

DOSSIER

213

La loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024
pour contrôler l'immigration,
améliorer l'intégration

Rev. crit. DIP

Revue critique
de droit international privé

Avec les
contributions de :

Hans van Loon, Fabienne Jault-Seseke,
Thibaut Fleury Graff, Natalie Joubert,
Sabine Corneloup, Stéphanie
Gargoullaud et Jules Lepoutre

ref : 542402



Lefebvre Dalloz

DALLOZ

Rev. crit. DIP SOMMAIRE

Revue critique
de droit international privé

ÉDITORIAL

Contrôler l'immigration, améliorer l'intégration ?
Horatia Muir Watt et Dominique Bureau 209

DOSSIER

**La loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration,
améliorer l'intégration** 213

Retrouvez ce dossier en anglais sur [Dalloz.fr](http://www.dalloz.fr)

**La nécessité d'un cadre mondial de coopération
pour une réglementation durable de la migration de travailleurs**
Hans van Loon 218

**L'accès au séjour : l'objectif d'intégration au service
d'un discours brouillé**
Fabienne Jault-Seseke 232

**L'éloignement des étrangers dans la loi du 26 janvier 2024 :
régression des protections, extension des rétentions**
Thibaut Fleury Graff 242

La loi Immigration du 26 janvier 2024 et les droits sociaux
Natalie Joubert 251

Une réforme structurelle du droit d'asile
Sabine Corneloup 261

**La loi Immigration du 26 janvier 2024 et les règles du contentieux
administratif et judiciaire**
Stéphanie Gargoullaud 271

**La nationalité dans la loi du 26 janvier 2024 : une apparition éphémère,
des questions persistantes**
Jules Lepoutre 283

JURISPRUDENCE

Conflits de juridictions
À propos de l'inopposabilité
de l'article 370-3 du code civil
à un jugement d'adoption étranger –
Civ. 1^{re}, 11 mai 2023, n° 21-24.178
note Rebecca Legendre p. 291

**Concentration des demandes
et autorité d'un jugement étranger –**
CJUE, 3^e ch., 8 juin 2023, aff. C-567/216
note Emmanuel Jeuland p. 298

**L'immunité de juridiction des États
étrangers dans le cadre d'une instance
en *exequatur* –**
Civ. 1^{re}, 28 juin 2023, n° 21-19.766
note Gilles Cuniberti p. 318

DOSSIER

Articles

La nécessité d'un cadre
mondial de coopération pour
une réglementation durable
de la migration de travailleurs

Hans van Loon (*)

Ancien secrétaire général de la Conférence de La Haye de droit international privé
Professeur honoraire de l'Université d'Édimbourg
Membre de l'Institut de droit international

218

Le débat sur l'immigration, notamment celle des travailleurs en France, a des parallèles dans de nombreux autres pays¹. Le dénominateur commun de ces débats au niveau national est la recherche d'une solution pour gérer un phénomène par nature international, voire mondial. Les migrations internationales concernent des personnes et des pays du monde entier, qu'ils soient pays d'origine, de transit ou de destination, parfois en combinaison.

Les efforts unilatéraux de gestion des migrations de main-d'œuvre par un seul État de destination ont pourtant leurs limites évidentes, car ils ne peuvent pas viser la trajectoire migratoire en tant que telle, mais doivent se limiter à sa fin, sans pouvoir atteindre son origine ou ses étapes intermédiaires. Ils ne peuvent pas non plus

fournir un mécanisme de retour ordonné éventuellement suivi d'une nouvelle étape migratoire – la migration circulaire. De plus, faute de coordination avec d'autres pays, ils risquent de donner lieu à des conflits de politiques migratoires.

Par conséquent, que l'on veuille restreindre ou faciliter l'immigration des travailleurs, ou la restreindre pour certaines catégories et la faciliter pour d'autres, les actions isolées au niveau national manqueront d'un cadre de coordination et de coopération avec les autres pays impliqués ou intéressés, notamment les pays d'origine. Elles ne couvrent pas l'ensemble du parcours du migrant, en particulier celui des travailleurs peu ou moyennement qualifiés, ni le rôle des intermédiaires en cours de route, ni les obstacles aux transferts de fonds des travailleurs vers leur

pays d'origine, ni leur réintégration ce dernier.

Les « partenariats de mobilité » de l'Union européenne, seule ou avec certains de ses États membres notamment avec des pays du bassin méditerranéen² pourraient contribuer à surmonter les limites de ces accords unilatéraux, et certains d'entre eux offrent des points de départ intéressants. Pour l'instant, ce principal objectif est de c

I – Un cadre normat

Ce n'est pas qu'il n'y ait eu de tentatives au niveau mondial, mais donner et coopérer sur les questions de migration. La Convention internationale des réfugiés de 1951, par son Protocole de 1967, établit des normes essentielles minimales de traitement des réfugiés. La Convention internationale des Nations unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille (ci-après « Convention sur les travailleurs migrants ») vise à garantir les droits humains des travailleurs migrants et de leurs familles.

L'Agenda 2030 des Nations unies pour le développement durable adopté en 2015 a pour la première fois inclus la migration parmi les objectifs de développement durable des Nations unies. Elle est spécifiquement mentionnée dans l'objectif 10 sur les inégalités au sein et entre les pays. La cible 10.7 est un appel à : « Faciliter la migration et la mobilité sûre et ordonnée des personnes et des entreprises ».

- (*) L'auteur tient à remercier Mmes Sabine Corneloup, Professeur à l'Université Paris Panthéon-Assas, et Céline Château, administratrice au Secrétariat général du Parlement européen, pour leurs commentaires précieux.
- (1) On sait que la question de l'immigration des travailleurs « peu ou moyennement qualifiés » en provenance de la Pologne, de la Roumanie et de la Bulgarie notamment a été un élément clé dans le vote du Royaume-Uni pour le Brexit, en vue de « *taking back control of our borders* ». Cependant, alors que la migration de l'UE vers le Royaume-Uni a diminué depuis 2016, la migration de la main-d'œuvre en provenance des pays tiers a augmenté, faisant plus que compenser la baisse de la migration de l'UE. En outre, le Brexit a incité de nombreux Européens de l'Est présents au Royaume-Uni à rester sur place au lieu de repartir. V. l'importante étude de H. de Haas, *How Migration Really Works*, Viking, 2023, p. 327-336 et *passim*.

