettre à l'Assemblée fédérale la décision d'approbation» et les deux autres motions de même teneur (18.4103 et 18.4106) déposées par la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) et par la Commission de politique extérieure du Conseil des États (CPE-E) chargent le Conseil fédéral de soumettre le Pacte mondial sur les migrations au Parlement pour acceptation sous la forme d'un arrêté fédéral.

Le Pacte mondial sur les migrations est conforme aux stratégies du Conseil fédéral suivantes:

Stratégie de politique extérieure 2020–2023

L'objectif 1.4 de la stratégie de politique extérieure 2020–2023 de la Suisse¹² comprend le soutien à la protection des réfugiés et des déplacés et la réduction des causes

¹⁰ FF 2020 1709

¹¹ FF 2020 1838

¹² Voir stratégie de politique extérieure 2020–2023, disponible sous: www.dfae.admin.ch
> Publications > Toutes les publications.

de la migration irrégulière et des déplacements forcés. Le Pacte mondial sur les migrations ne concerne pas explicitement les réfugiés au sens de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (convention de Genève)¹³ et du Protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés¹⁴. En effet, la question des réfugiés est traitée dans le Pacte mondial sur les réfugiés¹⁵, adopté le 17 décembre 2018 par les États membres, dont la Suisse. Le Pacte mondial sur les migrations comporte néanmoins des objectifs et des moyens de mise en œuvre facultatifs visant à réduire les causes profondes de la migration irrégulière.

Le ch. 7 de la stratégie intitulé «Multilatéralisme» rappelle qu'un pays comme la Suisse se doit de faire partie des organisations internationales et de s'y engager activement. Adopté en décembre 2018 par l'Assemblée générale des Nations Unies, le Pacte mondial sur les migrations constitue désormais le cadre de référence pour toutes les activités de l'ONU relatives aux migrations. En acceptant le pacte, la Suisse pourra d'une part défendre plus efficacement ses intérêts au sein des organes multilatéraux, et d'autres part participer activement aux processus internes des Nations Unies au cours de ces prochaines années.

Enfin, la stratégie souligne à plusieurs reprises l'importance de la Genève internationale. Au cours de ces dernières années, Genève s'est établie comme centre névralgique en matière de gouvernance multilatérale de la migration. La présence de grandes organisations internationales, en particulier de l'OIM, et la tenue de conférences internationales à Genève renforcent non seulement le profil de la Suisse, mais apportent également d'importants bénéfices économiques à notre pays. L'acceptation du Pacte mondial sur les migrations sert nos intérêts en permettant de réaffirmer notre volonté de conserver et de renforcer le rôle central de Genève sur la scène internationale.

Stratégie de coopération internationale 2021–2024

La réduction des causes profondes des déplacements forcés et de la migration irrégulière constitue l'un des quatre objectifs de la Stratégie de coopération internationale 2021–2024 (stratégie CI 2021–2024)¹⁶. Plusieurs objectifs et instruments de mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations visent à réduire la migration irrégulière. L'objectif 2 du pacte, précise notamment comme suit:

«Nous nous engageons à créer des conditions politiques, économiques, sociales et environnementales permettant aux individus de vivre dans leur propre pays sans violence (...) en veillant à ce que poussés par le désespoir et la dégradation de leur situation, ils ne cherchent pas à aller faire leur vie ailleurs en recourant à la migration irrégulière.»

La stratégie CI 2021–2024 prévoit aussi le renforcement du lien stratégique entre coopération internationale et politique migratoire. L'objectif 23 du Pacte mondial sur les migrations souligne le lien d'interdépendance entre migration et développement durable, qui est aussi l'un des objectifs du lien stratégique que la Suisse vise à renforcer. La mise en œuvre du lien stratégique suppose en outre que la Suisse soit disposée à

¹³ RS **0.142.30**

¹⁴ RS **0.142.301**

¹⁵ Disponible sous: www.unhcr.org/gcr/GCR_French.pdf.

¹⁶ FF **2020 2509**

collaborer un niveau international. La coopération internationale est un principe fondateur du Pacte mondial sur les migrations et il est d'ailleurs formulé explicitement dans l'objectif 23. Le Pacte mondial sur les migrations représente donc un instrument supplémentaire permettant de renforcer le lien stratégique entre coopération internationale et politique migratoire de manière bilatérale.

Stratégie pour le développement durable 2016–2019

Le Pacte mondial sur les migrations est étroitement lié à l'Agenda 2030 pour le développement durable. La mise en œuvre de ce dernier peut contribuer à réduire les causes profondes des déplacements forcés et de la migration irrégulière. En même temps, une migration sûre et ordonnée peut contribuer au développement durable, et donc à la réalisation des objectifs de l'Agenda 2030. Le Conseil fédéral s'est engagé à mettre en œuvre l'Agenda 2030 à travers différents documents, dont la stratégie pour le développement durable 2016–2019¹⁷.

1.5 Classement d'interventions parlementaires

L'arrêté fédéral soumis au Parlement exécute les mandats donnés par les motions suivantes: CIP-N 18.4093, CIP-E 18.4103 et CPE-E 18.4106.

2 Procédure préliminaire

Trois motions (CIP-N 18.4093; CIP-E 18.4103; CPE-E 18.4106) chargent le Conseil fédéral de soumettre au Parlement l'acceptation du Pacte mondial sur les migrations sous la forme d'un arrêté fédéral. Selon l'art. 184, al. 1, de la Constitution (Cst.)¹⁸, le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale. De ce fait, la conduite opérationnelle de la politique extérieure incombe au Conseil fédéral. Elle comprend entre autres l'acceptation d'instruments juridiquement non contraignants. Le 14 décembre 2018, le Conseil fédéral a décidé de soumettre au Parlement un arrêté fédéral simple. L'association du Parlement sur cette question doit toutefois tenir compte des dispositions constitutionnelles (cf. ch. 8.3).

2.1 Droit souple (*soft law*)

Les débats parlementaires auxquels le Pacte mondial sur les migrations a donné lieu fin 2018 ont montré qu'il était nécessaire d'apporter des informations et des éclaircissements au sujet du droit souple (*soft law*). Conformément au postulat 18.4104 de la CPE-E, le Conseil fédéral a adopté le 26 juin 2019 le rapport «Consultation et participation du Parlement dans le domaine du droit souple (*soft law*) / Rapport du Conseil

¹⁷ Disponible sous: www.are.admin.ch/sdd.

¹⁸ RS 101

fédéral en réponse au postulat 18.4104, Commission de politique extérieure CE, 12 novembre 2018»¹⁹, traitant cette question.

Lors de sa séance du 14 janvier 2020, la CPE-E est parvenue à la conclusion que le rôle du Parlement dans l'élaboration du droit souple devait faire l'objet d'une analyse approfondie menée par une sous-commission des deux CPE. Lors de sa séance du 18 février 2020, la CPE-N a unanimement validé cette décision. Cette analyse devra montrer si la législation doit être modifiée afin de garantir les droits de participation du Parlement à la politique extérieure dans le domaine du droit souple. Dans son rapport, le Conseil fédéral a formulé des propositions pour la suite du processus concernant la question de la participation du Parlement aux processus en matière de droit souple.

Par ailleurs, au cours du débat parlementaire des questions relatives aux éventuelles conséquences législatives d'une acceptation du Pacte mondial sur les migrations ont été soulevées. Le ch. 7 du Pacte mondial sur les migrations mentionne explicitement que ce dernier représente un cadre de coopération juridiquement non contraignant dont l'objectif principal est de favoriser la coopération internationale. C'est pourquoi la traduction allemande non officielle de «we commit», «wir verpflichten uns», peut induire en erreur. La traduction officielle française, «nous nous engageons», est plus pertinente dans la mesure où elle souligne plus clairement qu'il s'agit ici non pas d'une obligation impérative inscrite dans le droit international, mais bien plus d'un engagement politique visant à travailler ensemble pour mettre en œuvre les 23 objectifs du Pacte mondial sur les migrations. Enfin, le ch. 15c souligne le principe de la souveraineté nationale en évoquant explicitement «le droit souverain des États de définir leurs politiques migratoires nationales». Le Pacte mondial sur les migrations est donc un instrument de droit souple, juridiquement non contraignant, et ne représente pas une source de droit international. De ce fait, son acceptation ne crée aucune obligation légale.

L'analyse des objectifs du Pacte mondial sur les migrations montre en outre que ces derniers sont compatibles avec le cadre législatif suisse (cf. ch. 5). Il n'y a donc pas lieu de modifier la législation en vigueur. Le Pacte mondial sur les migrations ne prévoit aucune mesure susceptible de conduire à des formes de rétorsion politiques. (cf. ch. 7 du rapport sur le droit souple). Le Forum d'examen des migrations internationales prévu par le Pacte mondial sur les migrations n'est pas non plus conçu comme un mécanisme de surveillance visant à examiner si les recommandations sont effectivement suivies (cf. ch. 5). La résolution concernant les modalités du forum²⁰ prévoit que les États sont uniquement invités à présenter les résultats qu'ils ont obtenus dans la mise en œuvre du pacte.

