ASSEMBLEE NATIONALE

VI[EME] LEGISLATURE DE LA IV[EME] REPUBLIQUE

SECRETARIAT GENERAL

Direction des services législatifs

Division des commissions

Commission des relations extérieures
et de la coopération

Année 2020 2[è] Session ordinaire

DSL/DC/CREC/R

REPUBLIQUE TOGOLAISE

Travail - Liberté - Patrie

RAPPORT DE L'ETUDE AU FOND DU PROJET DE LOI AUTORISANT LA RATIFICATION DE LA CONVENTION INTERNATIONALE SUR LA PROTECTION DES DROITS DE TOUS LES TRAVAILLEURS MIGRANTS ET DES MEMBRES DE LEUR FAMILLE, ADOPTEE LE 18 DECEMBRE 1990 A NEW YORK

Présenté par :

Le 2[e] Rapporteur

ABDOULAYE Adjaratou

SOMMAIRE

INTRODUCTION 3
I- ANALYSE DU PROJET DE LOI ET DE LA CONVENTION 5
A- ANALYSE DU PROJET DE LOI 5
B- LA CONVENTION 6
1- Le préambule 6
2- Le dispositif 8
II- DISCUSSIONS EN COMMISSION 9
CONCLUSION 14

INTRODUCTION

La commission des relations extérieures et de la coopération a été saisie pour étude au fond du projet de loi autorisant la ratification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée le 18 décembre 1990 à New York.

La commission est composée de :

N°	NOM	PRENOMS	TITRE
1	**Mme. BALOUKI**	Essossimna épse LEGZIM	Présidente
2	**MM. NAYONE**	Dindiogue Denis	Vice-président
3	**ISSA-TOURE**	Salahaddine	1er Rapporteur
4	**Mme. ABDOULAYE**	Adjaratou	2e Rapporteur
5	**MM. ADZOYI**	Kodzotsè	Membre
6	**AMADOU**	Yérima Mashoud	"
7	**GNASSINGBE**	Meyebine-Esso	"
8	**KABOUA**	Essokoyo	"
9	**OBEKU**	Beausoleil Romuald	"
10	**SANKOUMBINE**	Kanfitine	"

Elle s'est réunie le vendredi 19 juin 2020 dans la salle de réunion des commissions du siège de l'Assemblée nationale, sous la présidence de Madame **BALOUKI Essossimna épouse LEGZIM**, pour examiner ledit projet de loi et écouter le commissaire du gouvernement.

Les députés : ABDOULAYE, ADZOYI, AMADOU, KABOUA, OBEKU et SANKOUMBINE, membres de la commission, ont participé aux travaux.

Ont aussi participé aux travaux, les députés : ABOUGNIMA Molagah, AGBANDAO Kounon et NOMAGNON Akossiwa Gnonoufia, membres de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale saisie pour avis.

A également pris part aux travaux, le député KATANGA Poro, membre de la commission de la défense et de la sécurité.

A participé aux travaux en qualité de représentant du commissaire du gouvernement, Monsieur TRIMUA Eninam Christian, ministre des droits de l'Homme et chargé des relations avec les Institutions de la République.

Il était accompagné de :

* au titre du ministère de la fonction publique, du travail, de la réforme administrative et de la protection sociale :

- M. BATCHEY Apédoh, directeur général de l'emploi ;

- Mme TOTO Akouvi Dzifa, inspectrice du travail représentant le directeur général du travail ;

- M. TONOU Lassé, chargé d'études à la direction générale de l'emploi.

* au titre du ministère des affaires étrangères, de l'intégration africaine et des togolais de l'extérieur :

- MM. NAKPERGOU Noundja, chef division des affaires juridiques ;

- TCHALARE Abd-El Kader, chargé d'études à la direction des affaires juridiques.

* au titre du ministère des droits de l'Homme et chargé des relations avec les Institutions de la République:

- MM. AKPAOU Abdou Gafaou, directeur de la législation et de la protection des droits de l'Homme ;

- Mmes. ALA GONH-GOH Gbana Manadodjouya, directrice par intérim de la promotion des droits de l'Homme ;

- NAYKPAGAH Ikadri, cheffe division des relations avec le Parlement.

