



Ligue des  
droits et libertés

# Droits et libertés



Jocelyn Ann Campbell

Dossier

## Réfugié-e-s

Plus qu'un enjeu  
d'accueil -  
un enjeu de droits!

- Interceptions, détentions et fermetures des frontières : le droit d'asile en péril
- Crise des réfugié-e-s : accord cynique UE-Turquie
- Réunification familiale : de nombreux défis à surmonter
- Femmes sans papiers, femmes sans droits
- Changements climatiques et personnes déplacées
- Manque de protection pour les victimes de la traite

# Dans ce numéro

La LDL est un organisme à but non lucratif, indépendant et non partisan, issu de la société civile québécoise et affilié à la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH). Elle milite en faveur de la défense et de la promotion de tous les droits humains reconnus par la Charte internationale des droits de l'homme.

## Personnes-ressources

Vanessa Clermont-Isabelle  
Janet Dench  
Rick Goldman  
Colin Grey

## Comité de rédaction

Nicole Filion  
Christian Nadeau  
Dominique Peschard  
Lysiane Roch

## Collaboration à ce numéro

Idil Atak  
Pascale Chanoux  
Émilie Charrette  
May Chiu  
François Crépeau  
Marie-Andrée Fogg  
Emnet Gebre  
Colin Grey  
Louis-Philippe Jannard  
Jenny Jeanes  
Lucie Lamarche  
Anne Levesque  
Laura Madokoro  
Robin Marchioni  
Christian Nadeau  
Dominique Peschard  
Myriam Richard

## Révision linguistique

Luc Brunet  
Marcel Duhaime  
Lisette Girouard  
Pascal Héon  
Claire Lalande

## Correction d'épreuves

Martine Eloy  
Dominique Peschard  
Karina Toupin

## Graphisme

Sabine Friesinger

## Illustrations pages couvertures

Jocelyn Ann Campbell  
jocelynanncampbell.wordpress.com

## Impression

Imprimerie Katasoho

Sauf indication contraire, les propos et opinions exprimés appartiennent aux auteurs et n'engagent ni la Ligue des droits et libertés, ni la Fondation Léo-Cormier. La reproduction totale ou partielle est permise et encouragée, à condition de mentionner la source.

Revue de la Ligue des droits et libertés  
Volume 35, numéro 1, printemps 2016

Dépôt légal  
Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada  
ISSN 0828-6892

Cette revue est une publication de la Ligue des droits et libertés, réalisée avec l'appui financier de la Fondation Léo-Cormier. Elle est distribuée à leurs membres.



Ligue des  
droits et libertés



FONDATION LÉO-CORMIER  
pour l'éducation aux droits et libertés

## Éditorial

Le racisme au Québec : au delà de l'anecdote, un problème systémique..... 3

*Christian Nadeau*

Un monde sous surveillance ..... 5

*Dominique Peschard*

## Dossier : Réfugié-e-s

Présentation ..... 7

*Christian Nadeau*

L'histoire inégale des efforts humanitaires..... 10

*Laura Madokoro*

Miser sur la mobilité au cours d'une génération..... 13

*François Crépeau*

Migrations sous l'angle sécuritaire ..... 15

*Louis-Philippe Jannard*

Mesures d'interception en Europe et au Canada : le droit d'asile en péril..... 17

*Idil Atak*

La réunification familiale : un enjeu essentiel ..... 21

*Robin Marchioni*

Crise des réfugiés : la tragique réalité derrière l'accord cynique UE-Turquie ..... 24

*Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH)*

Changements climatiques : que dit le droit international ? ..... 26

*Emnet Gebre*

Femmes sans papiers, femmes sans droits ..... 29

*May Chiu et Émilie Charrette*

Manque de protection pour les victimes de traite..... 31

*Marie-Andrée Fogg*

Pour les demandeurs d'asile : perte de la protection de la Charte..... 34

*Colin Grey*

Demandeurs d'asile : quand la demande de protection mène à la prison ..... 36

*Jenny Jeanes*

AFSC : d'énormes pouvoir et pas de contrôles ..... 39

*Dominique Peschard*

L'accès à l'emploi : un défi pour les personnes réfugiées ..... 40

*Robin Marchioni, propos de Pascale Chanoux*

Trouver sa place au Québec lorsqu'on est une personne réfugiée..... 43

*Myriam Richard*

## Hors Dossier

Comité DESC de l'ONU: le Canada et les provinces ont des obligations! ..... 46

*Lucie Lamarche*

La lutte pour l'égalité des enfants autochtones..... 49

*Anne Levesque*

# Le racisme au Québec : au-delà de l'anecdote, un problème systémique

Christian Nadeau, président  
Ligue des droits et libertés



ACAB Media

Pas une semaine ne se passe au Québec sans qu'il ne soit question du racisme. À la limite, l'approche préconisée pour en rendre compte relève presque du feuilleton télévisé. Un propos scandaleux charrie avec lui son flot de réactions indignées et génère en contrepartie une flopée de nouveaux commentaires plus délirants les uns que les autres. Dans ces conditions, il devient difficile pour l'ensemble de la population de prendre en considération l'ampleur du défi social auquel nous devons faire face si nous voulons éviter une situation qui s'envenimera avec le temps. Les médias sociaux ne favorisent pas, loin s'en faut, une discussion publique rigoureuse. Ils offrent plutôt une caisse de résonance aux propos les plus abjects et nourrissent une colère sourde qui un jour ou l'autre pourrait se transformer en actes de violence. À travers ce vacarme, des groupes de personnes racisées, que certains voudraient croire éteints, s'organisent pour faire respecter leurs droits.

Le racisme, un problème systémique au Québec? Il serait temps de l'admettre. Dire une telle chose ne rend en rien notre situation comparable à celle de certains pays d'Europe, où le racisme se manifeste sans fard, comme sur ces affiches en Suisse où des moutons blancs expulsent un mouton noir. Nous n'avons pour le moment aucun parti politique semblable aux xénophobes du Jobbik ou aux milices paramilitaires d'extrême-droite, en Hongrie. Notre climat

social n'a rien à voir avec celui de la Pologne, où circulent ouvertement les quolibets sur les Juifs, les Roms, les membres de la communauté LGBT ou encore les personnes réfugiées, et où la diffamation, l'incitation à la violence et les appels à la haine font partie du lot quotidien des minorités. En Grèce, mais cela vaut pour l'ensemble de l'Europe, la débâcle du capitalisme sauvage des dernières années a réveillé les vieux démons de la xénophobie, lesquels ne dormaient que d'un seul œil. Nous n'en sommes pas là au Québec. En revanche, il y devient de plus en plus difficile de nommer les choses par leur nom : dénoncer le racisme d'un animateur de radio et on vous accusera immédiatement de vouloir limiter la liberté d'expression. Dénoncez le profilage racial, et on vous répondra qu'il faut bien faire régner l'ordre. Dénoncez le racisme à l'égard des peuples autochtones, et on vous dira qu'il s'agit de simples lubies. Les cas sont si nombreux d'un racisme systémique qu'il devient difficile d'en tenir le compte. Les personnes qui en sont l'objet, elles, ne perdent cependant le compte ni des cas, ni des années d'inaction collective de la majorité.

Le racisme se manifeste dans la brutalité médiatique. Il a beaucoup été question des chroniqueurs des radio-poubelles. Il s'agit pourtant là de la pointe de l'iceberg. Si odieux que soient les André Arthur de ce monde, ils permettent surtout aux élites médiatiques de détourner le regard et ainsi



d'ignorer les pratiques courantes de marginalisation. Brutalité médiatique donc, lorsque les journalistes s'intéressent aux minorités racisées si et seulement si cela conforte l'image d'un univers où règne le crime organisé. Brutalité médiatique lorsque ces mêmes minorités se voient condamnées à des positions subalternes et où toute mise en valeur de leur rôle est taxée à l'avance de rectitude politique.

Le racisme se manifeste dans la discrimination systémique au travail. À compétence égale au Québec, les personnes racisées ou issues de l'immigration se trouvent sans cesse défavorisées au profit de la majorité blanche. Le taux de chômage y est beaucoup plus important, et ce, même lorsque ces personnes sont parfaitement francophones. À quand une étude sérieuse suivie d'une politique publique efficace pour éradiquer la discrimination raciale à l'emploi au Québec?

**Le racisme représente au final un outil de domination des majorités sur les minorités. Il est en ce sens le reliquat le plus évident et le moins bien compris du colonialisme. Il est aussi le partenaire parfait des inégalités sociales, qu'il renforce en leur offrant la haine, le mépris et la discorde qui leur sont nécessaires pour assurer aux élites le monopole de leur pouvoir.**

Le racisme se manifeste dans les conditions de vie imposées aux peuples autochtones. Qui connaît vraiment la Loi sur les Indiens? Certes, les jeunes du primaire et du secondaire reçoivent une formation minimale sur l'histoire et les traditions des peuples autochtones. Mais que connaissent ces mêmes jeunes des exactions commises contre ces peuples, du génocide qualifié à tort de simplement « culturel » et de ses outils, comme ces pensionnats où on enfermait leurs enfants pour les « civiliser », du déni de leurs droits fondamentaux et du colonialisme qui se perpétue encore aujourd'hui sous différentes formes?

Le racisme se manifeste dans la brutalité policière. Pour le moment, il n'y a pas eu d'épisodes de révolte semblables à ceux qu'ont connus des villes comme Baltimore. Il y a pourtant des quartiers à Montréal où la tension se fait sentir de plus en plus, notamment en raison du recours systématique au profilage racial par les policiers. Mais l'opinion publique au Québec y voit encore des bavures inévitables dans des endroits où l'ordre public serait difficile à maintenir. Est-ce bien le cas? Est-ce vraiment un dérapage dans la lutte contre la criminalité, ou ne serait-ce pas plutôt le fruit d'un racisme systémique où l'incarcération arbitraire et la judiciarisation font partie au jour le jour de la vie des minorités racisées?

**Si nous continuons à penser le racisme au Québec comme une simple accumulation d'événements isolés, alors nous ne pourrons jamais le combattre, nous ne pourrons jamais y faire face et peu à peu il s'installera dans le discours public, il ne choquera plus personne sinon ses victimes et servira de tremplin aux politiques démagogues et de défouloir pour les médias populistes.**

Le racisme se manifeste dans l'islamophobie. Devenu l'ennemi public numéro un depuis au moins les attentats du 11 septembre 2001 à New-York, l'islam est associé à l'islamisme et au terrorisme, au point où la question religieuse se trouve entièrement confinée à sa dimension politique. Il faudrait aussi s'interroger sérieusement sur le racisme sous-jacent à bon nombre de nos politiques publiques en matière de « sécurité », sans parler des relations internationales.

Le racisme représente au final un outil de domination des majorités sur les minorités. Il est en ce sens le reliquat le plus évident et le moins bien compris du colonialisme. Il est aussi le partenaire parfait des inégalités sociales, qu'il renforce en leur offrant la haine, le mépris et la discorde qui leur sont nécessaires pour assurer aux élites le monopole de leur pouvoir.

Que faire? Si vraiment le racisme est un problème structurel, alors il nous faut des réponses du même ordre. Il faut connaître et réfléchir à ses causes profondes et instituer des mécanismes qui seront là pour durer. Sinon, nous continuerons à confiner le problème du racisme aux fausses polémiques qui font le bonheur des médias de masse. Et si nous continuons à penser le racisme au Québec comme une simple accumulation d'événements isolés, alors nous ne pourrons jamais le combattre, nous ne pourrons jamais y faire face et peu à peu il s'installera dans le discours public, il ne choquera plus personne sinon ses victimes et servira de tremplin aux politiques démagogues et de défouloir pour les médias populistes.



# Un monde sous surveillance

Dominique Peschard,  
comité sur la surveillance des populations  
Ligue des droits et libertés

## D'autres retombées des révélations Snowden

Les révélations d'Edward Snowden n'ont pas seulement porté à l'attention du grand public l'étendue de la surveillance de masse. Elles ont également mis sur la sellette les fournisseurs de services de communication et de stockage de données, en faisant ressortir le rôle trouble qu'ils jouaient dans le fonctionnement de cet appareil de surveillance. Ainsi, le conflit autour de ces données met en scène trois grands acteurs :

- Les utilisatrices et les utilisateurs des services de communication et de traitement des données, autant individuels que corporatifs, qui sont plus que jamais préoccupés par la protection de leurs données.
- Les États et leurs services de police et agences de renseignement qui tiennent à avoir accès à ces données avec un minimum de contraintes.
- Les grands fournisseurs de services à l'échelle mondiale qui se trouvent forcés de prendre position et de résister aux pressions des forces de l'ordre pour préserver leur modèle d'affaire en rassurant les utilisatrices et les utilisateurs.

Dans cette confrontation, les États - loin de protéger les citoyen-ne-s contre une surveillance abusive - ont adopté une série de mesures liberticides donnant des pouvoirs sans cesse accrus aux forces de l'ordre au nom de la lutte contre le terrorisme. Le dernier exemple au Canada étant la loi C-51 qui donne légalement le pouvoir au SCRS d'agir... illégalement!

Les enjeux de cette confrontation sont multiples :

- l'enjeu technologique, en particulier les normes d'encryptage;
- les pouvoirs des forces de l'ordre d'avoir accès à ces données;
- les obligations des fournisseurs de services à l'égard des forces de l'ordre;
- les normes juridiques qui vont encadrer tout cela, dont le degré de protection accordé aux différentes catégories de données.

À travers les différents litiges qui se retrouvent devant les tribunaux, ces derniers sont en train d'établir la jurisprudence qui délimite les pouvoirs et obligations des un-e-s et des autres et, *in fine*, les nouvelles limites de la protection de la vie privée.

### Telus et Rogers contre la Reine

Dans cette affaire<sup>1</sup>, la police régionale de Peel (PRP) en Ontario sollicitait l'aide de Telus et Rogers afin d'identifier les personnes à l'origine d'une série de vols de bijoux. La PRP a adressé une ordonnance de communication à Telus et Rogers pour un « tower dump » des informations sur les utilisatrices et les utilisateurs du réseau.

Les téléphones cellulaires se branchent au réseau en se connectant automatiquement à la tour de communication la plus proche. Si celle-ci n'est pas disponible pour des raisons techniques, le téléphone se connecte à d'autres tours dans le voisinage. Dans le cas de Peel, la police demandait à Telus de l'information concernant les appels pour toutes les tours dans le voisinage de 21 adresses civiques et dans le cas de Rogers celle correspondant à 16 tours. Telus estimait que cela l'obligerait à dévoiler les informations personnelles de 9000 clients. Dans le cas de Rogers l'information impliquait 200 000 données d'appel et 34 000 abonnés. Les deux compagnies considéraient que la demande était démesurée et allait à l'encontre de leur obligation fiduciaire de protéger les informations personnelles de leurs clients. Ils contestaient l'ordonnance. La couronne, quant à elle, maintenait que Rogers et Telus n'avaient pas d'intérêts à défendre.

Le juge John Sproat de la Cour supérieure de l'Ontario qui présidait l'audience a donné raison à Telus et Rogers. Le juge a statué :

- que les abonné-e-s pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que leurs données de communication relèvent de la protection de la vie privée;
- que les compagnies avaient bel et bien l'obligation de protéger les données des abonné-e-s et le droit de contester l'ordonnance;
- que les ordonnances sollicitées constituaient des fouilles déraisonnables et violait l'article 8 de la Charte des droits et libertés.

Le juge a rappelé que la police était soumise à la Charte et a proposé une série de balises à suivre dans la demande d'ordonnance de communications :

1. Ontario Superior court, COURT FILE NO : CRIM J(P) 300/14, 14 janvier 2016.

- La demande doit respecter les principes d'intrusion minimale et de demande d'information par étape et démontrer qu'elle a été conçue en conséquence.
- Elle doit démontrer en quoi l'information demandée sur les données de communication est pertinente à l'enquête.
- Elle doit expliquer en quoi les autres informations demandées, par exemple concernant les cartes de crédit, sont pertinentes.
- La demande doit permettre au fournisseur de service de comprendre ce qui est recherché de manière à mieux cibler la recherche et réduire la quantité de données produite.
- La demande devrait solliciter un rapport du fournisseur sur ce qui est recherché plutôt que la masse de données sous-jacentes. Par exemple, si la police cherche à identifier un abonné qui se serait trouvé dans le voisinage de plusieurs vols, le fournisseur ne devrait fournir que les informations concernant les abonné-e-s correspondant à cette caractéristique et ne pas laisser à la police le soin d'extraire l'information pertinente d'une masse de données sous-jacentes.
- Toute demande de données sous-jacentes doit être justifiée.

Les demandes d'ordonnance de communications sont légion. Dans le cadre du procès, Telus et Rogers ont révélé qu'ils en avaient reçu 2500 et 13 800 respectivement, en 2013 seulement. Mais jamais de l'ampleur de celle du PRP.

### Encryptage - Apple contre le FBI

Les documents rendus publics par Edward Snowden ont révélé que l'encryptage était un obstacle majeur à la surveillance de masse pour les agences de renseignements. Ces dernières n'ont cessé de vouloir affaiblir, contourner, et même carrément interdire l'encryptage pour certaines applications. Pourtant l'encryptage est une nécessité incontournable pour une majeure partie des communications sur Internet. Comment pourrait-on effectuer les millions de transactions commerciales et financières quotidiennes sur Internet sans un système efficace de protection de ces communications? De plus en plus d'individus, conscients de la surveillance de masse, adoptent également l'encryptage pour leurs communications personnelles.

Le débat autour de l'encryptage a pris une tournure très médiatique avec la confrontation entre Apple et le FBI sur le décryptage du téléphone du tueur de San Bernardino. Rappelons qu'Apple a conçu ses derniers téléphones de manière à ce que seulement la personne ayant le mot de passe puisse en déverrouiller l'accès. Le FBI voudrait forcer Apple à trouver une manière de contourner la protection, ce que les anglais appellent créer un « backdoor » (ou porte arrière). Ce qu'Apple refuse de faire. Évidemment, une fois créée, cette porte arrière permettrait aux forces de l'ordre de pénétrer n'importe quel autre téléphone Apple en leur possession. Apple souligne, avec raison, qu'une telle porte serait éventuellement également accessible à des personnes



Photo : #MyPrivacy

La coalition Protect our privacy mène une campagne pour protéger la vie privée. Sur la bannière de la CJFE (association de journalistes canadiens pour la liberté d'expression) projetée sur le Parlement du Canada, on peut lire le message suivant: « Justin, si tu veux lire nos textos, peut-on lire les tiens? »

et groupes ayant des intentions criminelles et que cela affaiblirait la sécurité de millions d'utilisateurs et d'utilisatrices. Plusieurs experts maintiennent que la NSA, et peut être le FBI, ont les moyens de débloquent le téléphone, même si ce n'est pas simple, et que la démarche du FBI vise surtout à établir un précédent légal.

Il y a eu de nombreux rebondissements judiciaires à cette affaire, et ceci sur plusieurs fronts. Début mars 2016, dans une cause semblable opposant Apple au FBI dans le cadre d'un crime commis à New York, la Cour fédérale a donné raison à Apple et a déclaré que la requête du FBI « saperait complètement les principes fondamentaux de la constitution ».

La bataille se déroule également sur le terrain politique. Deux sénateurs ont déposé un projet de loi qui forcerait les grandes compagnies à aider les enquêteurs et les enquêteuses du gouvernement à décrypter les données de leurs clients. Une coalition de ces compagnies incluant, entre autres, Apple, Facebook, Google, Microsoft et Twitter s'est formée en opposition au projet de loi. Ainsi, on assiste à une situation paradoxale où des compagnies qui exploitent les données personnelles de leurs clients à des fins commerciales, se voient obligées de protéger ces mêmes données des velléités de l'État. En effet, ils se trouvent à la fois dans la position d'abuser de la vie privée et de la protéger.

# Dossier : Réfugié-e-s

## Plus qu'un enjeu d'accueil - un enjeu de droits

### Présentation

Christian Nadeau, président  
Ligue des droits et libertés

*En 2015, un record de 40 millions de personnes déplacées  
par la guerre dans le monde.*

- Source: Le Devoir, mercredi 11 mai 2016

La guerre civile en Syrie a provoqué un exode massif de sa population vers les pays limitrophes et vers l'Europe. L'Union européenne se trouve confrontée à la plus grave crise migratoire jamais connue, la plus importante depuis 1945. En 2015, 1,8 million de réfugié-e-s en provenance de Syrie et d'Irak ont gagné le territoire de l'Europe. Si l'Allemagne a au départ voulu ouvrir ses frontières, plusieurs pays européens ont soit fermé leurs portes, soit accepté un nombre très limité de personnes réfugiées. L'Autriche, qui semblait vouloir suivre l'exemple allemand, a récemment érigé une clôture grillagée sur sa frontière avec la Slovénie et annoncé des quotas pour les demandes d'asile. Le 12 avril, l'Autriche a même menacé l'Italie de la construction d'un mur à sa frontière. Des pays comme la Hongrie ont cédé aux sirènes sécuritaires et sont allés jusqu'à barricader leurs frontières avec des barbelés. En avril dernier, la police macédonienne a tiré des gaz lacrymogènes contre des personnes migrantes qui, désireuses d'emprunter la route des Balkans, tentaient d'entrer désespérément en Macédoine depuis le camp d'Idomeni.

Si l'aide aux personnes réfugiées est rendue nécessaire en raison des guerres qui sévissent au Moyen-Orient et ailleurs dans le monde, nous ne dirons jamais assez qu'elle est la responsabilité des États, dont le Canada, qui portent aujourd'hui un masque humanitaire tout en profitant du marché des armes et en tirant les ficelles de la guerre pour mieux servir leurs intérêts respectifs. L'Union européenne a pu ainsi négocier en mars dernier en toute quiétude avec la Turquie un accord provisoire suivant lequel toute personne migrante arrivant en Grèce sera automatiquement refoulée vers la Turquie, laquelle en échange pourra renvoyer à son tour chaque Syrien-ne déjà en Turquie vers l'Europe, à la condition que ce nombre ne dépasse pas 72 000 personnes. Pourtant, comme chacun sait, la Turquie, qui cherche par cet accord à masquer les dérives autoritaires du gouvernement actuel, ne peut en aucun cas représenter un refuge sûr pour les personnes à la recherche d'un asile politique.

Au Canada, le gouvernement libéral a promis d'accueillir 25 000 personnes réfugiées, une cible qui a été atteinte en février dernier. Il s'agit d'un chiffre important. Mais en considérant les capacités d'accueil d'un pays riche comme le Canada, il est permis de croire que nous aurions pu faire beaucoup mieux. Reste à savoir pourquoi et comment. Pourquoi ? D'une part, parce que nous sommes nous aussi responsables des malheurs qui affligent le Moyen-Orient. D'autre part, par respect pour les droits humains, ces droits fondamentaux que tout le monde semble prendre pour acquis, mais dont les exigences se trouvent rarement satisfaites. Une fois bien compris ce que signifie exactement un respect fondamental des droits humains, il devient très difficile de justifier les choix publics qui prévalent à l'heure actuelle, au Canada comme ailleurs, et qui vont bien au-delà de la seule question du nombre de personnes réfugiées accueillies.

**Une politique d'accueil des personnes  
réfugiées n'est ni une question de charité  
- comme on l'entend trop souvent dans  
le discours public - ni un calcul d'intérêt,  
c'est une question de droits.**

Avec ce dossier, la Ligue des droits et libertés espère expliquer la complexité des enjeux associés aux droits des personnes réfugiées. Au-delà de la question du nombre de personnes accueillies, il faut nous interroger sur ce qui, au départ, favorise les crises politiques internationales. Il faut aussi remettre en question l'interception des personnes migrantes et repenser la question du statut des personnes réfugiées ainsi que leur intégration. La LDL souhaite ainsi documenter les nombreux obstacles qui se dressent sur le chemin de ces femmes et de ces hommes qui se trouvent forcés de fuir leur pays.