¹⁹ Disponible sous: www.parlament.ch >18.4104 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

²⁰ Disponible sous: www.unhcr.org/gcr/GCR_French.pdf.

2.2 Caractère juridiquement contraignant

Il s'agit de clarifier si le Pacte mondial sur les migrations, bien que juridiquement non contraignant, pourrait tout de même devenir partie intégrante du droit international public par le biais du droit international coutumier. Selon le rapport du Conseil fédéral sur le droit souple, le droit international coutumier ne peut être établi que s'il existe une pratique uniformisée des États et une conviction juridique (p. 5). Pour que le premier cas puisse se présenter, il faut qu'un nombre important et représentatif d'États adoptent un comportement pour l'essentiel uniforme. Il faudra un certain temps avant qu'il soit possible d'établir si les recommandations du pacte sont mises en pratique dans un nombre important et représentatif d'États. Pour qu'il y ait une conviction juridique, il faut que les États affirment, par exemple dans le cadre de déclarations publiques, qu'en adoptant la conduite qui est la leur, ils appliquent une règle juridiquement contraignante. Pendant les négociations comme lors de son approbation, les États n'ont cessé de rappeler que le Pacte mondial sur les migrations n'était pas juridiquement contraignant. Le deuxième critère n'est donc pas rempli, ce qui fait que les conditions ne sont pas réunies pour que le pacte devienne partie intégrante du droit international public.

Il n'est pas possible de dire si, au cours des prochaines années, un document juridiquement contraignant pourrait voir le jour en s'appuyant sur, entre autres, le Pacte mondial sur les migrations. Une telle évolution a eu lieu dans d'autres domaines, par exemple dans celui des droits de l'homme. La Déclaration universelle des droits de l'homme²¹, a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948 sous la forme d'une résolution juridiquement non contraignante. Elle est néanmoins le principal cadre de référence pour la protection internationale des droits de l'homme et a servi de base pour divers traités et déclarations spécifiques sur les droits de l'homme qui ont été négociés au cours des décennies suivantes. En matière de migration, une telle évolution ne se dessine pas pour l'instant, mais elle n'est pas à exclure complètement. Comme pour les droits de l'homme, il serait toutefois indispensable de négocier entre les États un nouvel instrument. Ceux-ci pourraient ensuite décider de manière autonome s'ils souhaitent ratifier cet instrument ou non.

3 Consultation des commissions parlementaires

Les commissions (CPE et CIP) ont été informées au travers des rapports du Conseil fédéral sur les activités de politique migratoire extérieure de la Suisse 2016 et 2017 du but visé par le pacte, ainsi que sur le déroulement négociations. La négociation du Pacte mondial sur les migrations a en outre été un thème prioritaire de la Suisse pour la 72^e Assemblée générale des Nations Unies (2017/2018). Le Pacte mondial sur les migrations et son pendant pour les réfugiés ont aussi été des priorités de la 73^e Assemblée générale des Nations Unies (2018/2019). Les priorités de l'ONU sont adoptées par le Conseil fédéral après consultation des CPE (art. 152, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]²²).

²¹ Disponible sous: www.un.org/fr/ > Droits de l'homme.

²² RS 171.10

Par décision du 10 octobre 2018, le Conseil fédéral a exprimé une attitude favorable à l'acceptation du pacte. Sur mandat du Conseil fédéral, le DFAE a ensuite consulté les commissions parlementaires compétentes, conformément à l'art. 152, al. 3, LParl. Les CIP ont demandé à être elles aussi consultées conformément à l'art. 152, al. 5, LParl. Suite aux consultations (CPE et CIP²³) et aux débats au Conseil national et au Conseil des États (session d'hiver 2018), le Conseil fédéral a décidé le 14 décembre 2018 de renoncer à accepter, dans un premier temps, le Pacte mondial sur les migrations.

4 Présentation du Pacte mondial sur les migrations

Le Pacte mondial sur les migrations est l'aboutissement d'un processus de consultation et de négociation mené entre les États membres de l'ONU.

Qu'est-ce que le Pacte mondial sur les migrations?

- **Contexte:** face aux importants flux de réfugiés et de migrants constatés dans le monde, l'ONU a organisé le 19 septembre 2016 un sommet sur la migration et les déplacements forcés. À cette occasion, une déclaration politique (Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants)²⁴ a été adoptée, dans laquelle les participants annonçaient leur intention de collaborer en vue d'une meilleure gestion des questions relatives à la migration et aux déplacements forcés. Les États membres de l'ONU ont décidé d'élaborer à l'horizon 2018 deux cadres de coopération de portée mondiale afin de traduire en plans d'action concrets les principes énoncés dans la déclaration. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a été chargé d'élaborer le Pacte mondial sur les réfugiés, qui s'appuie sur la convention de Genève. En revanche, pour l'élaboration du Pacte mondial sur les migrations, un processus de négociation entre États a dû être lancé, puisqu'il n'existait aucun document de base relatif aux migrations sur lequel s'appuyer.
- **Objectif:** le Pacte mondial sur les migrations est un cadre d'action, applicable dans la pratique, qui vise une migration sûre et ordonnée. Il met l'accent sur le principe du partage des responsabilités et la collaboration entre les pays d'origine, de transit et de destination. Une migration sûre et ordonnée constitue une réponse aux défis posés par la migration irrégulière. Une meilleure gestion de la migration au sein du continent africain offrirait des alternatives à la migration irrégulière, renforcerait la protection dans les régions d'origine et favoriserait l'intégration régionale et le développement économique.

²³ Cf. communiqué de presse du 2 novembre 2018 de la CIP-N, communiqué de presse du 9 novembre 2018 de la CIP-E, disponibles sur: www.parlament.ch > Organes > Commissions > Commissions thématiques > CIP > Communiqué de presse. Communiqué de presse du 6 novembre 2018 de la CPE-N et communiqué de presse du 12 novembre 2018 de la CPE-E, disponibles sur: www.parlament.ch > Organes > Commissions > Commissions thématiques > CPE > Communiqué de presse.

²⁴ Disponible sous: www.un.org > Thèmes > Migrations et réfugiés.

- **Champ d’application:** le pacte tient compte de toutes les formes de migration. Il renonce à définir la migration de manière univoque et privilégie une distinction entre migration régulière et migration irrégulière. Cela reflète le droit des États de déterminer en toute souveraineté les conditions d’entrée légale sur leur territoire. La question des réfugiés est traitée au sein du Pacte mondial sur les réfugiés.
- **Structure et teneur du Pacte mondial sur les migrations:**

Le pacte contient *10 principes directeurs*:

- L’individu est au cœur du Pacte mondial sur les migrations.
- Aucun État ne peut affronter seul les défis liés à la migration, la coopération internationale est nécessaire.
- Chaque État continue de définir sa politique migratoire de manière souveraine
- Une gouvernance migratoire qui fonctionne repose sur le principe de l’état de droit
- Le développement durable a une incidence sur les flux migratoires et la migration peut contribuer également au développement durable.
- Tous les migrants possèdent des droits fondamentaux universels (droits de l’homme et libertés fondamentales).
- La gouvernance de la migration doit prendre en considération les besoins spécifiques des hommes et des femmes.
- L’intérêt supérieur de l’enfant doit être garanti.
- La mise en œuvre du Pacte sur les migrations doit s’inscrire dans une approche comprenant l’ensemble du gouvernement (*whole of government approach*).
- Le Pacte sur les migrations soutient la mise en œuvre de partenariats, y compris avec des acteurs non étatiques (secteur privé, ONG, milieux scientifiques, etc.).

Le Pacte sur les migrations formule aussi *23 objectifs*. Ceux-ci comprennent tous les aspects importants d’une politique migratoire cohérente, notamment des mesures visant à réduire les causes de la migration irrégulière, l’amélioration de la coopération en matière de retours, la sécurisation des frontières, la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains, l’amélioration de la protection des migrants particulièrement vulnérables et la mise à profit du potentiel économique de la migration pour le développement durable des pays d’origine.

Chacun de ces objectifs comprend un catalogue *d’instruments de mise en œuvre facultatifs*. Ceux-ci doivent être considérés comme des options auxquelles les États ont la possibilité de recourir librement s’ils les jugent adaptées au contexte national. Ce catalogue a pu être compilé grâce aux expériences nationales récoltées durant le processus de consultation et repose sur des mesures ayant fait leurs preuves. Ces instruments ne font pas partie des règles de conduite.

