



LUTTE CONTRE LE TRAFIC ILLICITE DE MIGRANTS

S'appuyant sur la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants adoptée le 19 septembre 2016, le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières énoncera un ensemble de principes, d'engagements et d'accords entre les Etats Membres concernant les migrations internationales sous tous leurs aspects. Il doit apporter une contribution importante à la gouvernance mondiale et renforcer la coordination s'agissant des migrations internationales. Les « documents thématiques » élaborés par l'OIM pour examen par les Etats Membres donnent un aperçu des sujets essentiels et esquissent des suggestions afin d'éclairer les acteurs participant au processus de consultation de 2017 qui conduira aux négociations intergouvernementales et à l'adoption du pacte mondial sur les migrations.

INTRODUCTION

Le trafic illicite de migrants par-delà des frontières internationales, le long d'itinéraires terrestres, aériens et maritimes, continue d'entraver la gestion des migrations et d'empêcher des migrations sûres et ordonnées. Le trafic illicite de migrants est un acte criminel au titre de la législation nationale de nombreux Etats, ainsi que du droit international. De nombreux migrants (y compris des réfugiés) ne sont actuellement guère en mesure d'accéder à des voies régulières, une situation que les passeurs connaissent et exploitent pour en tirer des profits¹. En l'absence de voies migratoires légales en nombre suffisant, des personnes (y compris celles qui fuient des violations des droits de l'homme, la violence de gangs, un conflit, l'insécurité alimentaire, l'extrême pauvreté ou d'autres situations de crise) peuvent avoir recours à des passeurs car elles n'ont souvent pas les connaissances, les moyens ou les capacités de migrer de manière sûre et régulière. Conformément au droit international existant, les droits de l'homme des migrants introduits clandestinement doivent être protégés, quel que soit leur statut migratoire. Conjugués à d'autres facteurs, tous ces éléments compromettent la gouvernance des migrations et empêchent que celles-ci se déroulent de manière sûre, ordonnée et régulière. Trop souvent, les migrants paient leur voyage de leur vie : ils meurent asphyxiés dans des conteneurs, périssent dans des déserts ou se noient en mer. Rien qu'en 2016, 7 495 décès de migrants ont été enregistrés dans le monde, dont beaucoup avaient eu recours aux services de passeurs².

Le trafic illicite de migrants suppose le consentement des intéressés – ils bénéficient d'un service qu'ils ont demandé en échange d'un paiement. Cependant, un faisceau de facteurs peut venir brouiller les lignes et aboutir à des cas de contrainte et d'abus. Bien qu'ils aient entamé leur voyage de plein gré, de nombreux migrants ayant fait appel à des passeurs *deviennent* des victimes (y compris de la traite, dont l'une des caractéristiques est précisément l'absence de consentement).

Etant donné ce contexte, les Etats doivent relever un défi de taille, en devant s'acquitter de leur responsabilité de protection des droits de l'homme des migrants tout en gérant leurs frontières nationales avec efficacité. Lutter contre le trafic illicite de migrants nécessite une action concertée et coordonnée par et entre les Etats et d'autres parties prenantes dans un certain nombre de domaines, dont la fourniture d'une protection et d'une assistance aux migrants, la recherche de solutions aux causes du trafic illicite, la création de voies de migration régulières plus nombreuses, le renforcement



des capacités des services de répression des Etats pour qu'ils puissent détecter et démanteler les activités des passeurs de migrants, et un renforcement de la recherche et de la collecte de données³. Notre capacité collective à combattre avec efficacité le trafic illicite de migrants reste un élément essentiel pour parvenir à des migrations sûres, ordonnées et régulières, et donc une composante centrale du pacte mondial sur les migrations.

PRINCIPES EXISTANTS

Cadre normatif

Le Protocole des Nations Unies de 2000 contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer⁴, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (le Protocole) a été largement ratifié⁵. Le Protocole définit le trafic illicite de migrants comme « le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un Etat Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet Etat ». L'intention du passeur de tirer un avantage financier ou un autre avantage matériel est un élément central de cette définition. Le consentement de la personne concernée est un autre postulat important, bien que, comme il est relevé plus haut, les migrants puissent estimer n'avoir guère d'autre choix que de faire appel à des passeurs. Ceux qui ont recours à des passeurs sont non seulement des travailleurs en quête de meilleures perspectives d'emploi, mais aussi des demandeurs d'asile cherchant à échapper à des persécutions, des personnes fuyant la pauvreté, ou d'autres qui ont besoin d'assistance et de sécurité mais n'entrent pas dans des catégories de protection existantes.