- (2) V. par ex. l'accord récent entre l'UE et le Maroc, [fr.pdf](#).
- (3) Sur l'externalisation du contrôle et de la migration, v. J.-Y. Carlier et E. Frasca, *JDE* 2024, p. 10.
- (4) Quatre indicateurs permettent d'évaluer la situation mondiale actuelle que l'indicateur 10.7 mesure : le processus de migration vers ou depuis le pays d'origine, le statut de migration, le type de migration et le statut de migration. v. J.-Y. Carlier et al., *From the 2015 EU Migration Agenda to the 2030 Agenda: A Political Transition Short on Legal Status and Policy* (16, 1) p. 37-81 (2020).

pays d'origine, ni leur réintégration dans ce dernier.

Les « partenariats de mobilité » que l'Union européenne, seule ou avec plusieurs de ses États membres, a conclus notamment avec des pays du pourtour méditerranéen² pourraient contribuer à surmonter les limites de ces approches unilatérales, et certains d'entre eux offrent des points de départ pour ce faire. Pour l'instant, cependant, leur principal objectif est de décourager

les migrations vers l'UE. Ils ciblent ces pays non seulement en tant que pays d'origine des travailleurs, mais aussi et surtout en tant que pays de transit, et ils attendent d'eux qu'ils prennent des mesures pour arrêter les migrants, qu'il s'agisse de travailleurs ou de demandeurs d'asile (potentiels), en provenance d'autres pays. De plus, ces accords ne sont pas juridiquement contraignants, ce qui rend difficile le suivi de leur application et les met à l'abri d'un contrôle juridictionnel par la CJUE³.

I – Un cadre normatif mondial émergent – mais stagnant

Ce n'est pas qu'il n'y ait pas eu de tentatives au niveau mondial pour coordonner et coopérer sur les questions de migration. La Convention relative au statut des réfugiés de 1951, complétée par son Protocole de 1967 établit les normes essentielles minimales pour le traitement des réfugiés. La Convention internationale des Nations unies de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (ci-après « Convention ONU sur les travailleurs migrants ») confirme les droits humains des travailleurs et de leurs familles.

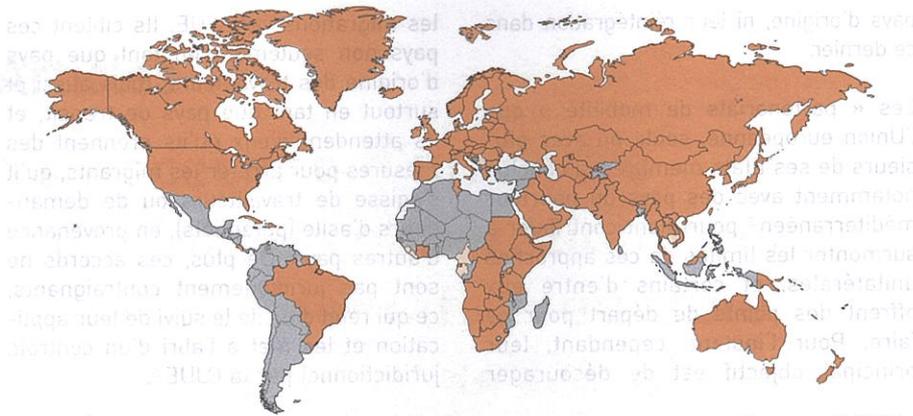
L'Agenda 2030 des Nations unies pour le développement durable adopté en 2015 a pour la première fois inclus la migration parmi les objectifs politiques des Nations unies. Elle est spécifiquement mentionnée dans l'objectif 10 « Réduire les inégalités au sein et entre les pays » : La cible 10.7 est un appel à : « Faciliter la migration et la mobilité ordonnées,

sûres, régulières et responsables des personnes, notamment par la mise en œuvre de politiques migratoires planifiées et bien gérées »⁴.

Par suite de sa Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (2016), l'Assemblée générale des Nations unies a adopté en 2018 deux autres instruments mondiaux non contraignants : le Pacte mondial sur les réfugiés et le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières⁵ (ci-après « Pacte mondial pour les migrations »). Le Pacte sur les réfugiés s'appuie sur la Convention relative au statut des réfugiés et son Protocole, largement ratifiés.

En revanche, la Convention ONU sur les travailleurs migrants n'a été ratifiée par aucun État membre de l'UE, ni par aucun autre pays européen, sauf l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine et la Turquie, ni par aucun État arabe du Golfe, ni par les États-Unis, le Canada, l'Australie ou

- (2) V. par ex. l'accord récent entre l'UE et la Mauritanie du 7 mars 2024, 24425c1c-dd34-4c71-8f9e-77ecbac22305_fr.pdf.
- (3) Sur l'externalisation du contrôle et de la prévention de l'immigration illégale dans ces accords de *soft law*, v. J.-Y. Carlier et E. Frasca, JDE 2024, p. 110 s.
- (4) Quatre indicateurs permettent d'évaluer les progrès réalisés par rapport à cet objectif. Il est révélateur de la situation mondiale actuelle que l'indicateur 10.7.3 indique : « Nombre de personnes décédées ou disparues au cours du processus de migration vers une destination internationale ».
- (5) <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n18/452/00/pdf/n1845200.pdf?token=R5FVJmcRsy0v9nGt0&fe=true> ; v. J.-Y. Carlier et al., From the 2015 European "Migration Crisis" to the 2018 Global Compact for Migration : A Political Transition Short on Legal Standards, McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy (16, 1) p. 37-81 (2020).



Gris : États parties (59) ; Orange clair (11) : Signataire uniquement ; Orange vif (128) : aucune action © HCDH - <https://indicators.ohchr.org/>

la Nouvelle-Zélande. Comme le montre la représentation graphique ci-dessus, presque tous les pays de destination des migrants se sont abstenus d'adhérer à cet instrument.