Ce que le Pacte sur les migrations n'est pas:

- Le Pacte sur les migrations n'est pas un traité de droit international et n'est donc pas juridiquement contraignant, ce qui est d'ailleurs rappelé au ch. 7. L'acceptation du Pacte sur les migrations ne passe ni par une signature ni par une ratification. La Suisse s'est toujours opposée à un cadre juridiquement contraignant. Nous n'avons pas besoin de nouvelles normes, mais plutôt de solutions pratiques et de volonté politique de les mettre en œuvre.
- Le Pacte sur les migrations ne remplace pas les mesures prises à l'échelon national ou bilatéral et il ne constitue pas non plus une solution magique permettant de répondre à tous les problèmes qui se posent dans le domaine migratoire.
- Le document n'exprime pas d'exigences quant à une augmentation ou une diminution nombre de migrants. Chaque État continue de gérer son immigration de manière souveraine. La souveraineté nationale en matière de politique migratoire est expressément soulignée au ch. 15.
- Le document ne traite pas des problèmes spécifiques aux réfugiés. Dans ce domaine, la convention de Genève de 1951 et le protocole de 1967 fixent le cadre de droit international. Les États se sont appuyés sur ces normes pour adopter en décembre 2018 le Pacte mondial sur les réfugiés, dont l'élaboration a été initiée parallèlement à celle du Pacte mondial sur les migrations. L'adoption de deux instruments différents signale la volonté de ne pas confondre ces deux catégories (migrants et réfugiés). Le ch. 4 du Pacte sur les migrations précise: *«Les réfugiés et les migrants jouissent des mêmes libertés fondamentales et droits de l'homme universels, qui doivent être respectés, protégés et exercés en toutes circonstances. Toutefois, les migrants et les réfugiés sont deux groupes différents relevant de cadres juridiques distincts. Seuls les réfugiés bénéficient de la protection internationale définie par le droit international des réfugiés.»*

5 Analyse des objectifs et de divers instruments de mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations

Après analyse des répercussions du Pacte sur la politique intérieure et extérieure de la Suisse, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que les 23 objectifs qu'il comporte sont tous en conformité avec l'ordre juridique et la pratique suisses. Seuls certains instruments de mise en œuvre facultatifs diffèrent des normes légales ou nécessitent des clarifications supplémentaires. Ces divergences ou clarifications nécessaires ne sont pas problématiques pour l'acceptation du Pacte mondial sur les migrations. En effet, le catalogue d'instruments proposés est précédé d'une phrase indiquant que les États peuvent «puiser» dans les actions proposées afin d'atteindre les objectifs fixés. Il n'est donc pas attendu des États qu'ils appliquent tous les instruments suggérés.

Les 23 objectifs sont détaillés ci-après. Les instruments de mise en œuvre facultatifs ne sont abordés que lorsque ceux-ci diffèrent du droit et de la pratique suisses ou requièrent de plus amples explications.

Objectif 1: Collecter et utiliser des données précises et ventilées qui serviront à l'élaboration de politiques fondées sur la connaissance des faits

La collecte et l'utilisation de données en Suisse permettent d'ores et déjà de définir la politique migratoire en se basant à sur des faits établis. Par ailleurs, notre ordre juridique protège la sphère privée (art. 13 Cst.), en conformité avec les traités internationaux en matière de droits de l'homme. Des données numériques de qualité permettent des comparaisons au niveau international, et nous donneraient la possibilité d'établir des scénarios et d'effectuer des analyses concernant par exemple les routes migratoires. De tels scénarios sont des instruments importants pour permettre une gestion efficace de la migration en Suisse. C'est pourquoi, depuis de nombreuses années, la Suisse s'engage afin de renforcer les capacités de ses partenaires stratégiques dans ce domaine.

- Cet objectif est déjà mis en œuvre en Suisse. L'amélioration des données disponibles dans les régions d'origine et le long des principales routes migratoires correspond aux intérêts de la Suisse.

Objectif 2: Lutter contre les facteurs négatifs et les problèmes structurels qui poussent des personnes à quitter leur pays d'origine

Cet objectif correspond au mandat du Parlement sur le renforcement du lien stratégique entre coopération internationale et politique migratoire. La réduction efficace des causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés contribue sur le long terme à une diminution de la migration irrégulière.

Une meilleure gestion de la migration dans les pays d'origine et de transit favorise le développement durable en faisant de la migration régulière un moteur pour le développement économique. C'est une contribution importante aux objectifs de l'Agenda 2030. Le développement durable peut également avoir des effets positifs en diminuant les causes de la migration irrégulière.

Le Pacte mondial sur les migrations ne change rien au fait que les personnes déplacées à la suite de catastrophes naturelles ou des conséquences du changement climatique ne sont pas reconnues comme réfugiés. Les moyens de mise en œuvre 2h à 2l n'entraînent donc pas une extension du droit des réfugiés en vigueur. En revanche, le Pacte sur les migrations reconnaît les défis croissants que représentent les déplacements forcés provoqués par ces facteurs. Il mentionne certaines mesures luttant contre la dégradation de l'environnement et en particulier contre le changement climatique, comme un enjeu mondial visant aussi à réduire la migration irrégulière et les déplacements forcés. Depuis de nombreuses années déjà, la Suisse s'engage dans ce domaine en tant qu'initiatrice de l'initiative Nansen²⁵ et actuellement au sein de la «Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes naturelles» qui lui a succédé.

²⁵ Cf. www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Paix et droits de l'homme > Politique humanitaire > Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes naturelles.

- Cet objectif est déjà mis en œuvre grâce au renforcement du lien stratégique entre coopération internationale et politique migratoire. La réduction des causes de migration irrégulière par les autres États correspond en outre aux intérêts de la Suisse.

Objectif 3: Fournir dans les meilleurs délais des informations exactes à toutes les étapes de la migration

En Suisse, toutes les informations utiles sur les questions migratoires sont accessibles au public, et sont prises en compte pour le développement des politiques en la matière.

L'instrument de mise en œuvre facultatif 3e recommande la mise en place de cours d'orientation dans les pays d'origine destinés aux migrants réguliers avant leur départ. La Suisse ne connaît pas cette pratique, préférant laisser aux personnes qui immigrent le soin de se renseigner au travers des canaux existants (ambassades et consulats, sites Internet de la Confédération, cantons et communes, etc.) sur leurs droits et devoirs en Suisse. D'autres pays, comme le Canada et la Corée du Sud, connaissent cette pratique, au moins pour l'immigration régulière en provenance de certaines régions. Ils estiment qu'il s'agit d'un processus d'intégration en amont. Les informations sur les droits et les devoirs des migrants étant librement accessibles en Suisse, il n'y a pas de nécessité d'agir dans ce domaine.

Dans le cadre de sa politique migratoire extérieure, la Suisse finance déjà depuis plusieurs années des campagnes d'information et de sensibilisation dans les pays d'origine et de transit (moyen de mise en œuvre 3e, mais aussi le long des routes migratoires (moyen de mise en œuvre 3c). L'objectif est de sensibiliser les migrants potentiels aux dangers liés à la migration irrégulière et à la difficulté à séjourner durablement en Europe.

- Cet objectif est déjà mis en œuvre.

Objectif 4: Munir tous les migrants d'une preuve d'identité légale et de papiers adéquats

La Suisse procure à tous ses ressortissants établis à l'étranger les justificatifs de nationalité et autres documents consulaires dont ils ont besoin. Elle délivre aussi à tous les migrants vivant sur son territoire les documents nécessaires (actes de naissance, de mariage et de décès). L'objectif 4 est important pour la Suisse du point de vue des retours. Tous les États étant incités à fournir à leurs ressortissants les papiers nécessaires, et pour ce faire à utiliser dans la mesure du possible des données biométriques, les procédures et la collaboration en matière de retour peuvent être facilitées. La disponibilité des données biométriques, en particulier, est susceptible de conduire à une accélération considérable des procédures. Si tous les migrants présents sur le sol suisse disposaient de documents d'identité, cela accélérerait les procédures de détermination du statut et diminuerait le nombre de cas d'apatridie.

Le moyen de mise en œuvre 4e recommande aux États de veiller à ce qu'il n'existe aucun obstacle administratif ou juridique empêchant au père ou à la mère de transmettre leur nationalité à leur enfant si celui-ci est né à l'étranger, en particulier si l'enfant risque de se retrouver apatride. Cela correspond la pratique en Suisse et est important pour les Suisses de l'étranger. Pour un enfant né à l'étranger de parents

suisses, par exemple, l'absence d'acte de naissance compliquerait la procédure de naturalisation. Cet instrument ne recommande pas l'octroi de la citoyenneté suisse à un enfant né en Suisse de parents étrangers (jus soli ou droit du sol), à moins que l'enfant ne se retrouve sinon apatride. Ceci ne serait d'ailleurs pas compatible avec notre pratique.