La traite des personnes, pour sa part, a pour finalité d'exploiter la victime, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation⁶. Il existe donc une nette différence juridique entre le trafic illicite de migrants et la traite des personnes. Toutefois, certains migrants commenceront peut-être leur voyage en acceptant d'être introduits clandestinement dans un pays, pour se retrouver trompés, soumis à des actes d'intimidation ou contraints d'accepter une situation d'exploitation plus tard dans le processus, en étant par exemple obligés de travailler pour des salaires extrêmement bas afin de payer la somme demandée par le passeur. Le trafic illicite de migrants met souvent ces derniers à la merci de réseaux criminels, ce qui augmente leur vulnérabilité aux abus – enlèvement, torture, sévices sexuels et exactions – à chaque étape du voyage.

Le Protocole vise à prévenir et à combattre le trafic illicite, à promouvoir la coopération entre les Etats et à protéger les droits des migrants ayant recours à des passeurs. L'article 6, paragraphe 1 a) et c) du Protocole demande aux Etats de conférer un caractère d'infraction pénale au trafic illicite de migrants et au fait de permettre à une personne de demeurer dans un Etat dont elle n'est ni un résident légal ni un ressortissant sans satisfaire aux conditions nécessaires au séjour légal dans ledit Etat par des moyens illégaux, y compris lorsque les actes ont été commis afin de permettre le trafic illicite de migrants. Ces actes doivent être « commis intentionnellement et pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou autre avantage matériel ». En outre, l'article 6, paragraphe 1 b) du Protocole demande aux Etats de conférer le caractère d'infraction pénale au fait de fabriquer, de procurer, de fournir ou de posséder un document de voyage ou d'identité frauduleux lorsque les actes ont été commis afin de permettre le trafic illicite de migrants et lorsqu'ils ont été commis intentionnellement et pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou autre avantage matériel.



Surtout, l'article 5 du Protocole dispose que « [l]es migrants ne deviennent pas passibles de poursuites pénales en vertu du présent Protocole du fait qu'ils ont été l'objet des actes énoncés à son article 6 ». En d'autres termes, une personne ne peut être passible de poursuites pénales pour avoir eu recours à un passeur⁷. Cependant, l'article 6, paragraphe 4 du Protocole dispose qu'« [a]ucune disposition du présent Protocole n'empêche un Etat Partie de prendre des mesures contre une personne dont les actes constituent, dans son droit interne, une infraction ». Par exemple, bien qu'il ait été recommandé que les migrants internationaux ne doivent en principe pas être reconnus passibles d'une infraction pénale parce qu'ils sont en situation irrégulière⁸, la législation de nombreux pays considère comme une infraction pénale des actes tels que la possession de documents de voyage frauduleux ou l'entrée illégale sur le territoire⁹.

L'article 11, paragraphe 1 du Protocole expose clairement les obligations qu'ont les Etats d'assurer la bonne gestion de leurs frontières : « [l]es Etats Parties renforcent, dans la mesure du possible, les contrôles aux frontières nécessaires pour prévenir et détecter le trafic illicite de migrants ». L'article 11, paragraphe 6 du Protocole précise également que les Etats Parties doivent envisager de « [...] renforcer la coopération entre leurs services de contrôle aux frontières, notamment par l'établissement et le maintien de voies de communication directes ».

Objectifs de développement durable

Les objectifs de développement durable reconnaissent qu'une bonne gestion de la migration fait partie intégrante du développement durable et y contribue de manière considérable. Plusieurs cibles des objectifs de développement durable mentionnent la migration ou s'appliquent à elle mais le message central du Programme de développement durable à l'horizon 2030¹⁰ concernant la migration est énoncé dans la cible 10.7 : « Faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sûre, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques migratoires planifiées et bien gérées ». La prévention de la migration irrégulière et la lutte contre le trafic illicite de migrants sont des éléments essentiels de ces politiques migratoires planifiées et bien gérées, dont elles doivent faire partie intégrante. Les autres cibles relatives à la migration en appellent à la suppression du travail forcé et de la traite d'êtres humains, et au renforcement de la coopération internationale (cibles 5, 8, 16 et 17).