En conséquence, alors que la mise en œuvre du Pacte pour les réfugiés pour s'appuyer sur la Convention de 1951, le Pacte mondial pour les migrations manque d'un soutien équivalent à l'échelle mondiale. Les discussions sur

les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ce Pacte, peuvent s'appuyer sur une plateforme mondiale intergouvernementale, le Forum mondial sur les migrations et le développement, créée en 2007, mais ce forum ne peut qu'appeler à une action non contraignante. Le développement d'une gouvernance mondiale de la migration des travailleurs est donc stagnant, alors que la nécessité d'une telle gouvernance ne fait que croître.

II – La dynamique et les dilemmes de la migration des travailleurs

Alors qu'en 2019, le monde comptait 20,45 millions de réfugiés et 4,15 millions de demandeurs d'asile, le nombre de migrants internationaux avait atteint cette année-là 272 millions de personnes, dont 169 millions de travailleurs migrants⁶. Selon l'Organisation internationale de travail (OIT), ces travailleurs migrants internationaux représentaient environ 69 % de la population migrante internationale mondiale en âge de travailler (quinze ans et plus) en 2019.

Parallèlement, dans plusieurs pays du Nord global, la pression s'est accrue pour permettre à un plus grand nombre de travailleurs migrants de soutenir leurs économies et, en fait, leurs sociétés. Le Canada en est un exemple éloquent. Depuis 2020, le gouvernement a mis en œuvre une politique annuelle d'accueil de centaines de milliers de migrants permanents, de travailleurs étrangers temporaires et d'étudiants⁷.

- (6) V. Migration de main-d'œuvre – Portail sur les données migratoires (migrationdataportal.org), chiffres de la dernière mise à jour (2022).
- (7) V. le dernier plan canadien d'immigration, Immigration, Refugees and Citizenship Canada's 2024 – 25 Departmental Plan – Canada.ca. Il est vrai que l'accent est mis sur la migration permanente.

Le Canada pourrait bien être un acteur. Dans les années à venir, nombreux pays du Nord global n'est pas la plupart, risquent de ne pas être que l'immigration est une conséquence nécessaire de leurs politiques économiques⁸. Mais pour que cette immigration soit « ordonnée, sûre, régulière et responsable », comme le demande le Pacte mondial pour les migrations d'origine des travailleurs migrants, ceux qui les accueillent devront adapter leurs politiques et coopérer avec les mouvements migratoires pour profiter aux deux groupes de migrants et à leur entourage.

En outre, les pays d'accueil doivent coordonner et coopérer pour faire face à la concurrence entre eux pour attirer leurs étrangers. De leur côté, les pays d'origine devront coordonner leurs politiques et unir leurs forces pour gérer la migration de leur population pour se protéger contre l'épuisement de leur « capital humain (brain drain) » et pour bénéficier autant que possible de la migration.

III – Une nouvelle approche des instruments de coopération en matière de droit international

Il semble donc qu'une nouvelle approche soit nécessaire : une approche qui prenne en compte la trajectoire du migrant à travers le monde (son point de départ, ses aléas de voyage et son point d'arrivée), ses frictions migratoires et autres (pour le migrant, sa famille et son environnement d'origine, pour l'État de destination comme pour l'État d'origine), ainsi que le rôle du pays d'origine, éventuellement en tant que base répétée (migration circulaire).

Une telle approche peut s'inspirer de l'expérience internationale privée. Plusieurs ins

- (8) V. aussi dans ce numéro les observations de

Le Canada pourrait bien être un précurseur. Dans les années à venir, de nombreux pays du Nord global, si ce n'est la plupart, risquent de conclure que l'immigration est une composante nécessaire de leurs politiques économiques⁸. Mais pour que cette migration soit « ordonnée, sûre, régulière et responsable », comme le demande le Pacte mondial pour les migrations, les pays d'origine des travailleurs migrants et ceux qui les accueillent devront coordonner leurs politiques et coopérer afin que les mouvements migratoires entre eux profitent aux deux groupes de pays ainsi qu'au migrant et son entourage.

En outre, les pays d'accueil devront se coordonner et coopérer pour éviter une concurrence entre eux pour les travailleurs étrangers. De leur côté, les pays d'origine devront coordonner leurs politiques et unir leurs forces pour rendre la migration de leurs populations durable, pour se protéger contre l'épuisement de leur « capital humain (*brain drain*) » et pour bénéficier autant que possible

des envois de fonds de leurs travailleurs migrants ainsi que des compétences et de l'expérience des migrants qui rentrent au pays.

Toutefois, à l'heure actuelle, un cadre juridique pour ces formes de coordination et cette coopération fait toujours défaut au niveau mondial. La réticence des pays du Nord global à signer la Convention ONU sur les travailleurs migrants reflète leurs préoccupations actuelles en matière de souveraineté.

On peut penser que le champ d'application très large de cet instrument n'aide pas : la Convention couvre à la fois les migrations régulières et irrégulières, ainsi que les migrations temporaires et permanentes, ce qui lui donne l'apparence d'un instrument très vaste et ambitieux. Elle se concentre sur les droits fondamentaux des travailleurs et de leurs familles et sur les obligations correspondantes des États, mais manque d'un système de coopération pratique entre les pays et les autorités responsables.

III – Une nouvelle approche inspirée par les instruments de coordination et de coopération en matière de droit international privé

Il semble donc qu'une nouvelle approche soit nécessaire : une approche qui prenne en compte la trajectoire du migrant à travers le monde (avec son point de départ, ses aléas de parcours et son point d'arrivée), ses fruits économiques et autres (pour le migrant, pour sa famille et son environnement local, pour l'État de destination comme pour l'État d'origine), ainsi que le retour vers le pays d'origine, éventuellement sur une base répétée (migration circulaire).

Une telle approche peut s'inspirer du droit international privé. Plusieurs instruments

de droit international privé contribuent en effet à la « mobilité ordonnée, sûre, régulière et responsable » des personnes au-delà des frontières. Les instruments mondiaux et régionaux sur la protection des enfants et des adultes, sur le recouvrement international des aliments ou encore sur l'accès international à la justice en offrent des exemples. Ils fournissent un cadre juridique efficace pour une coopération transfrontalière directe, permanente et institutionnalisée.