## Si l'aide aux personnes réfugiées est rendue nécessaire en raison des guerres qui sévissent au Moyen-Orient et ailleurs dans le monde, nous ne dirons jamais assez qu'elle est la responsabilité des États, dont le Canada, qui portent aujourd'hui un masque humanitaire tout en profitant du marché des armes et en tirant les ficelles de la guerre pour mieux servir leurs intérêts respectifs.

Depuis l'élection de Justin Trudeau, le Canada présente un nouveau visage sur la scène internationale. Loin du discours rétrograde, militariste et peu soucieux des droits humains qui était la marque du gouvernement précédent, le gouvernement actuel laisse partout entendre que les choses ont changé. Le Canada serait bel et bien de retour sur la scène internationale et il ne laisserait pas l'Europe se dépêtrer seule dans cette crise des personnes réfugiées. Assumer ses responsabilités devait se traduire par des gestes concrets, ce dont témoigne l'accueil de 25 000 Syriens et Syriennes. Reste à évaluer ce que signifie un tel chiffre en termes d'efforts réels du gouvernement pour venir en aide à des populations en détresse. Reste à voir aussi si le Canada se veut aussi ouvert et accueillant qu'il le prétend. Dans un tel dossier, comme dans de nombreux autres, la pratique est souvent diamétralement opposée aux beaux principes affichés.

Ce qu'il est possible de constater à la lecture de ce dossier est à quel point les personnes réfugiées font le plus souvent face à un arbitraire des institutions alors même que ces dernières devraient garantir une reconnaissance de leurs droits fondamentaux. Dans ce dossier, nous avons voulu proposer un état de la situation des personnes réfugiées au Canada. Deux enjeux fondamentaux traversent les problématiques exposées ici : le caractère discrétionnaire des mesures en place et la grande précarité des conditions et des droits

des personnes réfugiées. Si le portrait d'ensemble est peu reluisant, nous voudrions malgré tout fournir des pistes pour éclairer le débat public sur ce qui peut être fait de manière plausible pour améliorer grandement le sort des personnes réfugiées et le respect effectif de leurs droits et libertés.

Dans son article, Laura Madokoro offre un regard historique sur l'accueil des personnes réfugiées au Canada. Il faut l'admettre, loin du portrait quasi féérique que l'on voudrait parfois nous offrir, le Canada doit faire beaucoup avant de mériter la réputation d'un pays hospitalier. En dehors des épisodes importants, mais relativement rares – au moment de l'exode hongrois dans les années 1950, ou plus récemment, lors des guerres balkaniques dans les années 1990 et surtout, au cours de la crise des « boat people » au début des années 1970, le Canada a rarement représenté un véritable refuge lors des grandes crises humanitaires. Le plus souvent, les intérêts nationaux ont conditionné les principes humanitaires et non l'inverse.

## Il est tout à fait possible de passer du mythe à la réalité en modifiant nos politiques d'accueil de manière à pouvoir ouvrir nos portes dans les faits et non seulement dans les déclarations de principes. Il s'agit pour ce faire d'en revenir aux principes fondamentaux des droits humains.

Pour François Crépeau, il est tout à fait possible de passer du mythe à la réalité en modifiant nos politiques d'accueil de manière à pouvoir ouvrir nos portes dans les faits et non seulement dans les déclarations de principes. Il s'agit pour ce faire d'en revenir aux principes fondamentaux des droits humains. Une politique d'accueil des personnes réfugiées n'est ni une question de charité – comme on l'entend trop souvent dans le discours public - ni un calcul d'intérêt, comme on peut le constater avec le recul récent de l'Allemagne et les



Réfugié-e-s mexicains interpellé-es par la U.S. Border Patrol en 2011.



## Nous sommes très loin de la logique voulant qu'un droit soit un droit, quelle que soit la personne dont il est le droit.

négociations d'un accord avec la Turquie. À l'heure actuelle, les obstacles se multiplient pour les populations migrantes, comme on peut le voir au sujet des demandes de visa. Nous vivons, comme le rappelle Louis-Philippe Jannard, dans une période où les impératifs sécuritaires prennent le pas sur toute autre considération. Les lois elles-mêmes évoluent de manière à protéger d'abord l'État avant de rendre justice aux demandes d'asile, comme si celles-ci étaient d'emblée des menaces potentielles pour celui-là.

Idil Atak commente dans le détail les mesures d'interception en Europe et au Canada. Les efforts consentis à la traque des personnes réfugiées, les mesures condamnant ces dernières à l'illégalité, les nombreux marqueurs de discrimination conduisent les autorités ni plus ni moins à penser le problème sous l'angle de la criminalité, ce qui va exactement à l'encontre de ce qu'il est nécessaire de faire. De même, Robin Marchioni montre les problèmes structurels qui empêchent la réunification des familles. Il faut ajouter à cela toutes les difficultés inhérentes à la catégorie même de personne réfugiée. Que faire des personnes déplacées en raison des conséquences des changements climatiques ? Emnet Gebre explique les raisons pour lesquelles la crise climatique peut générer des tragédies analogues à la persécution vécue par exemple dans les pays soumis à une dictature. Pourtant, une interprétation trop stricte de la Convention de Genève de 1951 empêche la protection des personnes déplacées en raison des changements climatiques.

Si notre dossier se focalise sur la question des personnes réfugiées, ce qui compte au final c'est la manière dont des individus se trouvent mis au ban de l'humanité, comme s'ils n'en faisaient plus vraiment partie sous prétexte de leur statut. À ce sujet, May Chiu et Émilie Charette dénoncent les idéaux égalitaristes lorsque ceux-ci se présentent comme un luxe consenti aux seules privilégiées et non à toutes les femmes. Il en va de même au sujet des personnes, et des femmes en particulier, victimes de la traite, qui sont vues comme des criminelles alors qu'elles sont des victimes d'une exploitation inhumaine, comme en témoigne l'article de Marie-Andrée Fogg.

Au final, et il s'agit d'un élément central de l'article de Colin Grey, nous pouvons constater un respect inégal des droits humains selon le statut des personnes. Pourtant, la Charte canadienne des droits et libertés n'est pas un contrat social impliquant les seuls citoyens et citoyennes du Canada. Elle exprime une norme juridique s'appliquant au Canada, ce qui est bien différent. Nous sommes très loin de la logique voulant



Photo par guercio

qu'un droit soit un droit, quelle que soit la personne dont il est le droit. Dans le même esprit, Jenny Jeanes explique en quoi les conditions de détention des personnes migrantes et réfugiées portent atteinte à leurs droits humains. Au moment où les médias accordent un minimum d'attention à la crise humanitaire des personnes réfugiées, il serait important que les citoyennes et les citoyens du Canada aient un portrait juste du sort que leur pays réserve aux personnes sans-statut qui le plus souvent sont traitées comme si elles n'avaient pas le moindre droit.

Dominique Peschard révèle toute l'étendue des pouvoirs arbitraires de l'Agence des services frontaliers du Canada. Pascale Chanoux dévoile toute la complexité des parcours des personnes migrantes et combien l'organisation pratique de leur installation se trouve complexifiée par une foule de facteurs. Enfin, Myriam Richard décrit toutes les difficultés qui attendent les personnes réfugiées dans un contexte d'austérité et de précarisation des services publics. En somme, pour en revenir au portrait souriant du Canada comme terre d'hospitalité, nous sommes dans les faits très loin d'un tel idéal. Il ne s'agit en rien d'un manque de moyens. L'ensemble des textes de ce dossier conduisent vers la même conclusion : l'accueil des personnes réfugiées ne relève pas de l'utopie humanitaire, mais d'une volonté politique et citoyenne qui manque jusqu'ici, malgré les beaux discours.

Comment est-il possible qu'un pays aussi riche que le Canada ne soit pas à l'avant-garde des pratiques institutionnelles qui permettraient une grande fluidité et une réelle transparence des procédures ? Est-ce la faute de la seule classe politique ? Ou faut-il également expliquer une telle situation par l'ignorance par la population des faits réels entourant un débat aujourd'hui au cœur de l'actualité ? Si tel est le cas, nous espérons que ce dossier fera œuvre utile. Car l'action qui mène au changement doit toujours commencer par une connaissance adéquate de la vérité effective des choses.

## La réinstallation des réfugié-e-s au Canada

# L'histoire inégale des efforts humanitaires

**Laura Madokoro**, professeure adjointe

Département d'histoire et d'études classiques, Université McGill

**D**ans le débat qui occupe le Canada depuis quelques mois sur ses responsabilités envers les réfugié-e-s en provenance de la Syrie, les expert-e-s, les politicien-ne-s et le grand public se réfèrent tous à l'histoire du Canada comme « nation humanitaire » pour justifier l'accueil des réfugié-e-s. Les flux antérieurs de réfugié-e-s ont tous été cités pour démontrer la tradition d'accueil des réfugié-e-s au Canada, qu'il s'agisse des Hongrois-e-s dans les années cinquante, des populations en provenance du Cambodge, du Laos et du Vietnam à la fin des années soixante-dix ou des personnes issues du Kosovo dans les années quatre-vingt-dix.

### **Les signataires de la Convention de 1951 – au nombre desquels figure le Canada – ont donc l'obligation légale d'entendre les demandes de statut de réfugié-e et d'assurer la protection des personnes vulnérables.**

En dépit des efforts pour la promotion d'une identité nationale « humanitaire », le discours représentant le Canada comme « nation humanitaire » reste troublant. D'une part, il occulte les nombreuses instances dans lesquelles le Canada n'est pas intervenu en faveur de réfugié-e-s, notamment celles et ceux venant de l'extérieur de l'Europe. D'autre part, ce discours passe sous silence les débats houleux qui ont entouré et défini l'ensemble des décisions du Canada en ce qui a trait aux efforts d'accueil de réfugié-e-s.

Un examen détaillé des efforts canadiens en matière d'accueil réinstallation des réfugié-e-s au cours des soixante dernières années révèle des efforts très inégaux du Canada en leur faveur. Au lieu de célébrer une tradition humanitaire, il serait donc plus approprié d'inviter le Canada à faire mieux que par le passé.

La Seconde Guerre mondiale et ses lendemains immédiats ont provoqué le déplacement massif de millions de personnes de l'Europe et de l'Asie. Il y a eu des efforts pour aider les réfugié-e-s sous l'égide de la Société des Nations. C'est toutefois, à partir de 1945 qu'un effort international concerté aboutit à la mise en place de structures juridiques pour régler les mouvements de réfugié-e-s et leur accueil dans des pays d'asile potentiels. La pierre angulaire de ces premiers efforts internationaux concertés est la Convention de 1951 relative au statut des réfugié-e-s. Ce document phare de la période d'après-guerre définit le ou la réfugiée comme une personne qui :

« ... craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

L'article 33 de la Convention de 1951 enchâsse le principe du non-refoulement. Ce principe interdit aux pays signataires de refouler toute personne qui répond à la définition de réfugié-e, selon les termes de la Convention, vers un pays où elle serait exposée à un danger ou à un préjudice. Les signataires de la Convention de 1951 — au nombre desquels figure le Canada — ont donc l'obligation légale d'entendre les demandes de statut de réfugié-e et d'assurer la protection des personnes vulnérables.

Les politiques nationales de réinstallation ne sont pas liées avec les définitions de la Convention de 1951 ; elles sont laissées à la complète discrétion des États. Les pays n'ont donc aucune obligation légale d'accueillir des réfugié-e-s, quelles que soient les définitions. Il s'agit ainsi de politiques totalement volontaires qui permettent donc de mesurer réellement les traditions « humanitaires » d'un pays. La « réinstallation » fait référence à la décision d'un gouvernement d'accommoder ou assister, par le transport et l'hébergement, des gens qui



Photo par Jim Surkamp, flickr, CC BY-NC 2.0

C&O Canal - *A Tenuous Pawn*, auteur Timothy R. Snyder.

ont traversé des frontières internationales. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement canadien a créé plusieurs programmes en faveur des réfugié-e-s. Par exemple, entre 1947 et 1953, le Canada a accueilli près de 200 000 personnes déplacées en provenance d'Europe. Bon nombre de ces personnes représentaient une main-d'œuvre qualifiée alors très appréciée par le gouvernement canadien, même si elles ne répondaient pas toutes aux critères stricts d'admission alors en place. Leur entrée au pays a donc été facilitée par la décision du gouvernement fédéral d'interpréter ses critères d'admission d'une manière « humanitaire ». Par exemple, certains critères de sélection ont été assouplis et les demandeuses et demandeurs qui avaient de la famille au Canada ont eu préséance sur d'autres candidat-e-s.

Le début de la guerre froide a fait monter les enchères en ce qui touche à la réinstallation des réfugié-e-s. En plus d'encre représenter un avantage pour le marché du travail canadien, la dimension politique de l'accueil de réfugié-e-s provenant de pays touchés par les conflits de la guerre froide a commencé à prendre de l'importance pour les gouvernements canadiens. Pour ces deux raisons, les fonctionnaires et les politicien-ne-s canadien-ne-s, y compris l'influent Jack Pickersgill, tenaient en haute estime les professionnel-le-s et les étudiant-e-s très qualifiés qui fuyaient la répression soviétique de la révolution hongroise de 1956. Cette situation a amené le Canada à ouvrir ses portes à près de 37 000 réfugié-e-s en provenance de la

Hongrie. C'est une analyse similaire qui a motivé la réaction de Pierre Trudeau après la violente répression du Printemps de Prague en 1968. Par la suite, le Canada a accueilli près de 11 000 réfugié-e-s en provenance de la Tchécoslovaquie.

Comme le suggèrent ces trois exemples, « l'humanitarisme » du gouvernement fédéral a toujours conjugué des préoccupations pragmatiques d'ordre économique et quant à la capacité d'assimilation des migrant-e-s, avec des considérations quant à la situation des personnes, notamment dans le contexte des relations Est-Ouest durant la guerre froide. L'humanitarisme d'état était ainsi un *humanitarisme tempéré* dans lequel les intérêts de la nation passaient avant ceux des réfugié-e-s. Ce pragmatisme n'est pas surprenant, ni l'apanage du Canada, mais il mine toutefois la rhétorique qui célèbre le Canada comme nation humanitaire. Cette rhétorique devient encore plus troublante lorsqu'on constate la perception relativement positive du Canada à l'égard des réfugié-e-s provenant de l'Europe, en porte-à-faux avec l'expérience des réfugié-e-s venus d'autres parties du monde.

Des inégalités raciales manifestes ont existé dans les lois canadiennes d'immigration jusqu'en 1967, date à laquelle le système de points et les règles du parrainage familial ont finalement été universalisés. Les préjugés raciaux qui sous-tendaient la législation en matière d'immigration au Canada pendant cent ans se sont manifestés dans la manière craintive



du gouvernement canadien à historiquement approcher les situations des réfugié-e-s à travers le monde. Le sort des centaines de milliers de personnes qui ont quitté la Chine communiste durant la guerre froide, par exemple, a été largement ignoré par l'État canadien. Seulement une centaine de familles de réfugié-e-s en provenance de la Chine se sont réinstallées au Canada durant une courte période en 1962.

La réinstallation de quelque 60 000 réfugié-e-s en provenance du Vietnam, du Cambodge et du Laos, qui s'est amorcée à la fin des années soixante-dix, allait à l'encontre de la préférence historique du Canada pour des réfugié-e-s d'origine européenne. Il en est allé de même pour les réfugié-e-s provenant de l'Ouganda en 1972 et du Chili en 1973. Toutefois, l'afflux de réfugié-e-s indochinois fut un évènement unique, car il a reflété une préoccupation humanitaire sans précédent en raison de l'implication des citoyen-ne-s canadien-ne-s, des Églises ainsi que des gouvernements. La *Loi sur l'immigration* de 1978 a introduit le parrainage privé des réfugié-e-s. Des groupes de cinq personnes pouvaient dès lors se constituer pour organiser le parrainage d'un-e réfugié-e ou d'une famille de réfugié-e-s, en s'engageant à leur apporter un soutien financier et social durant leur première année au Canada. Cette disposition était le fruit des efforts intermittents entrepris au cours des décennies précédentes pour parrainer des réfugié-e-s par des regroupements tels que le Conseil canadien pour les réfugiés et des Églises affiliées. Avec la mise en place de cette infrastructure juridique, des groupes privés et des citoyen-ne-s canadien-ne-s ont pu dès lors s'impliquer activement dans le parrainage de réfugié-e-s. L'intérêt du public s'est avéré si immense que le gouvernement fédéral a finalement dû imposer une limite aux parrainages privés, car ils dépassaient sa volonté et sa capacité en matière de réinstallation.

**Ce pragmatisme n'est pas surprenant, ni l'apanage du Canada, mais il mine toutefois la rhétorique qui célèbre le Canada comme nation humanitaire. Cette rhétorique devient encore plus troublante lorsqu'on constate la perception relativement positive du Canada à l'égard des réfugié-e-s provenant de l'Europe, en porte-à-faux avec l'expérience des réfugié-e-s venus d'autres parties du monde.**

La réinstallation des réfugié-e-s indochinois-e-s a été célébrée à juste titre comme une immense réalisation humanitaire. De tous les mouvements de réfugié-e-s depuis l'après-guerre, c'est certainement celui qui mérite le plus cette



Ce macaron est une initiative citoyenne de Marie Brodeur Gélinas, illustré gracieusement par Elise Gravel. Il a fait tabac et a dû retourner en impression. Il y en a présentement plus de 2 000 en circulation. [www.elisegravel.com](http://www.elisegravel.com)

étiquette. Les efforts en faveur des réfugié-e-s indochinois-e-s ont été sans précédent en termes d'échelle, de profondeur, d'ampleur et du nombre de Canadien-ne-s impliqués pour fournir de l'assistance. Ces efforts étaient aussi sans précédent pour ce qui est de la volonté du gouvernement fédéral d'accueillir des personnes qui, il y a quelques décennies à peine, étaient indésirables aux yeux de la société et de la législation canadienne en matière d'immigration. Toutefois, jusqu'à l'arrivée des réfugié-e-s syrien-ne-s depuis quelques mois, le cas des Indochinois-e-s reste un exemple unique d'humanitarisme expansif pour le Canada. Avec l'arrivée de 25 000 réfugié-e-s et la promesse d'en accueillir davantage, le programme de réinstallation des réfugié-e-s syrien-ne-s (qui combine à nouveau des initiatives publiques et privées) pourrait faire progresser l'humanitarisme qui s'est manifesté dans les efforts déployés en faveur des réfugié-e-s indochinois-e-s dans les années soixante-dix. Le Canada pourrait peut-être alors réclamer son identité humanitaire, mais il reste encore beaucoup de travail à faire avant d'y arriver.

# Miser sur la mobilité au cours d'une génération

**François Crépeau**, directeur du Centre sur les droits de la personne et le pluralisme juridique de l'Université McGill et Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants



Montacruz Foto, Refugee action @ Brandenburg Tor

**L'Europe n'a pas besoin de renoncer à sa liberté de mouvement. C'est plutôt en mettant sur pied un régime de mobilité mieux réglementé qu'elle pourra mieux contrôler ses frontières.**

Lorsqu'il y a un impérieux besoin de migrer pour sauver sa famille ou soi-même de la violence ou de la misère, il est impossible d'empêcher ces mouvements migratoires sans violer systématiquement les droits de l'homme des migrant-e-s. La migration peut être détournée par des barrières et des navires de guerre, mais seulement pour un temps car elle se reforme ailleurs. Les tentatives européennes de mettre un terme à la migration irrégulière échoueront invariablement en raison des facteurs de répulsion et d'attraction qui existent, notamment les besoins de survie des migrant-e-s et les besoins du marché de l'emploi européen. Au cœur de leur réponse, les politicien-ne-s affirment souvent qu'il faut « combattre les passeurs » (par la création de la force maritime EUNAVFOR - Force navale européenne - ou l'appel aux navires de l'OTAN); cela est très souvent futile puisque la création du marché de la migration irrégulière découle directement des obstacles érigés contre la mobilité.

Comme c'est le cas pour de nombreux enjeux sociaux (prohibition de l'alcool dans les années trente ou la présente *war on drugs*), la prohibition fait partie du problème et non de la solution : prohiber crée immédiatement un marché clandestin où se développent violence et misère. Certaines

populations doivent se déplacer. En l'absence de solutions de mobilité sécuritaires, légales et abordables, ce sont les organisations criminelles opportunistes qui offrent ces services de mobilité. Pour les États, il serait plus efficace et moins coûteux de couper l'herbe sous le pied des passeurs en organisant le marché de la mobilité plutôt que de tenter vainement d'y résister.

Il est faux de traduire la souveraineté territoriale par le pouvoir de bloquer toute migration aux frontières. L'espèce humaine est migrante dans sa génétique et la plupart des frontières sont poreuses et l'ont toujours été. Nous faisons face à un paradoxe : au nom du contrôle des frontières, les États ont en fait perdu le contrôle de certaines d'entre elles en suscitant un marché clandestin. La souveraineté territoriale devrait plutôt se traduire par la capacité de *savoir* qui traverse la frontière. Pour cela, il faut inciter les migrant-e-s à venir voir la ou le garde-frontière plutôt que la ou le passeur.

Si les États offraient les services de mobilité dont les migrant-e-s ont besoin, par exemple par l'obtention facile de visas pour la plupart, les migrant-e-s viendraient en train ou en traversier. Personne ne mourrait et les États récupéreraient

## **Lorsqu'il y a un impérieux besoin de migrer pour sauver sa famille ou soi-même de la violence ou de la misère, il est impossible d'empêcher ces mouvements migratoires sans violer systématiquement les droits de l'homme des migrant-e-s.**

des passeurs le marché de la mobilité. Si les visas étaient cédés à un prix raisonnable (sans doute avec des exemptions pour les réfugié-e-s les plus démunis), les États pourraient récupérer de vastes sommes qui disparaissent dans les circuits criminels : à 200 € le visa, le million de migrant-e-s de 2015 aurait pu rapporter entre 100 et 200 millions € et aurait permis à bien des migrant-e-s d'épargner des sommes infiniment supérieures qui auraient pu utilement servir à faciliter leur intégration. De plus, au cours du processus d'obtention des visas, les agences de sécurité des pays de destination auraient le temps de faire les enquêtes de sécurité dont elles ont besoin sur les individus qui veulent traverser leurs frontières.

Pour une partie des réfugié-e-s, notamment les Syrien-ne-s et les Érythréen-ne-s, mais aussi pour la plupart des Afghan-e-s et beaucoup des Somalien-ne-s, l'Europe doit mettre en place un important programme de rétablissement et le planifier sur une période de plusieurs années. Les réfugié-e-s ne paieront plus de fortes sommes d'argent aux passeurs et ne risqueront pas la vie de leurs enfants s'ils savent qu'une solution de mobilité sécuritaire, légale et abordable sera disponible dans un futur prévisible. L'organisation de départs et d'arrivées régularisés aiderait aussi à combattre les stéréotypes associant les migrant-e-s au chaos que les médias rapportent quotidiennement sur les plages méditerranéennes. Cela inciterait également les politicien-ne-s européens centristes (de droite comme de gauche) à développer un discours pro-mobilité, pro-migration et pro-diversité, qui sache rassembler des majorités électorales.

La « crise migratoire » en Europe n'est pas une crise de capacités, mais bien une crise de leadership politique. L'accueil de trois millions de réfugié-e-s sur une période de six ans, distribués à travers les 28 pays de l'Union européenne en fonction de leur population, produirait un nombre annuel par pays parfaitement gérable: si on prend seulement la population comme clef de distribution, l'Allemagne serait responsable de 80 000 réfugié-e-s par année, le Royaume-Uni de 60 000, la Belgique de 10 000, la Suisse (qui fait partie de Schengen) de 7 000 seulement.