Ont assisté aux travaux :

- MM. N'KOUE M'Madi et KOUWONOU Kodzovi Sébuabe, administrateurs parlementaires affectés à la commission des relations extérieures ;

- LAKIGNA Tchaa, administrateur parlementaire affecté à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale.

Sont présents à l'adoption du rapport, les députés: BALOUKI, NAYONE, ABDOULAYE, ADZOYI, AMADOU, OBEKU et SANKOUMBINE.

Le présent rapport est structuré comme suit:

I- Analyse du projet de loi et de la Convention

II - Discussions en commission

I- ANALYSE DU PROJET DE LOI ET DE LA CONVENTION

A- ANALYSE DU PROJET DE LOI

Le projet de loi est constitué de deux (02) articles qui ont pour objet d'autoriser la ratification de la convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée le 18 décembre 1990 à New York.

Selon les termes de l'exposé des motifs, la contribution des travailleurs migrants et des membres de leur famille au développement socio-économique de leurs pays d'origine ainsi que des pays d'accueil n'est plus à démontrer. Dans cette perspective et en vue d'améliorer le respect des droits de l'Homme pour les travailleurs migrants et les membres de leur famille, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, dans sa Résolution 45/158 du 18 décembre 1990, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Entrée en vigueur le 1er juillet 2003, cette convention exhorte les Etats membres à harmoniser leurs législations en matière de traitement de ces catégories de travailleurs.

Ce texte novateur tout en complétant les Conventions nos 97 et 143 de l'Organisation internationale du travail (OIT) adoptées respectivement en 1949 et 1975 qui, malheureusement, excluaient certaines catégories de travailleurs migrants, incarne aussi la promotion d'une protection internationale appropriée des travailleurs migrants.

En effet, cette Convention, reconnaît, non seulement, aux travailleurs migrants l'ensemble des droits de l'Homme proclamés dans les instruments juridiques

internationaux y afférents, mais également, élargit son champ d'application à l'ensemble des travailleurs migrants et des membres de leur famille.

B- LA CONVENTION

La Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille est constituée d'un préambule et d'un dispositif contenant quatre-vingt-treize (93) articles regroupés en neuf (9) parties.

1- Le préambule

Selon les termes du préambule, les Etats parties à la présente Convention, prennent en compte les principes consacrés par les instruments de base des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, en particulier la Déclaration universelle des droits de l'Homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant.

Ils évoquent également des principes et normes reconnus dans les instruments pertinents élaborés sous les auspices de l'Organisation internationale du Travail, et particulièrement la Convention concernant les travailleurs migrants (N°97), la Convention concernant les migrations dans des conditions abusives et la promotion de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants (N°143), les Recommandations concernant les travailleurs migrants (N°86 et N°151), ainsi que la Convention concernant le travail forcé ou obligatoire (N°29) et la Convention concernant l'abolition du travail forcé (N°105).

Les Etats parties réaffirment également l'importance des principes énoncés dans la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Déclaration du quatrième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois et les Conventions relatives à l'esclavage.

L'un des objectifs de l'Organisation internationale du Travail, étant la protection des intérêts des travailleurs lorsqu'ils sont employés dans un pays autre que le leur, et ayant à l'esprit les connaissances spécialisées et l'expérience de ladite organisation pour les questions concernant les travailleurs migrants et les membres de leur famille, les Etats parties à la présente convention reconnaissent l'importance des travaux réalisés au sujet des travailleurs migrants et des membres de leur famille par divers organes de l'Organisation des Nations Unies.

Conscients de l'importance et de l'ampleur du phénomène migratoire, qui met en cause des millions de personnes et affecte un grand nombre de pays de la communauté internationale, les Parties évoquent la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouvent fréquemment les travailleurs migrants et les membres de leur famille du fait, entre autres, de leur éloignement de l'Etat d'origine et d'éventuelles difficultés tenant à leur présence dans l'Etat d'emploi.

Ils estiment que, partout, les droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille n'ont pas été suffisamment reconnus et qu'ils doivent donc bénéficier d'une protection internationale appropriée.

Ils rappellent que, dans de nombreux cas, les migrations sont la source de graves problèmes pour les membres de la famille des travailleurs migrants ainsi que pour les travailleurs migrants eux-mêmes, en particulier du fait de la dispersion de la famille, les Etats parties relèvent que les problèmes humains que comportent les migrations sont encore plus graves dans le cas des migrations irrégulières.