Initiative de Berne/L'Agenda international pour la gestion des migrations

L'Agenda international pour la gestion des migrations (AIGM), principal texte issu du processus de l'Initiative de Berne lancé par le gouvernement suisse en 2001, avait pour but d'aider les gouvernements à mettre au point des mesures efficaces de gestion des migrations. Il constitue un ensemble non contraignant mais complet de perceptions communes et de pratiques efficaces, et un système de référence pouvant favoriser le dialogue, la coopération et le renforcement de potentiel aux niveaux national, régional et mondial, élaboré tout au long d'un processus de consultations entre les Etats et d'autres parties prenantes de toutes les régions.

L'AIGM a été l'un des premiers textes internationaux à avoir reconnu les complexités décrites ci-dessus et à avoir proposé un ensemble de recommandations visant à lutter contre le trafic illicite d'êtres humains qui reflètent à maints égards les recommandations qui sous-tendent la Déclaration de New York. Celles-ci portent notamment sur la participation de toutes les parties prenantes concernées, l'adoption d'une législation nationale efficace, le renforcement de la coopération et de l'assistance entre les instances de répression, le renforcement des efforts visant à susciter une prise de conscience, l'amélioration de la collecte de données et de la base de connaissances, et le renforcement des capacités si nécessaire¹¹.



Rapport Sutherland

Le rapport global de Peter Sutherland, l'ancien Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations¹², a lui aussi formulé un certain nombre de recommandations qui contribueraient fortement à lutter contre le trafic illicite de migrants. Ces mesures consistent entre autres à améliorer la coopération (tout en reconnaissant que l'essentiel de l'immigration irrégulière se produit avec la complicité d'acteurs étatiques ou lorsque les structures d'un Etat sont déficientes) ; accroître le nombre des voies de droit pour proposer d'autres solutions que les itinéraires migratoires dangereux empruntés actuellement et s'attaquer ainsi aux réseaux criminels de trafic illicite ; et fournir aux migrants une preuve de leur identité juridique qui réduirait encore le risque d'exploitation des migrants par des passeurs criminels.

ENJEUX

Le thème du trafic illicite de migrants est d'une très grande complexité. En tant qu'activité criminelle pratiquée à de multiples niveaux, le trafic illicite de migrants s'accompagne de divers enjeux tels que la migration irrégulière, les violations des droits de l'homme et la gestion des frontières. Le trafic illicite de migrants met en danger la vie des migrants et a des répercussions négatives sur les pays d'origine, de transit et de destination. Il est extrêmement difficile de se procurer des informations sur ce crime en raison de sa nature clandestine et rapidement changeante. Il existe des lacunes considérables dans les recherches et les données sur la politique migratoire, en particulier concernant les schémas migratoires et les processus intervenant dans le trafic illicite de migrants, y compris ses répercussions sur les migrants (notamment la vulnérabilité, les abus et l'exploitation) et ses conséquences sur les flux migratoires irréguliers (augmentation de leur ampleur, géographie et profil des migrants)¹³. Les passeurs et les organisations de trafic illicite font preuve d'une très grande capacité d'adaptation et les organisateurs modifient les itinéraires face aux mesures policières visant à contrer leurs pratiques.

La Déclaration du Second Dialogue de haut niveau sur la migration internationale et le développement de l'Assemblée générale des Nations Unies qui s'est tenu en octobre 2013 a insisté sur la nécessité d'adopter des mesures concrètes pour renforcer la cohérence et la coopération à tous les niveaux¹⁴. Elle a réaffirmé la volonté de la communauté internationale de prévenir et de combattre l'introduction clandestine de migrants, de protéger les migrants contre l'exploitation et d'autres exactions, et de mettre en œuvre les instruments internationaux relatifs à l'action préventive et à la lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants. Le Rapport du Secrétaire général d'avril 2016 (*Sûreté et dignité : gérer les déplacements massifs de réfugiés et de migrants*) a souligné que l'incapacité à renforcer le droit international et à améliorer les interventions conjointes visant à remédier aux déplacements de migrants de grande ampleur aboutira à plus de pertes humaines, à une intensification des tensions entre les Etats et dans les communautés et à un développement des réseaux criminels de trafic de migrants¹⁵.

Un certain nombre de défis font obstacle à la mise en œuvre effective du Protocole : « a) insuffisance de la prévention et de la sensibilisation ; b) manque de données et de recherches ; c) absence de législation ; d) insuffisance des politiques et de la planification ; e) faiblesse des réponses de la justice pénale ; f) insuffisance de la protection des droits des migrants objet d'un trafic illicite ; et g) insuffisance de la coopération internationale¹⁶ ».