L'exemple canadien d'accueil de 25 000 réfugié-e-s syriens au cours des derniers mois et la promesse de l'accueil de 25 000 autres d'ici la fin de 2016 sont un modèle clair de

ce que l'Europe pourrait faire à son échelle. Ce genre de mesure proactive rassure la population de l'État d'accueil qui ne voit pas seulement des images de chaos sur les écrans et facilite le développement sur la scène politique d'un discours d'ouverture de d'intégration qui puisse répondre efficacement aux discours nationalistes populistes d'exclusion et de violence.

Pour les autres « migrant-e-s de survie » – celles et ceux qui doivent quitter leur pays pour nourrir leur famille –, l'Europe devrait développer une politique de mobilité étalée sur la durée d'une génération. L'ouverture progressive des frontières européennes aux personnes qui viennent chercher du travail permettrait de structurer une politique migratoire cohérente, constituée de nombreuses strates : régimes de facilitation et de libéralisation de visas, création de *smart visas* qui incluent des incitatifs au retour en cas d'absence d'emploi, interconnexion des zones de libre circulation des personnes (UE, Mercosur, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), en anglais ECOWAS...).

## **Il est faux de traduire la souveraineté territoriale par le pouvoir de bloquer toute migration aux frontières. [...] La souveraineté territoriale devrait plutôt se traduire par la capacité de savoir qui traverse la frontière. Pour cela, il faut inciter les migrant-e-s à venir voir la ou le garde-frontière plutôt que la ou le passeur.**

L'objectif est de créer un flux régulier et contrôlé d'allers-retours au travers des frontières : les migrant-e-s viendraient lorsqu'il y a des emplois pour elles et eux et quitteraient lorsqu'il n'y en a plus. Une des mesures d'accompagnement de cette politique migratoire commune devrait viser une réduction considérable des marchés du travail clandestins qui attirent la migration irrégulière, en effectuant des vérifications diligentes et en imposant des sanctions plus strictes pour les employeur-e-s qui ne respecteraient pas les droits des travailleuses et travailleurs.

Miser sur la mobilité et mettre en place un régime bien réglementé de migration constituerait une excellente opportunité économique à exploiter et assurerait la protection des droits de toutes et tous. Mener à bien ce projet sur plusieurs années, voire une génération, permettrait de préparer le terrain, de tester certaines méthodes, et de démontrer que la migration n'est pas un processus néfaste, mais bien au contraire une chance extraordinaire, tant matériellement que culturellement.



# Migrations sous l'angle sécuritaire

**Louis-Philippe Jannard**, étudiant au doctorat en droit  
Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal

Depuis la fin de la guerre froide, les migrations internationales sont de plus en plus abordées sous l'angle sécuritaire. Dans un contexte où la mondialisation érode la souveraineté des États, les frontières deviennent un symbole de pouvoir. Elles sont investies par les autorités qui y voient une façon de réaffirmer leur pertinence en s'appuyant sur leur mission traditionnelle, soit celle d'assurer la sécurité nationale. Ce discours fait l'amalgame entre les migrations et l'insécurité provoquée par des phénomènes tels que le terrorisme, le trafic de drogue ou le chômage. On pose également parfois l'immigration comme un péril identitaire. Diverses menaces convergent ainsi vers le migrant, figure impersonnelle apte à représenter tous ces « dangers »<sup>1</sup>.

L'évolution de la politique canadienne d'immigration s'inscrit dans cette tendance<sup>2</sup>. Les deux principales réformes du système d'immigration des quinze dernières années constituent deux jalons importants de ce processus de sécurisation des migrations. Par ailleurs, le changement de perspective dans les titres des lois qui ont institué ces réformes n'est pas anodin : on passe de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) de 2001 à la Loi visant à protéger le système d'immigration du Canada (LVPSIC) en 2012. Ces lois, comme d'autres avant elles, mettent en place des mesures justifiées par des discours politiques qui abordent les migrations — et les migrant-e-s — en tant qu'enjeu sécuritaire.

## Le discours sécuritaire comme justification

Le politologue Didier Bigo souligne que bien que les discours qui rapprochent insécurité et migrations aient été décortiqués et critiqués par de nombreux chercheurs et chercheuses, cette rhétorique demeure toujours présente dans les discours politiques<sup>3</sup>. En effet, pensons aux propos du possible candidat à la présidence américaine Donald

Trump au sujet des personnes musulmanes ou mexicaines<sup>4</sup>. En ce qui concerne les réfugié-e-s plus spécifiquement, les arguments avancés par le gouvernement pour justifier la réforme du système de protection des réfugié-e-s de 2012 relèvent d'une logique similaire. Une analyse de la LVPSIC et des treize documents d'informations qui l'accompagnaient révèle que ces documents construisent différents groupes de migrant-e-s comme présentant des menaces à « l'économie », à « l'intégrité du système d'immigration » et à la « sécurité nationale »<sup>5</sup>.



Campagne d'information et d'action de la LDL menée en 2004 contre les nombreuses atteintes aux droits au nom de la sécurité.

Les mesures qui découlent de cette logique sécuritaire se divisent en deux catégories<sup>6</sup>. Il y a d'une part les mesures *préventives* dont l'objectif est d'empêcher les migrant-e-s

1. Pour une analyse détaillée des impacts de la sécurisation des migrations au Canada (en anglais), voir François Crépeau et Delphine Nakache, « Controlling Irregular Migration in Canada-Reconciling Security Concerns with Human Rights Protection » (2006) 12:1 IRPP Choices 1, en ligne : <http://irpp.org/wp-content/uploads/assets/research/diversity-immigration-and-integration/new-research-article-4/vol12no1.pdf>.

2. Voir par exemple Philippe Bourbeau, « Processus et acteurs d'une vision sécuritaire des migrations : le cas du Canada » (2013) 29:4 R européenne migrations Intl 21.

3. L'auteur mentionne entre autres que « le refus de prise en compte des discours critiques [...] est de l'ordre du déni et [qu']il s'articule sur les peurs de perte de contrôle du monde politique, sur les normes et les intérêts de certaines bureaucraties, ainsi que sur les inquiétudes de certains citoyens qui se sentent mis à l'écart ». Didier Bigo, « Sécurité et immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude? » (1998) 31/32 Cultures et conflits 13, en ligne : <https://conflits.revues.org/539>.

4. Voir par exemple Gilles Paris, « Donald Trump veut stopper "l'immigration musulmane" aux États-Unis », *Le Monde*, 8 décembre 2015, en ligne : [http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2015/12/08/vive-condamnation-de-la-maison-blanche-apres-les-propos-de-trump-sur-les-musulmans\\_4826666\\_3222.html](http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2015/12/08/vive-condamnation-de-la-maison-blanche-apres-les-propos-de-trump-sur-les-musulmans_4826666_3222.html); Agence France-Presse, « Donald Trump persiste dans ses attaques contre les Mexicains », *La Presse*, 28 juin 2015, en ligne : <http://www.lapresse.ca/international/etats-unis/201506/28/01-4881520-donald-trump-persiste-dans-ses-attaques-contre-les-mexicains.php>.

5. Suzanne Huot et al, « Constructing undesirables: A critical discourse analysis of 'othering' within the Protecting Canada's Immigration System Act » (2015) 54:2 International Migration 131, aux pp 135 et suivantes.

6. Nous reprenons ici la classification utilisée par Crépeau et Nakache dans l'article précité, aux pp 12 et suivantes.

de parvenir dans les pays de destination. Ces mesures d'interceptions<sup>7</sup> fragilisent l'accès à la protection internationale et accentuent la vulnérabilité des migrant-e-s qui, ne pouvant voyager de façon régulière, doivent recourir à des passeurs et emprunter des routes plus dangereuses.

## **Ce discours fait l'amalgame entre les migrations et l'insécurité provoquée par des phénomènes tels que le terrorisme, le trafic de drogue ou le chômage. On pose également parfois l'immigration comme un péril identitaire. Diverses menaces convergent ainsi vers le migrant, figure impersonnelle apte à représenter tous ces « dangers ».**

D'autre part, les mesures dissuasives cherchent à décourager les migrant-e-s d'entreprendre le voyage vers le pays de destination en durcissant le traitement réservé aux personnes étrangères et en limitant leurs droits. Ces mesures sont variées et vont de la réduction des soins de santé offerts aux migrant-e-s à l'usage croissant de la détention en passant par des moyens plus spécifiques comme le certificat de sécurité, qui permet l'arrestation, la détention et la déportation d'une personne étrangère ou résidente permanente après qu'elle ait été déclarée interdite de territoire pour des raisons de sécurité<sup>8</sup>. Plusieurs dispositions de la LVPSIC entrent dans cette catégorie. Citons la mise en place du système des pays d'origine désignés qui, pour les demandeuses et demandeurs d'asile provenant de certains pays dits démocratiques et respectueux des droits de la personne, élimine le droit d'en appeler d'une décision de détermination du statut de réfugié-e défavorable.

Ce système prévoit aussi un délai d'accès plus long (trois ans au lieu d'un) à des recours complémentaires comme la demande de résidence permanente pour motifs humanitaires ou l'examen des risques avant renvoi. Ce régime impose également des délais plus courts pour l'étude des dossiers de ces demandeuses et demandeurs, qui ont donc peu de temps pour se préparer adéquatement à leur audience devant le tribunal. La LVPSIC met aussi en place des mesures qui restreignent les droits des « étrangers désignés » dont l'arrivée est considérée comme étant « irrégulière »<sup>9</sup>. Parmi ces restrictions, soulignons la détention obligatoire de tous

ces « étrangers désignés » âgés de 16 ans et plus. Pour les demandeuses et demandeurs d'asile de même que pour les réfugié-e-s, les atteintes aux droits causées par ces mesures dissuasives sont nombreuses et diverses : droit à l'asile et à la protection internationale, droit à la liberté, droit à la santé, pour n'en nommer que quelques-uns.

Enfin, s'il justifie tout un train de mesures attentatoires aux droits des réfugié-e-s, ce discours sécuritaire peut aussi avoir des effets délétères sur les attitudes à l'égard des migrant-e-s et légitimer certains actes ou propos xénophobes<sup>10</sup>.

## **La migration, plus qu'un enjeu sécuritaire**

Bien que les considérations sécuritaires occupent une place importante dans les discours sur les migrations, il existe d'autres façons de les concevoir et de les aborder, par exemple sous l'angle des droits fondamentaux ou des contributions que les migrant-e-s apportent à la société d'accueil, contributions qui vont bien au-delà des apports économiques. La mise en place de telles visions dépend cependant beaucoup de la volonté politique des gouvernements, tel que nous avons pu récemment le constater à la suite des élections fédérales d'octobre 2015 dans le dossier de la réinstallation de réfugié-e-s syrien-ne-s.

## **S'il justifie tout un train de mesures attentatoires aux droits des réfugié-e-s, ce discours sécuritaire peut aussi avoir des effets délétères sur les attitudes à l'égard des migrant-e-s et légitimer certains actes ou propos xénophobes.**

D'ici un hypothétique changement de cap dans la gestion des migrations internationales, les tribunaux demeurent, pour celles et ceux qui y ont accès, un moyen de faire respecter les droits des migrant-e-s. Néanmoins, si certaines batailles peuvent être remportées devant les cours de justice — par exemple, de récentes décisions de la Cour fédérale ont invalidé les coupes aux soins de santé et la restriction au droit d'appel pour les demandeuses et demandeurs d'asile provenant de pays d'origine désignés<sup>11</sup> - d'autres sont longues et ardues, comme dans le cas des certificats de sécurité.

7. Voir à ce sujet l'article d'Idil Atak à la p.17 de ce numéro.

8. Graham Hudson, « Wither international law? Security certificates, the supreme court, and the rights of non-citizens in Canada » (2009) 26:1 *Refuge: Canada's Journal on Refugees* 172, en ligne : <http://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/30619/28133>. Pour plus d'informations sur cette mesure, voir Ligue des droits et libertés, « Certificats de sécurité », en ligne : <http://liguedesdroits.ca/?categorie=certificats-de-securite>.

9. Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 20.1, en ligne : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/l-2.5/>.

10. Suzanne Huot et al, précité, à la p 141.

11. *Médecins canadiens pour les soins aux réfugiés c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 651, en ligne : <http://canlii.ca/t/g81sh>; *Y.Z. c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 892, en ligne : <http://canlii.ca/t/g104r>.

# Mesures d'interception en Europe et au Canada

## Le droit d'asile en péril

**Idil Atak**, professeure adjointe  
Département de Criminologie, Université Ryerson, Toronto

**« Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays. »**

Article 14(1), Déclaration universelle des droits de l'homme

**D**evant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays. Ce principe, affirmé dès 1948 dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (article 14(1)), est reconnu dans plusieurs instruments de protection des droits humains. Au Canada, celles et ceux qui fuient la persécution doivent bénéficier d'une procédure équitable reflétant les idéaux humanitaires du Canada (Loi sur l'Immigration et la Protection des Réfugiés, article 3(2)).

Il ne fait donc pas de doute que l'accès à l'asile est un droit fondamental. Or, actuellement, ce droit est considérablement limité par des mesures d'interception mises en œuvre tant en Europe qu'au Canada. Celles-ci prennent diverses formes allant de la militarisation des contrôles aux frontières au recours grandissant à la détention des personnes étrangères. Ces mesures ciblent en principe les migrant-e-s économiques irréguliers. Dans la pratique, cependant, elles sont également dirigées contre celles et ceux qui demandent asile. De nombreuses personnes fuyant la persécution se déplacent de manière irrégulière, soit parce qu'elles sont démunies de documents de voyage nécessaires, soit, en raison des mesures d'interception, qu'elles estiment avoir plus de chances d'accéder au statut de réfugié-e une fois arrivées à destination, fût-ce illégalement.

L'augmentation du nombre de celles et ceux qui demandent asile au cours des années 1990 a accompagné l'apparition de rhétoriques qui amalgament réfugié-e-s et migrant-e-s économiques. La crainte que des personnes étrangères utilisent le processus de protection des réfugié-e-s dans le but de contourner les voies légales de migration a donné lieu à des systèmes d'asile plus restrictifs. Elle a également justifié l'intensification des mesures d'interception contre tout-e migrant-e irrégulier, y compris celle ou celui qui demande asile.

La politique des visas est le moyen le plus répandu de contrôle à distance de migrant-e-s. En Europe, les Accords de Schengen<sup>1</sup> ont harmonisé les critères d'attribution des visas pour les personnes étrangères désirant entrer sur le territoire Schengen pour des séjours inférieurs à trois mois. Ces critères comprennent, entre autres, une liste commune de pays dont les ressortissant-e-s doivent se munir d'un visa. Juridiquement, l'objectif du système est de s'assurer que les personnes qui ne sont pas souhaitées par l'un des États Membres de l'UE ne soient pas autorisées à entrer sur le territoire. De plus, un modèle commun de visa est instauré et les critères de délivrance sont harmonisés. Une base de données informatisée appelée le Système d'information Schengen est établie. De nouveaux standards de sécurité, y compris des données biométriques, sont inclus dans les documents des ressortissant-e-s de pays tiers.

**La Cour européenne des droits de l'Homme [...] a affirmé qu'un État peut être tenu pour responsable des violations des droits humains, même si les mesures incriminées ont eu lieu en dehors de son territoire national, en haute mer.**

Actuellement, on requiert des ressortissant-e-s de 119 pays au monde de se munir d'un visa Schengen pour pouvoir visiter 26 États européens faisant partie de l'espace Schengen. Par ailleurs, les citoyen-ne-s de douze pays ont besoin aussi d'un visa de transit aéroportuaire afin de changer d'avion dans un aéroport d'un pays de l'espace Schengen. Ces douze pays sont ceux qui « produisent » le plus de réfugié-e-s au monde, comme l'Afghanistan, la République démocratique du Congo, l'Iraq et la Somalie. Le visa Schengen apparaît donc comme un outil de filtrage de migrant-e-s non-désirés – y compris celles et ceux sur

1. Ces accords signés en 1985 et 1990 ont établi un espace de libre circulation entre certains États européens qui ont décidé d'éliminer les contrôles d'immigration à leurs frontières communes.



## L'espace Schengen

Creative Commons : <http://www.hgsempai.fr>



-  Etats de l'UE appliquant l'accord Schengen (oct. 2013)
-  Etats de l'UE n'appliquant pas l'accord Schengen
-  Accord Schengen (oct. 2013)

le sol européen. Des développements similaires sont observés en Amérique du Nord. L'accord pour la création d'une frontière intelligente, conclu le 12 décembre 2001 entre le Canada et les États-Unis, harmonise les exigences en matière de visas. Le Canada soumet les ressortissant-e-s de 149 pays à l'obligation de se munir d'un visa.

En Europe, c'est sans doute Frontex, Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'UE, qui représente le dispositif d'interception par excellence. Frontex a été créé en 2004 afin de renforcer la capacité des États de contrôler leurs frontières. Chargé d'effectuer des évaluations appelées « analyses de risque » et d'informer les États de la situation des mouvements migratoires, Frontex aide également à la formation des gardes-frontières nationaux.

Au cours des dernières années, cette Agence a vu son mandat s'élargir, et les moyens mis à sa disposition augmenter considérablement. Son budget annuel, qui était environ de 2 millions en 2005, a atteint plus de 114 millions en 2015. Plusieurs milliers de personnes ont été interceptées dans le cadre des opérations aux frontières maritimes, terrestres et aériennes pendant lesquelles Frontex déploie une vaste gamme de nouvelles technologies, de drones et de systèmes de repérage par satellite pour détecter et intercepter les migrant-e-s irréguliers. À titre d'exemple, en 2013, sept opérations maritimes conjointes et sept « projets pilotes » ont été conduits, au cours desquels 53 758 migrant-e-s auraient été appréhendés. De même, en 2015, l'UE a répondu à l'intensification des mouvements migratoires liée au conflit syrien en renforçant les opérations maritimes menées par les États et Frontex en Méditerranée.

Ces efforts ont culminé en septembre 2015 avec la décision de lancer une opération navale contre les passeur-e-s en haute mer transportant des migrant-e-s en provenance de Libye et qui tentent de gagner l'Europe. La militarisation des frontières s'est concrétisée davantage lorsque l'UE a sollicité l'intervention de l'OTAN pour contenir les flux migratoires en mer Égée. De plus, en vertu de l'accord conclu en mars 2016 avec l'UE, la Turquie a convenu de prévenir les départs de migrant-e-s irréguliers se trouvant sur son sol vers l'Europe, en échange notamment d'une aide financière importante.

Tout comme en Europe, la prévention de l'entrée illégale est aussi une priorité stratégique du gouvernement fédéral canadien, surtout depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001. En 2010, le gouvernement fédéral a élaboré une stratégie pour lutter contre le passage de clandestin-e-s et la migration illégale. La même année, un conseiller spécial a été nommé par le premier ministre canadien. Celui-ci a pour mandat de travailler avec des partenaires internationaux, y compris des pays de source et de transit pour promouvoir la coopération.

**Le principe de non-refoulement, qui est la pierre d'assise du droit international des réfugié-e-s, est un autre droit fondamental remis en question lors des opérations d'interception, car les personnes appréhendées sont souvent retournées de force vers les pays de départ qu'elles avaient fui.**

Dans le Plan d'action *Par-delà la frontière : une vision commune de la sécurité du périmètre et de la compétitivité économique* de 2011, les gouvernements du Canada et des États-Unis se sont fixé les buts communs de « reconnaître les personnes inadmissibles et leur refuser l'accès au 'périmètre' ». Ces objectifs ont été réitérés dans la Stratégie antiterroriste du gouvernement canadien adoptée en 2012 qui vise entre autres à empêcher le passage de migrant-e-s irréguliers. Dans ce but, le Canada déploie quelque 63 officiers de liaison dans 49 « endroits stratégiques à travers le monde ». Ces officiers forment le personnel des compagnies de transport, les autorités locales chargées des contrôles migratoires pour identifier et empêcher les migrant-e-s irréguliers de monter à bord des bateaux ou des avions à destination du Canada et collaborent étroitement avec ces groupes. Ils auraient intercepté plus de 73 000 personnes entre 2001 et 2012.

Par ailleurs, au cours de 2011-2012, l'Agence des Services Frontaliers du Canada (ASFC) aurait refusé l'entrée à 54 000 personnes dans les ports d'entrée au Canada et en aurait intercepté plus de 4 000 à l'étranger. De plus, des Équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) réunissent les représentant-e-s de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), de l'ASFC, de l'*US Customs and Border Protection/Border Patrol*, de l'*US Immigration and Customs Enforcement* et de l'*US Coast*

*Guard*. Le mandat des EIPF consiste à améliorer l'intégrité de la frontière canado-américaine en identifiant les personnes et les organisations qui représentent une menace pour la sécurité nationale ou qui se livrent à d'autres activités criminelles, en enquêtant sur elles et en leur interdisant l'entrée au pays.

Ces préoccupations ont entraîné des contrôles frontaliers plus stricts et des politiques plus sévères, non seulement contre les passeur-e-s, mais surtout contre les personnes qui demandent asile. En effet, les autorités canadiennes estiment que la capacité des migrant-e-s irréguliers de rester au Canada est directement liée au processus de détermination du statut de réfugié-e. Ces perceptions ont justifié l'introduction en 2012 de sanctions d'une extrême sévérité contre les personnes qui demandent asile recourant aux services des passeur-e-s. Ce faisant, le gouvernement préfère ignorer que dans certains cas, les passeur-e-s constituent la seule voie permettant aux personnes fuyant la persécution d'accéder à l'asile, puisque celles-ci ne sont généralement pas en mesure d'obtenir ou de conserver des documents de voyage nécessaires pour quitter leur pays.

Les États ont également cherché à dissuader celles et ceux qui demandent asile et à limiter le nombre de personnes qui obtiennent asile en rendant plus restrictifs les critères d'octroi du statut de réfugié-e. La notion de « pays sûr » fait partie de ces restrictions. Elle habilite un État à déclarer « infondée » la demande des personnes originaires de « pays sûrs » ou qui y transitent et à les examiner dans le cadre de procédures dérogatoires, c'est-à-dire offrant moins de garanties de procès juste et équitable. Le concept de « pays d'origine sûr » permet le renvoi d'une personne qui demande asile vers son État d'origine. Celui de « pays tiers sûr » autorise le retour de cette personne vers un État tiers (souvent de transit) qui sera responsable de l'examen de sa demande. Comme ces pays de renvoi sont qualifiés de « sûrs », le renvoi ne comporterait pas de risque de refoulement et serait donc conforme aux obligations étatiques découlant du droit international des réfugié-e-s. La notion de « pays sûr » est appliquée par certains États membres de l'UE depuis les années 1980.

En Amérique du Nord, en vertu de l'*Entente sur les tiers pays sûrs* signée en décembre 2002, les États-Unis et le Canada se sont déclarés mutuellement des pays sûrs pour les réfugié-e-s et ont établi comme principe général que les personnes qui demandent asile arrivées à un point d'entrée d'une frontière terrestre, par transit, sur le territoire de l'autre partie devraient faire leur demande dans le premier de ces pays. L'objectif est de réduire le nombre des demandes présentées à la frontière. Le Canada a aussi créé une liste de « pays d'origine sûrs » en décembre 2012. Actuellement, plus de 40 pays sont désignés comme tels par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

Les mesures de contrôle migratoire semblent jusqu'à présent avoir peu d'effet dissuasif et peu de prise sur les trafiquant-e-s. Par contre, elles ont plusieurs effets négatifs. Premièrement, elles augmentent la vulnérabilité des migrant-e-s, y compris de celles et ceux qui demandent asile. Elles les obligent à prendre



Abordage simulé par la GRC d'un vaisseau de migrant.e.s au large de la Nouvelle-Écosse, 8 mai 2012.

Photo par : Pierre Gazzola, Frontiers Sentinel 12

des routes migratoires plus dangereuses et coûteuses. En 2015, plus de 4 000 migrant-e-s auraient perdu la vie aux frontières terrestres et maritimes de l'Union européenne. Ces personnes sont exposées à de graves risques d'abus et d'exploitation par des passeur-e-s.

