



# Questions-réponses sur le Pacte de l'ONU sur les migrations

Lors de sa séance du 3 février 2021, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif au Pacte mondial sur les migrations. Il réaffirme dans ce message la position qu'il a exprimée à l'automne 2018, selon laquelle il est dans l'intérêt de la Suisse d'accepter le Pacte mondial sur les migrations. Les objectifs de ce pacte coïncident avec les priorités de la politique migratoire de la Suisse. Une réponse est apportée ci-après aux principales questions posées au sujet du Pacte de l'ONU sur les migrations.

## Pourquoi la Suisse entend-elle accepter le Pacte de l'ONU sur les migrations ?

Dans son message du 3 février 2021 soumis au Parlement, le Conseil fédéral réaffirme sa position exprimée le 10 octobre 2018 selon laquelle il est dans l'intérêt de la Suisse d'accepter le Pacte mondial sur les migrations. Pour la Suisse, l'intérêt du Pacte réside principalement dans sa mise en œuvre par des pays ayant des régimes migratoires moins solides que le sien. Un grand nombre des défis qui se posent aujourd'hui dans le domaine des migrations, par exemple en matière de retours, résultent de l'inadéquation des systèmes et du manque de capacités dans les pays d'origine. Il est dans l'intérêt de la Suisse d'aider ces pays à mettre en place une politique migratoire efficace. Le Pacte de l'ONU sur les migrations constitue une plateforme commune et donc une bonne base pour une telle collaboration. Les principes fondamentaux du pacte, à savoir le partenariat et la coopération internationale dans les limites de la juridiction souveraine des États en matière de migration, correspondent à ceux de la politique migratoire de la Suisse. Des migrations sûres, ordonnées et régulières contribuent à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) de l'ONU.

## Qu'arriverait-il si la Suisse ne signait pas le Pacte mondial sur les migrations ?

La Suisse a pour habitude d'adopter une perspective internationale pour traiter les problèmes mondiaux, une approche privilégiée par le Pacte mondial sur les migrations. Ne pas accepter le Pacte mondial sur les migrations reviendrait dans les grandes lignes à affaiblir la position de la Suisse dans sa politique migratoire extérieure, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, et irait à l'encontre de ses intérêts en matière de politique extérieure et de politique migratoire. Il ressort de la comparaison entre les différents pays que nombre d'entre

eux s'appuient sur le pacte pour organiser leur coopération bilatérale ou multilatérale en matière de migrations. Le rejet du Pacte mondial sur les migrations priverait en outre la Suisse de toute possibilité de développer ce type de thématiques dans le cadre de l'ONU et rendrait plus difficile le renforcement du rôle joué par la Genève internationale alors que celle-ci accueille une grande partie des acteurs onusiens experts en matière de politique migratoire. La Suisse peut par exemple communiquer activement sur ces questions dans le cadre du forum d'examen régulier sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du pacte et ainsi sensibiliser davantage à l'importance qu'elles ont pour le développement de solutions potentielles. Il n'est pas non plus exclu qu'un rejet du Pacte mondial sur les migrations ait des retombées négatives sur la candidature de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU.

## Le Pacte de l'ONU sur les migrations est-il juridiquement contraignant ?

Instrument de droit souple (soft law), le Pacte mondial sur les migrations est juridiquement non contraignant. Il établit des règles de conduite témoignant de la volonté de la communauté internationale de gérer les migrations transnationales selon des principes communs et d'aménager la coopération sur cette base.

## Avec le Pacte mondial sur les migrations, les Nations Unies ne décident-elles pas de la politique migratoire suisse ?

Le Pacte de l'ONU sur les migrations souligne le droit souverain de chaque État de contrôler librement l'immigration sur son territoire et met en évidence la coordination avec les besoins des marchés du travail locaux. La souveraineté nationale des États en matière de politique migratoire est expressément réaffirmée dans le pacte. Le volume migratoire est donc une question dont la décision reste à l'appréciation de chaque pays. Extrait du Pacte mondial sur les migrations : « Le Pacte mondial réaffirme le droit souverain des États de définir leurs politiques migratoires nationales et leur droit de gérer les migrations relevant de leur compétence, dans le respect du droit international.