MESURES SUGGEREES

La Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants adoptée en septembre 2016 énonce l'engagement suivant des Etats membres : « Dans le plein respect des obligations qui nous incombent en vertu du droit international, nous lutterons énergiquement pour l'élimination de la traite des êtres humains et du trafic de migrants¹⁷ ». Dans sa version préliminaire, le pacte mondial prévoit de lutter contre la traite des personnes, le trafic illicite de migrants et les formes d'esclavage contemporaines.

La nature complexe et changeante du trafic illicite de migrants exige une approche globale et coordonnée pour lutter efficacement contre les réseaux de passeurs et réduire l'ampleur du trafic illicite¹⁸. Si les acteurs impliqués ne sont pas dûment repérés et ne font pas l'objet d'enquêtes, l'industrie criminelle responsable du trafic illicite de migrants continuera d'opérer librement. Si l'on ne s'attaque pas aux causes de la migration irrégulière et à la demande de passeurs, le renforcement des contrôles aux frontières ne fera qu'aboutir à l'apparition d'autres itinéraires de migration irrégulière. Et enfin, si l'on ne crée pas des voies de migration sûres et régulières, les migrants continueront à perdre la vie au cours de leur voyage.

Si elle décidait simultanément de se concentrer sur l'apport d'une protection et d'une assistance aux migrants victimes d'un trafic illicite dont la vie est en danger ; de tenter de remédier aux problèmes qui sont à l'origine de la migration irrégulière ; d'améliorer les capacités permettant aux Etats de faire échec aux activités des passeurs ; d'encourager la coopération entre Etats¹⁹ ; et de promouvoir la recherche et la collecte de données sur ce phénomène, la communauté internationale serait mieux à même de mettre en œuvre des actions efficaces permettant de prévenir et de démanteler les activités et les réseaux des passeurs.

Les mesures à prendre seraient notamment les suivantes :

- 1) Créer des cadres juridiques nationaux conformes aux normes du droit international ou modifier si besoin les cadres existants et veiller à ce qu'ils prévoient la criminalisation et la poursuite en justice des passeurs, ainsi que la confiscation des biens obtenus illégalement et leur recouvrement par leurs propriétaires ;
- 2) Modifier si besoin la législation nationale de manière à ce qu'elle ne considère plus les migrants ayant eu recours à des passeurs comme des criminels, tout en leur assurant un accès effectif à l'asile, à la protection et à l'assistance, y compris aux services juridiques, psychosociaux et de santé ;
- 3) Créer des voies de migration légale effectives et accessibles grâce à des dispositifs d'octroi de visa et d'entrée sur le territoire bien administrés, avec des temps d'attente limités et des frais raisonnables, des pratiques efficaces de gestion de l'identité, et, si cela est indiqué, des visites médicales avant le départ. Les voies régulières doivent comporter des possibilités de regroupement familial ou de migration de main-d'œuvre ; l'accès à l'asile ou à une protection internationale durable par l'intermédiaire de programmes de réinstallation ; des programmes d'admission humanitaire à l'intention des réfugiés et des migrants qui en ont besoin ; d'autres voies ; et/ou des programmes de parrainage fondés sur la communauté et des bourses universitaires ;
- 4) Renforcer les procédures de gestion des frontières et les systèmes d'information sur la gestion des frontières qui facilitent la collecte de renseignements et l'établissement de profils de risque ;



- 5) Renforcer la capacité des instances de gestion des frontières et des services spécialisés dans la lutte contre le trafic illicite de migrants à lutter plus efficacement contre ce crime par une assistance technique telle que l'introduction ou la modification de procédures opérationnelles permanentes, une formation sur les cycles du renseignement, les analyses des risques, les techniques d'enquête, les techniques de compte rendu et de conduite d'entretiens, et l'apport d'orientations sur la lutte contre la falsification de documents, les flux financiers illicites, le blanchiment d'argent et la corruption ;
- 6) Veiller à ce que les migrants potentiels disposent d'informations impartiales sur les risques liés au recours à des passeurs et l'existence de possibilités de migration légales ;
- 7) Sensibiliser les autres parties prenantes de la société, y compris les employeurs, les consommateurs et les communautés de migrants, à leur rôle dans la prévention du trafic illicite et de ses conséquences pour les migrants ;
- 8) Instaurer des mécanismes bilatéraux et multilatéraux entre les autorités judiciaires, les forces de l'ordre, les organismes de contrôle des frontières et autres acteurs concernés, afin d'échanger des informations, de coordonner les activités opérationnelles et de soutenir les actions visant à engager des poursuites ;
- 9) Recueillir et échanger des informations sur le mode opératoire, les itinéraires et les modèles économiques des réseaux de passeurs ; sur les liens avec la traite des personnes et autres crimes ; sur les transferts financiers ; et sur les facteurs qui structurent l'industrie du trafic illicite, y compris ses causes profondes ;
- 10) Mener des recherches sur les aspects économiques et sociaux qui sous-tendent les processus de trafic illicite, y compris sur la diversité des acteurs impliqués, les méthodes d'information et de télécommunication employées, les sources et les types de frais et les réseaux organisationnels ou sociaux utilisés.