En deuxième lieu, les mesures d'interception portent atteinte aux principes du droit international comme le droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien, et le droit de demander asile. Si l'on prend l'exemple des visas, les Mexicain-e-s et les Roumain-e-s doivent actuellement se munir d'un visa pour visiter le Canada. Or, certains ressortissant-e-s de ces pays ont un besoin de protection internationale, comme le montrent les taux d'acceptation des demandes d'asile (plus de 10 % pour les Mexicain-e-s; 40 % pour les Roms de Roumanie). Ces personnes ne peuvent accéder au droit d'asile en raison des exigences de visas.

Troisièmement, l'obtention du statut de réfugié-e représente un réel défi pour les personnes demandant asile qui, même lorsqu'elles font partie des mouvements migratoires mixtes, devraient être protégées par le régime international des droits des réfugié-e-s. L'article 31 de la *Convention de Genève relative au statut des réfugiés* prévoit la non-pénalisation pour l'entrée ou la présence illégale dans un pays, sous la réserve que celles et ceux qui demandent asile se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulière. Cependant, dans la pratique, le bénéfice de ce droit leur est souvent refusé lorsqu'ils sont soupçonnés d'être des migrant-e-s économiques.

Le quatrième effet négatif des mesures d'interception est que celles-ci ont souvent lieu dans des conditions entraînant l'impossibilité pour qui demande asile d'avoir accès à une protection internationale et aux recours effectifs. L'Agence Frontex a fait l'objet de critiques pour le manque de transparence

## La notion de « pays sûr » [...] instaure un traitement différencié de la demande d'asile suivant la provenance géographique des personnes demandeuses, ce qui contrevient à l'article 3 de la Convention de Genève qui enjoint aux États de ne faire aucune discrimination fondée sur la race, la religion ou le pays d'origine.

de ses activités et surtout l'absence d'un cadre de responsabilité en cas d'atteintes aux droits humains de migrant-e-s, y compris un mécanisme de plaintes efficace et accessible à tous les migrant-e-s.

Ces problèmes ont été confirmés par de nombreux jugements rendus par les tribunaux nationaux et régionaux. La Cour européenne des droits de l'Homme (Cour EDH), dans son jugement emblématique *Hirsi Jamaa et autres* du 23 février 2012, a affirmé qu'un État peut être tenu pour responsable des violations des droits humains, même si les mesures incriminées ont eu lieu en dehors de son territoire national, en haute mer<sup>2</sup>. L'affaire concernait des migrant-e-s irréguliers somaliens et érythréens qui avaient été interceptés en mer par les autorités italiennes, transférés dans des bateaux italiens et reconduits en Libye, conformément à un accord bilatéral de réadmission entre ces deux pays.

En cinquième lieu, le principe de non-refoulement, qui est la pierre d'assise du droit international des réfugié-e-s, est un autre droit fondamental remis en question lors des opérations d'interception, car les personnes appréhendées sont souvent retournées de force vers les pays de départ qu'elles avaient fui. L'article 33 de la *Convention de Genève* consacre cette prohibition absolue en droit international de retourner une personne vers un pays où elle sera exposée à un risque réel pour sa vie ou elle risquera la torture ou un traitement inhumain ou dégradant.

Sixièmement, pendant les interceptions et plus généralement au cours des contrôles migratoires, le droit à un recours effectif des migrant-e-s est restreint, sinon absent. Le recours effectif est essentiel tant pour l'accès à l'asile que pour contester, par exemple, la privation de liberté, le renvoi forcé ou d'autres atteintes aux libertés fondamentales. Il a pour corollaire le droit à l'information, à un avocat, à un interprète, à l'aide juridique et le droit à un recours suspensif de la décision de renvoi forcé. À cet égard, la mise en œuvre de la notion de « pays sûrs » s'avère particulièrement problématique en droit des réfugié-e-s. La Cour fédérale du Canada a récemment jugé inconstitutionnelle l'absence du droit d'appel des personnes demandant asile déboutées venant d'un pays d'origine sûr à la Section d'appel des réfugiés (SAR) de la Commission de l'immigration et du statut de

réfugié du Canada<sup>3</sup>. En Amérique du Nord, l'entente sur les tiers pays sûrs est critiquée, car elle expose la personne renvoyée par le Canada au danger d'être soumise à une détention prolongée aux États-Unis et d'être privée de garanties procédurales contre le refoulement.

L'exemple de certains pays européens montre que l'accélération de l'examen se fait au détriment de l'équité de la procédure : celles et ceux qui demandent asile ne disposent pas de suffisamment de temps pour réunir les preuves à l'appui de leur demande. Les intéressé-e-s éprouvent des difficultés à trouver un avocat ou un interprète, l'aide juridique est limitée. Or, ces droits revêtent une importance capitale pour un procès juste et équitable et pour protéger la personne contre le refoulement.

Un autre aspect problématique de la notion de « pays sûr » est qu'elle instaure un traitement différencié de la demande d'asile suivant la provenance géographique des personnes demandeuses. Cela contrevient à l'article 3 de la *Convention de Genève* qui enjoint aux États de ne faire aucune discrimination fondée sur la race, la religion ou le pays d'origine. Comme l'a récemment constaté la Cour fédérale du Canada dans les affaires *Médecins canadiens* (2014) et *Y.Z.* (2015), la mesure contribue à marginaliser celles et ceux qui demandent asile et qui proviennent de « pays sûrs ». La notion de « pays sûr » est également contraire au principe de l'examen individuel, au cas par cas, des demandes d'asile. Dans de nombreux pays qui semblent « sûrs », des problèmes de persécution peuvent exister pour des personnes appartenant à certains groupes sociaux.

Finalement, les mesures d'interception contribuent à la construction de « l'illégalité » des personnes qui demandent asile. Comme on le voit clairement dans le cas du Canada, ces mesures sont justifiées par un discours politique criminalisant celles et ceux qui demandent asile et les associant aux risques à la sécurité nationale. Il s'agit d'un processus qui délégitime les demandes de protection des personnes qui, souvent, ont une crainte légitime d'être persécutées dans leur pays d'origine.

Dans ce contexte, il est impératif pour les États de veiller à ce que ces principes soient effectivement respectés. Les critères relatifs aux interceptions doivent être clarifiés davantage afin de s'assurer que les migrant-e-s soient en mesure d'accéder à la protection et la justice.

2. CourEDH, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, req. No. 27765/09, 23 février 2012, par 81.

3. *Y.Z. c. Canada* (Citoyenneté et Immigration), 2015 CF 892.

# La réunification familiale : un enjeu essentiel\*

**Robin Marchioni**, stagiaire  
Ligue des droits et libertés



\* Cet article est principalement basé sur les informations publiées par le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR), qui mène une importante campagne pour la réunification familiale. <http://ccrweb.ca/fr/reunification-familiale>

Le système canadien de réunification familiale souffre d'importantes lacunes : retard dans le traitement des demandes, procédures beaucoup trop strictes... qui font que de nombreuses familles se retrouvent séparées pour une durée interminable. En raison de leur situation particulière, les réfugié-e-s se trouvent encore plus affectés par ces barrières.

## Les obstacles à la réunification familiale

La longueur du temps d'attente constitue un obstacle majeur à la réunification familiale. En effet, la durée de traitement des demandes de réunification pour les membres de la famille des personnes réfugiées est en moyenne de 31 mois. En Afrique, plus particulièrement au bureau des visas canadiens à Nairobi, la durée interminable des délais de traitement atteint son paroxysme : la moitié des cas prennent plus de 38 mois à être traités<sup>1</sup>.

Depuis janvier 2015, le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR) mène une campagne pour demander la mise en place d'un système d'entrée express pour réunir les familles. Leurs revendications visent à faire en sorte que les enfants puissent être réunis avec leur famille en six mois ou moins, à l'instar du programme Entrée express des immigrant-e-s économiques pour lequel l'objectif est un délai de moins de six mois<sup>2</sup>.

1. CCR, *Nairobi : longs délais* : <http://ccrweb.ca/fr/nairobi>.

2. *Entrée express pour réunir les familles* : <http://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/family-reunification-profiles-2015-fr.pdf>.

Un autre obstacle important à la réunification familiale est la règle des « membres de la famille exclus ». Cette règle a pour effet d'exclure une personne membre de la famille si elle n'a pas été signalée par la répondante ou le répondant au moment de son entrée sur le territoire canadien<sup>3</sup>. Elle ou il ne pourra donc jamais parrainer cette personne par la suite.

Le problème systémique entraîné par cette disposition se manifeste de deux manières. Pour des raisons très complexes et variées, certaines personnes réfugiées n'incluent pas leur enfant dans leur demande d'immigration. Par conséquent, il sera au pire impossible, au mieux extrêmement difficile de faire en sorte que cet enfant puisse rejoindre sa famille par la suite. Et ce, alors même que la situation de l'enfant et de la famille est particulièrement difficile.

Ce sont souvent des craintes qui poussent les personnes à ne pas dévoiler qu'elles ont des enfants au moment d'arriver au Canada. De plus, les personnes réfugiées ont souvent des difficultés à maîtriser tous les éléments de procédure concernant l'immigration et sont parfois victimes de mauvaises informations (voir le témoignage en encadré).

Dans d'autres cas, les personnes concernées ont informé les agent-e-s frontaliers de l'existence d'une personne à charge au moment de leur arrivée, sans pour autant l'indiquer dans leur demande d'immigration. La résidence permanente leur sera quand même accordée, mais toute demande de réunification familiale sera refusée sur la base de l'article 117(9)(d), au motif que la personne aurait dû, dès son arrivée au Canada, indiquer l'identité de ce membre de sa famille.

3. *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, art. 117(9)(d).





De nombreux témoignages font état du cas d'un enfant né après le moment d'introduction de la demande d'immigration. D'où l'importance de mettre en place des mesures pour réduire les délais de traitement des demandes d'immigration de la part des réfugié-e-s.

Globalement, la manière dont est mis en œuvre le système d'immigration ne tient pas suffisamment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant à être réuni avec sa famille, mais fait prévaloir aveuglément le respect à la lettre des procédures.

En outre, la législation envisage uniquement l'enfant comme l'enfant biologique ou adopté. Or, il est parfois extrêmement difficile pour les personnes réfugiées de se procurer des documents officiels, comme des certificats de naissance. Par conséquent, des tests d'ADN sont souvent nécessaires pour prouver le lien de parenté, ce qui allonge encore le temps d'attente et entraîne des dépenses importantes pour la personne réfugiée<sup>4</sup>. C'est sans parler des cas où les tests n'établissent pas de lien biologique entre le père et l'enfant, auquel cas la famille se retrouvera automatiquement séparée.

## Les enjeux en matière de droits humains

Les conséquences humaines de cette séparation pour les familles sont considérables. Ces personnes réfugiées subissent en quelque sorte une double victimisation : non seulement elles ont vécu la persécution et la violence, mais en plus elles se trouvent désormais séparées de leur famille. Les personnes touchées subissent cela avec un sentiment d'incompréhension, d'injustice et même parfois d'impuissance qui peut durer de longues années.

4. CCR, *Impact de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés sur les enfants* : <http://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/static-files/childrenfr.pdf>, p. 12 à 15.

Les obstacles à la réunification familiale vont aussi à l'encontre des droits de l'enfant. En effet, la Convention relative aux droits de l'enfant, dont le Canada est signataire, affirme que l'enfant ne doit pas être séparé de ses parents, l'exception étant le cas où la séparation est nécessaire dans l'intérêt de l'enfant<sup>5</sup>. Ce critère de l'intérêt de l'enfant est l'élément essentiel en matière de droits de l'enfant, et s'exprime par la notion d'« intérêt supérieur de l'enfant ». Selon la Convention relative aux droits des enfants, cette notion doit être la considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants<sup>6</sup>.

De plus, il existe pour les États une obligation de traiter les demandes de réunification familiale « dans un esprit positif, avec humanité et diligence<sup>7</sup> ». En 2003 déjà, le Comité des droits de l'enfant recommandait au Canada « de veiller à la rapidité des procédures en matière de regroupement familial<sup>8</sup> ». Ainsi, les situations de réunification familiale bénéficient d'une protection renforcée en droit international.

Le gouvernement canadien a un comportement non seulement contraire à ses engagements internationaux mais surtout lourd de conséquences pour la vie des enfants et des familles touchées. En tant que partie à la Convention relative aux droits de l'enfant, le Canada se doit de prendre toutes les mesures nécessaires pour respecter ses obligations.

## Qu'est-ce que le gouvernement pourrait faire?

Il y a eu récemment un changement de cap important dans la politique d'immigration : le gouvernement fédéral a placé comme priorités l'accueil des réfugié-e-s mais également la réunification familiale<sup>9</sup>. On peut d'ores et déjà se féliciter du fait que ces deux objectifs semblent aller de pair aux yeux du nouveau gouvernement. L'objectif annoncé pour cette année est d'accueillir au moins 80 000 personnes dans le cadre du programme de réunification familiale, soit 12 000 personnes de plus que l'objectif fixé en 2015. Pour éviter un allongement des délais de traitement des demandes, le gouvernement prévoit une augmentation budgétaire de 25 millions de dollars pour l'exercice 2016-2017, puis de 50 millions par an jusqu'en 2020.

Il convient de saluer ces mesures gouvernementales qui démontrent une volonté d'accélérer le traitement des demandes de réunification familiale. Toutefois, ces mesures, bien que concrètes, restent essentiellement budgétaires. En

5. *Convention relative aux droits de l'enfant*, adoption : 20 novembre 1989, entrée en vigueur : 2 septembre 1990, ratifiée par le Canada le 13 décembre 1991, art. 9(1).

6. *Convention relative aux droits de l'enfant*, art. 3(1).

7. *Convention relative aux droits de l'enfant*, art. 10(1).

8. Comité des droits de l'enfant, *Observations finales : Canada*, 27 octobre 2003, para 47(f). Le Comité confirme ici ses inquiétudes déjà émises dans son rapport de 1995 concernant le Canada.

9. CBC, *Liberals shift immigration focus to family reunification, refugee resettlement*, 8 mars 2016 : <http://www.cbc.ca/news/politics/liberals-immigration-levels-plan-2016-1.3479764>.

effet, il n'est aucunement fait mention du délai de six mois pour la réunification expresse des enfants, alors que cet objectif est revendiqué par les groupes de soutien aux réfugié-e-s. Il y a donc lieu de rester attentif et d'observer avec attention les résultats entraînés par cette nouvelle politique d'immigration.

En outre, d'autres progrès restent à faire pour lutter efficacement contre les obstacles systémiques qui persistent en matière de réunification familiale.

Concernant la catégorie des membres de la famille exclus, le gouvernement pourrait, à défaut d'annuler cette règle, faire preuve de beaucoup plus de compréhension dans le traitement des demandes pour motifs humanitaires. Notamment, l'intérêt supérieur de l'enfant devrait prévaloir dans l'évaluation de ces demandes.

Le gouvernement doit prévoir ou encourager une définition de la notion de famille qui soit la plus large possible. Cette attitude inclusive permettrait de prendre en compte les différentes acceptions de ce qu'est une famille au sein des différentes cultures. Par exemple, une déclaration émanant d'une autorité religieuse selon la loi islamique devrait être considérée comme prouvant un lien de parenté. Les autorités canadiennes continuent d'exclure systématiquement des documents émanant de certains pays, alors que les documents provenant des pays du Nord seront, eux, jugés fiables<sup>10</sup>.

**Quelle est la plus longue période que vous avez passé loin de vos proches? Des jours? Des semaines?**



**Les familles des réfugiés attendent des années pour se réunir.**

**Changeons nos priorités. Soyons fiers de protéger les réfugiés.**

**ccrweb.ca/fiers-de-protéger-refugiés**



Il reste donc du chemin à parcourir pour combler les énormes lacunes du système de réunification familiale, particulièrement en ce qui concerne les personnes réfugiées. Mais les annonces récentes du gouvernement constituent, on espère, un premier pas dans ce sens.

\*\*\*

**Les personnes réfugiées ont souvent des difficultés à maîtriser tous les éléments de procédure concernant l'immigration et sont parfois victimes de mauvaises informations. Voir témoignage dans l'encadré ci-dessous.**

### **Victimes de la discrimination, de l'oppression et de l'article 117(9)(d)**

*Extrait d'un témoignage publié par le Conseil canadien des réfugiés<sup>1</sup>*

En 2003, Shankari fuit au Canada, échappant ainsi à son mari violent. Elle a dû laisser derrière elle ses deux fils aux soins de sa mère. Au Canada, Shankari s'est vu reconnaître le statut de réfugié et son plus jeune fils a pu la rejoindre en 2006. Cinq ans après sa fuite par contre, son fils aîné, Akino, est toujours au Sri Lanka, séparé de sa mère et de son frère, à cause de l'article 117(9)(d).

Akino est le fils que Shankari a eu de son premier mari, un Chinois qui a quitté le Sri Lanka, abandonnant sa femme, avant la naissance d'Akino. Shankari et Akino se sont donc retrouvés dans une situation vulnérable : elle, une mère célibataire et lui, un enfant d'ethnicité mixte, soumis à la discrimination.

Quand elle est arrivée au Canada comme demandeur du statut de réfugié, Shankari n'a pas divulgué l'existence de son premier fils, Akino, à cause des peurs reliées à la situation d'abus qu'elle fuyait. Elle a été par la suite malencontreusement conseillée par quelqu'un de ne pas corriger l'omission au cours du processus de reconnaissance du statut de réfugié.

Après avoir appris qu'Akino est exclu de la réunification avec elle, Shankari s'est tournée avec une angoisse grandissante vers de nombreux individus et organismes afin de chercher de l'aide. Ce n'est qu'en 2007 qu'elle a été référée à une organisation qui l'aide à faire une demande pour considérations d'ordre humanitaire au nom de son fils Akino.

1. Conseil Canadien pour les Réfugiés, « Victimes de la discrimination, de l'oppression et de l'article 117(9)(d) », *Séparés à jamais : les membres de la famille exclus*, avril 2008. » <http://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/famexcluprofilsfr.pdf>

10. CCR, *supra* note 7, p. 15.

# Crise des réfugiés : la tragique réalité derrière l'accord cynique UE-Turquie

Campagne de la Fédération internationale des droits de l'homme

Le 18 avril 2015, un navire a chaviré au large des côtes libyennes avec à son bord environ 850 migrants. Seulement 28 d'entre eux ont survécu. Si ce naufrage est le plus meurtrier enregistré en Méditerranée par l'agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), il s'inscrit dans une longue série de drames similaires. Au lieu de prioriser le sauvetage des vies, accroître sa capacité de réinstallation et remédier aux causes profondes des violences qui poussent les populations à fuir leur pays d'origine, la seule réponse de l'Union européenne (UE) à la crise actuelle a été de renforcer la protection de sa frontière extérieure à tout prix et d'externaliser la gestion des migrations auprès de pays qui ne sont pas en mesure de fournir des garanties suffisantes en matière de respect des droits humains.

Le 18 mars, les dirigeants de l'Union européenne et la Turquie ont conclu un accord honteux prévoyant des procédures accélérées visant à renvoyer vers la Turquie tous les "nouveaux migrants irréguliers" arrivés sur les îles grecques après le 20 mars et dont la demande d'asile est considérée infondée ou irrecevable, ainsi qu'un troc de personnes migrantes particulièrement abject. Pour chaque Syrien renvoyé en Turquie, l'UE réinstallera sur son territoire un réfugié Syrien se trouvant en Turquie. Les expulsions ont commencé le 4 avril. Selon les dirigeants européens, seuls ceux qui n'ont pas demandé l'asile ou dont la demande a été rejetée seront expulsés.

Un an après, la FIDH expose la tragique réalité derrière l'accord cynique et dénonce, en utilisant le concept « ce qui se passe vraiment » (*what it really is*), la situation des migrants et demandeurs d'asile en Grèce, en Turquie et dans la mer Égée. Cette réalité contraste grandement avec le discours hypocrite et mensonger servi par l'Union européenne et ses États membres concernant la promotion et la protection des droits humains des personnes migrantes.

**LA MER ÉGÉE**

**fidh**

Ce que les touristes pensent que c'est

Ce que l'Union européenne pense que c'est

Ce que les réfugiés pensent que c'est

Ce que c'est vraiment

**#RefugeeCrisis**

## L'UNION EUROPÉENNE



Ce que la Turquie pense que c'est



Ce qu'elle-même pense que c'est

fidh



Ce que les réfugiés pensent que c'est



Ce que c'est vraiment

## TURQUIE



Ce que les touristes pensent que c'est



Ce que l' Union européenne pense que c'est

fidh



Ce que les réfugiés pensent que c'est



Ce que c'est vraiment

## GRÈCE



Ce que les touristes pensent que c'est



Ce que l' Union européenne pense que c'est

fidh



Ce que les réfugiés pensent que c'est



Ce que c'est vraiment

Pour découvrir ce qui passe vraiment en Turquie, en Mer Égée, en Grèce et dans l'Union européenne, visitez le site de la FIDH à <https://www.fidh.org/fr/themes/droits-des-migrants/crise-des-refugies-la-tragique-realite-derriere-l-accord-cynique-ue>



## Changements climatiques et personnes déplacées

# Que dit le droit international?

Emnet Gebre, doctorant  
Université Toulouse 1 Capitole

**« Aucun des États contractants n’expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. »**

Article 33(1) de la Convention de Genève, 28 juillet 1951

Les États contractants à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 se sont engagés à appliquer les dispositions de fond de la Convention à toute personne considérée comme un réfugié. L’une des dispositions les plus névralgiques du droit international des réfugié-e-s est le principe de non-refoulement formulé à l’article 33(1) de la Convention de Genève. Afin qu’une personne puisse bénéficier de cette disposition coutumière, il faut qu’elle soit une réfugiée au sens du paragraphe 2 de l’article 1A de la Convention de Genève de 1951. Or, au regard des différents éléments constitutifs de la notion de réfugié, la protection des personnes déplacées en raison des impacts des changements climatiques (PDCC) sous l’égide du droit international des réfugiés semble difficilement envisageable bien qu’une interprétation libérale de la définition, aussi chimérique soit-elle, puisse être projetée.

### L’interprétation restrictive de la convention de Genève : une inadéquation non équivoque

Le critère central de la notion de réfugié est la crainte d’être persécuté. En effet, bien que les PDCC puissent démontrer qu’ils ressentent une crainte raisonnable, il faut qu’elles prouvent que l’origine de leur crainte est uniquement la persécution. Seule la crainte raisonnable conséquence d’une persécution étant admise, toutes les autres causes de départ sont irrecevables. La Convention de Genève ne donne aucune définition du terme « persécution ». Il n’existe pas non plus un consensus sur la définition à donner à cette notion<sup>1</sup>. Bien que de manière indirecte, la Convention, dans ses articles 31 et 33, livre un indice sur ce qu’impliquerait une persécution.

1. P-O CHARLEBOIS et P. HALEY, « Reconnaissance du statut juridique de réfugié environnemental à titre de mesure d’adaptation aux changements climatiques : Édification d’une nouvelle responsabilité collective en vertu du droit international de l’environnement », 3ème colloque de l’HQEDS, p. 94.

En vertu de ces dispositions, elle supposerait que la « vie ou la liberté de la personne [soit] menacée »<sup>2</sup> pour les cinq motifs énumérés par l’article 1 de la Convention. Le HCR a également confirmé cette analyse; pour lui, la persécution renvoie généralement à une menace à la vie ou à la liberté ou à d’autres violations graves des droits de l’homme<sup>3</sup>. Il convient néanmoins de rappeler que les États possèdent un pouvoir d’appréciation discrétionnaire leur permettant d’interpréter cette notion de manière plus ou moins large en fonction des circonstances de chaque cas. La persécution est en principe reconnue lorsqu’il y a une atteinte directe et grave aux droits les plus fondamentaux. Or, au regard de ces critères, les atteintes à l’environnement comme les impacts des changements climatiques ne semblent pas atteindre le seuil d’intensité requis par la notion de persécution<sup>4</sup>.