Pour cela, il convient d'encourager des mesures appropriées en vue de prévenir et d'éliminer les mouvements clandestins ainsi que le trafic de travailleurs migrants, tout en assurant en même temps la protection des droits fondamentaux de ceux-ci puis d'instituer la protection internationale des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille en réaffirmant et en établissant des normes de base dans le cadre d'une convention générale susceptible d'être universellement appliquée.

La ratification de cette Convention marquera, d'une part, la volonté du Togo à faire de la protection et de la promotion des droits de l'Homme le socle du développement et, d'autre part, lui permettra de renforcer son arsenal juridique en matière de protection des droits des travailleurs migrants et de bénéficier également des appuis techniques et financiers des partenaires au développement pour le renforcement des capacités institutionnelles, humaines et matérielles en

vue d'une meilleure prise en compte des questions de droits fondamentaux des travailleurs migrants.

2- Le dispositif

La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille contient quatre-vingt-treize (93) articles regroupés en neuf (9) parties.

La première partie regroupant les articles 1 à 6 porte sur le champ d'application et les définitions.

La deuxième partie qui contient un seul article (art. 7) est relative à la non-discrimination en matière des droits.

La troisième partie englobe les articles 8 à 35 et traite des droits de l'Homme de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

La quatrième partie regroupant les articles 36 à 56 se rapporte aux autres droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille qui sont pourvus de documents ou en situation régulière.

La cinquième partie constituée des articles 57 à 63 est relative aux dispositions applicables à des catégories particulières des travailleurs migrants et aux membres de leur famille.

La sixième partie englobant les articles 64 à 71 traite de la promotion des conditions saines, équitables, dignes et légales en ce qui concerne les migrations internationales des travailleurs migrants et des membres de leur famille.

La septième partie contient les articles 72 à 78 et porte sur l'application de la Convention.

La huitième partie constituée des articles 79 à 84 est relative aux dispositions générales.

La neuvième partie regroupant les articles 85 à 93 porte sur les dispositions finales.

II- DISCUSSIONS EN COMMISSION

Les discussions en commission ont porté aussi bien sur l'exposé des motifs du projet de loi de ratification que sur le contenu de la Convention.

Au cours des débats, les députés ont posé des questions auxquelles le représentant du commissaire du gouvernement et ses collaborateurs ont apporté des réponses.

Question 1 : Quel est l'état de ratification de la présente Convention ?

Réponse : Adoptée à New York par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990 et entrée en vigueur le 1er juillet 2003, la présente Convention est ratifiée par cinquante-cinq (55) Etats dont vingt-deux (22) pays africains. (Voir la liste en annexe). Elle est signée par le Togo le 15 novembre 2001.

Question 2 : Qu'est-ce qui explique la non ratification de cette convention par aucun pays d'immigration occidental ?

Réponse : Il serait difficile de préciser les véritables obstacles à la ratification de cette convention par les pays occidentaux d'immigration. Néanmoins, la question de l'immigration vers les pays du nord étant actuellement une grande préoccupation, on pourrait expliquer la non ratification de la convention par la crainte de voir débarquer sur leurs territoires un plus grand nombre de migrants car ces derniers disposeraient, au cas où les pays en question la ratifiaient, de beaucoup plus de droits et donc cela pourrait être considéré comme une forme d'incitation à immigrer. De même, la ratification pourrait constituer un poids économique et social pour ces pays d'accueil. A cela on peut ajouter des contraintes d'ordre juridique, sécuritaire sans perdre de vue la question de la souveraineté des Etats. Par conséquent, les raisons de la non ratification ne peuvent en réalité être données que par les pays non parties en question.

Question 3 : La présente Convention est adoptée le 18 décembre 1990 et entrée en vigueur le 1er juillet 2003. Pourquoi avoir attendu si longtemps pour demander l'autorisation de ratification ? (*Exposé des motifs, paragraphe 1 et 2, page 1)*

Réponse : La demande d'autorisation de ratification de la présente Convention résulte des questions de priorités gouvernementales en raison de l'intérêt qu'elle représente pour le pays ainsi que de sa capacité à honorer les engagements qui en découlent.