Ainsi, la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la

⁽⁸⁾ V. aussi dans ce numéro les observations de F. Jault-Seseke, sous II sur les métiers « en tension ».

coopération en matière d'adoption internationale⁹ exige pour l'adoption de tout enfant auquel la Convention s'applique l'accord préalable entre l'État d'origine et l'État d'accueil. Elle organise la préparation et l'accueil, ainsi que le droit d'entrée et de séjour de l'enfant dans l'État de destination. À cette fin, elle introduit également un système d'autorisation et de supervision des intermédiaires y compris les agences de recrutement – une autre idée qui pourrait contribuer à éliminer les passeurs et les trafiquants d'êtres humains dans le cadre de la migration de main-d'œuvre.

Et sur la base de la Convention de La Haye du 23 novembre 2007 sur le recouvre-

IV – Principes et éléments constitutifs d'un cadre mondial pratique de coordination et de coopération

Compte tenu de la complexité et de l'ampleur de la question, ainsi que des sensibilités qui entourent toute discussion liée aux migrations, il semblerait qu'une tentative d'élaboration d'un cadre juridique mondial pour les migrations de travailleurs devrait commencer modestement. Dans un premier temps, l'accent devrait être mis sur les migrations temporaires et circulaires à l'exclusion des migrations permanentes plus complexes.

En fait, en l'absence de restrictions frontalières, les flux migratoires de main-d'œuvre suivent souvent de près une trajectoire circulaire : en période de croissance économique et de pénurie croissante de main-d'œuvre, l'immigration augmente, tandis qu'en période de récession et de hausse du chômage, le nombre de migrants diminue et nombre d'entre eux retournent dans leur pays

international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille¹⁰, l'idée pourrait être reprise d'une coopération efficace entre les États en matière de transferts de fonds.

Un tel cadre multilatéral contraignant mais pratique, renforcé par un suivi régulier de son fonctionnement, permettrait d'établir des voies de migration légales au niveau mondial et de réduire la migration irrégulière¹¹. Cela permettrait également de mieux faire respecter les droits humains du migrant travailleur et de clarifier la différence de principes et de procédures entre la migration de travailleurs et des réfugiés, trop souvent confondues aujourd'hui.

d'origine. Avant 1991, par exemple, les « travailleurs invités » méditerranéens faisaient des allers-retours entre le Maroc et l'Espagne, ou entre la Tunisie et l'Italie, et jusqu'en 1986, les Mexicains faisaient des allers-retours vers les États-Unis.

Or, les restrictions migratoires interrompent la migration circulaire, notamment en raison de leur effet dissuasif sur le retour : les restrictions frontalières amènent généralement de nombreux migrants à annuler leurs projets de retour, de peur de se voir refuser l'entrée sur le territoire s'ils souhaitent ensuite repartir. Par exemple, la loi de 1986 sur la réforme et le contrôle de l'immigration aux États-Unis a eu l'effet inverse de celui escompté : la migration mexicaine est passée d'un flux essentiellement circulaire de main-d'œuvre masculine à destination et en prove-

nance de trois États américains : population de 11 millions d'âmes posée de familles installées de manière permanente dans 50 États¹².

C'est ainsi que l'on peut constater les tentatives récentes de recourir à des formes de migrations circulaires et temporaires dans des contextes régionaux et, timidement encore, internationaux. En effet, dans son rapport de 2005, la Commission mondiale des migrations internationales recommandait aux États et au secteur privé « d'envisager la possibilité d'introduire des programmes de migration temporaire soigneusement conçus pour répondre aux besoins économiques des pays d'origine et de destination », soulignant les opportunités en matière de développement que tels programmes peuvent offrir. La nécessité d'une gouvernance mondiale par le biais de la coopération internationale a suscité un intérêt certain, notamment en Europe, y compris au niveau régional¹⁴, puis, semble-t-il, l'intérêt quelque peu émoussé, pour se réveiller toutefois récemment.

Quelques exemples peuvent illustrer ce regain d'intérêt. L'accord bilatéral entre la Grèce et le Bangladesh sur la circulation et la mobilité du 9 février 2024 prévoit l'octroi de 4 000 permis de séjour temporaires par année d'une durée de cinq ans à des ressortissants bangladais aux fins de séjour et de travail temporaire, notamment dans le secteur agricole, ainsi que de 15 000 permis de séjour temporaires de ce type pour les Bangladais déjà présents en Grèce.

(9) V. HCCH – Espace Adoption. La Convention lie actuellement 106 États de tous les continents.
 (10) V. HCCH – Espace Recouvrement des aliments. La Convention compte actuellement 51 parties.
 (11) V. notre étude, Vers un nouveau modèle de gouvernance multilatérale de la migration mondiale – Réflexions à partir de certaines techniques de coopération développées au sein de la Conférence de La Haye, in *Vers de nouveaux équilibres entre ordres juridiques*, Mél. H. Gaudemet-Tallon, Dalloz, 2008, p. 419-434.

(12) V. de Haas (*supra*, note 1) p. 326-342.
 (13) CMMI, *Les migrations dans un monde interconnecté*, 2011.
 (14) Not. l'initiative franco-allemande (Schäut) Circular Migration, a Sustainable Concept 07C11.pdf.
 (15) <https://migrant-integration.ec.europa.eu/Greece%20Bangladesh.pdf>.
 (16) V. *Bundesgesetzblatt II*, 19. Januar 2024, p. 1.
 (17) https://data.consilium.europa.eu/doc/docdata/consl-doc-data-identifier-main.html?uri=CONSIL:ID16766_24, applicable à partir de janvier 2024.

nance de trois États américains à une population de 11 millions d'âmes, composée de familles installées de manière permanente dans 50 États¹².

C'est ainsi que l'on peut comprendre les tentatives récentes de restaurer des formes de migrations circulaires et temporaires dans des contextes bilatéraux et, timidement encore, multilatéraux. En effet, dans son rapport de 2005, la Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI) recommandait aux États et au secteur privé « d'envisager la possibilité d'introduire des programmes de migration temporaire soigneusement conçus pour répondre aux besoins économiques des pays d'origine et de destination », soulignant les opportunités en matière de développement que de tels programmes peuvent offrir et la nécessité d'une gouvernance mondiale par le biais de la coopération¹³. L'idée a suscité un intérêt certain, notamment en Europe, y compris au niveau politique¹⁴, puis, semble-t-il, l'intérêt s'est quelque peu éteint, pour se raviver toutefois récemment.