### Seules les personnes victimes de persécution pour des raisons explicitement énumérées à l’article 1(2) peuvent être qualifiées de réfugiées au sens de la Convention de Genève.

2. Voir art. 31, *Convention de Genève relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951.

3. HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, Genève, septembre 1979, § 51.

4. J. MCADAM, « Climate change displacement and international law : Complementary protection standards », *Legal and protection policy research series*, mai 2011, p. 12.



Terres arides en Mauritanie

Photo: Pablo Tosco/Oxfam

De même, l'existence d'une protection nationale, fût-elle imparfaite, peut rendre les PDCC inéligibles au statut de réfugié. En effet, les personnes réfugiées ne peuvent espérer obtenir aucune protection adéquate de leur pays d'origine ou de résidence, car leur gouvernement est lui-même responsable par action ou par omission des persécutions dont elles sont victimes. Ainsi, ces dernières n'ont d'autre choix que de demander une protection internationale en se tournant vers la communauté internationale. Cela ne semble pas être le cas des personnes victimes d'aléas climatiques ou environnementaux qui, elles, peuvent en principe aspirer à une protection nationale.

Seules les personnes victimes de persécution pour des raisons explicitement énumérées à l'article 1(2) peuvent être qualifiées de réfugiées au sens de la Convention de Genève. S'agissant des impacts des changements climatiques, ils frappent de manière indiscriminée, certaines personnes en sont plus affectées que d'autres non à cause de leur race, de leur religion ou de leur nationalité, mais plutôt en raison de leur positionnement géographique ou de leur niveau de développement. De ce fait, si l'on se borne à une interprétation restrictive et littérale du texte, les déplacé-e-s fuyant leur lieu d'habitation suite aux aléas climatiques ne semblent pas pouvoir bénéficier du statut de réfugié étant donné que même si ces personnes venaient à démontrer l'existence de persécution, les motifs pour lesquels elles pouvaient subir ce traitement ne sont pas cités dans l'article 1(2). À ce titre, il est possible de faire un parallèle entre les victimes de dégradations environnementales causées par les changements climatiques et celles causées par une catastrophe industrielle : en France, le Conseil d'État a refusé de reconnaître le statut de réfugié aux victimes de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl au motif qu'elles ne forment pas un groupe social au sens de la Convention de Genève<sup>5</sup>. D'aucuns estiment toutefois qu'une

5. Conseil d'État, affaire n°185837 du 15 mars 2000.

interprétation libérale est susceptible d'être projetée afin d'inclure cette nouvelle catégorie dans le champ d'application de la Convention de Genève.

### L'interprétation libérale de la convention de Genève : vers une potentielle adéquation ?

L'une des pistes à exploiter pour éventuellement inclure ces personnes déplacées de façon forcée dans le champ d'application de la Convention de Genève est de montrer qu'elles subissent — à cause de leur appartenance à « un groupe social » donné — de graves violations pouvant constituer une persécution. En effet, l'appartenance à un certain « groupe social » semble être un motif de persécution « fourre-tout » pouvant être exploité au profit des PDCC. Pour le HCR, cette notion renvoie à « des personnes appartenant à un groupe ayant la même origine et le même mode de vie ou le même statut social »<sup>6</sup>. Certains prétendent ainsi que les PDCC appartiennent à « un groupe social composé de personnes dépourvues de pouvoir politique afin de protéger leur propre environnement »<sup>7</sup>.

Bien que cette expression soit difficile à interpréter du fait notamment de sa formulation floue, elle a permis dans le passé de faire une interprétation extensive des motifs de persécution, afin d'intégrer des catégories de personnes dont la protection n'était pas initialement prévue par le texte. Cela a été le cas des homosexuel-le-s, des transsexuel-le-s et des femmes victimes de mariage forcé<sup>8</sup>. S'agissant des impacts des changements climatiques, il est vrai que certaines populations sont plus affectées que d'autres. C'est notamment le cas des populations autochtones qui possèdent un mode de vie

6. HCR, *Guide des procédures et critères*, préface, § 77.

7. J. B. COOPER, « Environmental refugees : meeting the requirements of the refugee definition », *N.Y.U. Environmental law journal*, vol. 6, 1997-1998, p. 522.

8. C. COURNIL, « Les réfugiés écologiques : quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s) ? », *RDP*, n°4 2006, p. 1042.

**Lorsque certaines personnes ou communautés, victimes de discrimination, sont condamnées à vivre dans une région fortement exposée aux aléas climatiques – par exemple des inondations récurrentes – sans que leur gouvernement adopte des mesures de prévention et d’adaptation effectives, il existe des chances que ces personnes puissent être reconnues comme étant des victimes de persécutions.**

intimement lié à leur milieu naturel, mais disposent de peu de moyens pour faire face aux catastrophes tant naturelles qu’anthropiques. À cet égard, ces dernières, victimes des changements climatiques, peuvent être envisagées comme formant « un certain groupe social ».

Rappelons que l’existence d’une éventuelle protection étatique pour les PDCC a été un des arguments avancés pour exclure ces dernières du champ d’application de la Convention. Toutefois, à l’aune des catastrophes comme Katrina, l’existence effective de la protection nationale peut être questionnée, car même des États puissants n’apportent pas toujours une assistance effective aux victimes. Faute de moyens ou de réaction de la part de leurs autorités gouvernementales, il est indéniable qu’au même titre des réfugié-e-s au sens de la Convention de Genève, les PDCC ont besoin d’une protection internationale. L’existence d’une protection nationale hypothétique ne peut donc pas être considérée comme une raison valable pour refuser le statut de réfugié aux PDCC.

Lorsque certaines personnes ou communautés, victimes de discrimination, sont condamnées à vivre dans une région fortement exposée aux aléas climatiques – par exemple des inondations récurrentes – sans que leur gouvernement adopte des mesures de prévention et d’adaptation effectives, il existe des chances que ces personnes puissent être reconnues comme étant des victimes de persécutions. Néanmoins, même cette analyse est loin d’être infaillible si l’on considère que seules les actions délibérées des autorités nationales et non simplement leurs omissions peuvent potentiellement constituer une persécution<sup>9</sup>.

Afin de bénéficier du statut de réfugié, la preuve d’une persécution reste l’étape la plus décisive, car l’élément le plus difficile à démontrer. D’aucuns peuvent estimer que l’absence

d’une définition figée de la notion de persécution peut laisser place à une interprétation évolutive de la notion au profit des personnes qui fuient leur pays d’origine à cause des impacts des changements climatiques. S’agissant des changements climatiques et de leurs conséquences au niveau international, une grande majorité de scientifiques s’accordent pour considérer que le réchauffement climatique est de nature anthropique, le phénomène étant essentiellement imputable aux émissions de gaz à effet de serre. Historiquement, ce sont les pays industrialisés qui en sont les principaux émetteurs et, par extension, on peut considérer qu’ils sont responsables des impacts écologiques dommageables que subissent les pays du Sud. Il semble pourtant que ce sont ces derniers qui doivent payer le prix du développement des pays du Nord.

Les conséquences du réchauffement climatique constituent de véritables menaces pour les populations directement exposées. Aussi préoccupante que soit la situation, il ne semble pas que des efforts suffisants soient fournis par les pollueurs. De ce fait, certain-e-s auteur-e-s n’hésitent pas à parler de « persécuteurs environnementaux »<sup>10</sup> pour les désigner. Pourrait-on pour autant parler de « persécution climatique » ? L’acceptation juridique de ce concept est loin de faire l’unanimité, d’autant plus qu’il repose sur des bases juridiques peu solides.

Cette interprétation libérale et extensive des critères de la Convention de Genève en faveur des PDCC est dénuée de réalisme, car les États responsables du réchauffement climatique sont également ceux qui peuvent potentiellement accueillir les victimes. Or, il est peu probable qu’ils se reconnaissent responsables et les prennent en charge en leur accordant le statut de réfugié. En outre, il est particulièrement difficile de défendre que les principaux émetteurs de GES polluent dans l’intention délibérée de persécuter, du moins de nuire aux populations de certaines îles du Pacifique fortement menacées par les impacts des changements climatiques. Compte tenu des éléments constitutifs de la qualité de réfugié au sens de la Convention de Genève et de son protocole, les PDCC possèdent peu de chances d’être reconnues comme des réfugiées.

9. V. KOLMANNSSKOG, *Future floods of refugees, a comment on climate change/ conflict and forced migration*, Norwegian Refugee Council, avril 2008, p. 27.

10. F. QUILLERE-MAJZOUB, « Le droit international des réfugiés et les changements climatiques : vers une acceptation de l’ecoprofugus? », *Revue de droit international et de droit comparé*, vol. 86, n°4, 2009, p. 625.

# Femmes sans papiers, femmes sans droits

**May Chiu, avocate**  
Cabinet Ouellet Nadon et associées

**Émilie Charrette, avocate**  
Cabinet Ouellet Nadon et associées



Collectif des femmes sans statuts de Montréal / Ion Etxebarria

Les personnes sans statut travaillent de façon non déclarée, entre autre parce qu'elles vivent souvent dans la peur. Par conséquent, il est difficile d'en connaître le nombre exact au Canada. Néanmoins, les intervenant-e-s, les chercheuses et les chercheurs dans le domaine estiment qu'il y aurait entre 20 000 et 200 000 personnes vivant sans statut légal au Canada. Contrairement aux personnes qui ne sont pas citoyennes canadiennes et qui bénéficient néanmoins d'une certaine reconnaissance grâce aux droits circonstanciés en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés, les personnes sans statut ne bénéficient d'aucun droit économique ou social, pourtant accordés aux détenteurs et détentrices de permis temporaires ainsi qu'aux résident-e-s permanent-e-s.

Les femmes et les hommes sans statut qui gagnent leur vie au Québec sont, en pratique, privés de la protection qu'offrent les normes minimales en matière de travail. En effet, même si la Loi sur les normes du travail n'exclut pas explicitement les personnes sans statut, leur situation extrêmement précaire rend presque impossible l'exercice de recours de nature juridique visant à faire respecter leurs droits. Du coup, des employeurs en profitent, par exemple en allouant moins que le salaire minimum, en ne rémunérant pas les heures supplémentaires ou en refusant d'accorder les congés prévus par la loi. Les travailleuses et les travailleurs sans statut ne bénéficient d'aucune protection en cas d'accident de travail, de lésion professionnelle ou de maladie liée à l'emploi. De plus, les femmes enceintes appartenant à ce groupe ne peuvent obtenir de congés préventifs ni accéder à des tâches accommodant leur situation prénatale. Ultimement, ces travailleuses et travailleurs ne peuvent exercer leur droit de s'organiser en syndicat, ce qui limite grandement leur pouvoir de revendiquer.

Les femmes enceintes sans statut n'ont pas droit aux soins prénataux ni aux soins médicaux pendant l'accouchement. Aussi, une fois leur bambin né, même si celui-ci devient de facto citoyen canadien, le fait que leur mère soit sans statut le pénalise et le distingue des autres enfants né-e-s au Canada. Par exemple, les enfants de parents sans statut, né-e-s au Canada ou non, se verront refuser l'accès au régime public d'assurance maladie du Québec. Également, ces enfants ne seront pas admissibles à divers services publics, dont les camps de jour municipaux, et certaines écoles pourraient refuser de les inscrire. Les enfants qui, de façon discrétionnaire, seraient admis-e-s à l'école, se verraient alors confronté-e-s à une autre problématique : l'absence quasi certaine de moyens financiers les empêchant d'avoir accès à des matériaux scolaires adéquats et/ou de participer aux activités scolaires. De plus, advenant le cas où l'autorité parentale de l'enfant n'aurait pas les moyens de payer les frais associés à la supervision de l'heure du dîner par un service de garde, ce parent devrait y parer en se rendant à l'école tous les jours, le plus souvent à pieds.

Si la situation des personnes sans statut les rend déjà vulnérables à toutes sortes d'abus, la situation particulière des femmes appartenant à ce groupe les place certainement au bas de l'échelle. Par exemple, si une femme sans statut devait chercher à exercer ses droits en entamant des procédures de nature judiciaire afin d'obtenir un divorce, une séparation, la garde d'enfant(s) ou une pension alimentaire, elle s'exposerait à une arrestation potentielle, voire une déportation, avec ou sans ses enfants, simplement en se présentant dans un organisme gouvernemental ou à la Cour. Les femmes sans statut qui sont victimes de violence, de harcèlement, sexuel ou non, et de toute autre forme d'abus, n'ont, dans les faits, aucun recours.





Collectif des femmes sans statuts de Montréal / Ion Etxebarria

Ironiquement, alors que ce sont elles qui ont le plus grand besoin de services de nature économique et sociale, ce sont les femmes qui vivent dans les situations financières les plus précaires au pays. On nie leurs droits fondamentaux, tels le droit à l'éducation, à un logement décent et abordable, à des services de santé et à des services sociaux publics, etc. Pourrait-il en être autrement? Le fait que les personnes sans statut soient privées du droit de vote n'est-il pas une quasi assurance que jamais les élu-e-s n'auront un réel intérêt à répondre à leurs besoins?

Certes, quelques solutions ad hoc innovatrices ont été mises sur pied par des organismes, des institutions ou des municipalités, et grâce à des campagnes de sensibilisation et de mobilisation menées par des groupes de soutien, telle que Solidarité sans frontières. Aussi, par le passé, le gouvernement fédéral a mis en œuvre des programmes d'amnistie ciblant certains groupes de personnes sans statut. De plus, à l'heure actuelle, la Ville de Toronto a adopté une politique de Cité sanctuaire, en vertu de laquelle tous les services municipaux sont accessibles aux habitants de la ville et ce, peu importe leur statut. Pour finir, plusieurs centres d'hébergement pour femmes acceptent d'abriter celles-ci afin de les protéger contre la déportation, et plusieurs écoles prennent sur elles d'inscrire les enfants sans statut.

**W**ilma est monoparentale et ne trouve pas d'emploi dans son pays d'origine, la Grenade. Afin d'arriver à subvenir aux besoins de son fils de cinq ans, elle prend la décision de venir au Canada et de laisser son enfant derrière elle, aux soins de sa mère. Une fois arrivée à Montréal, elle est embauchée comme préposée dans une résidence privée pour personnes âgées. Comme c'est le cas de plusieurs autres préposées qui sont, comme elle, « sans-papiers », son employeur fait défaut de lui payer ses heures supplémentaires. Wilma travaille à raison de douze heures par jour, six jours par semaine, pour un salaire de cinq dollars l'heure.

**S**andra arrive au Canada enceinte, avec un visa de visiteur car c'était le seul moyen de venir rejoindre son mari. Ce dernier est engagé dans un processus pour la parrainer. Suite à son arrivée, son époux lui interdit de sortir seule, de voir des ami-e-s et de posséder de l'argent de poche. Il passe ses journées entières au travail et revient à la maison souvent à une heure tardive et en état d'ébriété. Il hurle au moindre prétexte et la frappe à quelques reprises. Sandra ne peut plus supporter ces comportements violents et abusifs. Elle s'enfuit de la résidence familiale. Par conséquent, son mari annule la demande de parrainage. Sandra, enceinte de 28 semaines, n'a alors aucune ressource financière et n'a pas accès à des soins prénataux.

**G**ladys est arrivée au Québec il y a cinq ans avec un enfant de six ans et un visa de visiteur. Elle travaille sur appel : elle fait des ménages privés et, à l'occasion, des compagnies de nettoyage l'embauchent. Depuis son arrivée, elle a eu un autre enfant, né ici, qui a maintenant trois ans. Puisqu'elle vit au Canada sans statut légal, les enfants de Gladys ne reçoivent pas de prestations gouvernementales pour enfants. Son fils aîné, qui a maintenant onze ans, a besoin d'un suivi médical régulier puisqu'il souffre d'asthme. Gladys est informée par des fonctionnaires gouvernementaux que ses enfants, nés ici ou non, ne peuvent être couverts par le régime public d'assurance maladie du Québec.

Toutefois, ces efforts sont loin d'être suffisants. Certes, le Canada ainsi que les divers paliers de gouvernement se sont engagés, bien que trop souvent théoriquement, à la défense des droits des femmes, mais il est grand temps que ceux-ci s'engagent concrètement et cheminent vers une reconnaissance, compréhensive et pratique, des droits de TOUTES les femmes, peu importe leur statut.

# Manque de protection pour les victimes de traite

**Marie-Andrée Fogg**, avocate

Aide juridique de Montréal, bureau immigration

Qu'ont en commun la femme autochtone forcée de se prostituer, la jeune fille sous l'emprise d'un proxénète, la femme sans statut travaillant illégalement dans un salon de massage, l'aide domestique s'exténuant pour une bouchée de pain, sans journées de vacances et dont les heures supplémentaires ne seront pas payées, ou encore certains travailleurs et travailleuses agricoles devant payer des frais de recrutement et œuvrant dans des conditions exécrales? Tous sont victimes de traite de personnes, qui se définit par le fait de recruter, transporter, transférer, héberger ou accueillir une personne en ayant recours à la force, à la contrainte, à la tromperie ou à d'autres moyens en vue de l'exploiter que ce soit sexuellement ou par le travail forcé (travail domestique, restauration, usine, agriculture, etc). La traite de personnes est l'esclavage des temps modernes.

On différencie la traite selon qu'elle est interne ou externe. On la dit interne lorsque la victime, peu importe son statut, est exploitée à l'intérieur du pays, et externe lorsque la victime, peu importe son statut, passe une frontière internationale au moment de son exploitation.

On ne doit toutefois pas confondre traite et trafic de personnes, également appelé passage de clandestins. Le trafic consiste à faire passer illégalement une frontière internationale à une personne consentante. En principe, le lien se termine lorsque la personne arrive à destination.

Toutefois, il peut arriver que cette personne devienne ensuite victime de son passeur. Par exemple, après avoir payé un passeur, la personne pourrait se trouver contrainte à travailler pour lui au risque, en cas de refus, qu'il s'en prenne à sa famille restée au pays ou qu'il la dénonce à l'immigration.

Le Centre national de coordination contre la traite de personnes de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a lancé le projet SAFEKEEPING afin d'évaluer la traite interne de personnes à des fins d'exploitation sexuelle<sup>1</sup>. Il ressort de ce rapport que les personnes les plus à risques d'être victimes de traite sont les travailleurs migrants, les nouveaux immigrants, les jeunes, les filles et femmes autochtones ainsi que les personnes défavorisées sur le plan social et économique.



Tania Liu, No One is Illegal!

« Tous pour un et un pour tous! »

« Non à l'esclavage moderne! »

Pancartes lors de la manifestation de la fête des travailleurs, 2 mai 2009.

La traite concerne autant les hommes que les femmes mais les femmes et jeunes filles sont les plus touchées. Selon une étude effectuée par les Nations Unies en 2009, 66% de toutes les victimes de traite de personnes sont des femmes et 13% des filles<sup>2</sup>.

La traite est très lucrative. Les Nations Unies estiment que les trafiquants feraient plus de 32 milliards de dollars américains par années. La victime peut en effet rapporter de 500 \$ à 1000 \$ par jour à son trafiquant<sup>3</sup>, alors qu'elle ne reçoit rien en contrepartie.

La majorité des trafiquants sont des citoyens canadiens masculins âgés de 19 à 32 ans, de différentes races et origines ethniques<sup>4</sup>. Les femmes sont de plus en plus présentes comme trafiquantes et travaillent en général avec un homme, souvent leur conjoint<sup>5</sup>.

1. « La traite interne de personne à des fins d'exploitation sexuelle au Canada », GRC, Octobre 2013.

2. « Rapport mondial sur la traite de personnes », Février 2009, Office des Nations unies contre la drogue et l'alcool.

3. *Supra* note 1.

4. *Supra* note 1.

5. *Supra* note 1.



Global Panorama, Human Trafficking, Image Courtesy: sammisreachers

Le trafiquant peut aussi bien être un individu travaillant seul qu'une personne impliquée dans un groupe transnational du crime organisé. Le Canada serait, selon la GRC, un pays de destination et de transit pour le passage de clandestins<sup>6</sup>. Toutefois, il est difficile d'y évaluer précisément l'ampleur du phénomène considérant sa clandestinité, la crainte de représailles de la part du trafiquant ressentie par la victime si elle témoigne, la peur d'être expulsée du Canada pour celle au statut précaire et parfois la difficulté d'être reconnue en tant que victime de traite.

## Devant l'ampleur de ce phénomène mondial que fait le Canada?

Faisant suite à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, dite Convention de Palerme, ratifiée le 13 mai 2002<sup>7</sup>, le Canada a décidé de s'impliquer dans la lutte contre la traite de personnes. À preuve, l'article 118 insérée dans la Loi sur l'immigration et la Protection des réfugiés afin de pouvoir agir contre le trafic de personnes. Le 25 novembre 2005, le Code criminel du Canada a aussi été modifié avec l'ajout des articles 279.01 à 279.04 s'adressant spécifiquement à la traite interne<sup>8</sup>. Également, des directives en immigration furent mises en place en 2006 pour permettre l'émission d'un permis de séjour temporaire aux victimes de traite de personnes. En 2012, le Canada a aussi mis en place un Plan d'action national de lutte contre la traite de personnes.

Quels sont les recours d'une personne sans statut qui est victime de traite au Canada? Trois mécanismes permettent à une personne sans statut de régulariser sa situation, soit le

permis de séjour temporaire<sup>9</sup> (PST), la demande d'asile ou la demande de résidence permanente sous considérations humanitaires (CH). Aucune mesure n'est toutefois explicitement prévue pour offrir une protection rapide et efficace à une victime de traite de personnes.

Le PST est une mesure temporaire offerte de façon discrétionnaire par un agent d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) offrant une période de « réflexion » de 180 jours à la personne, durant laquelle elle obtient le droit de demeurer au Canada. Elle aura alors accès à des soins de santé et pourra demander un permis de travail. L'agent chargé de l'étude du dossier pourra prolonger ce permis si des circonstances particulières le justifient.

Malgré le fait que les directives précisent qu'il n'est pas obligatoire pour la victime de dénoncer son trafiquant à la police ou de participer à une enquête, dans la pratique ceci est fortement encouragé par l'agent d'IRCC. Le fait pour la victime de ne pas s'y contraindre pourrait dans certains cas l'empêcher d'obtenir son PST. De plus, les directives ne précisent pas de combien de temps dispose l'agent pour rendre une décision quant à l'émission de ce PST. D'expérience, cela peut prendre plusieurs mois, ce qui laisse la victime dans une grande insécurité psychologique et sociale, sans compter la peur d'être expulsée. Pourquoi ne pas imposer à l'agent chargé de l'étude de cette demande, comme il existe pour d'autres cas, un délai, par exemple de cinq jours, et, dans les cas de demande de dérogation, l'annulation de l'obligation conditionnelle de deux ans suite à l'obtention de la résidence permanente dans le cadre d'un parrainage entre époux, conjoints de faits ou partenaires conjugaux?

6. *Supra* note 1.

7. « Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants » 15 novembre 2000, Nations Unies.

8. Ces articles interdisent explicitement la traite des personnes au Canada. [http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/Annuelles/2005\\_43/page-1.html](http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/Annuelles/2005_43/page-1.html).

9. 279.01 (traite de personnes), 279.011 (traite de personnes âgées de moins de 18 ans) 279.02 (avantage matériel), 27903 (rétention ou destruction des documents). Voir le guide opérationnel IP1 Permis de Séjour Temporaire, Citoyenneté et Immigration Canada

**Les personnes victimes de traite sont en situation de grande vulnérabilité. Souvent, elles ne parlent ni français ni anglais et sont menacées, elles ainsi que leur famille, d'être tuées si elles collaborent avec les autorités canadiennes. Elles ont besoin de protection, de sécurité, d'écoute et de temps pour comprendre et donner du sens à la situation qu'elles ont vécue.**

Dans certaines situations, la victime correspond à la définition de réfugié, c'est-à-dire qu'elle a une crainte de persécution dans son pays en raison de sa race, de sa religion, de son appartenance à un groupe en particulier, de son opinion politique ou de sa nationalité<sup>10</sup>. Par exemple, la victime pourrait affirmer que le traficant menace de s'en prendre à elle ou à sa famille, dans son pays d'origine. Cette mesure ne s'adresse pas à toutes les victimes de traite et ne les protège donc pas automatiquement.