Le Togo de plus en plus confronté aux retombées du phénomène migratoire, que ce soit en tant que pays de départ, de transit ou d'accueil, a mis sur pied depuis 2017, deux stratégies à savoir, la Stratégie de migration et développement et la Stratégie de migration professionnelle. Dans la logique d'une mise en œuvre efficace de ces différentes stratégies, le gouvernement trouve à présent opportun de renforcer son arsenal juridique en la matière en vue d'une meilleure prise en compte des questions de droits fondamentaux des travailleurs migrants nationaux ou étrangers ainsi que les membres de leur famille.

Cette ratification est également recommandée par l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies dans le cadre de l'examen périodique universel.

<u>Question 4</u> : Existe-t-il au plan national une législation sur les travailleurs migrants ?

Réponse : Il existe une législation nationale sur les travailleurs migrants. Il s'agit de :

- la constitution du 14 octobre 1992 qui prévoit la création d'emploi au profit de toute personne en âge de travailler conformément aux principes et droits humains. De même, elle consacre le droit à la libre circulation des personnes et donc à la mobilité interne et internationale ;
- la loi n° 2006- 010 du 13 décembre 2006 portant code du travail en ses articles 45 à 47 et 289 point 1 qui détermine les conditions d'embauche des ressortissants togolais à l'étranger ainsi que celles liées à l'embauche des étrangers au Togo ;
- la loi n°2011-006 du 21 février 2011 portant code de sécurité sociale qui fixe le régime général de sécurité sociale ;
- la loi n° 87-12 du 18 novembre 1987 relative à la police des étrangers et le décret n° 96-113 du 16 octobre 1996 déterminant les conditions générales de délivrance des visas et cartes de séjour et fixant des régimes spéciaux, deux instruments définissant les conditions de séjour des étrangers au Togo.

Question 5 : **La Convention exhorte les Etats membres à harmoniser leurs législations en matière de traitement des travailleurs migrants et des membres de leur famille. Quels sont les textes législatifs togolais à harmoniser ?** (*Exposé des motifs, paragraphe 2, page 1)*

Réponse : La ratification de la présente Convention va conduire à l'actualisation du Code du travail, du Code de sécurité sociale et, de manière générale, de tous les textes à caractère social.

Question 6 : **Le Togo a-t-il déjà ratifié les conventions n^{os} 97 et 143 de l'Organisation internationale du travail (OIT) adoptées respectivement en 1949 et 1975 ? Si oui, donnez-nous-en les dates ?** *(Exposé des motifs, paragraphe 3, page 1)*

Réponse : Le Togo n'a pas ratifié la Convention n°97. Par contre, la Convention n° 143 de l'OIT a été ratifiée le 08 novembre 1983.

Question 7 : **Est-il légal qu'une entreprise confisque les passeports des travailleurs migrants employés sur son site?**

Réponse : Il est interdit à une entreprise ou à un employeur de confisquer les passeports et de façon générale les documents de voyage des travailleurs migrants qu'ils emploient conformément à l'article 21 de la présente Convention qui stipule : « Nul, si ce n'est un fonctionnaire dûment autorisé par la loi à cet effet, n'a le droit de confisquer, de détruire ou de tenter de détruire des documents d'identité, des documents autorisant l'entrée, le séjour, la résidence ou l'établissement sur le territoire national, ou des permis de travail. Lorsqu'elle est autorisée, la confiscation de ces documents doit donner lieu à la délivrance d'un reçu détaillé. Il n'est permis en aucun cas de détruire les passeports ou documents équivalents des travailleurs migrants ou des membres de leur famille ».

Question 8 : **Quand considère-t-on qu'une personne exerce un « travail au noir » ?**

Réponse : Une personne exerce un « travail au noir » lorsqu'elle exerce un travail rémunéré ou indépendant qui ne respecte pas les dispositions légales.

Exemples :

- non-déclaration aux assurances sociales obligatoires ;

- non-déclaration de gains réalisés en sus des prestations sociales ou prestations d'assurance privée perçues ;
- non-paiement des impôts à la source ou de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- contournement du droit des étrangers (engagement illégal ou activité lucrative illégale exercée par des travailleurs étrangers), etc.

<u>Question 9</u> : Dans quels cas un demandeur d'asile profiterait-il des dispositions de cette Convention ?

Réponse : Un demandeur d'asile ne saurait profiter des dispositions de la Convention des Nations Unies de 1990 dans la mesure où il remplit les formalités pour bénéficier de la protection d'un pays autre que son pays d'origine afin de résider sur son territoire. Etant donné qu'il n'est pas un travailleur migrant ce sont les dispositions de la Convention de Vienne relatives au statut des réfugiés qui lui sont applicables.