Quelques exemples peuvent illustrer ce regain d'intérêt. L'accord bilatéral entre la Grèce et le Bangladesh sur la migration et la mobilité du 9 février 2022 prévoit l'octroi de 4 000 permis de séjour temporaires par année d'une durée de cinq ans à des ressortissants du Bangladesh aux fins de séjour et d'emploi temporaire notamment dans le secteur agricole, ainsi que de 15 000 permis de séjour temporaires de ce type pour des Bangladais déjà présents en Grèce¹⁵.

L'accord entre l'Allemagne et la Géorgie du 23 décembre 2023 prend explicitement en compte non seulement le marché du travail allemand, mais aussi celui de la Géorgie, et vise notamment à « renforcer la migration circulaire et le travail saisonnier ». L'accord désigne pour chacune des deux parties des autorités compétentes pour sa mise en œuvre¹⁶.

Comme exemple récent d'accord multilatéral on peut citer l'accord de partenariat de Samoa du 19 juillet 2023 entre l'UE et ses États membres, et les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, dont la partie II, titre VI, traite des migrations et de la mobilité¹⁷.

Les parties considèrent les migrations circulaires comme un moyen de favoriser la croissance et le développement « dans les pays d'origine et de destination ». À cette fin, elles « envisageront des programmes de migration circulaire, et la mise en œuvre de cadres juridiques visant à faciliter les procédures de réadmission des ressortissants » qui résident légalement sur leurs territoires respectifs et « prendront en compte les aspects de leur réintégration dans les pays d'origine afin de s'assurer que l'expérience ou les qualifications qu'ils ont acquises puissent profiter au marché du travail local et à la communauté » (art. 63). La coopération vise également à limiter l'impact négatif de la perte de compétences sur le développement des pays d'origine (art. 65), à promouvoir les transferts de fonds afin de faciliter les investissements nationaux productifs (art. 67) et à prévenir le trafic de migrants (art. 72).

(12) V. de Haas (*supra*, note 1) p. 326-342.

(13) CMMI, *Les migrations dans un monde interconnecté : nouvelles perspectives d'action*, 2005.

(14) Not. l'initiative franco-allemande (Schäuble/Sarkozy) de 2006 favorisant la migration circulaire, v. S. Angenendt, *Circular Migration, a Sustainable Concept for Migration Policy* ?, www.econstor.eu/bitstream/10419/256032/1/2007C11.pdf.

(15) https://migrant-integration.ec.europa.eu/system/files/2023-03/Law%204959_2022%20MoU%20between%20Greece%20Bangladesh.pdf.

(16) V. *Bundesgesetzblatt II*, 19. Januar 2024, Nr. 14, www.recht.bund.de/bgbl/2/2024/14/VO.html

(17) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8372-2023-REV-1/fr/pdf>. L'accord de Samoa est provisoirement applicable à partir de janvier 2024.

En effet, la migration circulaire peut être une option bénéfique – pour le migrant et pour les économies et les sociétés des pays de destination et d'origine¹⁸ – à condition qu'elle s'inscrive dans un cadre de soutien et de coopération, car un scénario « triple gagnant » ne va pas de soi¹⁹.

Bien que les accords mentionnés ci-dessus fassent référence à la migration temporaire et circulaire, ils ne développent pas ces concepts. Il y a un besoin évident de donner à ces concepts une signification concrète et pratique. Le cadre mondial envisagé ici visera à faciliter la coordination et la coopération administratives transfrontalières afin de mettre en œuvre les programmes de migration temporaire ou circulaire convenus d'un commun accord entre les États parties au cadre. Le contenu précis de ces programmes de migration – les types de travail, les qualifications des travailleurs, leur sélection, les conditions précises d'entrée et de sortie des États, la durée de la migration temporaire, les conditions de son renouvellement éventuel, etc. – ne relèverait pas de son champ d'application mais de négociations bilatérales entre les pays d'origine et de destination.

Le cadre se concentrerait donc essentiellement sur les garanties procédurales et institutionnelles qui doivent s'appliquer dans tous les cas, quel que soit le programme de migration temporaire ou circulaire précis. Cela dit, il faciliterait de telles négociations bilatérales, puisqu'il fournirait une base multilatéralement convenue permettant aux États de travailler ensemble dans un contexte multilatéral.

En outre, il pourrait contribuer à la réalisation de plusieurs des vingt-trois objec-

tifs du Pacte mondial pour les migrations, par exemple :

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

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

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

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

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

11. Gérer les frontières de manière intégrée, sûre et coordonnée.

12. Veiller à l'invariabilité et à la prévisibilité des procédures migratoires pour assurer des contrôles, des évaluations et une orientation appropriés.

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

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

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

22. Mettre en place des mécanismes de portabilité des droits de sécurité et des avantages acquis.

V – Les objectifs pratiques et les possibilités de

Dans un premier temps, le cadre vise quatre objectifs principaux :

1. Faciliter la mise en œuvre de programmes de migration temporaire circulaire dont peuvent convenir (y compris les ORIE²⁰) par les suivants : a) définition des limites fondamentales des États et des États d'accueil qui s'appliquent à toute migration temporaire désignée par chaque État par un organisme central chargé des migrations, doté de pouvoirs pour faciliter la coopération au niveau international et la coordination interne en matière de migration temporaire et circulaire.

2. Réglementer les activités des migrants : a) en établissant des exigences minimales concernant leur expérience, leur structuration et leurs objectifs ; et b) en garantissant le respect de ces exigences par un système de surveillance et de contrôle mis en place par les pouvoirs publics.

3. Faciliter les transferts de fonds rapides, sûrs, peu coûteux et efficaces : a) en prenant des mesures pour réduire les coûts de transaction et faciliter l'accès au marché des transferts de fonds ; et b) en facilitant les programmes conjoints pour assister les migrants bénéficiaires et les communautés des États d'origine à utiliser efficacement les envois de fonds.