¹ McAuliffe, M. et Koser, K. (2015) Unintended consequences: How Migrant Smugglers are Exploiting the International Protection System, *Advance*, Australian National University, hiver 2015.

² Organisation internationale pour les migrations (OIM), *Missing Migrants Project* (Genève, 2017). Disponible en anglais seulement à l'adresse : <http://missingmigrants.iom.int/>.

³ OIM, *Approche globale suivie par l'OIM en matière de lutte contre le trafic illicite de migrants* (Genève, 2016). Disponible à l'adresse :

<http://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/Documents/IOM%27s%20Comprehensive%20Approach%20to%20CMS%20-%20e-mail%20version%20-%20FRENCH.pdf>.

⁴ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 2241, p. 519. Voir aussi Assemblée générale des Nations Unies, *Rapport du Comité spécial sur l'élaboration d'une Convention contre la criminalité transnationale organisée, sur les travaux de ses première à onzième sessions*, A/55/383, (New York, 2000).

⁵ A ce jour, le traité compte 142 ratifications.

⁶ L'article 3, paragraphe a) du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, définit la traite des personnes comme « [...] le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. »

⁷ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), *Loi type contre le trafic illicite de migrants* (Vienne, 2010).

⁸ Par exemple, lors du Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD), le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le Groupe mondial sur la migration ont publié une déclaration commune dans laquelle ils se disent inquiets pour les droits de l'homme des migrants en situation irrégulière et ont demandé



que ces derniers ne soient plus passibles de poursuites pénales (Nations Unies, 2012). Voir aussi Nations Unies, *International Migration Policies: Government Views and Priorities* (New York, 2014).

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Assemblée générale des Nations Unies, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, A/RES/70/1, (New York, 2015).

¹¹ Initiative de Berne/L'Agenda international pour la gestion des migrations, 2005, <https://publications.iom.int/bookstore/free/IAMM.pdf>, p. 119

¹² Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations, A/71/728, 3 février 2017.

¹³ McAuliffe, M. et Lazcko, F. (eds) *Migration Smuggling Data and Research: A global review of the evidence base*. OIM : Genève.

¹⁴ Assemblée générale des Nations Unies, Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement, *Faire des migrations un atout*, 3-4 octobre 2013. Disponible à l'adresse : www.un.org/fr/ga/68/meetings/migration/resources.shtml.

¹⁵ Assemblée générale des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, *Sûreté et dignité : gérer les déplacements de réfugiés et de migrants*, A/70/59, (New York, 2016).

¹⁶ ONUDC, *Cadre d'action international pour l'application du Protocole relatif au trafic illicite de migrants* (New York, 2011), p. 7.

¹⁷ Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants*, A/RES/71/1, (New York, 2016).

¹⁸ OIM, *Approche globale suivie par l'OIM en matière de lutte contre le trafic illicite de migrants* (Genève, 2016). Disponible à l'adresse :

<http://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/Documents/IOM%27s%20Comprehensive%20Approach%20to%20CMS%20-%20e-mail%20version%20-%20FRENCH.pdf>.

¹⁹ Voir aussi le Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations, Assemblée générale des Nations Unies, 3 février 2017 A/71/728. Ce rapport stipule que « Les Etats devraient continuer d'ériger en priorité l'amélioration de la coopération en vue de réduire les déplacements irréguliers et de démanteler les réseaux criminels qui s'enrichissent grâce au trafic de migrants et à la traite des êtres humains, en tirant profit du désespoir de ces personnes et de leur quête d'une vie meilleure ».