Compte tenu de la diversité des situations, des politiques, des priorités et des conditions d'entrée, de séjour et de travail des pays, les États peuvent, dans les limites de leur juridiction souveraine, opérer la distinction entre migrations régulières et irrégulières, notamment lorsqu'ils élaborent des mesures législatives et des politiques aux fins de l'application du Pacte mondial, conformément au droit international. » (Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, par. 15, let. c)

## **Quels changements le Pacte mondial sur les migrations entraînera-t-il pour la Suisse ?**

L'acceptation du Pacte mondial sur les migrations n'appelle aucune mesure de politique intérieure et n'a pas de conséquences financières. Si le Pacte mondial sur les migrations prévoit l'apport d'un soutien technique et financier aux États partenaires dans plusieurs de ses dispositions, la Suisse se réserve le droit de décider librement de la forme, de l'étendue et de la finalité de ce soutien ainsi que de ses partenaires en fonction de ses propres priorités et ne contracte pas automatiquement de nouvelles obligations en acceptant le pacte. Comme les instruments de mise en œuvre proposés pour chacun des 23 objectifs ne représentent que des options auxquelles les États sont libres de recourir en fonction de leurs priorités, ils ne s'accompagnent pas d'attentes politiques concrètes quant à leur utilisation pleine et entière.

## **Le nombre de personnes migrantes en Suisse est-il amené à croître du fait du Pacte mondial sur les migrations ?**

Le Pacte mondial sur les migrations n'a pas vocation à alléger de manière générale le nombre de personnes migrantes mais à promouvoir des processus efficaces et transparents. Il est par exemple dans l'intérêt de la Suisse que le plus grand nombre de pays mettent en place des structures et des procédures permettant un traitement efficient et équitable des demandes d'asile. Les personnes vulnérables peuvent ainsi également obtenir le plus rapidement possible une aide et un suivi sur place. La procédure d'asile accélérée récemment mise sur pied en Suisse exprime cet objectif au sens où les décisions en matière d'octroi ou de refus de l'asile peuvent être traitées plus rapidement et plus efficacement et leur exécution facilitée.

## **Le Pacte mondial sur les migrations permet-il aux enfants nés en Suisse d'obtenir la nationalité suisse ?**

Le Pacte mondial sur les migrations tient certes compte de la thématique de la naturalisation des enfants nés à l'étranger mais ne tend pas à l'introduction d'une acquisition de la

nationalité par la naissance (jus soli ou droit du sol en vertu duquel un État accorderait la nationalité à tout enfant né sur son territoire). Une telle solution ne serait pas compatible avec la pratique suisse. L'objectif 4 (let. e) du Pacte mondial sur les migrations recommande aux États de veiller à ce qu'il n'existe aucun obstacle administratif ou juridique empêchant la transmission de la nationalité du père ou de la mère à un enfant né à l'étranger, en particulier si l'enfant risque de se retrouver apatride. Cela correspond à ce qui se pratique en Suisse et intéresse en outre les Suisses et Suissesses 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. Pour simplifier, si un couple de nationalité X donne naissance en Suisse à un enfant, l'État X doit accorder la citoyenneté à l'enfant qui se trouve sur le territoire suisse.

## **Le Pacte mondial sur les migrations concerne-t-il également les réfugiés ?**

Le Pacte de l'ONU sur les migrations tient compte de toutes les formes de migration. En lieu et place d'une définition univoque de la migration, il fait la distinction entre migration régulière et migration irrégulière. Cela reflète la volonté des États qui ont participé aux négociations concernant le Pacte mondial sur les migrations de déterminer en toute souveraineté les règles d'entrée légale sur leur territoire. Selon l'ONU, le monde compte actuellement plus de 250 millions de migrants et migrantes internationaux. Les Nations Unies désignent par « migrant ou migrante » toute personne qui réside dans un pays tiers pendant une certaine période, généralement pendant plus d'un an, par exemple pour des raisons liées au travail, aux études ou au regroupement familial. Le document ne traite pas des problèmes spécifiques aux réfugiés. Dans ce domaine, la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951 et le protocole de 1967 forment le cadre de droit international.