La demande de résidence permanente pour considérations humanitaires, quant à elle, consiste en une demande exceptionnelle par laquelle une personne demande une dispense en raison de difficultés inhabituelles, injustifiées et totalement démesurées, qui l'empêchent de déposer la demande de résidence permanente de l'extérieur du Canada. En plus, la personne doit démontrer son intégration à la société canadienne, notamment par sa durée d'établissement, les liens qu'elle a au Canada, le travail et l'ensemble de ses activités.

Le délai de traitement moyen de ce type de demande est de 36 mois, et des frais de 550 \$ pour l'étude du dossier doivent

être déboursés. Durant le traitement de cette demande, la personne ne peut obtenir de permis de travail ou d'accès à des soins de santé. De plus, cette demande ne suspend pas un avis d'expulsion et n'empêche pas légalement l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) d'expulser la personne avant la fin du traitement de sa demande. Encore trop de victimes de traite de personnes se font expulser du pays et le Canada devrait plutôt travailler à offrir une réelle protection à ces personnes. Par exemple il y a quelques années, dans le cadre de descentes par le Service de police de la ville de Montréal (SPVM) dans plusieurs salons de massage, des femmes n'ayant pas le permis de travail requis furent arrêtées pour travail illégal. Étant sans statut, elles furent remises à l'ASFC avec la précision qu'elles étaient des victimes potentielles de traite de personnes. Elles furent néanmoins détenues et certaines furent renvoyées du Canada car elles niaient être victimes.

Les personnes victimes de traite sont en situation de grande vulnérabilité. Souvent, elles ne parlent ni français ni anglais et sont menacées, elles ainsi que leur famille, d'être tuées si elles collaborent avec les autorités canadiennes. Elles ont besoin de protection, de sécurité, d'écoute et de temps pour comprendre et donner du sens à la situation qu'elles ont vécue. Elles doivent se réinventer une vie libre, autonome et sans violence. Cela prend du temps et nécessite du soutien et des interventions professionnelles : soins physiques, psychologiques et émotionnels. N'est-il pas inconcevable que l'on renvoie ces personnes d'où elles viennent, et où elles seront encore davantage menacées de violences : de la part de leur famille, de leur belle-famille et de l'ensemble de la communauté?

C'est pourquoi nous pensons qu'il serait opportun de modifier la façon de travailler ces dossiers, par exemple en établissant une collaboration entre les organismes sociaux travaillant auprès de ces victimes (comme les maisons d'hébergement) et les autorités canadiennes afin que puisse s'établir un lien de confiance.

10. Guide opérationnel IP-5 Considérations Humanitaires.

**Troisième de la série *Droits et recours des victimes d'actes criminels*, ce guide vise à aider les personnes issues de l'immigration récente ou à statut précaire, victimes d'un acte criminel au Québec, à comprendre le fonctionnement des systèmes de justice pénale et d'immigration, à orienter leurs démarches pour obtenir aide et réparation et à faciliter l'exercice de leurs droits et recours.**

**Pour vous le procurer, consultez le [www.aqpv.ca](http://www.aqpv.ca)**





## Pour les personnes demandant l'asile

# Perte de la protection de la Charte

Colin Grey, professeur régulier  
Département des sciences juridiques, UQÀM

**« Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. »**

Article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés

On prend souvent pour acquis au Canada que l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés assure la justice fondamentale et protège contre des lois arbitraires ainsi que des procédures inéquitables dans le traitement des demandes d'asile.

Après tout, 31 ans se sont écoulés depuis que l'ancienne juge Bertha Wilson de la Cour suprême a écrit, dans l'affaire *Singh*<sup>1</sup>: « Étant donné les conséquences que la négation de ce statut [de réfugié] peut avoir pour les appelants, ... il me semble inconcevable que la Charte ne s'applique pas de manière à leur donner le droit de bénéficier des principes de justice fondamentale dans la détermination de leur statut. » Or, au cours des deux dernières années, la Cour suprême a remis en question l'applicabilité de la Charte dans les déterminations des demandes d'asile.

**Le statut de réfugié-e comporte un ensemble de droits accordés aux réfugié-e-s, y compris le droit aux prestations sociales, le droit de travailler, le droit de demander la résidence permanente sur place, au Canada et, plus tard, de devenir citoyen-ne.**

Premièrement dans l'arrêt *Febles* en 2014, la juge en Chef Beverley McLachlin a écrit : « Bien que l'appelant préférerait se voir accorder l'asile plutôt que demander un sursis à l'exécution d'un renvoi, la Charte n'accorde aucun droit positif

à l'égard de l'asile<sup>2</sup>. » La juge en Chef l'a réaffirmé en octobre 2015 dans l'arrêt *B010*<sup>3</sup>. Selon ces deux arrêts récents, la question de la garantie de justice fondamentale contenue dans l'article 7 de la Charte se pose uniquement dans les phases précédant l'expulsion du Canada.

Pour bien saisir l'écart entre ce que la juge Wilson a dit dans *Singh* et ce que la juge en Chef vient de prononcer dans *Febles* et *B010*, ainsi que les effets de ce changement, il faut comprendre la distinction entre le statut accordé aux réfugié-e-s, l'« asile », et la protection contre le refoulement.

Le statut de réfugié-e comporte un ensemble de droits accordés aux réfugié-e-s, y compris le droit aux prestations sociales, le droit de travailler, le droit de demander la résidence permanente sur place, au Canada et, plus tard, de devenir citoyen-ne. La protection contre le refoulement, quant à elle, est une simple protection contre l'expulsion vers un pays où la vie d'une personne ou sa liberté est menacée. La protection contre le refoulement protège la vie des réfugié-e-s, mais l'absence des autres droits qu'implique le statut de réfugié-e pourrait maintenir ces derniers dans les limbes.

La décision *Singh* en 1985 a entraîné une réforme massive du système de traitement des demandes d'asile au Canada, menant à la création en 1989 de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). L'aspect le plus marquant de ce système est le droit de toutes les personnes demandant asile à une audience orale devant un-e commissaire impartial de la Section de protection des réfugiés (SPR), sauf dans le cas où leurs demandes sont acceptées expéditivement. À l'issu de

1. *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 RCS 177 à la page 210.

2. *Febles c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [2014] 3 RCS 431 au par 68. La juge en Chef écrivait pour une majorité de cinq juges sur un panneau de sept. Dans son opinion minoritaire, la juge Abella n'a pas nié cet aspect de l'opinion de la juge en Chef.

3. *B010 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [2015] 3 RCS 704 au par 75.

cette audience devant la SPR, ou dans certains cas d'un appel à la Section d'appel des réfugiés (SAR), le statut de réfugié-e pourra leur être accordé. Ainsi, les personnes en demande d'asile sont non seulement protégé-e-s contre le refoulement, mais elles sont mis-es sur la piste d'une nouvelle vie.

Aujourd'hui, la CISR est le plus grand tribunal administratif au Canada—elle reçoit environ 16 000 demandes d'asile par année. Cela veut dire que c'est en toute probabilité aussi une des instances les plus onéreuses; ses dépenses se chiffrent à environ 120 millions \$ par année. Dans le passé, elle était aussi notoirement lente. Son coût et sa lenteur ont souvent été source de frustration. Les réformes de l'ancien gouvernement conservateur avaient donc comme objet, entre autres, l'accélération des décisions liées aux demandes d'asile et l'élimination de procédures dites redondantes.

Ceci est important. Presqu'à chaque fois que l'on parle de réforme du système de traitement des demandes d'asile et quelle que soit la juridiction, on parle de l'urgence de rendre des décisions rapidement, pour ensuite exclure plus rapidement les demandes qui n'ont pas abouti. (Il s'agit, par exemple, d'un des principes directeurs les plus importants dans les initiatives actuellement poursuivies par l'Union européenne face à sa crise migratoire.) Il est beaucoup plus simple de traiter les demandes d'asile rapidement s'il ne faut pas respecter la justice fondamentale. Autrement dit, les impératifs liés au contrôle de l'immigration exercent toujours une pression à l'encontre des droits procéduraux accordés aux personnes demandant l'asile. Au cours des trois dernières décennies, la décision de la juge Wilson a servi de rempart face à cette tendance naturelle à favoriser un contrôle accru de l'immigration au détriment des droits. L'influence de sa décision est évidente dans plusieurs dispositions de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. On le voit, par exemple, dans le fait que l'ancien gouvernement conservateur a inclus un droit à une audience devant la SAR dans les cas où de nouveaux éléments de preuve soulèvent des questions importantes de crédibilité.

## La Charte offre une protection contre le refoulement, mais ne protège pas contre une vie dans les limbes.

Mais les deux décisions plus récentes de la Cour suprême, *Febles* et *B010*, permettent au gouvernement d'éliminer ce système. Dans *Febles* en particulier, la juge en Chef a clairement indiqué que l'article 7 est mis en jeu seulement quand un étranger ou une étrangère demande au Ministre (soit le Ministre de l'Immigration, les réfugiés et la citoyenneté ou le Ministre de la Sécurité publique et de la Protection Civile, selon le cas) un sursis de leur expulsion, ce qui vient toujours après la décision liée à leur demande d'asile devant la CISR. Ainsi, la Charte offre une protection contre le refoulement, mais ne protège pas contre une vie dans les limbes.



Cour suprême du Canada, photo par Yi Su

Une autre conséquence, est que toutes les sauvegardes procédurales à la CISR sont devenues facultatives du point de vue constitutionnel. À la limite, cela signifie que les deux sections de la CISR qui traitent les demandes d'asile (la SPR et la SAR) deviennent elles-mêmes facultatives et que la seule chose que la Charte exige, soit un procès avant l'expulsion, lors duquel les risques sont évalués pour s'assurer que les étrangères et les étrangers ne sont pas refoulés dans les cas où ils feraient face à la persécution. En somme, les droits des personnes demandant l'asile et ceux des réfugié-e-s sont maintenant protégés surtout par la bienveillance des Canadien-ne-s et la volonté politique de leur gouvernement. Vu la volatilité des attitudes envers les réfugié-e-s, ce sont des fondations fragiles pour la protection de leurs droits. Il s'agit d'un net recul par rapport à ce qu'a affirmé la juge Wilson il y a 31 ans : la perte de ces droits est devenue un peu plus concevable.

## Demandes d'asile

# Quand la demande de protection mène à la prison

Jenny Jeanes, coordonnatrice des programmes  
Action Réfugiés Montréal



Centre de surveillance de l'immigration, Laval, Photo par Action Réfugiés Montréal

## La détention aux fins d'immigration en bref

**P**river une personne de sa liberté est une mesure grave et devrait être exceptionnelle. Or, selon des statistiques obtenues par le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR)<sup>1</sup>, au moins 4 258 personnes ont été détenues pour des raisons d'immigration, pendant une moyenne de 55 jours, par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) durant l'année 2015. Ce nombre inclut des demandeuses et demandeurs d'asile - des personnes qui arrivent au Canada pour y chercher protection.

Ces statistiques ont été obtenues de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), le tribunal qui contrôle les motifs de détention, et ne reflètent pas la totalité des personnes détenues. Par exemple, les nombreuses personnes qui ont été relâchées ou expulsées par l'ASFC avant le premier contrôle de 48 heures ne sont pas incluses dans le calcul.

En général, ce sont des personnes étrangères qui sont détenues pour des raisons d'immigration; moins souvent, ce sont des résident-e-s permanents. Les citoyen-ne-s canadiens ne peuvent pas être détenus pour des raisons liées à l'immigration. Cependant, certains enfants citoyens canadiens accompagnent leurs parents détenus, et sont donc en détention sans être considérés « détenu-e-s ». Selon les

statistiques obtenues par le CCR, au moins 82 enfants mineurs ont été détenu-e-s au cours de 2015 pour une moyenne de 23 jours. Une fois de plus, ce nombre ne reflète pas le nombre d'enfants citoyens canadiens qui accompagnent leurs parents en détention puisqu'ils ne sont pas formellement considérés comme détenu-e-s.

## Les motifs de détention aux fins d'immigration

Les motifs le plus souvent retenus pour la détention des personnes étrangères par l'ASFC sont le risque de fuite et l'identité. Le risque de fuite est invoqué surtout quand une personne fait face à une mesure d'expulsion<sup>2</sup> et qu'une agente ou un agent frontalier a des doutes que cette personne se présente lorsque convoquée pour son renvoi dans son pays d'origine. L'identité est invoquée quand le fonctionnaire a des doutes quant à l'identité d'une personne étrangère. Le motif d'identité touche surtout des demandeuses et demandeurs d'asile, qui n'ont souvent d'autre choix que de voyager par des moyens irréguliers, mais qui sont tout de même obligés de prouver leur identité une fois arrivés au Canada.

Quand une demandeuse ou un demandeur d'asile est détenu-e-s par l'ASFC, comme toute autre personne détenue<sup>3</sup>, elle ou il est menotté-e et transporté-e par des agent-e-s de sécurité dans un fourgon vers un lieu de détention. Au

1. <http://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/immigration-detention-statistics-2015.pdf>

2. Synonyme de déportation, bien qu'il existe plusieurs types de mesure de déportation dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

3. Des exceptions s'appliquent au port de menottes, par exemple pour les enfants mineurs, les femmes enceintes et les personnes âgées.

Québec, la plupart des personnes détenues par l'ASFC le sont dans le Centre de surveillance de l'immigration à Laval, un lieu sécurisé qui appartient au Service correctionnel du Canada.

Derrière des barbelés, les détenu-e-s sont soumis à des contrôles stricts, incluant des fouilles corporelles, et à la surveillance par caméra et par des agent-e-s de sécurité. Leurs effets personnels, leurs appels entrants, leurs visites, leurs heures de lever et de coucher, tout est réglementé. Régulièrement, elles et ils sont transporté-e-s pour des audiences et des entrevues et sont de nouveau menotté-e-s. Si des visites médicales hors du centre sont nécessaires, elles et ils sont souvent transporté-e-s avec des chaînes aux chevilles et à la taille, et restent menotté-e-s à l'hôpital, même pendant des interventions médicales.

Pour toutes ces raisons, la plupart des demandeuses et demandeur-e-s d'asile détenu-e-s se sentent traité-e-s comme des criminel-le-s, bien qu'elles et ils soient enfermés seulement le temps de confirmer leur identité. Dans un rapport d'Action Réfugiés Montréal (ARM) publié en 2015<sup>4</sup>, douze personnes réfugiées ayant été détenues pour des raisons d'identité ont témoigné de leurs expériences pendant la détention, incluant des troubles de sommeil, des interrogatoires presque inquisitoires et la honte d'être menotté-e alors qu'elles et ils sont venu-e-s chercher protection.

## Le processus de révision de la détention

Quand une personne est privée de sa liberté, il faut des garanties juridiques afin de protéger ses droits fondamentaux et s'assurer que la détention n'est pas arbitraire. En matière d'immigration, la détention est contrôlée par la CISR<sup>5</sup>, un tribunal administratif fédéral indépendant. Une personne détenue par l'ASFC sera normalement vue par une ou un commissaire de la CISR dans les 48 heures qui suivent son arrestation pour contrôler les motifs de détention. Si la détention est maintenue, elle doit être revue dans les sept jours qui suivent. Si la détention est encore maintenue après ces sept jours, la prochaine révision a lieu dans les 30 jours qui suivent, puis aux 30 jours par la suite. Au Canada, il n'y a aucune limite à la durée de la détention.

Les personnes entendues par le bureau de la CISR à Montréal, qui contrôle les détentions pour la région de Montréal, Ottawa, les provinces Atlantiques et le reste du Québec, ont été détenues en moyenne pendant 45 jours. Ces statistiques démontrent que le bureau de la CISR à Montréal a révisé la détention de 320 demandeuses et demandeurs d'asile en 2015, qui passaient en moyenne 37 jours en détention. Les détenu-e-s étaient presque tous (95 %) pour les motifs d'identité ou de risque de fuite.

## La plupart des demandeuses et demandeurs d'asile détenus se sentent traités comme des criminel-le-s, bien qu'elles et ils soient enfermés seulement le temps de confirmer leur identité.

Quand une personne est détenue pour risque de fuite<sup>6</sup>, les raisons sont présentées au Commissaire de la CISR par l'ASFC, qui évalue alors lui-même le risque de fuite. Même lorsque la ou le commissaire retient le motif, une alternative à la détention peut être prise en considération, souvent sous la forme de conditions, de cautionnement ou d'encadrement offert par une tierce partie.

Quand une personne est détenue au motif que l'identité n'est pas raisonnablement établie selon l'ASFC, une opinion initiale est prise lors du premier contrôle d'une demandeuse ou d'un demandeur d'asile, lors de son entrevue avec une agente ou un agent d'immigration. Cette opinion est basée sur plusieurs éléments, incluant les documents d'identité soumis et les informations données sur l'itinéraire jusqu'au Canada. Si l'agent-e a des doutes, la loi permet la détention de la personne.

À chaque contrôle devant la CISR, l'ASFC doit présenter une opinion sur l'identité, si elle n'en est toujours pas satisfaite, et expliquer les efforts déployés pour l'établir. Contrairement au motif de risque de fuite, la ou le Commissaire n'a pas le pouvoir de faire sa propre évaluation de l'identité et n'a que des possibilités restreintes de libérer une personne tant et aussi longtemps que l'ASFC poursuit ses recherches et juge selon sa discrétion que l'identité n'est pas établie.

## Lacunes du processus de révision de détention

Il y a au moins deux lacunes importantes dans ce processus de contrôle de la détention. L'une est cette impossibilité de contrôler l'opinion sur l'identité. Même quand il y a plusieurs éléments au dossier pouvant confirmer l'identité de la personne, cette décision relève uniquement de l'ASFC et ne peut pas être remise en question par la CISR.

Dans son rapport de 2005 sur le Canada et ses lois relatives à la détention, le Groupe de travail des Nations unies sur la détention arbitraire a conclu ce qui suit à ce sujet :

« L'application de ces dispositions par les fonctionnaires des services de l'immigration ainsi que les restrictions qu'impose la loi au contrôle judiciaire de cette application font qu'il arrive que des étrangers soient détenus arbitrairement et qu'ils ne soient pas en mesure de contester efficacement leur détention<sup>7</sup>».

4. <http://www.actionr.org/documents/Detained-Refugee-System0315.pdf>.

5. Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

6. Pour revoir la définition, voir le quatrième paragraphe de la première page.

7. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/106/29/PDF/G0610629.pdf?OpenElement>.





Photo par SHOOmZ

Une autre lacune importante de ce système est le fait que la vulnérabilité de certaines personnes détenues ne soit prise en compte à aucun moment dans ce processus. Les agent-e-s frontaliers sont appelé-e-s<sup>8</sup> à éviter la détention de certains groupes vulnérables, tels que les personnes âgées et les femmes enceintes, mais il n'y a rien dans la loi qui empêche la détention de ces personnes. De plus, une fois une personne détenue pour des raisons d'identité, la vulnérabilité n'est pas un critère pris en considération par la CISR lors des contrôles, et n'est pas un motif justifiant la libération.

Ainsi, non seulement des personnes vulnérables sont et restent détenues parfois très longtemps, mais une recherche importante sur la santé mentale des demandeuses et demandeurs d'asile détenu-e-s au Canada démontre également que la détention en soi peut rendre des personnes plus vulnérables. Janet Cleveland, chercheuse, et Cécile Rousseau, professeure, toutes deux de l'Université McGill, ont conclu ce qui suit dans leurs recherches : « Une détention, même brève, peut causer des symptômes psychiatriques accrus »<sup>9</sup> tels que la dépression, l'anxiété et le stress post-traumatique. Ces effets de la détention ne sont pas non plus pris en considération par le tribunal quand une demandeuse ou un demandeur d'asile est détenu pour l'identité.

Le tribunal a la possibilité de faire un autre choix que la détention. Deux décisions de la Cour fédérale, une en 2011<sup>10</sup> et une autre en 2014<sup>11</sup>, confirment que la CISR peut considérer des solutions de rechange à la détention, même quand le motif d'identité est retenu. Les mesures acceptées incluent le cautionnement ou l'encadrement par une tierce partie au Canada. Toutefois, plusieurs demandeuses et demandeurs d'asile n'ont pas de relations au Canada qui pourraient agir à ce titre. À Montréal entre autres, il manque de ressources d'hébergement pour les demandeuses et demandeurs d'asile,

lieux qui servaient autrefois d'alternatives à la détention<sup>12</sup>. De plus, il est impossible de savoir quand une mesure serait jugée appropriée par la CISR ni si la vulnérabilité sera un facteur à prendre en considération afin de favoriser une solution alternative.

## Pistes de solutions

La détention soulève des questions liées à la Charte canadienne des droits et libertés car elle touche directement aux droits fondamentaux. Une première possibilité serait pour les personnes détenues de faire valoir leurs droits constitutionnels devant les cours de justice canadiennes. Toutefois, choisir la voie judiciaire peut être un processus long, coûteux, et stressant.

Un autre choix pour les personnes détenues au motif d'identité non établie est de proposer davantage de mesures autres que la détention, mais cette piste serait plus efficace avec une collaboration de l'ASFC, si elle partage l'objectif d'éviter la détention et de privilégier des alternatives raisonnables. La vulnérabilité devrait être prise en considération à chaque étape du processus et les solutions retenues ne devraient pas être trop contraignantes et ne devraient être utilisées que si nécessaires.

De plus, un mécanisme de surveillance indépendant de l'ASFC, réclamé par plusieurs<sup>13</sup>, assurerait des décisions plus responsables. Finalement, comme a recommandé le Groupe de travail sur la détention arbitraire en 2005, la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés devrait être modifiée afin de donner un vrai droit de regard à la CISR sur les décisions des fonctionnaires dans l'évaluation de l'identité des demandeuses et demandeurs d'asile.

Finalement, pour réussir à mettre en pratique ces pistes de solutions, il faudrait que la réalité des immigrant-e-s en détention soit mieux connue par la population canadienne. Or, les personnes concernées sont souvent dans une situation très précaire en vertu de leur statut d'immigrant, et n'élèvent donc pas facilement la voix. Il faut les soutenir et leur redonner la parole.

8. <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/enf/enf20-fra.pdf>.

9. <http://publications.cpa-apc.org/media.php?mid=1545>.

10. <http://decisions.fct-cf.gc.ca/fc-cf/decisions/fr/item/59751/index.do?r=AAAAQAvc25pZGVyIDlwMTEgZGV0ZW50aW9uAQ>.

11. <http://nclaw.ca/wp-content/uploads/2015/04/berdzenadze.pdf>.

12. Autrefois, il y avait une maison d'hébergement pour les revendicatrices du statut de réfugié, le Refuge Juan Moreno, fermé en 2010. Le Projet Refuge, une ressource pour hommes, a fermé en 2014.

13. <https://bccla.org/news/2016/03/bccla-reacts-to-statement-of-public-safety-minister-on-cbsa-accountability/>.

## L'Agence des services frontaliers du Canada

# D'énormes pouvoirs et pas de contrôles

**Dominique Peschard**, membre du C.A.  
Ligue des droits et libertés

Le décès, à une semaine d'intervalle en mars 2016, de Francisco Javier Romero Astorga et de Melkiore Gahundu, alors qu'ils étaient maintenus en détention par les services canadiens d'immigration, a relancé le débat sur le manque de mécanisme de surveillance de ces agences. L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), responsable de la détention de M. Astorga, un chilien de 39 ans père de quatre enfants, a refusé d'expliquer comment il était décédé. La famille de M. Astorga a été très peu informée des faits, outre qu'elle devrait déboursier 10 000 \$ pour rapatrier le corps. M. Gahundu, un réfugié Burundais de 64 ans en attente de déportation, s'est pendu dans le Toronto East Detention Center. L'ASFC a refusé de divulguer de l'information entourant son décès. Depuis l'an 2000, au moins 12 autres personnes sont mortes en détention.