→ Cet objectif est donc déjà mis en œuvre. Il correspond aux intérêts de la Suisse en matière de retour et est important pour les Suisses de l'étranger.

Objectif 5: Faire en sorte que les filières de migration régulière soient accessibles et plus souples

La Suisse examine régulièrement la validité et l'efficacité des voies de migration régulières mises à disposition (formation, travail, etc.). Le système fonctionne bien, et il n'y a pas lieu d'adapter la pratique actuelle. L'objectif 5 mentionne explicitement que la migration régulière doit être adaptée «en fonction des priorités nationales, des besoins des marchés locaux et de l'offre de compétences». Le Pacte sur les migrations souligne donc, d'une part, le droit souverain de chaque État de contrôler l'immigration sur son territoire, d'autre part la nécessité de la réguler selon les besoins du marché du travail. Cet objectif n'implique aucune modification en terme de quantitatif et ne fait que recommander des instruments pour améliorer la qualité des procédures.

Cet objectif s'adresse en particulier aux États qui ne disposent pas encore de procédures établies pour la migration régulière. La Suisse aborde cette question avec ses partenaires dans le cadre des échanges bilatéraux et leur propose son appui s'ils le souhaitent. Cela passe aussi par le renforcement des accords régionaux de libre circulation, par exemple en Afrique de l'Ouest ou dans la Corne de l'Afrique. Plus la migration régionale est encadrée par des procédures régulières, et moins on voit apparaître de mouvements irréguliers, ce qui est dans l'intérêt de la Suisse.

Les instruments de mise en œuvre 5g (migration pour une durée limitée) et 5h (migration à long terme) formulent des recommandations pour les déplacements provoqués par des causes environnementales. En Suisse, il existe certaines bases légales pouvant être appliquées les déplacements provoqués par des causes environnementales. L'art. 83 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)²⁶ prévoit qu'un étranger peut être admis à titre provisoire si l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée. En 2007 déjà, le Conseil fédéral, dans son avis sur la motion 07.3816 «Statut international pour les exilés environnementaux» déposée par l'ancien conseiller national Josef Zisyadis, mentionnait que la Suisse accordait une admission provisoire aux personnes «dont le rapatriement n'est pas raisonnablement exigible à cause d'événements liés à l'environnement». L'admission provisoire est une mesure de substitution qui est prise lorsque le renvoi ne peut être exécuté. De ce fait, elle ne constitue en aucun cas un droit de séjour permanent²⁷. Le Conseil fédéral s'est prononcé contre la création d'un statut spécial pour les «réfugiés environnementaux» et

²⁶ RS 142.20

²⁷ Cf. manuel Asile et retour, art. E3 «Renvoi, exécution du renvoi et octroi de l'admission provisoire», disponible à l'adresse suivante: www.sem.admin.ch > Asile / Protection contre la persécution > La procédure d'asile > Procédures d'asile nationales > Manuel Asile et retour.

contre la modification de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)²⁸ dans ce sens. Un tel statut n'est pas non plus prévu par le Pacte mondial sur les migrations. Dans son avis sur la motion 07.3816, il a toutefois relevé la nécessité de développer d'autres solutions, «telles la détection précoce des mouvements migratoires ou les aides ciblées apportées aux populations locales». L'art. 4, al. 2, de l'ordonnance du 15 août 2018 sur l'entrée et l'octroi de visas²⁹ ne s'applique pas aux personnes exposées à des catastrophes naturelles ou environnementales. En revanche, un visa humanitaire peut être accordé aux personnes dont la vie ou l'intégrité physique est directement, sérieusement et concrètement menacée dans leur pays de provenance. Les personnes concernées doivent se trouver dans une situation de détresse particulière exigeant l'intervention des autorités. L'application de cet article présuppose qu'elles ne peuvent obtenir de protection qu'en entrant en Suisse. Ceci peut survenir en cas de conflit armé particulièrement aigu ou de menace personnelle réelle et imminente³⁰.

Les bases légales en vigueur (art. 42 à 52 LEI) et la pratique rejoignent l'idée qui est sous-tendue par le moyen de mise en œuvre facultatif 5i concernant le regroupement familial. Les conditions énoncées dans les art. 43 à 45 LEI sont elles aussi conformes. L'énumération de conditions de ce type dans le moyen de mise en œuvre montre que de telles restrictions sont envisageables.

- Cet objectif est déjà mis en œuvre et il est conforme à la pratique de la Suisse en matière de migration régulière. Les moyens de mise en œuvre facultatifs relatifs à aux déplacements provoqués par des causes environnementales et au regroupement familial sont eux aussi compatibles avec notre pratique.

Objectif 6: Favoriser des pratiques de recrutement justes et éthiques et assurer les conditions d'un travail décent

La pratique de la Suisse en matière de recrutement et de garantie de conditions de travail décentes est conforme aux standards internationaux. Il est dans l'intérêt de la Suisse que les autres États respectent eux aussi ces standards. La Suisse s'engage par exemple en faveur de l'amélioration des processus de recrutement et de la lutte contre l'exploitation des travailleurs migrants dans le cadre de projets en collaboration avec l'OIM et l'OIT.

Le moyen de mise en œuvre 6c recommande aux États que les frais de recrutement ne soient pas reportés sur les travailleurs migrants réguliers, afin de prévenir le travail forcé, l'exploitation et la servitude pour dettes. En Suisse, ce report de frais est limité par la législation (art. 3 de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur les émoluments LSE³¹: «La commission de placement s'élève à 5 % au maximum du premier salaire annuel brut»). Cette limitation de commission en Suisse n'entraînant pas de travail forcé, d'exploitation ou de servitude pour dettes, l'objectif de cet instrument est déjà atteint.

²⁸ RS 142.31

²⁹ RS 142.204

³⁰ Cf. message du 26 mai 2010 sur la modification de la loi sur l'asile (FF 2010 4035) et l'avis du Conseil fédéral du 20 février 2019 sur la motion 18.4157 Quadranti «Octroi facilité de visas humanitaires».

³¹ RS 823.113

- Cet objectif peut être considéré comme mis en œuvre. La Suisse se réserve néanmoins le droit de continuer à autoriser une commission de placement limitée par le droit, ne conduisant cependant pas à des situations de travail forcé, d'exploitation ou de servitude pour dettes.

Objectif 7: S'attaquer aux facteurs de vulnérabilité liés aux migrations et les réduire

Les droits fondamentaux et les droits de l'homme garantis par le droit international et la Constitution s'appliquent aussi pour les migrants. Quelle que soit leur situation juridique, l'art. 12 Cst. garantit à toute personne sur le territoire Suisse, qui est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien, le droit d'être aidée et assistée et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Cette aide, qui relève de la compétence des cantons, consiste à fournir hébergement, nourriture, vêtements et soins médicaux de base. Comme l'objectif le mentionne, il convient aussi de «défendre systématiquement l'intérêt supérieur de l'enfant» et d'«être sensibles à la problématique femmes-hommes». En améliorant la protection des migrants à l'étranger, la Suisse peut contribuer à diminuer la migration irrégulière. C'est pourquoi depuis de nombreuses années, la Suisse œuvre dans ce domaine. Elle soutient notamment des projets pour développer des mécanismes de protection plus efficaces dans différents pays de premier accueil ou de transit. La protection sur place est un élément crucial du renforcement du lien stratégique entre coopération internationale et politique migratoire.

Le moyen de mise en œuvre 7i recommande de garantir un examen individuel des dossiers selon des critères bien définis, en particulier pour les cas concernant des enfants, des jeunes et des familles. Cela correspond à la pratique de la Suisse en matière de cas de rigueur (art. 30, al. 1, let. b, et 84, al. 5, LEI; art. 14, al. 2, LAsi). Cet instrument ne prévoit en revanche pas de régularisation des sans-papiers sans examen de leur dossier. La Suisse s'y était d'ailleurs opposée durant les négociations.

- Cet objectif est déjà mis en œuvre en Suisse. Dans les régions d'origine, il permet d'améliorer la protection des migrants.

Objectif 8: Sauver des vies et mettre en place une action internationale coordonnée pour retrouver les migrants disparus

Sauver des vies et prévenir les risques de décès et de blessure des migrants sont des principes humanitaires fondamentaux de notre politique migratoire. En collaboration avec des partenaires tels que le CICR et l'OIM, la Suisse s'engage sur le plan international pour l'amélioration des systèmes d'identification des personnes décédées ou disparues. Faire la lumière sur ce qui est arrivé aux disparus contribue aussi à la réintégration et à la prévention des déplacements forcés, car les disparitions ont de lourdes conséquences juridiques, psychiques, économiques et politiques sur les proches comme sur la société.