4. Assurer la mise en réseau, le partage d'expériences et la promotion

(18) Une récente étude, basée notamment sur des entretiens avec des travailleurs saisonniers en Australie, au Vanuatu, aux Îles Salomon et à Tonga, montre comment la migration circulaire dans le cadre du programme de mobilité de la main-d'œuvre entre l'Australie et les pays insulaires du Pacifique peut non seulement apporter des contributions économiques substantielles, mais aussi favoriser l'échange et l'acquisition mutuels de connaissances : v. Davila, *Agrifood Systems Knowledge Exchange through Australia-Pacific Circular Migration Schemes, Asia & the Pacific Policy Studies 2023*, Wiley Online Library.

(19) L'étude citée (note précédente) recommande donc une coopération plus étroite entre l'Australie et les Îles du Pacifique, tout en combinant les domaines de développement agricole et de la mobilité circulaire de la main-d'œuvre. Pour une perspective mondiale au-delà de l'aspect économique sur la migration circulaire soulignant aussi ses défis, v. C. Solé et al., *Impact of Circular Migration on Human, Political and Civil Rights, A Global perspective*, Springer, 2016, p. 274.

(20) ORIE : Organisation régionale d'intégration existante.

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

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

V – Les objectifs pratiques du cadre et les possibilités de développement ultérieur

Dans un premier temps, le cadre aurait quatre objectifs principaux :

1. Faciliter la mise en œuvre des programmes de migration temporaire et circulaire dont peuvent convenir les États (y compris les ORIE⁽²⁰⁾) par les moyens suivants : a) définition des responsabilités fondamentales des États d'origine et des États d'accueil qui s'appliquent à toute migration temporaire ; et b) désignation par chaque État partie d'un organisme central chargé des migrations, doté de pouvoirs pour faciliter la coopération au niveau international et la coordination interne en matière de migration temporaire et circulaire.

2. Réglementer les activités des intermédiaires : a) en établissant des exigences minimales concernant leur expertise, leur expérience, leur structure financière et leurs objectifs ; et b) en garantissant le respect de ces exigences par un système de surveillance et d'agrément par les pouvoirs publics.

3. Faciliter les transferts de fonds rapides, sûrs, peu coûteux et efficaces : a) en prenant des mesures pour réduire les coûts de transaction et permettre l'accès au marché des transferts de fonds ; et b) en facilitant les programmes conjoints pour assister les migrants, les bénéficiaires et les communautés dans les États d'origine à utiliser efficacement les envois de fonds.

4. Assurer la mise en réseau, le partage d'expériences et la promotion d'une

coopération efficace entre les États parties : a) en établissant un noyau administratif mondial à la disposition des États parties, chargé du suivi du cadre, en liaison directe avec les organismes centraux chargés des migrations, notamment par b) l'organisation régulière de réunions de ces organismes avec la participation d'autres parties prenantes concernées, afin de faire le point sur les progrès accomplis, d'identifier les défis et de recommander des améliorations pratiques.

Le cadre pourrait contribuer à briser le caractère unilatéral des politiques actuelles en matière de migration, en partant du principe que les pays ont besoin les uns des autres, dans leur propre intérêt, dans l'intérêt de leurs citoyens et celui de l'humanité.

Si le système fonctionne, il pourrait être étendu au-delà de la migration de travail, par exemple aux étudiants étrangers. Il pourrait servir de tremplin à des programmes de coopération dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'emploi. Il pourrait également être utilisé, dans le contexte plus large de la migration durable, pour promouvoir le retour ordonné des travailleurs. Une étape supplémentaire consisterait à étendre le système au recrutement de migrants permanents, ce qui nécessiterait évidemment des garanties procédurales et matérielles plus élaborées.

L'annexe ci-après présente une ébauche de cadre juridique multilatéral mon-

(20) ORIE : Organisation régionale d'intégration économique. À l'heure actuelle, l'Union européenne est la seule ORIE existante.

dial pour la coopération administrative transfrontalière directe sur une base permanente, à l'appui des objectifs énoncés ci-dessus.

Pour le forum de négociation d'un tel cadre, on peut penser à plusieurs options. En effet, à la Conférence de La Haye, un document de discussion sur les possibilités d'appliquer les méthodes de coopération internationale développées par la Conférence aux migrations temporaires et circulaires a été à l'ordre du jour depuis 2006, et ceci pendant plusieurs années, sans aboutir à une discussion sur ses mérites ni à une décision. La proposition était peut-être prématurée. Depuis lors, la dynamique mondiale des migra-

tions a changé, la prise de conscience des besoins des économies des pays de destination et d'origine, voire de l'économie et de la stabilité mondiales, s'est accrue, et le besoin de coopération est devenu plus urgent.

De toute manière, d'autres organisations internationales telles que l'OIT, l'Organisation pour la migration et l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture devraient être impliquées dans les négociations, voire les faciliter. Une négociation globale *ad hoc*, éventuellement impulsée par l'Union européenne et certains de ses États membres (par ex., la France et l'Allemagne), serait également une voie envisageable.

ANNEXE

PROJET DE CONVENTION-CADRE VISANT À RENFORCER LA COOPÉRATION PRATIQUE AU NIVEAU MONDIAL EN MATIÈRE DE MIGRATION TEMPORAIRE ET CIRCULAIRE

Les États parties à la présente Convention-cadre

Eu égard aux buts et principes de la Charte des Nations unies, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des conventions fondamentales des Nations unies sur les droits de l'homme, des conventions de l'Organisation internationale du travail sur la promotion du travail décent et des migrations de main-d'œuvre, de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, y compris le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer ; la Convention relative à l'esclavage et la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage ; la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ; le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, ainsi que le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ;

Reconnaissant la nécessité d'un instrument-cadre pratique et efficace pour renforcer la coopération mondiale en matière de migration des personnes, en veillant à ce qu'elle soit ordonnée, sûre, régulière et responsable ;

Souhaitant en particulier faciliter la migration temporaire, notamment la migration des travailleurs comme les États, les intermédiaires et leurs familles, et des fonds, d'expériences et la promotion des parties ;

Sont convenus de ce qui suit :

Chapitre I – Objet, champ

Article 1. Objet

La présente Convention a pour objet et responsable des personnes, ne pas être un État d'accueil des travailleurs.