Les migrant-e-s sont les seules personnes au Canada qui peuvent être détenues administrativement pour de longues périodes, ou indéfiniment, sans accusation ou condamnation. En 2013, dernière année pour laquelle des données officielles sont disponibles, 7 300 personnes étaient en détention. La vaste majorité, soit 94 %, sont détenus pour des motifs autres qu'une menace à la sécurité, comme par exemple, des problèmes de vérification d'identité. Un tiers sont détenus dans des prisons provinciales avec des criminel-le-s de droit commun. Cette détention représente un traumatisme supplémentaire pour des réfugié-e-s qui ont dû surmonter d'autres épreuves.



**Depuis l'an 2000, au moins 12 autres personnes sont mortes en détention. Les migrant-e-s sont les seules personnes au Canada qui peuvent être détenues administrativement pour de longues périodes, ou indéfiniment, sans accusation ou condamnation.**

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies s'est dit préoccupé que les migrant-e-s ou les demandeuses et demandeurs d'asile dont l'arrivée est désignée « irrégulière » puissent être placés en rétention obligatoire et ne bénéficient pas des mêmes droits que ceux qui seraient arrivés de manière « régulière ». Le comité a demandé au Canada de s'abstenir de placer en rétention pendant une période indéterminée les migrant-e-s en situation « irrégulière » et de faire de la rétention une mesure de dernier recours<sup>1</sup>.

L'ASFC exerce ses responsabilités en vertu des lois canadiennes en matière de douane et d'immigration. Ses agent-e-s ont les pouvoirs d'un corps policier d'interroger, arrêter, détenir, fouiller et saisir. Leurs pouvoirs dépassent même ceux de la police dans la mesure où elles et ils peuvent les exercer à l'égard des voyageuses et voyageurs sans mandat judiciaire. Plusieurs cas ont été rapportés où l'ASFC a contacté les autorités du pays de la demandeuse ou du demandeur d'asile ou les membres de sa famille et ses ami-e-s dans le pays d'origine, mettant ces derniers en danger<sup>2</sup>.

Il est inconcevable qu'une agence comme l'ASFC, qui détient autant de pouvoirs sur des personnes vulnérables, puisse exercer ces pouvoirs sans mécanisme d'examen extérieur et indépendant. La mort de Javier Romero Astorga et Melkiore Gahundu a relancé la demande pour un tel mécanisme.

1. Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Canada, Comité des droits de l'homme, 20 juillet 2015.

2. <https://bccla.org/wp-content/uploads/2014/03/20140305-CBSA-accountability-release-background.pdf>.

# Accès à l'emploi : un défi pour les réfugié-e-s

**Pascale Chanoux**, Coordinatrice Volet Employabilité et Régionalisation de l'immigration  
Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI)

Propos recueillis par **Robin Marchioni**, stagiaire à la Ligue des droits et libertés

Le Réseau national des organismes spécialisés dans l'intégration en emploi des nouveaux immigrants (ROSINI) est responsable, à l'intérieur de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI), des dossiers liés au marché du travail et à l'employabilité des nouveaux immigrant-e-s.

Le ROSINI a notamment pour mandat de faire reconnaître la spécificité de la situation et des besoins des nouveaux immigrant-e-s ainsi que des personnes immigrantes présentant les mêmes caractéristiques et besoins<sup>1</sup>. C'est dans ce cadre qu'une recherche exploratoire sur les enjeux spécifiques aux personnes réfugiées a été entreprise. Un comité de travail, dont Pascale Chanoux fait partie, a été mis sur pied à cette fin.

## **Q: Quels sont les enjeux spécifiques aux personnes réfugiées que vous avez pu identifier en matière d'accès à l'emploi?**

**R:** Il y a principalement deux enjeux. Premièrement, les personnes réfugiées n'ont pas toujours leurs papiers avec elles, et n'auront pas la capacité de les récupérer. Cela est problématique dans notre société car de nombreuses démarches sont très bureaucratiques : la reconnaissance des acquis et compétences repose essentiellement sur des preuves documentaires.

Deuxièmement, le parcours des réfugié-e-s joue un rôle très important : elles et ils ont parfois quitté leur pays depuis longtemps, et sont passés en transit par un pays tiers avant d'arriver au Québec. Par la suite, ce ne sera pas facile sur le marché de l'emploi : les employeuses et employeurs vont remarquer les ruptures dans leur CV. Il y a aussi des situations particulières liées au champ de compétences. Par exemple, dans le domaine des technologies de l'information, on perd ses compétences si on n'a pas exercé pendant plusieurs années. Donc, certaines personnes réfugiées qui passent beaucoup de temps dans des pays tiers ou dans des camps subissent de la déqualification, du déclassement. Ce parcours beaucoup plus chaotique distingue les personnes réfugiées des personnes immigrantes indépendantes qui font une demande de résidence permanente, et cherchent aussitôt un emploi, avec des titres de compétences qui sont encore « frais ».

Dans le cas des réfugié-e-s, les employeuses et employeurs s'interrogent davantage sur la valeur de certains diplômes ou expériences, par exemple, lorsqu'il est impossible de présenter une attestation d'emploi.

Je crois que les rencontres faites pendant les premiers mois suivant l'arrivée au Canada sont très importantes. Il y a des personnes qui sont réellement facilitatrices mais d'autres qui vont donner des « conseils d'ami-e-s » qui ne sont pas très bons et qui vont faire prendre des parcours qui ne sont pas gagnants. La première année est importante pour la suite du cheminement. On dit parfois qu'il faut absolument un diplôme québécois pour ouvrir les portes du marché du travail. Les personnes réfugiées vont donc retourner aux études à temps plein pendant plusieurs années, mais finalement elles ne seront pas plus avancées avec ce nouveau diplôme.

Il arrive aussi que des traumatismes très graves reviennent hanter la personne réfugiée au cours de sa trajectoire, ce qui a un impact sur la recherche d'emploi. On dit que « l'emploi participe de la résilience », mais cela dépend de ce que les réfugié-e-s ont vécu. Les employeuses et employeurs ne sont pas des philanthropes. Il faut donc des ressources adaptées aux besoins de ces personnes pour les accompagner.

## **Q: Que représente pour vous l'arrivée récente et très médiatisée des réfugié-e-s syriens? Est-ce que cela s'inscrit dans le cadre de vos recherches ou s'agit-il d'un cas à part?**

**R:** Le problème, c'est que la société d'accueil n'a pas encore fait beaucoup d'efforts pour les personnes immigrantes en général. Par exemple, on a entendu des employeuses et employeurs tenir des propos comme « Nous voulons des Syrien-ne-s chez nous. » C'est une approche simpliste : va-t-on les embaucher même si elles et ils ne parlent ni le français ni l'anglais? Va-t-on les embaucher sans qu'elles et qu'ils ne soient minimalement préparés à la culture du milieu de travail québécois? On voit parfois la recherche d'emploi des personnes réfugiées comme un système d'offre/demande : « J'ai un emploi et une réfugiée ou un réfugié syrien va l'occuper. » La question de la langue reste importante pour l'intégration dans la société, en particulier au Québec. Par exemple, si une personne réfugiée d'origine syrienne travaille en arabe, quel sera l'impact à moyen terme sur son intégration dans la société? Cela est problématique. Si une

1. TCRI, Volet Employabilité/ROSINI, en ligne : <http://tcri.qc.ca/volets-tcristri/employabilite>.



ILO/Ruben Hamahiga Dela Cruz

personne travaille chez des personnes de sa communauté d'origine, elle risque d'être dépendante de ces « employeuses et employeurs ethniques ». C'est dans ce sens que je dis que certains des employeurs et employeuses voient les choses de manière simpliste.

Nous avons été étonnés parce que nous savons très bien qu'il y a au Québec de la discrimination en matière d'accès à l'emploi envers des Arabes et des musulman-e-s, mais tout à coup, il n'y avait plus de problème par rapport aux réfugié-e-s syriens! Pourquoi les employeuses et employeurs sont-ils si ouverts au Syrien-ne-s mais pas au Maghrébin-e-s?

Nous avons aussi réagi à un autre phénomène : depuis longtemps, les réfugié-e-s viennent de plusieurs endroits du monde : Asie du Sud-Est, Rwanda, Congo, etc. Il faut donc avoir le souci, dans le réseau, de rappeler que d'autres groupes de réfugié-e-s et d'immigrant-e-s continuent d'avoir des besoins spécifiques. Cela me préoccupe quand j'entends une employeuse ou un employeur dire : « Moi, je veux une réfugiée ou un réfugié syrien! »

La question des réfugié-e-s syriens est devenue un phénomène de mode qui a un peu dérapé. On est « sur un nuage » actuellement, en accordant un traitement particulier aux réfugié-e-s syriens. Pour combien de temps encore...?

### **Q: Comment aborder la situation particulière des femmes réfugiées pour qui l'accès à l'emploi est doublement difficile?**

*NDLR : certaines études montrent que les femmes réfugiées souffrent spécifiquement de difficultés en matière d'accès à l'emploi, ce qui se manifeste par un taux d'emploi plus bas que la moyenne pour les personnes réfugiées, ou encore par des emplois occasionnels ou à temps partiel<sup>2</sup>.*

2. United Nations High Commissioner For Refugees – Policy Development And Evaluation Service (PDES), *The labour market integration of resettled refugees*, PDES/2013/16, November 2013.

**R:** Parmi les réfugié-e-s syriens qui sont arrivés, il y a beaucoup de femmes avec de grandes familles et beaucoup d'enfants. De plus, pour différentes raisons, certaines femmes sont monoparentales. Là encore, c'est une condition qui n'est pas nécessairement prise en compte. Très concrètement, la question de l'offre de service de garde dans la société d'accueil va se poser, et cette société d'accueil peut se retrouver confrontée à des visions différentes quant au partage des rôles au sein de la famille entre hommes et femmes. Beaucoup de considérations entrent donc en ligne de compte. Il y a des mères qui sont arrivées avec de très jeunes enfants. Ce n'est pas demain que ces femmes vont pouvoir être sur le marché de l'emploi!

### **Q: Quelles démarches préconisez-vous pour remédier à ces obstacles et améliorer l'accès à l'emploi des personnes réfugiées?**

**R:** La reconnaissance des compétences est une question essentielle pour nous. Si une personne a exercé un métier et a acquis des compétences dans des camps de réfugié-e-s, ne pouvons-nous pas reconnaître ces compétences? Ce n'est pas parce qu'une personne réfugiée n'a pas de papiers ou n'a pas étudié sur les bancs d'école qu'elle n'a pas développé de compétences. Se pose en plus la question des compétences que l'on appelle les « savoir-être », qui sont importantes sur le marché du travail. On n'a pas encore mené de réflexion approfondie sur ces sujets. Ce sont des questions que nous nous posons.

Plutôt que de voir les faiblesses, les trous, ne devrait-on pas voir que la personne réfugiée, à travers son parcours, a développé ou entretenu des compétences? La question devrait être : quel moyen lui donne-t-on pour le démontrer? Il ne faut pas obligatoirement une approche scolaire ou académique. Les épreuves écrites sont-elles vraiment appropriées? Il faudrait que le principe de la reconnaissance des acquis et compétences soit centré sur la personne, et non pas sur ce qui s'offre dans le système.



ILO/Ruben Hamahiga Dela Cruz



Il serait intéressant que les personnes réfugiées puissent se franciser dans les milieux de travail, car cela pourrait favoriser leur autonomie et leur intégration.

Pour les immigrant-e-s en général, nous prétendons à la TCRI que les services ne sont toujours pas suffisamment adaptés et inclusifs. Par exemple, Emploi Québec a déclaré : « Les services et programmes universels actuels vont permettre de répondre à toutes sortes de besoins. » Il n'y a donc aucun questionnement, aucune réflexion sur des projets particuliers à développer. Ce que nous préconisons, c'est une idée d'équité, plutôt que d'égalité : les besoins spécifiques des personnes doivent être pris en compte pour adapter les services et les mesures en conséquence, afin d'être inclusif. Au contraire, en imposant un même traitement à toutes et tous, sous couvert d'égalité, cela aura de fortes chances d'exclure certains groupes. C'est donc tout un travail de sensibilisation que nous devons faire à la TCRI sur ces concepts d'« égalité/équité ».

**Ce que nous préconisons, c'est une idée d'équité, plutôt que d'égalité : les besoins spécifiques des personnes doivent être pris en compte pour adapter les services et les mesures en conséquence, afin d'être inclusif. Au contraire, en imposant un même traitement à toutes et tous, sous couvert d'égalité, cela aura de fortes chances d'exclure certains groupes.**

Au sujet du racisme dans l'accès à l'emploi, il faut être particulièrement vigilant face au discours du gouvernement sur la gestion de la diversité culturelle. Selon moi, cela met le couvercle sur la question du racisme et de la discrimination. L'employeuse ou l'employeur dira qu'elle ou qu'il est ouvert, mais quand on lui demandera combien de personnes immigrantes travaillent chez lui, et où ces personnes travaillent, on constatera que ces personnes ne sont pas nombreuses, voire qu'il n'y en a pas, ou qu'elles travaillent uniquement, dans une banque, par exemple, dans le centre d'appel.

Sur le terrain des pratiques en ressources humaines, il y a de la discrimination systémique indirecte qui est beaucoup moins visible que la discrimination directe, car elle n'est pas nécessairement délibérée. Pensons à l'employeuse ou l'employeur qui privilégie les « fils » de ses employé-e-s pour les stages l'été, ou qui recrute seulement par le bouche-à-oreille. Il y a des personnes immigrantes qui n'ont ni réseau social, ni réseau professionnel. Quand on recrute par le bouche-à-oreille, il y a de fortes chances que l'on recrute une personne qui nous ressemble.

# Trouver sa place au Québec lorsqu'on est une personne réfugiée

**Myriam Richard**, intervenante sociale et agente de recherche

L'intensité du conflit qui sévit en Syrie depuis 2011 et l'arrivée récente de près d'un million de personnes cherchant le refuge aux frontières de l'Europe ont porté à l'attention du monde entier la dure réalité de la fuite et de l'exil. Le Canada, sous l'impulsion d'un gouvernement libéral ayant choisi de faire de l'accueil des réfugiés un élément clé de sa campagne électorale, s'est engagé à ouvrir ses portes à plusieurs milliers de Syrien-ne-s, tout en maintenant ses cibles régulières d'accueil en provenance des autres pays. On peut toutefois se demander ce qui se passe au quotidien lorsque les personnes réfugiées entreprennent leur insertion dans la société québécoise. Comment le contexte politique marqué par le désengagement de l'État et l'austérité influence-t-il leur parcours?

## Un système d'entrée à trois vitesses

Avant d'aborder les défis de l'intégration au quotidien, il est important de souligner que le statut de réfugié-e au Canada se décline en trois principales catégories qui ne donnent pas accès aux mêmes services au même moment.

Les personnes réfugiées réinstallées, qui peuvent à la fois être prises en charge par l'État ou la collectivité, sont sélectionnées à partir de l'étranger avec la collaboration du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en vertu des critères d'éligibilité de la Convention de Genève<sup>1</sup>. Elles obtiennent la résidence permanente à leur arrivée au pays. La première porte d'entrée est celle des réfugié-e-s pris en charge par l'État, qui ont accès à la gamme la plus étendue de services, dont l'accompagnement dans l'ensemble de leurs démarches d'installation au cours de la première année par l'un des 13 organismes communautaires d'accueil et d'intégration financés par le Ministère de l'immigration, de la diversité et de l'inclusion (MIDI). Ils obtiennent ainsi de l'aide pour la recherche d'un logement, l'inscription à l'école des enfants, la plupart des formalités administratives ainsi qu'un support psychosocial. À leur arrivée au Québec, ils sont le plus souvent relocalisés à l'extérieur de l'île de Montréal, dans 10 régions situées dans un rayon de 250 km de la métropole. Cette situation diffère de l'ensemble des personnes immigrantes, dont près de 80 % s'établissent dans la région métropolitaine de Montréal.



Photo par Ion Etxebarria, Concordia University Television CUTV.

Marche pour la justice et la dignité pour tous les immigrants et les réfugiés.

La seconde catégorie est celle des réfugié-e-s réinstallés parrainés par la collectivité. La responsabilité financière de leur accueil et de leur installation pendant la première année relève de leurs garant-e-s, qui signent une entente avec le gouvernement à cet effet. Ils n'ont pas droit à l'aide sociale pendant cette période, mais bénéficient de tous les autres services que le statut de résident-e permanent-e confère, notamment le soutien que les organismes communautaires d'accueil et d'intégration offrent à l'ensemble des nouvelles arrivantes et nouveaux arrivants. La manière dont se déroule leur accueil dépend donc grandement des ressources et du niveau de préparation des garant-e-s, ce qui peut à la fois constituer un avantage ou une source de vulnérabilité importante<sup>2</sup>.

1. Pour voir le texte intégral : HCR. « Convention relative au statut des réfugiés ». En ligne : <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfRefugees.aspx>.

2. Cette situation ouvre la porte à un accueil à deux vitesses ainsi qu'à des situations de vulnérabilité qui peuvent être plus difficiles à détecter.



Crédit photo : Arij Riahi

Montréal - Occupation du bureau de circonscription de la ministre Marie Malavoy organisée par le Collectif éducation sans frontières le 10 décembre 2013 pour demander l'accès gratuit aux écoles primaires et secondaires pour les enfants sans-papiers.

La troisième trajectoire est celle des personnes qui obtiennent la protection suite à une demande d'asile à partir du Canada et qui peuvent ensuite faire une demande de résidence permanente. Le statut de personne protégée leur confère plusieurs des droits octroyés aux résident-e-s permanent-e-s, dont le soutien des organismes communautaires offert à l'ensemble des nouvelles arrivantes et nouveaux arrivants. Elles doivent toutefois demander un permis afin de travailler, puisque leur statut est encore temporaire. Cette période intermédiaire maintient un état de stress et de précarité important pour les requérant-e-s<sup>3</sup>.

Les démarches d'installation en sol québécois de gens qui fuient le même contexte de violence et de persécution peuvent donc se dérouler de manière assez différente même si, dans les faits, ils détiennent tous la protection du Canada. À l'heure actuelle, on dispose de très peu d'information sur l'influence de ces trois trajectoires sur le processus d'insertion des personnes réfugiées à long terme.

## Se loger, s'instruire et se faire soigner lorsqu'on est une personne réfugiée

Voyons maintenant certains des défis que rencontrent les personnes réfugiées en matière de logement, d'éducation et de santé, qui sont des éléments essentiels du processus

3. Notons que depuis 2012, le système d'octroi de l'asile fonctionne à deux vitesses : les délais d'examen des demandes d'asile, qui pouvaient aller jusqu'à 7 ou 9 ans, se sont considérablement raccourcis, et peuvent maintenant ne prendre que quelques mois. Les personnes disposent ainsi de délais très courts pour monter leur dossier.

d'insertion dans une nouvelle société<sup>4</sup>. Ces défis relèvent à la fois du vécu particulier de refuge et d'exil, mais aussi du niveau de préparation de la société qui les accueille. Rappelons que le Québec reconnaît officiellement le principe de bidirectionnalité comme élément essentiel du processus d'intégration des personnes immigrantes dans son *Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration* (1991), qui engage réciproquement autant la personne immigrante que la société d'accueil. Or, les nombreuses barrières auxquelles font face les personnes réfugiées montrent que plusieurs adaptations restent à faire<sup>5</sup>.

### 1. Logement

Dans les grands centres comme Montréal, les logements spacieux permettant d'accueillir des familles nombreuses sont rares et dispendieux. Les personnes réfugiées se retrouvent donc très souvent dans des appartements mal entretenus qu'ils hésitent à quitter faute de moyens financiers ou dans lesquels ils demeurent afin de bâtir leur dossier de crédit<sup>6</sup>. Cette importante précarité s'illustre également par un phénomène d'itinérance « cachée », c'est-à-dire de personnes qui n'ont pas de logement permanent et qui vivent chez des ami-e-s ou

4. La question de l'emploi est également fondamentale. Voir à ce sujet l'entrevue avec Pascale Chanoux à la page 40.

5. La TCRI a documenté cette situation auprès des intervenant-e-s de son réseau dans le rapport suivant : TCRI. 2015. *Composer avec la complexité dans l'intervention psychosociale auprès des nouveaux arrivants*. Montréal, 110 p.

6. Rose, D. et A. Charette. 2014. "Housing experiences of users of settlement services for newcomers in Montréal: does immigration status matter?" Dans *Immigrant Integration : Research implications for Public Policy*. K. Kilbride (dir.), p. 151-196. Toronto: Canadian Scholars' Press. Full report : 2011 [http://www.im.metropolis.net/medias/wp\\_45\\_2011.pdf](http://www.im.metropolis.net/medias/wp_45_2011.pdf).

des membres de la famille ou qui consacrent la quasi totalité de leurs revenus au logement<sup>7</sup>. Cette situation les expose à des risques plus élevés d'habiter dans un logement surpeuplé et de se retrouver en situation d'itinérance « visible » une fois que toutes leurs ressources sont épuisées. En région, même si l'accès à de grands logements abordables est plus facile, d'autres obstacles de taille se posent en matière de transport et d'emploi, qui sont également source de vulnérabilité importante.

## 2. Éducation

Les personnes réfugiées qui arrivent au pays ont souvent connu des interruptions fréquentes et prolongées de leur parcours scolaire. Par exemple, on évaluait à seulement 6 % le taux de fréquentation scolaire des enfants syriens après le début du conflit dans certaines régions<sup>8</sup>. La question de la sous-scolarisation et de l'analphabétisme se pose donc de manière plus spécifique pour les personnes réfugiées, dont 74 % possèdent 12 ans ou moins de scolarité et 72 % ne connaissent ni le français ni l'anglais à leur arrivée. On peut imaginer le défi que représente l'apprentissage d'une nouvelle langue lorsque l'on ne maîtrise pas sa propre langue maternelle. Les barrières linguistiques influencent aussi grandement les communications entre les parents et les institutions scolaires, qui s'effectuent majoritairement à l'écrit. Lorsque celles-ci se déroulent mal, des incompréhensions importantes quant aux attentes mutuelles risquent de survenir. Différentes initiatives communautaires, universitaires et institutionnelles travaillent toutefois à améliorer cette situation<sup>9</sup>.

## 3. Santé

Les personnes réfugiées ont aussi des besoins spécifiques en matière de soins de santé physique et mentale. À leur arrivée au Canada, elles ont accès au Programme fédéral de santé intérimaire (PFSI), qui complète la couverture des régimes provinciaux. Entre 2012 et 2015, le PFSI a subi des coupures majeures à l'initiative du gouvernement conservateur, que la Cour suprême du Canada a jugées inconstitutionnelles en 2014. La couverture universelle a été en grande partie rétablie en février 2016 par le gouvernement libéral, mais on peut penser que la complexité importante induite par les transformations des Conservateurs continue de freiner l'accès des personnes réfugiées et demandant l'asile aux services auxquels elles ont droit<sup>10</sup>.

S'assurer que les personnes réfugiées reçoivent les mêmes services pour les mêmes besoins que les autres usagers et usagers est essentiel, mais pas suffisant dans la mesure où ces services doivent également être adaptés. Par exemple, l'accès à des interprètes professionnels pour les personnes qui ne parlent pas français demeure difficile dans plusieurs milieux. Cela pose des défis importants en matière d'éthique et de confidentialité, et peut aussi avoir des conséquences importantes sur la santé physique et mentale des personnes. De plus, des personnes réfugiées sont fréquemment renvoyées vers les organismes communautaires par des intervenant-e-s des institutions publiques, en raison de chocs culturels auxquels elles ne sont pas préparées à faire face, ou par impuissance face à la barrière de la langue et à la complexité des situations que les personnes vivent<sup>11</sup>. En contexte actuel d'austérité, où les coupures affectent grandement la marge de manœuvre des praticien-ne-s du réseau public, on peut penser que ces adaptations risquent d'être encore plus difficiles à concrétiser.