- Cet objectif est déjà mis en œuvre par la Suisse.

Objectif 9: Renforcer la lutte transnationale contre le trafic de migrants

La Suisse est touchée par le trafic de migrants en tant que pays de transit et de destination. Pour cette raison, elle a mis en place plusieurs politiques nationales afin de

lutter contre le trafic d'êtres humains. Comme mentionné dans la réponse au postulat 17.3790 Jauslin «Création d'une norme pénale contre les passeurs», la lutte contre les passeurs doit être une priorité.

Cet objectif correspond parfaitement aux efforts déployés par la Suisse dans le cadre de sa politique intérieure. Il est impossible de lutter contre le trafic de migrants au niveau national uniquement. La coopération internationale est indispensable. Par conséquent, ce thème fait partie intégrante de la politique migratoire extérieure de la Suisse.

→ Cet objectif est déjà mis en œuvre.

Objectif 10: Prévenir, combattre et éliminer la traite de personnes dans le cadre des migrations internationales

Il est dans l'intérêt de la Suisse de lutter efficacement contre les réseaux criminels de traite d'êtres humains, tant sur son territoire national qu'au-delà de ses frontières. La Suisse est donc activement impliquée dans la lutte contre la traite des êtres humains tant par le biais de politiques nationales en la matière qu'au travers de son engagement international. Les mesures sont notamment détaillées dans le plan d'action national contre la traite des êtres humains³², élaboré en étroite collaboration avec les cantons et les organisations de la société civile. Ce plan d'action aborde la prévention, la lutte et l'élimination de la traite des êtres humains.

→ Cet objectif est déjà mis en œuvre.

Objectif 11: Gérer les frontières de manière intégrée, sûre et coordonnée

Une gestion intégrée, sûre et coordonnée des frontières doit permettre aux personnes de franchir les frontières de façon sûre et régulière tout en prévenant la migration irrégulière. La stratégie de gestion intégrée des frontières 2027³³ a été élaborée sous la direction du Secrétariat d'État aux migrations (SEM). La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) l'a adoptée le 14 novembre 2019, et le Conseil fédéral en a pris acte la semaine suivante. Aucune mesure supplémentaire de politique intérieure n'est donc requise.

Dans la mesure où la gestion des frontières est un instrument de lutte contre la migration irrégulière, son amélioration, notamment dans les pays situés le long des routes migratoires, correspond aux intérêts de la Suisse. La Suisse œuvre pour cette raison depuis plusieurs années au renforcement des capacités dans ce domaine de pays partenaires. Dans le cadre de son partenariat migratoire avec le Nigéria, la Suisse a perfectionné les autorités nigérianes de police aux frontières en matière de vérification des documents d'identité.

→ Aucune action supplémentaire n'est requise en Suisse. Cet objectif est déjà mis en œuvre.

³² Disponible sous: www.fedpol.admin.ch > Criminalité > Traite des êtres humains > Liens et références.

³³ Disponible sous: www.sem.admin.ch > Entrée & séjour > Entrée > Gestion intégrée des frontières.

Objectif 12: Veiller à l'invariabilité et à la prévisibilité des procédures migratoires pour assurer des contrôles, des évaluations et une orientation appropriée

Les conditions d'admission des étrangers ne relevant pas du domaine de l'asile sont réglées de manière claire dans la LEl. Celle-ci définit également les compétences et la procédure pour l'examen des demandes d'admission ainsi que les voies de recours.

Bien que le Pacte sur les migrations n'aborde pas spécifiquement la question des réfugiés, il est tout de même important, du point de vue de la gouvernance migratoire, que les procédures d'asile soient efficaces et équitables, et qu'il puisse être rapidement établi si une personne peut prétendre ou non à la protection prévue par la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951 ou par la LAsi. Cela rend l'issue des procédures plus prévisible et réduit le risque d'utilisation abusive du système d'asile, ce qui permet en conséquence d'économiser du temps et de l'argent.

Il est dans l'intérêt de la Suisse que ses pays partenaires mettent également en place des structures et des procédures permettant un traitement efficace et juste des demandes d'asile. Les personnes vulnérables peuvent ainsi bénéficier dans les meilleurs délais de la protection et de l'aide dont elles ont besoin. Cela permet en outre d'éviter que les migrants ne partent vers des États tiers pour y déposer une autre demande.

→ Les procédures en matière de migration et de demande d'asile en Suisse correspondent à cet objectif. Il est ainsi déjà mis en œuvre.

Objectif 13: Ne recourir au placement en rétention administrative des migrants qu'en dernier ressort et chercher des solutions de rechange

La détention en vue du renvoi ou de l'expulsion reste un instrument auquel les États peuvent continuer à recourir, pour autant qu'ils l'utilisent de manière proportionnée et non arbitraire. Cet objectif est conforme à la pratique actuelle de la Suisse.

Pour le moyen de mise en œuvre 13h, le Conseil fédéral constate en revanche une certaine divergence par rapport à notre pratique. Cet instrument recommande aux États d'œuvrer en faveur de la suppression de la détention administrative de mineurs. La Suisse autorise la détention administrative des mineurs de plus de 15 ans, mais les mesures de contrainte ne sont ordonnées qu'à titre exceptionnel concernant les mineurs et les familles. En outre, de nombreux cantons appliquent des solutions alternatives. Les bases légales au niveau européen (directive CE sur le retour³⁴, règlement Dublin III³⁵), qui sont contraignantes pour la Suisse dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen, autorisent la détention administrative de mineurs. Dans son rapport du 26 juin 2018 sur la détention administrative de requérants d'asile³⁶, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) invite le Conseil fédéral à exclure la détention administrative pour les mineurs de moins de 15 ans et à veiller à ce que la détention des mineurs de plus de 15 ans ne soit ordonnée qu'en dernier recours

³⁴ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348 du 24.12.2008, p. 98.

³⁵ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, JO L 180 du 29.6.2013, p. 31.

³⁶ FF 2018 7491

et qu'elle soit toujours appliquée de manière appropriée. Dans son avis du 28 septembre 2018³⁷, le Conseil fédéral souligne que, conformément aux art. 80, al. 4, et 80a, al. 5, LEI, les mineurs de moins de 15 ans sont exclus de la détention administrative relevant du droit des étrangers, et que le SEM donnera la consigne aux cantons de ne pas placer des mineurs de moins de 15 ans dans des établissements de détention administrative et d'étudier d'autres possibilités pour exécuter le renvoi des familles. Concernant le recours à la détention administrative de mineurs de plus de 15 ans, le Conseil fédéral confirme dans son avis qu'il s'agit d'une mesure de dernier ressort et que la durée de la détention doit être aussi brève que possible, comme le prévoit l'art. 37 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant³⁸. Il existe donc, dans ce domaine, une divergence entre la recommandation du Pacte sur les migrations et la base légale suisse.

- Cet objectif peut être considéré comme mis en œuvre en Suisse. Il conviendrait de préciser pour le moyen de mise en œuvre 13h que le recours à la détention administrative de mineurs de plus de 15 ans reste admise en Suisse.

Objectif 14: Renforcer la protection, l'assistance et la coopération consulaires tout au long du cycle migratoire

Il est dans l'intérêt de la Suisse que les migrants établis dans notre pays aient accès aux services consulaires de leur pays d'origine (accès aux documents d'identité, aux actes de mariage, etc.). Ceci concerne aussi le travail consulaire en matière de retours. La Suisse a également intérêt à ce que tous les migrants bénéficient de la protection consulaire. Garantir une assistance consulaire à ces personnes permet de prévenir les risques majeurs liés à la migration, ce qui est dans l'intérêt des autres acteurs et de la Suisse.

Inversement, les Suisses de l'étranger doivent eux aussi pouvoir bénéficier de la protection et des services consulaires sans que le pays où ils séjournent y fasse obstacle.

- Cet objectif est déjà mis en œuvre.

Objectif 15: Assurer l'accès des migrants aux services de base

Tous les migrants, indépendamment de leur statut juridique, doivent pouvoir jouir de leurs droits de l'homme en ayant un accès assuré aux services de base. Cela correspond à nos dispositions constitutionnelles en matière de respect des droits de l'homme, en particulier l'égalité devant la loi (art. 8 Cst.), le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art. 12 Cst.), le droit à un enseignement de base (art. 19 Cst.) et la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst.). Par ailleurs, quelques cantons précisent dans leur constitution: «Toute personne dans le besoin qui ne peut sortir de la gêne par ses propres moyens a droit à un logis, aux soins médicaux essentiels et aux moyens nécessaires pour mener une existence conforme aux exigences de la dignité humaine» (art. 24, al. 1 de la constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, dont la teneur est analogue à celle de l'art. 29, al. 1, de la constitution du canton de

³⁷ Disponible à l'adresse suivante: www.dffp.admin.ch > Actualité > Détention administrative de requérants d'asile: le Conseil fédéral prend position sur les recommandations de la CdG-N.