## **Quels sont les pays signataires du Pacte mondial sur les migrations ?**

Le Pacte mondial sur les migrations a été approuvé lors d'une conférence intergouvernementale qui s'est tenue à Marrakech le 10 décembre 2018. Le 19 décembre 2018, l'Assemblée générale des Nations Unies a confirmé cette décision, qui a recueilli les votes favorables de 152 États, dont l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, l'Espagne, la Grèce, la Suède, la Norvège, le Danemark et la Grande-Bretagne. Le pacte a également été accepté par plusieurs États ayant une importance cruciale dans le contexte de la politique migratoire de la Suisse, comme l'Érythrée, le Maroc, l'Éthiopie, le Sri Lanka, la Turquie, la Tunisie ou le Nigéria. Des pays comme le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine ou l'Afrique du Sud s'y sont également montrés favorables. L'acceptation du Pacte mondial sur les migrations n'est cependant pas formalisée par une signature ou une procédure de ratification, car il ne s'agit pas d'un traité international. Les États membres de l'ONU sont d'ailleurs libres de modifier leur position à l'égard du pacte à n'importe quel moment.

## **Pourquoi la Suisse a-t-elle tant attendu pour se prononcer sur le Pacte de l'ONU sur les migrations ?**

La Suisse n'a pas contesté le contenu du Pacte de l'ONU sur les migrations mais pris en compte les spécificités de son système politique. Le Conseil fédéral tenait à laisser au Parlement l'occasion d'apprécier le dossier et à garantir l'étroite cohésion entre le Pacte mondial et la politique intérieure. Le Pacte mondial sur les migrations constitue un cas particulier qui a conduit à un débat de fond sur les rapports entre le Conseil fédéral et le Parlement dans l'approbation d'instruments de droit souple. Le Conseil fédéral a rédigé un rapport sur l'implication du Parlement dans le domaine du droit souple et des débats à ce sujet sont en cours au Parlement dans le cadre d'une sous-commission mise en place à cet effet. Cette procédure permettra de déterminer le traitement réservé à l'avenir au droit souple. Il revient maintenant au Parlement de décider à quel moment il aimerait conduire les débats sur le Pacte mondial sur les migrations en se référant au message existant et s'il tient le cas échéant à suspendre le traitement du dossier eu égard aux travaux en cours au sein de la sous-commission en charge de la question du droit souple.

## **Quelle suite va être donnée au Pacte mondial sur les migrations ?**

Dans son message du 3 février 2021, le Conseil fédéral réaffirme sa position exprimée en octobre 2018, selon laquelle il est dans l'intérêt de la Suisse d'accepter le Pacte mondial sur les migrations. Le Parlement dispose dès lors d'une base lui permettant d'étudier en profondeur le cadre d'action. Il revient au Parlement de déterminer à quel moment il aimerait conduire les débats sur le Pacte mondial sur les migrations en se référant au message existant. À l'issue des délibérations parlementaires, le Conseil fédéral se prononcera définitivement sur l'acceptation par la Suisse du Pacte de l'ONU sur les migrations, conformément aux prescriptions du droit constitutionnel. L'acceptation du pacte n'est cependant pas formalisée par une signature ou une procédure de ratification, car il ne s'agit pas d'un traité international. Les États membres de l'ONU sont d'ailleurs libres de modifier leur position à l'égard du pacte à n'importe quel moment.

## **Que se passera-t-il si le Parlement refuse d'accepter le Pacte mondial sur les migrations ?**

Les dispositions légales prévues à l'art. 28, al. 3, de la loi sur le Parlement permettent au Parlement d'exprimer son opinion quant à la position de la Suisse vis-à-vis du Pacte mondial sur les migrations. Le Parlement peut modifier le projet d'arrêté fédéral simple et émettre des réserves. D'un

point de vue politique, l'apport de compléments à l'arrêté fédéral serait préférable à un rejet du Pacte mondial sur les migrations. Il incombe au Conseil fédéral, dans le cadre de ses compétences prévues à l'art. 184 de la Constitution fédérale, de prendre une décision quant à l'acceptation du Pacte mondial sur les migrations. Si le Parlement refusait d'accepter le Pacte mondial sur les migrations, le Conseil fédéral tiendrait bien sûr compte de cette position dans sa prise de décision à l'égard du pacte.