## Conclusion

Comme nous tous, les personnes réfugiées tentent de faire leur place dans une société où l'État tend à se désengager au profit du secteur privé. En mars 2016, le système canadien de réinstallation des réfugié-e-s, qui repose sur une prise en charge partagée par l'État et par des membres de la collectivité, a été encensé par Philippe Grandi, Haut Commissaire pour les réfugiés des Nations Unies. Selon lui, laisser des groupes privés assumer une partie des coûts et obligations de la réinstallation des réfugié-e-s constitue un modèle à suivre parce qu'il permet d'accueillir un plus grand nombre de personnes et contribue à accroître le sentiment de solidarité envers les plus vulnérables<sup>12</sup>. L'accueil des personnes d'origine syrienne nous a effectivement montré qu'une mobilisation politique et citoyenne est possible. Il importe toutefois de s'assurer que des adaptations durables soient faites pour que la responsabilité de l'accueil et de l'insertion des personnes réfugiées de partout sur la planète soit réellement partagée par l'ensemble des membres de la collectivité. Cela est d'autant plus important en contexte d'austérité, où les personnes les plus vulnérables sont les plus durement touchées.

7. Preston, V. R. Murdie, S. D'Addario, et al. 2011. *Precarious Housing and Hidden Homelessness Among Refugees, Asylum Seekers, and Immigrants in the Toronto Metropolitan Area*. Toronto: CERIS - The Ontario Metropolitan Centre. CERIS Working Paper no. 87.

8. CIC. 2015. *Profil de population : Réfugiés syriens*, p. 7.

9. Voir à ce sujet : TCRI. 2015. *Situation de grand retard scolaire et analphabétisme des élèves immigrants et de leurs familles : enjeux et pistes d'action*. Montréal, 107 p.

10. Cette complexification prenait notamment la forme d'une multiplication des catégories de couverture auxquelles des services précis étaient rattachés. Par exemple, les ressortissants des « pays d'origine désignée » n'avaient pas accès à certains soins alors que ceux des autres pays y avaient droit.

11. TCRI. 2015. *Composer avec la complexité dans l'intervention psychosociale auprès des nouveaux arrivants*. Montréal, p. 75.

12. CBC. 21 mars 2016. « Canada's refugee effort hailed as model for world by head of UN agency ». En ligne : <http://www.cbc.ca/news/politics/un-refugee-private-government-sponsor-1.3501400>, page consultée le 22 mars 2016.



## Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies

# Le Canada et les provinces ont des obligations !

**Lucie Lamarche**, membre du C.A.  
Ligue des droits et libertés

Le 4 mars dernier, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a adopté ses Observations concernant le respect et la mise en œuvre par le Canada, les provinces et les territoires du Pacte international relatif aux droits du même nom [PIDESC]<sup>1</sup>. C'était la sixième édition d'un tel examen, toujours précédé du dépôt par l'État partie au PIDESC d'un rapport de mise en œuvre périodique<sup>2</sup>. Les précédentes Observations avaient été rendues publiques en 2006<sup>3</sup>. Ceci n'est pas anodin, compte tenu du fait que la décennie conservatrice au Canada a débuté cette même année. Et c'est d'autant moins anodin que c'est le nouveau gouvernement libéral qui a défendu en mars dernier le rapport produit par le gouvernement conservateur devant le Comité des DESC. Depuis le 4 mars dernier, le gouvernement du Québec et le gouvernement libéral fédéral ont produit leur budget. On ne peut escamoter le fait qu'alors que le gouvernement fédéral affiche un certain renouveau social à l'échelle du Canada, celui du Québec maintient le cap de la rigueur budgétaire.

Autre fait marquant, les Nations Unies ont adopté en 2008 le Protocole optionnel au PIDESC, lequel prévoit un recours individuel devant le Comité des DESC dans l'éventualité d'une violation du traité pour laquelle la ou les victimes auraient épuisé les recours internes. Le Canada n'a pas ratifié ce Protocole qui, fait intéressant, prévoit à l'article 8(4) que, dans l'éventualité d'une communication (ou d'une plainte), le Comité appréciera le caractère raisonnable de la politique nationale mise en cause. Cette appréciation vise à vérifier si, d'une part, l'État en cause a veillé à adopter des politiques les moins attentatoires et discriminatoires possible aux droits sociaux et économiques garantis par le traité et si, d'autre part, ces politiques n'équivalent pas à une régression dans la réalisation des droits ainsi garantis. Sans doute ce « nouveau » test a-t-il influencé l'examen récent par le Comité du Rapport du Canada, bien que celui-ci n'ait pas ratifié ce Protocole.

Plus que jamais précédemment, le Comité des DESC a bénéficié de l'expertise de la société civile canadienne. Ainsi, une cinquantaine d'organisations ont soumis à l'attention du Comité des observations écrites concernant l'état de réalisation des droits économiques et sociaux au Canada. Ce fait illustre l'importance qu'on accorde au Canada et au Québec au PIDESC. Inutile de préciser que, considérant la période concernée (2006-2016), ces rapports étaient alarmistes.

Mais qu'en est-il des résultats de cet examen par le Comité des DESC de la situation canadienne?

En mars dernier, le nouveau gouvernement canadien avait déjà rétabli certaines politiques abolies ou refusées par le précédent gouvernement conservateur, dont le Programme fédéral des soins de santé réservé aux personnes en attente de statut de protection et la création d'une commission d'enquête sur la situation des femmes autochtones disparues et assassinées. C'est donc à juste titre que le Comité des Nations Unies a souligné ces points positifs.

Rapidement toutefois, le Comité passe aux sujets de préoccupation :

- la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et le défaut de ratification par le Canada de la Convention no 169 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux;
- l'accès à des services sociaux équitables pour les enfants autochtones;
- le droit des femmes à l'égalité (équité salariale; accès à des services de garde de qualité;
- les femmes en situation de handicap et accès au travail);
- le chômage des populations marginalisées et vulnérables;
- le droit des travailleuses et travailleurs migrants à des conditions de travail justes et raisonnables;
- l'absence d'une politique nationale du logement;
- les violences faites aux femmes et particulièrement aux femmes issues des communautés racisées et pauvres; et, évidemment,
- la lutte contre la pauvreté.

1. Voir Doc NU E/C.12/CAN/CO/6, version française non disponible.

2. Voir Doc NU E/C.12/CAN/6, avril 2014.

3. Voir Doc NU E/C.12/CAN/CO/4 et E/C.12/CAN/CO/5, 22 mai 2006. Voir aussi la réaction de la Ligue des droits et libertés à ces Observations : *L'ONU condamne nos gouvernements pour leurs politiques sociales, à eux de répondre maintenant*, Automne 2006.



Délégation du FRAPRU à Genève pour assister à l'évaluation du Canada en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

Fait nouveau, le Comité s'inquiète de l'impact des changements climatiques de même que de celui des faiblesses des mécanismes d'analyse d'impacts environnementaux des projets énergétiques sur les populations autochtones et sur la population canadienne en général.

Il appartiendra à la société civile d'évaluer l'impact des récents budgets fédéral et québécois sur ces violations identifiées des droits économiques et sociaux. Car cette liste de préoccupations revêt à plusieurs égards des allures de déjà vu ou de déjà entendu.

### **Le paragraphe 10 des Observations récemment adoptées fait expressément référence à l'enjeu des politiques fiscales en précisant que celles-ci doivent revêtir un souci d'équité au bénéfice des plus démunis tout en favorisant une politique fiscale plus performante de perception des taxes et impôts.**

Il nous semble toutefois que ces récentes Observations se distinguent des précédentes au moins à trois égards. D'abord, le Comité des Nations Unies insiste plus que jamais sur l'exigence de garantir la justiciabilité des

droits économiques et sociaux au Canada. Cela exige une interprétation cohérente de la Charte canadienne et, dans le cas du Québec, des amendements à la Charte québécoise. En effet, les droits économiques et sociaux garantis par celle-ci n'ont pas préséance sur les lois ordinaires et ce, malgré les recommandations énoncées dans le Bilan des 25 années de la Charte québécoise et adoptées par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en 2003. En d'autres mots, le Comité souhaite que les Canadiens aient le droit d'exercer leurs droits sans être refoulés par les tribunaux, faute, entre autres, de textes clairs. Notons, à cet égard, la toute récente réactivation du Programme canadien de contestation judiciaire. Au Québec cependant, point de trace d'une semblable initiative.

Dans un second temps, on note que les Observations adoptées en mars dernier par le Comité des DESC insistent sur l'incorporation des exigences du PIDESC dans l'action administrative de l'État : les ententes fédérale-provinciales de transferts de paiement et les stratégies (potentielles) de logement et d'alimentation, par exemple. De plus, le Comité encourage le développement d'indicateurs de réalisation des droits économiques et sociaux dans les politiques publiques.

Enfin, le Comité précise au paragraphe 10 des Observations adoptées en mars 2016 la portée de l'article 2(1) du PIDESC qui prévoit l'obligation de l'État d'allouer le maximum des ressources disponibles à la réalisation des droits économiques et sociaux. Alors qu'au paragraphe 44 des Observations

Photo par Francesco Garcia



Délégation du FRAPRU à Genève pour assister à l'évaluation du Canada en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

adoptées en 2006<sup>4</sup>, le Comité faisait en général allusion à ces obligations en précisant qu'elles doivent avoir un caractère « délibéré et concret » ayant pour objectif prioritaire la réduction des inégalités économiques, il précise sa pensée en 2016. Le paragraphe 10 des Observations récemment adoptées fait expressément référence à l'enjeu des politiques fiscales en précisant que celles-ci doivent revêtir un souci d'équité au bénéfice des plus démunis tout en favorisant une politique fiscale plus performante de perception des taxes et impôts. À titre d'exemple, le retour dans le budget fédéral de 2016 de l'Allocation canadienne pour les enfants<sup>5</sup> pourrait se qualifier au titre de telles politiques.

En résumé, le raffinement des analyses et des recommandations du Comité des DESC confirme celles des organisations de la société civile au Canada et au Québec. La réalisation progressive des droits économiques et sociaux est tout autant affaire de substance (combattre la pauvreté, par exemple) que de procédure (intégrer des modèles d'analyse d'impact sur ces droits de toutes les décisions administratives et politiques afin de contrôler les régressions et de promouvoir la réalisation et le respect de ceux-ci). Certes, il faut pouvoir exercer ses droits. Mais cela ne suffit pas, car l'État a l'obligation positive de veiller au respect de ceux-ci.

Comme c'est le cas pour chacune des éditions des Observations finales adoptées par le Comité des DESC, on se demandera légitimement à quoi sert cet exercice. Les réponses abondent. Commençons par la plus évidente :

4. *Supra*, note 3.

5. <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-canadienne/201603/25/01-4964758-allocation-canadienne-pour-enfants-la-revolution-de-duclos.php>.

ces Observations sont un outil dans le coffre à outils du mouvement communautaire qui milite en faveur du respect de tous les droits humains. En effet, le cadre de référence des droits humains s'avère être le meilleur outil d'analyse des politiques publiques. Il est à la fois le plus politique et le moins politisé. Il comporte une part importante d'objectivité sans pour autant dicter la manière par laquelle les droits économiques et sociaux doivent être mis en œuvre sur les plans local et national.

Ensuite, ces Observations servent de diagnostic global de référence à un point donné dans le temps. Hélas, les gouvernements ne sont pas enclins à mener un tel exercice par eux-mêmes.

De plus, les Observations adoptées par les organes de traités des Nations Unies sont disponibles aux plaideurs. En effet, le Comité des DESC n'a pas hésité à souligner encore cette fois-ci qu'il faut au Canada accroître la sensibilité des juges et des décideurs administratifs au fait que ces droits sont de vrais droits et qu'ils sont de la compétence du judiciaire.

Enfin, les Observations finales adoptées par le Comité des DESC proposent des méthodologies et des outils de mesure de leur réalisation susceptibles d'insuffler dans le champ des sciences sociales un but commun et universellement reconnu, lequel est issu du cadre de référence des droits humains.

Ce n'est donc pas le cynisme (encore des constats de violations de droits !) mais bien la légitimité des luttes pour le respect des droits qu'enrichissent de telles Observations.



## Victoire historique devant le Tribunal canadien des droits de la personne

# La lutte pour l'égalité des enfants autochtones

Anne Levesque\*, avocate



Warren McBride

Il y a aujourd'hui trois fois plus d'enfants des Premières Nations en famille d'accueil qu'il y avait d'élèves autochtones fréquentant les pensionnats. La recherche et la preuve soumise aux tribunaux ont révélé que ce problème est lié aux structures de financement inéquitables et déficientes des services d'aide à l'enfance offerts par le gouvernement du Canada aux enfants et aux familles des Premières Nations. En 2007, la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada (la Société de soutien) et l'Assemblée des Premières Nations (APN) déposent une plainte devant le Tribunal canadien des droits de la personne contre le gouvernement du Canada, alléguant que les services d'aide à l'enfance offerts à plus de 163 000 enfants des Premières Nations étaient discriminatoires et contrevenaient à la Loi canadienne sur les droits de la personne.

En réponse à cette plainte, le gouvernement canadien dépense des millions de dollars en frais juridiques, tentant en vain de faire rejeter les allégations de façon préliminaire. En dépit de ces manœuvres procédurales, l'audience commence en février 2013. Pour la première fois de l'histoire du Canada, la responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard du traitement discriminatoire qu'il réserve aux enfants des Premières Nations est évaluée par un organisme quasi-judiciaire pouvant rendre des décisions contraignantes et

« Ce sont les enfants de cette génération qui changeront le monde - ils devraient être traités de façon juste. »

des ordonnances réparatrices. Après avoir entendu plus de 25 témoins et examiné plus de 500 documents déposés en preuve, le Tribunal canadien des droits de la personne (le Tribunal) rend sa décision le 26 janvier 2016, tranchant en faveur des plaignants. Plus particulièrement, le Tribunal conclut que les régimes de financement des services d'aide à l'enfance du Canada ne permettaient pas aux enfants des Premières Nations de recevoir des services équitables répondant à leurs besoins ou étant adaptés à leur culture. De surcroît, le Tribunal conclut que les régimes de financement des services d'aide à l'enfance du Canada ont pour effet d'inciter les agences à retirer les enfants des Premières Nations de leurs communautés et de les placer dans des foyers d'accueil. Le Tribunal ordonne au gouvernement de cesser immédiatement le traitement discriminatoire des enfants des Premières Nations, mais réserve sa décision quant aux ordonnances précises en matière d'indemnisation et de réparations systémiques.

L'encre de la décision n'était pas encore sèche que déjà d'autres allégations de traitement discriminatoire du gouvernement du Canada envers les enfants des Premières Nations voient le jour en février 2016. Cette fois, elles sont

\* Anne Levesque est l'une des avocates qui représentaient la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada dans sa plainte historique contre le Canada concernant le traitement discriminatoire envers les enfants de Premières Nations en matière d'aide à l'enfance. Elle a étudié le droit à la Faculté de droit (Section common law) de l'Université d'Ottawa avant de faire sa maîtrise en droit international de la personne à l'University of Oxford.



Photo par Warren McBride



« Des droits égaux pour les enfants autochtones. Ayez du coeur. »

« Nous sommes des enfants, mais ils sont des enfants aussi. Tous les enfants devraient être égaux. »

liées à la discrimination en matière de santé. La CBC News rapporte que Santé Canada a refusé plusieurs demandes de financement d'un appareil dentaire destiné à corriger une malocclusion chez Kennedy Willier, une adolescente de Premières Nations de l'Alberta, qui éprouve des maux de tête sérieux et de la douleur chronique en raison de sa condition médicale. Ces services médicaux essentiels sont en théorie couverts par le Programme des services de santé non assurés (PSSNA), un programme administré par Santé Canada visant à assurer que les Premières Nations et les Inuit puissent atteindre un état de santé globale comparable à celui des autres Canadien-ne-s. Bien que l'appareil de Kennedy ait été jugé médicalement nécessaire par son médecin, et que des demandes de financement aient été présentées avec les preuves médicales pertinentes à l'appui, Santé Canada refuse de lui accorder le soutien financier dont elle a besoin. Il appert que l'histoire de Kennedy n'est que la pointe de l'iceberg.

Peu de temps après que cette histoire ait fait les manchettes, des statistiques choquantes relatives au taux de rejet des demandes de financement auprès du PSSNA sont rendues publiques. Santé Canada rejette en moyenne 80 pour cent des demandes de financement de services médicaux essentiels présentées par des enfants de Première Nations, et ce dès la première étape du processus de demande. Les taux de rejet à la deuxième et la troisième étape d'appel sont de 99 pour cent et 100 pour cent, respectivement. À la lumière de ces statistiques alarmantes, il semblerait que les enfants des Premières Nations doivent encore une fois se tourner vers les tribunaux afin de revendiquer des services de santé essentiels auxquels ont droit les autres enfants canadiens.

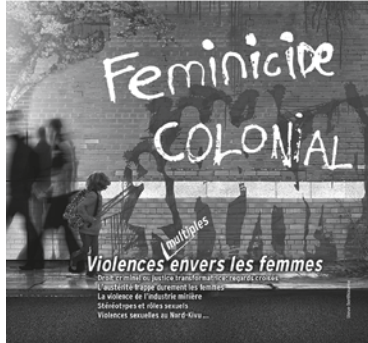
La décision du Tribunal n'a pas encore eu d'impact tangible dans la vie des plus de 163 000 enfants des Premières Nations dont les droits à l'égalité ont été bafoués. Bien que le gouvernement du Canada n'ait pas porté la décision du

Tribunal en révision judiciaire, au moment d'écrire ces lignes, aucune mesure n'a été prise par celui-ci afin de se conformer à l'ordonnance du Tribunal de cesser immédiatement tout traitement discriminatoire contre les enfants des Premières Nations en matière d'aide à l'enfance. Lors de sa comparution devant le Comité des droits sociaux, économiques et culturels des Nations Unies en février 2016, le Canada n'a pris aucun engagement de réformer ses régimes de financement de services d'aide à l'enfance aux Premières Nations. En réponse aux questions des membres du Comité, le Canada a vanté les mérites de son « Approche améliorée axée sur la prévention ». C'est précisément cette formule qui a été jugée discriminatoire par le Tribunal des droits de la personne. De même, le budget du gouvernement présenté en mars 2016 ne fait que jeter de la poudre aux yeux des Canadien-ne-s qui revendiquent la fin de la discrimination raciale dans la politique fiscale de notre pays.

Pour cette année, le Canada s'engage à augmenter son financement de services d'aide à l'enfance de 71 millions alors qu'en 2012, les documents du gouvernement estimaient le sous-financement de ces services aux enfants des Premières Nations par rapport à ceux offerts à d'autres Canadien-ne-s à plus de 109 millions de dollars. En fait, la majorité du financement prévu pour les services aux enfants des Premières Nations dans le budget ne sera versée qu'en 2020-2021, soit durant la première année du prochain gouvernement, ou s'il est réélu, du second mandat du gouvernement libéral. Les enfants des Premières Nations devront ainsi retourner devant le Tribunal afin de demander des ordonnances précises pour mettre fin à la discrimination dont ils sont victimes. En l'absence d'une volonté politique de donner suite à son obligation dans ce dossier, le gouvernement du Canada pourrait se voir légalement contraint par le Tribunal de passer aux actes afin de mettre fin au traitement discriminatoire des enfants des Premières Nations.



# Publications qui pourraient vous intéresser :



Revue printemps 2015 -  
Violences multiples envers les femmes



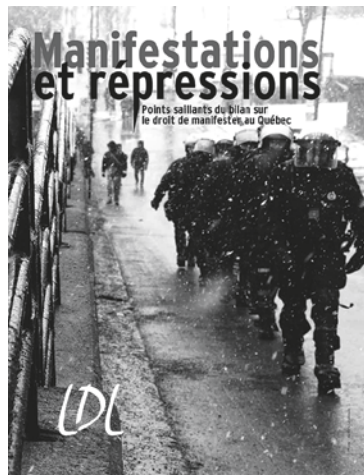
Revue automne 2014 -  
Mutations du travail : impact sur les droits



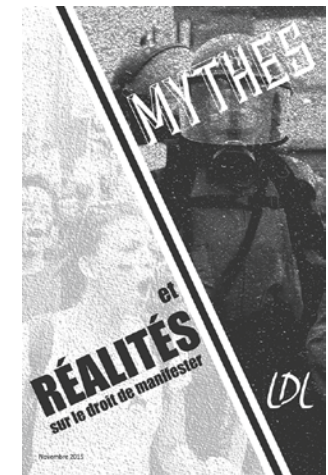
Revue automne 2015 -  
Droits des peuples autochtones



Mars 2015 -  
Austérité imposée, droits sociaux menacés!



Juin 2015 -  
Manifestations et repressions.



Décembre 2015 -  
Mythes et réalités sur le droit de manifester

## Les droits humains, j'y adhère!

Faire un don en ligne, c'est si facile!  
Il suffit de taper [www.liguedesdroits.ca](http://www.liguedesdroits.ca)

Nom : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

Adresse : \_\_\_\_\_ Ville : \_\_\_\_\_ Prov. : \_\_\_\_\_ Code postal : \_\_\_\_\_

Courriel : \_\_\_\_\_ Tél. maison : \_\_\_\_\_ Tél. travail : \_\_\_\_\_

LDL Ligue des droits et libertés 50 ans d'action	COTISATION		DONS	
	<input type="checkbox"/> Membre *	30\$	<b>J'aimerais faire un don</b>	<input type="checkbox"/> 50 \$
<input type="checkbox"/> Étudiant ou personne à faible revenu	10\$	<input type="checkbox"/> 100 \$	<input type="checkbox"/> 200 \$	
<input type="checkbox"/> Organisme communautaire	65\$	<input type="checkbox"/> 500 \$	<input type="checkbox"/> Autre : _____	
<input type="checkbox"/> Syndicat et institution	200\$			

Je désire recevoir les publications de la LDL par courriel plutôt que par la poste.

\* La LDL accepte les adhésions individuelles, quelle que soit la somme versée.

En devenant membre de la LDL, vous recevrez ses publications ainsi que l'infolettre (courriel). Faites parvenir votre coupon dûment rempli à :

LDL, 516 rue Beaubien Est Montréal (QC) H2S 1S5 ou au bureau de la section de Québec. Les renseignements nominatifs que vous fournissez demeurent confidentiels.





Ligue des  
droits et libertés

### **LDL – SIÈGE SOCIAL**

516, rue Beaubien est  
Montréal, QC H2S 1S5

Téléphone : 514 849-7717, #21

Télécopieur : 514 849-6717

info@liguedesdroits.ca

www.liguedesdroits.ca

### **LDL – Section Québec**

363, rue de la Couronne, #530

Québec, QC G1K 6E9

Téléphone : 418 522-4506

Télécopieur : 418 522-4413

info@liguedesdroitsqc.org

www.liguedesdroitsqc.org

Page couverture :

*Mer Égée et les réfugiés*, acrylique et collage,  
2016, 24 x 30 po.

Page couverture (arrière) :

*Espace Schengen-2*, Acrylique et collage, 2016,  
24 x 48 po.

Jocelyn Ann Campbell exposera une série de tableaux « géopolitiques » inspirés du drame des réfugiés. Son exposition, *Territoires interdits*, aura lieu à la :

Librairie-galerie Bonheur d'occasion  
1317, avenue du Mont-Royal, Montréal  
20 septembre au 3 octobre 2016.

[jocelynanncampbell.wordpress.com](http://jocelynanncampbell.wordpress.com)

Crédits photos des oeuvres : Robert Etcheverry

Avec l'appui financier de :



**FONDATION LÉO-CORMIER**  
pour l'éducation aux droits et libertés