³⁸ RS 0.107

Berne, de l'art. 16, al. 1, de la Constitution du canton de Bâle-Campagne, de l'art. 36, al. 1, de la constitution du canton de Fribourg, de l'art. 2, let. f, de la constitution du canton de Saint-Gall et de l'art. 13 de la constitution du canton de Schaffhouse). Les migrants séjournant en Suisse de manière régulière ont accès à un large ensemble de prestations, conformément à la pratique nationale. L'acceptation du Pacte mondial sur les migrations n'entraînerait aucune modification des règles en vigueur dans notre pays, les prestations prévues pour les migrants présents de manière licite ou illicite peuvent être différentes à pour autant que certains besoins de base soient couverts. Le Conseil fédéral a adopté en décembre 2020 un rapport en exécution du postulat 18.3381 de la CIP-N «Pour un examen global de la problématique des sans-papiers», qui expose le statut juridique des étrangers séjournant en Suisse de manière irrégulière.

→ La pratique en vigueur montre que le droit suisse répond déjà cet objectif, celui-ci est donc mis en œuvre.

Objectif 16: Donner aux migrants et aux sociétés des moyens en faveur de la pleine intégration et de la cohésion sociale

Cet objectif reflète la pratique suisse visant à exiger et favoriser l'intégration. Il met explicitement en évidence la volonté de donner aux migrants la possibilité de devenir des membres actifs de notre société, mais aussi le principe fondamental du respect des lois et des coutumes du pays de destination.

En ce qui concerne en particulier le moyen de mise en œuvre 16b, il faut préciser que les migrants qui entrent de manière régulière sur le territoire suisse disposent de différentes sources d'information (notamment www.ch.ch, les ambassades et les consulats, mais également directement les communes, les employeurs, les universités, etc.) pour préparer leur entrée sur le territoire. Aucun cours préparatoire n'est donné à l'étranger. En revanche, des cours d'intégration sont proposés aux personnes après leur arrivée en Suisse. Il n'est pas nécessaire de modifier cette pratique, car le principe de l'objectif est atteint.

Le moyen de mise en œuvre 16i recommande d'intégrer dans les programmes scolaires des informations factuelles au sujet de la migration et d'allouer aux écoles des ressources destinées à financer des activités d'intégration. Il n'est pas nécessaire de modifier la pratique suisse. Le plan d'études alémanique par exemple (*Lehrplan 21*), aborde déjà le thème de la migration. De plus, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a mis en place une commission permanente «Éducation et migration» qui la conseille concernant ces questions.

→ Cet objectif correspond à la pratique en vigueur en matière d'intégration, en particulier à celle des cantons et des communes. Il est donc déjà mis en œuvre.

Objectif 17: Éliminer toutes les formes de discrimination et encourager un débat public fondé sur l'analyse des faits afin de faire évoluer la manière dont les migrations sont perçues

L'interdiction de toutes formes de discrimination est inscrite à l'art. 8, al. 2, Cst. Celui-ci énonce que nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de sa langue, de son mode de vie, ou de ses convictions religieuses.

L'art. 261^{bis} du code pénal (CP)³⁹ érige la discrimination raciale en infraction. Par ailleurs, la Suisse a ratifié en 1994 la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁴⁰. L'art. 8, al. 3, Cst. s'applique également à la discrimination fondée sur le genre dans le contexte de la migration. La Suisse encourage par ailleurs le débat public fondé sur des faits établis en publiant par exemple des statistiques, des rapports et des décisions relatives à ces questions. Enfin, le droit à la liberté d'expression mentionné dans cet objectif est lui aussi garanti par la Constitution (art. 16 Cst.).

Le moyen de mise en œuvre 17a recommande l'adoption de textes de loi condamnant les crimes de haine (*hate crimes*). Dans le rapport périodique de la Suisse du 30 novembre 2018 sur la mise en œuvre de la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁴¹, le Conseil fédéral tire le constat suivant, qui s'applique par extension également à cet instrument: «Le droit suisse ne comprend pas de définition légale spécifique du crime de haine (*hate crime*).» Par ailleurs, il ne prévoit aucun élément constitutif d'une infraction qui qualifierait un délit quelconque commis pour un motif raciste de crime de haine, qui entrerait ainsi dans une catégorie particulière, serait instruit de manière spéciale, puis sanctionné plus sévèrement qu'un autre délit. La motivation raciste d'une infraction est toutefois régulièrement prise en compte au cas par cas pour fixer la peine (notamment lors de l'appréciation de la culpabilité de l'auteur au sens de l'art. 47, al. 2, CP et en cas de concours d'infractions au sens de l'art. 49 CP), en particulier dans le cadre des art. 111 ss (infractions contre la vie et l'intégrité corporelle), 173 ss (infractions contre l'honneur), 180 ss (crimes ou délits contre la liberté), 261 (atteinte à la liberté de croyance et des cultes) ou 261^{bis} (discrimination raciale) du Code pénal suisse. Aucune modification légale n'est donc nécessaire pour tenir compte de manière appropriée des motivations racistes dans la fixation de la peine.»

L'instrument de mise en œuvre facultatif 17c recommande la «suspension du financement public de médias qui font systématiquement la promotion de l'intolérance, de la xénophobie, du racisme et d'autres formes de discrimination à l'égard des migrants». Les dispositions déterminantes du droit suisse sont les limites et les sanctions pénales et civiles en cas de déclarations racistes dans l'espace public. L'art. 261^{bis} CP, en particulier, constitue la base légale de la lutte contre le racisme. L'art. 4, al. 1, de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision⁴² énonce en outre que les émissions ne peuvent être discriminatoires ou contribuer à la haine raciale. Les médias sont dans l'obligation de respecter ce cadre juridique afin de pouvoir bénéficier des subventions de l'État. Aucune intervention n'est nécessaire dans ce domaine en Suisse et le Pacte sur les migrations ne menacent nullement la liberté de la presse qui constitue le fondement de l'ordre démocratique suisse.

→ Cet objectif est compatible avec notre pratique et est déjà mis en œuvre.

³⁹ RS 311.0

⁴⁰ RS 0.104

⁴¹ Disponible à l'adresse suivante: www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

⁴² RS 784.40

Objectif 18: Investir dans le perfectionnement des compétences et faciliter la reconnaissance mutuelle des aptitudes, qualifications et compétences

En Suisse, la reconnaissance des aptitudes, qualifications et compétences est encadrée par des règles claires. Pour les citoyens de l'UE/AELE, la reconnaissance des qualifications professionnelles pour les professions et les activités réglementées est régie par l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes⁴³, dont l'annexe III renvoie à la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles⁴⁴. Pour les demandes de reconnaissance émanant de personnes en provenance d'un État tiers, c'est l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle⁴⁵ et l'ordonnance du 23 novembre 2016 relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles⁴⁶ qui s'appliquent. Si la formation effectuée à l'étranger ne remplit pas les standards de qualité exigés en Suisse, des mesures compensatoires sont ordonnées.

Inversement, les Suisses de l'étranger bénéficient eux aussi de règles claires qui résultent par exemple d'accords bilatéraux entre le pays où ils résident et la Suisse ou d'offres spéciales pour la reconnaissance de leurs qualifications et compétences.

→ Cet objectif est déjà réalisé en Suisse.

Objectif 19: Créer les conditions permettant aux migrants et aux diasporas de contribuer pleinement au développement durable dans tous les pays

La participation des diasporas au développement de leur pays d'origine, par exemple au travers des envois de fonds à leurs familles, des investissements dans l'économie, la création d'entreprise ou le transfert de savoirs, contribue à faire accélérer le développement des pays d'origine, à réduire la pression migratoire et donc amène à une diminution de la migration irrégulière. Du point de vue de la politique du développement, cet aspect est important pour la Suisse et il fait déjà partie intégrante de son engagement dans le domaine de la migration et du développement durable.

La chaîne suisse de création de valeur profite elle aussi, du point de vue économique, social et culturel, à ses ressortissants établis à l'étranger, par exemple à travers les formations et perfectionnements, les innovations, les investissements et les transferts de savoir-faire.

→ Cet objectif est déjà mis en œuvre.