À cette fin, les parties s'efforcent en tenant compte de leurs priorités respectives.

Article 2. Champ d'application

La Convention s'applique aux migrations temporaires et circulaires de personnes, y compris les membres de leur famille, pendant des périodes convenues, suivies de séjours prolongés.

Article 3. Définitions

Chapitre II – Responsabilités de l'État d'origine et de l'État d'accueil

Article 4. Responsabilités

L'État d'origine veille à ce que le migrant soit librement vers l'État d'accueil su-

a) soit muni de tous les documents nécessaires pour l'entrée dans l'État d'accueil ;

b) soit libre de quitter l'État d'origine à l'expiration de la ou des période

Souhaitant en particulier faciliter la mise en œuvre de programmes de migration temporaire, notamment la migration circulaire (temporaire répétitive), des travailleurs comme les États peuvent en convenir mutuellement, réglementer les intermédiaires et leurs activités, faciliter le transfert rapide, sûr, peu coûteux et efficace de fonds, et assurer la constitution de réseaux, le partage d'expériences et la promotion d'une coopération efficace entre les États parties ;

Sont convenus de ce qui suit :

Chapitre I – Objet, champ d'application et définitions

Article 1. Objet

La présente Convention a pour objet de promouvoir la migration ordonnée, sûre, régulière et responsable des personnes, notamment des travailleurs, entre les États d'origine et les États d'accueil des travailleurs.

À cette fin, les parties s'efforcent de développer et d'utiliser des voies légales de migration, en tenant compte de leurs priorités nationales et des besoins de leurs marchés du travail respectifs.

Article 2. Champ d'application

La Convention s'applique aux migrations de travail temporaires et circulaires, dans lesquelles le migrant se déplace de l'État d'origine vers l'État d'accueil pour une ou plusieurs périodes convenues, suivies de son retour dans l'État d'origine.

Article 3. Définitions

Chapitre II – Responsabilités de l'État d'origine et de l'État d'accueil

Article 4. Responsabilités de l'État d'origine

L'État d'origine veille à ce que le migrant qui a décidé et a été autorisé à migrer temporairement vers l'État d'accueil sur la base du ou des programmes de migration convenus :

- soit muni de tous les documents requis pour entrer, résider et travailler temporairement dans l'État d'accueil ;
- soit libre de quitter l'État d'origine et d'y retourner à tout moment, en particulier après l'expiration de la ou des périodes de séjour convenues dans l'État d'accueil ;

c) bénéficie d'une assistance pour garder le contact avec sa famille dans l'État d'origine et pour sa réintégration après son retour ;

d) bénéficie à son retour de la reconnaissance des aptitudes, qualifications et compétences professionnelles acquises à l'étranger.

Article 5. Responsabilités de l'État d'accueil

L'État d'accueil veille à ce que le migrant qui a décidé de migrer temporairement dans cet État sur la base du programme ou des programmes de migration convenus :

a) reçoive, avant son départ de l'État d'origine, des offres de qualification professionnelle, ainsi que des informations concernant le marché du travail et les droits et obligations des travailleurs migrants ;

b) reçoive les visas de séjour à entrées multiples, d'une durée de validité [comprise entre un an et cinq ans], et permis de travail nécessaires ;

c) bénéficie de la reconnaissance des aptitudes, qualifications et compétences professionnelles ;

d) ait accès aux services publics, aux tribunaux et à d'autres mécanismes de règlement des litiges sur un pied d'égalité avec les ressortissants nationaux.

Article 6. Responsabilités conjointes

L'État d'origine et l'État d'accueil coopèrent afin de :

a) assurer les déplacements en toute sécurité du migrant de l'État d'origine vers l'État d'accueil et son retour en toute sécurité à l'expiration de la ou des périodes de séjour convenues dans l'État d'accueil ;

b) prendre conjointement les mesures appropriées pour prévenir et combattre les migrations irrégulières, le trafic de migrants et la traite des êtres humains ;

c) faciliter la reconnaissance mutuelle des aptitudes, qualifications et compétences professionnelles du migrant, y compris en délivrant et en reconnaissant des documents à cet effet ;

d) permettre le recouvrement des prestations et des droits du migrant à son retour ;

e) assurer le transfert rapide, sûr, peu coûteux et efficace des fonds envoyés par le migrant de l'État d'accueil à l'État d'origine ;

f) envisager des programmes de réintégration du migrant dans son pays d'origine afin que l'expérience ou les qualifications acquises à l'étranger puissent bénéficier à son travail décent et à sa famille, à la communauté locale et au marché du travail de son pays.

Chapitre III – Organismes migrations ; intermédi

Article 7. Organisme centra

1. Chaque État contractant désigne les fonctions que la présente Cor

2. Les États fédéraux et les États gner plusieurs organismes centra

3. L'organisme central pour les nismes publics ou privés, dans la responsabilité ultime de l'exer

Article 8. Responsabilités d

1. Les organismes centraux coop autorités compétentes de leur Ét

2. Ils prennent directement toute

a. fournir des informations sur l raire et circulaire et d'autres inf

b. se tenir mutuellement inform demandes de leur homologue c mesure du possible, éliminer tou

3. Ils prennent, directement ou mesures appropriées pour déco

Chapitre IV – Intermé

Article 9. Intermédiaires

1. L'accréditation n'est accordé différentes étapes de la migrati tement les tâches qui peuvent le

2. Ils n'agissent que dans les co l'État d'accréditation.

3. Ils sont dirigés et dotés de p formation ou leur expérience pe

Chapitre III – Organisme central des migrations ; intermédiaires accrédités

Article 7. Organisme central des migrations

1. Chaque État contractant désigne un organisme central des migrations chargé de remplir les fonctions que la présente Convention lui impose.
2. Les États fédéraux et les États ayant deux ou plusieurs systèmes de droit peuvent désigner plusieurs organismes centraux ayant des compétences territoriales ou personnelles.
3. L'organisme central pour les migrations peut déléguer ses fonctions à d'autres organismes publics ou privés, dans la mesure où le droit national le permet, tout en conservant la responsabilité ultime de l'exercice de ces fonctions.