<u>Question 10</u> : Un travailleur migrant illégal est-il couvert par cette convention ?

Réponse : Un travailleur migrant illégal est couvert par cette Convention comme le prévoient les articles 5 et 67 à 69 de la présente Convention.

<u>Question 11</u> : Quelle structure enregistre les immigrés au Togo ? De quelles nationalités sont les immigrés enregistrés au Togo ? Quel est leur effectif par rapport à la population togolaise ?

Réponse : L'enregistrement des immigrés au Togo relève principalement de la responsabilité de la direction générale de la documentation nationale (DGDN) qui est un service technique du ministère de la sécurité et de la protection civile.

Concernant l'origine et l'effectif des immigrés au Togo, il est difficile de fournir des données précises et actualisées. Toutefois, d'après les données du quatrième recensement général de la population et de l'habitat (4e RGPH), le Togo accueille des ressortissants de presque tous les pays du monde mais une grande majorité de ses étrangers (environ 90%), sont des ressortissants des Etats membres de la CEDEAO, essentiellement le Bénin, le Niger, le Ghana, le Nigéria, le Burkina-Faso et le Mali.

L'effectif des immigrés au Togo selon la même source, s'élevait en 2010, à 241 212 soit 4, 05 % de la population togolaise. La réalité a bien évolué depuis tout ce temps.

<u>Question 12 :</u> Comment sont gérés les expatriés togolais à l'étranger ?

Réponse : Les expatriés togolais régulièrement installés à l'étranger sont d'abord gérés par le pays d'accueil suivant leurs lois nationales. Si dans ces pays de résidence, le Togo dispose d'une représentation diplomatique, les expatriés togolais connus des services consulaires bénéficient de leur accompagnement en cas de besoin. Les représentations diplomatiques coordonnent cette gestion avec la direction des togolais de l'extérieur (DTE) qui est un service technique du ministère des affaires étrangères, de l'intégration africaine et des togolais de l'extérieur.

Concernant spécifiquement les travailleurs migrants, la stratégie nationale de migration professionnelle a prévu l'affectation des attachés de travail dans les différentes représentations diplomatiques du Togo, afin de mieux les assister dans leurs difficultés professionnelles.

CONCLUSION

Les migrations sont pour l'homme une manière de manifester sa volonté de surmonter l'adversité et d'avoir une vie meilleure. Comme cela a toujours été le cas, et selon des modalités très variées, les travailleurs migrants recherchent du travail pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille.

Les pays d'origine et de destination se partagent la responsabilité d'alléger le fardeau que subissent les travailleurs migrants, en assurant la protection et la promotion de leurs droits.

La ratification de cette Convention permettra une prise en compte réciproque des droits fondamentaux de nos compatriotes travailleurs à l'étranger entre dans la stratégie nationale de renforcement du corpus juridique en matière de protection des droits des travailleurs migrants vivant au Togo.

Pour cette raison, la commission recommande à la plénière d'autoriser la ratification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée le 18 décembre 1990 à New York.

Le présent rapport est adopté le 09 septembre 2020 à l'unanimité des membres présents de la commission.

Pour la commission,

Le 2e Rapporteur,

Adjaratou ABDOULAYE

La Présidente,

Essossimna BALOUKI épse LEGZIM

ASSEMBLEE NATIONALE

VI[ème] Législature de la IV[ème] République

SECRETARIAT GENERAL

Direction des services législatifs

Division des commissions

Commission des relations extérieures
et de la coopération

Année 2020 2[è] Session ordinaire

DSL/DC/CREC/R

REPUBLIQUE TOGOLAISE

Travail - Liberté - Patrie

PROJET DE LOI AUTORISANT LA RATIFICATION DE LA CONVENTION INTERNATIONALE SUR LA PROTECTION DES DROITS DE TOUS LES TRAVAILLEURS MIGRANTS ET DES MEMBRES DE LEUR FAMILLE, ADOPTEE LE 18 DECEMBRE 1990 A NEW YORK

Adopté par la commission

Article premier : Est autorisée, la ratification de la convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée le 18 décembre 1990 à New York aux USA.

Article 2 : La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.