Objectif 20: Rendre les envois de fonds plus rapides, plus sûrs et moins coûteux et favoriser l'inclusion financière des migrants

Cet objectif s'appuie sur le sous-objectif 10.c de l'Agenda 2030. En 2017, la Suisse a présenté différentes mesures en matière de transferts d'argent et d'inclusion financière dans le cadre du Partenariat mondial pour l'inclusion financière (*Global Partnership for Financial Inclusion*) du G20. Ces mesures visent essentiellement à garantir, en

⁴³ RS 0.142.112.681

⁴⁴ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, JO L 255 du 30.9.2005, p. 22.

⁴⁵ RS 412.101

⁴⁶ RS 414.201

particulier dans le domaine des technologies financières, des conditions-cadres plus avantageuses susceptibles également de contribuer à la promotion d'instruments de transfert innovants. La Suisse a par ailleurs présidé durant plusieurs années la «Task-Force Remittances» dans le cadre du Conseil de stabilité financière.

Le moyen de mise en œuvre 20i recommande l'élaboration d'instruments financiers à l'intention des migrants. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, il n'existe en Suisse aucune barrière administrative ou juridique empêchant les migrants de recourir aux instruments disponibles. Par conséquent, du point de vue de la Suisse, aucun instrument du marché financier spécifique n'est nécessaire pour les migrants. La coopération internationale s'efforce, par le biais de quelques projets, de rendre les envois de fonds plus rapides, plus sûrs et moins coûteux et de favoriser l'inclusion financière des migrants dans ses pays partenaires.

→ Cet objectif est déjà mis en œuvre.

Objectif 21: Coopérer en vue de faciliter le retour et la réadmission des migrants en toute sécurité et dignité, ainsi que leur réintégration durable

Cet objectif réaffirme explicitement l'obligation pour les États, en vertu du droit international, de réadmettre leurs ressortissants. C'est une première dans un document de l'ONU. Il est dans l'intérêt de la Suisse de renforcer sa coopération avec les pays d'origine dans le domaine des retours. Si la Suisse pouvait renvoyer de manière rapide et efficiente les personnes qui juridiquement ne peuvent pas prétendre à un droit de séjour en Suisse, elle pourrait économiser de l'argent et des ressources.

→ Cet objectif correspond aux intérêts de la Suisse pour une coopération efficiente en matière de retours. Il est déjà mis en œuvre en Suisse.

Objectif 22: Mettre en place des mécanismes de portabilité des droits de sécurité sociale et des avantages acquis

La Suisse a déjà conclu avec de nombreux États des conventions bilatérales en matière de sécurité sociale qui garantissent la portabilité des droits de sécurité sociale des migrants. Cet objectif est ainsi rempli puisqu'il ne comporte pas de recommandations quantitatives. Les citoyens suisses bénéficient aussi de ces conventions. La conclusion de nouveaux accords dans ce domaine dépend du nombre de migrants concernés, des relations économiques entre les deux États, des répercussions financières sur les assurances sociales suisses et de considérations de politique extérieure. La Suisse continuera en toute autonomie, et à la lumière des facteurs évoqués ci-dessus, à décider si elle souhaite conclure de nouvelles conventions en matière de sécurité sociale, avec quels États et dans quelles branches.

→ Cet objectif est déjà mis en œuvre.

Objectif 23: Renforcer la coopération internationale et les partenariats mondiaux pour des migrations sûres, ordonnées et régulières

La coopération internationale et les partenariats sont des principes fondamentaux de notre politique migratoire extérieure. Cet objectif décrit donc ce que la Suisse pratique déjà depuis des années.

- Cet objectif aussi est conforme à la pratique de la Suisse et est donc déjà mis en œuvre.

Chapitre «Mise en œuvre»

Le chapitre consacré à la mise en œuvre rappelle les principes fondamentaux permettant de réaliser la vision et les objectifs du Pacte mondial sur les migrations. Pour la mise en œuvre du pacte, il convient d'une part de tenir compte des différences en terme de réalités, de capacités et de niveau de développement, d'autre part de prendre en compte les différentes politiques et priorités nationales. Par ailleurs, la mise en œuvre du pacte doit passer par un renforcement de la coopération bilatérale, régionale et multilatérale. L'Agenda 2030 sert pour cela de cadre de référence.

Dans le Pacte mondial sur les migrations, les États saluent la décision du Secrétaire général de créer un réseau consacré à la migration regroupant les agences de l'ONU concernées par ce domaine. Une trentaine d'organisations et d'agences, au sein des Nations Unies, travaillent directement ou indirectement dans le domaine de la migration. La Suisse plaide depuis des années pour une amélioration de la cohérence, de la coordination et de la coopération au sein de ce système, afin de le rendre plus efficient. Le réseau aura pour fonction d'aider les États à mettre en œuvre le Pacte sur les migrations. Il rendra compte tous les deux ans de son travail (ch. 46).

Pour tenir compte de la diversité des contextes nationaux, un mécanisme de renforcement des capacités nationales, prévu par le ch. 43 du Pacte sur les migrations, a été mis en place le 8 mai 2019. Il permet de répondre aux demandes de soutien formulées par certains États. Dirigé par le réseau des Nations Unies consacré aux migrations, il sera financé par le biais d'un fonds d'amorçage destiné au financement de projets (cf. ch. 7.1). Jusqu'à présent, le Royaume-Uni, Chypre, le Danemark, l'Allemagne, la Norvège, le Portugal, le Mexique, la Thaïlande et la France ont mis à la disposition de ce mécanisme des fonds dont le montant total s'élève à 12 millions de dollars (état au 30 octobre 2020). La Suisse n'ayant jusqu'à présent pas accepté le Pacte sur les migrations, elle n'y participe pas. Ce mécanisme doit servir de liaison entre les acteurs concernés, y compris le secteur privé et les fondations philanthropiques, afin de favoriser les partenariats. Au cours des 12 premiers mois, 30 projets ont été sélectionnés parmi 60 dossiers déposés par 48 États.

Enfin, le Pacte mondial sur les migrations rappelle aussi l'importance de la coopération avec des acteurs non étatiques, parmi lesquels les organisations non gouvernementales, le secteur privé, mais aussi les autorités locales et les parlements nationaux.

Chapitre «Suivi et examen»

Le Forum d'examen des migrations internationales, qui se tiendra tous les quatre ans à partir de 2022, servira de plateforme mondiale où les États pourront discuter des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Pacte mondial (ch. 49, let. b et c), échanger leurs expériences et faire intervenir d'autres parties prenantes en vue de «tirer parti des accomplissements et de déterminer les nouvelles possibilités de coopération» (ch. 49, let. d). Conformément à la résolution sur les modalités du forum adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, les États membres seront invités à présenter, dans leurs déclarations nationales, les progrès accomplis dans la mise en œuvre du pacte (cf. ch. 20 de la résolution). La Suisse pourrait décider librement de présenter

une déclaration nationale expliquant comment les objectifs du pacte sont déjà mis en œuvre. Le forum serait également une opportunité de présenter des formes innovantes de coopération entre pays partenaires, telles que le partenariat migratoire.

Par ailleurs, chaque édition du forum donnera lieu à l'adoption d'une déclaration intergouvernementale sur les progrès réalisés (ch. 49, let. e). Cette déclaration n'est pas non plus juridiquement contraignante et n'a pour but que de réaffirmer la volonté de poursuivre la coopération. Afin de renforcer le lien avec l'Agenda 2030, elle pourra être soumise pour examen au Forum politique de haut niveau sur le développement durable, qui est le mécanisme de suivi et d'examen de l'Agenda 2030.

6 Suite du processus

Suite à la décision de l'Assemblée générale des Nations Unies, le processus formel d'adoption du pacte est achevé. Mais comme il s'agit ici d'un processus d'acceptation politique qui ne requiert aucune ratification ou signature formelle, la manière dont un État peut accepter *a posteriori* le Pacte sur les migrations en dehors de la conférence intergouvernementale et de l'Assemblée générale des Nations Unies n'est pas clairement définie. Si l'arrêté fédéral est accepté, le Conseil fédéral adressera une lettre au Président de l'Assemblée générale des Nations Unies pour lui communiquer que le pacte a été accepté *a posteriori* par la Suisse. Cette lettre contiendrait également une déclaration sur la portée politique du Pacte mondial sur les migrations.

7 Conséquences

7.1 Conséquences pour la Confédération

L'acceptation du Pacte mondial sur les migrations ne requiert aucune mesure de politique intérieure, et n'a pas de conséquences financières. Le Pacte mondial sur les migrations prévoit, à différentes reprises (objectifs 1, 21, 23), qu'un soutien technique et financier peut être apporté aux États partenaires. La Suisse conserve toutefois le droit de décider souverainement de l'étendue, de la forme et de la focalisation du soutien en question, ainsi que de ses partenaires. Au travers du mandat sur le renforcement du lien stratégique entre coopération internationale et politique migratoire de la Suisse des moyens sont disponibles dans le budget de la coopération internationale. S'y ajoute le crédit du SEM consacré à la coopération internationale et à l'aide au retour, dont le montant annuel s'élève à 12 millions de francs. Tout engagement éventuel pourra être couvert par ces sources de financement et répondra aux priorités qui ont été définies pour ces dernières. Le compte rendu au Parlement aura lieu au moyen du rapport annuel du Conseil fédéral sur les activités de la politique migratoire extérieure de la Suisse et du rapport final sur la mise en œuvre de la stratégie de coopération internationale 2021–2024.