Article 8. Responsabilités des organismes centraux des migrations

1. Les organismes centraux coopèrent entre eux et encouragent la coopération entre les autorités compétentes de leur État afin de promouvoir l'objet de la présente Convention.
2. Ils prennent directement toutes les mesures appropriées pour :
 - a. fournir des informations sur la législation de leur État concernant la migration temporaire et circulaire et d'autres informations générales connexes ;
 - b. se tenir mutuellement informés du fonctionnement de la Convention, répondre aux demandes de leur homologue concernant un migrant temporaire particulier et, dans la mesure du possible, éliminer tout obstacle à l'application de la Convention.
3. Ils prennent, directement ou par l'intermédiaire des autorités publiques, toutes les mesures appropriées pour décourager les pratiques contraires à l'objet de la Convention.

Chapitre IV – Intermédiaires

Article 9. Intermédiaires

1. L'accréditation n'est accordée et maintenue qu'à des intermédiaires intervenants aux différentes étapes de la migration qui démontrent leur compétence pour accomplir correctement les tâches qui peuvent leur être confiées.
2. Ils n'agissent que dans les conditions et limites fixées par les autorités compétentes de l'État d'accréditation.
3. Ils sont dirigés et dotés de personnes qualifiées par leurs normes éthiques et par leur formation ou leur expérience pour accomplir les tâches de l'intermédiaire.

4. Ils sont soumis au contrôle des autorités compétentes de cet État en ce qui concerne leur composition, leur fonctionnement et leur situation financière.

Chapitre V – Envois de fonds

Article 10. Transfert de fonds rapide, sûr, peu coûteux et efficace

1. Les États parties prennent des mesures, en coopération notamment avec la Banque mondiale, pour réduire, d'ici à 2030, le coût moyen de transaction des envois de fonds des migrants à moins de 3 % du montant transféré.
2. Ils améliorent le marché des transferts de fonds, notamment en développant l'utilisation des canaux numériques et en promouvant les services financiers et les données mobiles, la concurrence et la transparence, ainsi que l'inclusion numérique et financière.
3. Ils coopèrent pour faire en sorte que les envois de fonds parviennent effectivement aux personnes et aux communautés auxquelles ils sont destinés par le migrant.

Chapitre VI – Secrétariat international

Article 11. Aspects institutionnels

Article 12. Fonctions du Secrétariat international

1. Le Secrétariat international facilite la communication, l'échange d'informations et la coopération entre les organismes centraux des migrations.
2. Le Secrétariat international agit en tant que dépositaire de tout accord sur la migration temporaire ou circulaire que les États parties peuvent conclure ou ont conclu avant la présente Convention. À cette fin, les États parties informent le Secrétariat de tout accord de ce type et lui fournissent des informations sur le fonctionnement pratique de cet accord.
3. Le Secrétariat convoque à intervalles réguliers des réunions des organismes centraux des migrations, avec la participation d'autres parties prenantes concernées, afin d'examiner le fonctionnement de la présente Convention, de faire le point sur les progrès accomplis, d'identifier les défis à relever, de recommander des améliorations pratiques et d'examiner s'il est souhaitable d'y apporter des modifications.

Chapitre VII – Clauses générales

Article 13. Interprétation uniforme

Pour l'interprétation de la Conv et de la nécessité de promouvo

Article 14. Extension facultative d'autres formes de migration

1. Deux ou plusieurs États contractants et les dispositions de la Convention de migration, et convenir de tout
2. Ces extensions ne s'appliquent
3. Ils informent le Secrétariat international

Article 15. Relations avec d'autres traités

La Convention sera interprétée, avec les autres traités en vigueur postérieurs à la Convention.

Chapitre VIII – Clause finale

Article 16. Organisations régionales

1. Une organisation régionale souveraine et ayant compétence peut adhérer à la Convention. Elle mesure où l'organisation a obtenu
2. Toute référence à un « État contractant » dans la Convention est également, le cas échéant, à un

intéressées de cet État en ce qui concerne
l'application financière.

peu coûteux et efficace

Coopération notamment avec la Banque
de transaction des envois de fonds des

notamment en développant l'utilisation
des données numériques et financières.

de fonds parviennent effectivement aux
destinataires par le migrant.

Final

International

communication, l'échange d'informations et la
coopération.

positaire de tout accord sur la migration
ne conclure ou ont conclu avant la pré-
sentation au Secrétaire de tout accord de
fonctionnement pratique de cet accord.

des réunions des organismes centraux
concernés, afin d'examiner, de faire le point sur les progrès
de l'application des améliorations pratiques et
des modifications.

Pour l'interprétation de la Convention, il sera tenu compte de son interprétation uniforme
et de la nécessité de promouvoir l'uniformité de son application.

Article 14. Extension facultative de l'application de la Convention à d'autres formes de migration

1. Deux ou plusieurs États contractants peuvent convenir d'étendre le champ d'application
et les dispositions de la Convention à d'autres catégories de migrants ou à d'autres formes
de migration, et convenir de toute adaptation de ses dispositions à cette fin.
2. Ces extensions ne s'appliquent qu'entre les États qui en conviennent.
3. Ils informent le Secrétaire international de ces extensions.

Article 15. Relations avec d'autres instruments internationaux

La Convention sera interprétée, dans la mesure du possible, de manière à être compatible
avec les autres traités en vigueur pour les États contractants, qu'ils soient antérieurs ou
postérieurs à la Convention.

Chapitre VIII – Clauses finales

Article 16. Organisations régionales d'intégration économique

1. Une organisation régionale d'intégration économique constituée uniquement d'États
souverains et ayant compétence sur tout ou partie des matières régies par la Convention
peut adhérer à la Convention. Elle aura les droits et obligations d'un État contractant dans
la mesure où l'organisation a compétence sur les matières régies par la Convention.
2. Toute référence à un « État contractant » ou à un « État » dans la Convention s'applique
également, le cas échéant, à une Organisation régionale d'intégration économique.