L'acceptation du Pacte mondial sur les migrations n'a pas de conséquences sur l'état du personnel.

7.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Selon l'analyse du Conseil fédéral, l'acceptation du Pacte mondial sur les migrations ne nécessite aucune mesure de politique intérieure pour mettre en œuvre les recommandations. De ce fait, l'acceptation du pacte n'aurait pas de conséquences pour les cantons ou les communes. Elle ne nécessite pas la mise à disposition de ressources humaines ou de moyens financiers supplémentaires, et n'a pas non plus d'impact organisationnel ou administratif pour les cantons et les communes.

7.3 Conséquences économiques

L'acceptation du Pacte mondial sur les migrations n'a pas de conséquences directes sur l'économie nationale.

7.4 Conséquences sociales

La migration irrégulière peut créer des tensions et éveiller des craintes au sein de la société. Dans la mesure où il vise à réduire les causes de la migration irrégulière sur le long terme, le Pacte mondial sur les migrations aura des répercussions positives sur la société. Comme cela est exposé au ch. 5, le pacte a aussi des conséquences positives pour les Suisses de l'étranger.

7.5 Autres conséquences

Le présent projet est important pour la politique extérieure. L'acceptation du Pacte sur les migrations sert les intérêts de la Suisse. Elle est cohérente avec le rôle joué par la Suisse, depuis 2001, à travers l'initiative de Berne, afin de développer un cadre de coopération en matière de migration. L'acceptation permettra à la Suisse de se positionner de manière cohérente comme actrice au niveau multilatéral, ce qui aura aussi des répercussions positives sur la Genève internationale. En revanche, ne pas accepter le pacte nous priverait de la possibilité de faire valoir nos intérêts sur le plan multilatéral. Dans la mesure où la Suisse a pu défendre ses intérêts lors des négociations, et où ces derniers ont été pris en compte dans le texte, ne pas accepter le Pacte mondial sur les migrations porterait atteinte à la crédibilité de la Suisse lors de négociations futures. Sur le plan bilatéral, une non-acceptation du Pacte, limiterait la portée des instruments de politique migratoire extérieure dont nous disposons et rendrait plus difficile la coopération avec les pays d'origine et de transit.

Plus les États seront nombreux à s'engager en faveur de la mise en œuvre des objectifs du pacte, à orienter leur politique en conséquence et à renforcer leurs structures de gestion des migrations (par ex. en sécurisant les frontières, en mettant en place des systèmes de protection efficaces et des procédures réglementées pour la migration régulière de main-d'œuvre), et moins il y aura de mouvements migratoires irréguliers. Ceci permettra de mieux mettre en avant les aspects positifs de la migration, ce qui est dans l'intérêt de la Suisse.

8 Aspects juridiques

8.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui prévoit que les affaires étrangères relèvent des compétences de la Confédération. Selon l'art. 184, al. 1, Cst., le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale. De ce fait, la conduite opérationnelle de la politique extérieure incombe au Conseil fédéral. Elle comprend entre autres l'acceptation des instruments de politique extérieure juridiquement non contraignants. Le Conseil fédéral dispose aussi d'un mandat légal en vertu de l'art. 100 LEI. Selon cet article, le Conseil fédéral peut conclure des accords bilatéraux et multilatéraux en vue de renforcer la coopération dans le domaine migratoire et de réduire la migration illégale et ses conséquences négatives. Selon la pratique, l'art. 100 LEI s'applique de manière analogue aux actes politiques juridiquement non contraignants.

Compatibilité avec l'art. 121a Cst.

Le Conseil fédéral a vérifié que le Pacte mondial sur les migrations n'est pas contraire aux dispositions constitutionnelles, en particulier à l'art. 121a Cst. qui prévoit que la Suisse gère de manière autonome l'immigration des étrangers.

Dans son avis sur la motion 18.3838 Aeschi «La Suisse ne doit pas signer le Pacte mondial sur les migrations», le Conseil fédéral indique que le Pacte sur les migrations renforce explicitement «la souveraineté des États en matière de politique migratoire» et que sa mise en œuvre doit respecter les politiques et les priorités nationales. Le pacte n'entraîne aucun engagement qui irait à l'encontre d'une gestion autonome de l'immigration.

L'objectif du Pacte mondial sur les migrations est de permettre une meilleure régulation des mouvements migratoires dans le monde en renforçant la coopération entre États. Si les États qui ont actuellement des systèmes de gestion de la migration faibles respectent les objectifs du pacte, il y aura moins de migration irrégulière. Ceci facilitera la gestion autonome de l'immigration en Suisse. Le Pacte mondial sur les migrations ne crée aucune obligation. Il ne peut dès lors pas être en conflit avec des obligations préexistantes. Le pacte n'entraîne aucune obligation qui s'opposerait à la gestion autonome de l'immigration.

Le Pacte mondial sur les migrations est donc conforme à l'art. 121a Cst.

8.2 Conformité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est compatible avec toutes les obligations internationales de la Suisse, non seulement au niveau du contenu, mais aussi sur le plan formel. Le Pacte mondial sur les migrations n'engendre aucune obligation. Il ne peut dès lors pas être en conflit avec des obligations préexistantes.

8.3 Forme de l'acte à accepter

Le pacte n'est pas un traité international et son texte indique clairement à plusieurs reprises qu'il n'est pas juridiquement contraignant. De ce fait, il n'est pas soumis au processus d'approbation parlementaire ordinaire prévu par l'art. 166, al. 2, Cst. pour les traités internationaux. L'arrêté fédéral n'est donc pas sujet au référendum facultatif selon l'art. 141 Cst.

La motion 18.4093 et les deux autres motions 18.4103 et 18.4106 de même teneur chargent le Conseil fédéral de soumettre le Pacte mondial sur les migrations à l'acceptation du Parlement sous la forme d'un arrêté fédéral. Cette procédure a un caractère *sui generis* et elle renvoie à une discussion de fond sur les rapports entre le Conseil fédéral et le Parlement quand il s'agit d'accepter des instruments de droit souple. Depuis, les réflexions du Conseil fédéral sur les droits de participation du Parlement dans le domaine du droit souple ont été exposées dans le rapport du Conseil fédéral à ce sujet. Elles font actuellement l'objet d'un débat au Parlement. Cette procédure permettra de déterminer comment le droit souple doit être traité. Le présent message représente donc un cas particulier qui ne préjuge pas de la forme que pourraient prendre des procédures futures.

Conformément à l'art. 24, al. 1, LParl, l'Assemblée fédérale participe au processus décisionnels relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure. Les instruments légaux prévus à cet effet sont l'approbation des traités internationaux (art. 24, al. 2 et 3, LParl) ainsi que les droits de consultation et d'information (art. 152 LParl). Enfin, le Parlement peut aussi prendre des arrêtés de principe et de planification sur des questions de politique extérieure en vertu de l'art. 28, al. 2 et 3, LParl. A condition d'en exposer les motifs, le Conseil fédéral peut s'écarter de tels arrêtés (art. 28, al. 4, LParl).

La base légale qui permet de remplir le mandat donné par les motions tout en respectant les dispositions constitutionnelles (art. 184, al. 1, Cst.) est un arrêté fédéral simple conformément à l'art. 28, al. 3, LParl. Le Pacte mondial sur les migrations n'instaure pas de nouveaux principes et ne fixe pas des nouvelles orientations pour notre politique migratoire ou pour notre politique extérieure. Il ne pose donc pas les bases de décisions futures. Il représente un instrument de politique migratoire extérieure que nous pouvons utiliser pour faire valoir nos intérêts, sans qu'aucune mesure de politique intérieure ne soit nécessaire. Il ne s'agit pas ici d'un arrêté de principe et de planification «de portée majeure» (art. 28, al. 3, LParl, 2^e phrase). C'est pourquoi, le Conseil fédéral soumet le projet sous la forme d'un arrêté fédéral simple, conformément à l'art. 28, al. 3, LParl.

Cette base légale permet au Parlement de se prononcer sur la position de la Suisse vis-à-vis du pacte. Dans ce contexte, il incombe au Conseil fédéral, en vertu des compétences que lui confère l'art. 184 Cst., de décider de l'acceptation par la Suisse du Pacte mondial sur les migrations.