

Mémoire présenté au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration
Étude des enjeux et possibilités liés à la migration pour le Canada au XXI^e siècle

POURQUOI LE PACTE MONDIAL POUR DES MIGRATIONS SÛRES, ORDONNÉES ET RÉGULIÈRES FAVORISE-T-IL LES INTÉRÊTS SOUVERAINS DU CANADA

Soumis le 29 novembre 2018

Présenté par :

Craig Damian Smith
Directeur associé
Global Migration Lab
Munk School of Global Affairs & Public Policy
Université de Toronto

Nathan Benson
Directeur juridique et de recherche
The Refugee Hub
Faculté de droit, Section de common law
Université d'Ottawa

James Milner
Professeur agrégé
Département de science politique
Université Carleton

Approuvé par :

CARE Canada

COSTI Immigrant Services

Oxfam Canada

Oxfam Québec

Vision mondiale Canada

Naomi Alboim
Professeure, School of Policy Studies
Université Queen's

Kiran Banerjee
Professeur adjoint
Département d'études politiques
Université de la Saskatchewan

Geoffrey Cameron
Conférencier, Département des politiques
Université McMaster

Randall Hansen
Directeur par intérim
Munk School of Global Affairs & Public Policy
Université de Toronto

Patricia Landolt
Professeure agrégée, Département de sociologie
Université de Toronto

Audrey Macklin
Directrice
Centre for Criminology & Sociological Studies
Professeure, Faculté de droit
Université de Toronto

Mireille Pacquet
Professeure agrégée
Département de science politique
Université Concordia

Jeff Reitz
Professeur, Département de sociologie
Directeur
Études ethniques, immigration et pluralisme
Munk School of Global Affairs & Public Policy

Dagmar Soennecken
Professeure agrégée
School of Public Policy & Administration
Université York

Phil Triadafilopoulos
Professeur agrégé
Science politique
Université de Toronto

Préambule

Nous soumettons le présent mémoire en réponse à la motion adoptée par le Comité permanent le 30 octobre 2018 en vue d'étudier le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (PMM) et l'influence qu'il aura sur le Canada.

Le PMM est un cadre de coopération mis en place afin d'optimiser les avantages de la migration internationale et de mieux gérer les risques et les défis qui s'y rattachent. Il est le reflet de consultations et de négociations menées par les États, dans le cadre desquelles le Canada a exercé une influence considérable. Il s'agit du premier accord de ce genre, et le Canada peut être fier du rôle qu'il a joué dans son élaboration.

Le PMM n'est pas un traité ayant force obligatoire. Il ne nuit en aucune façon à la souveraineté des États, pas plus qu'il ne nuit à la capacité du Canada de mettre en place ses propres politiques et lois en matière d'immigration. Il n'accorde aucun nouveau droit dans l'une ou l'autre des catégories de migrants, n'oblige pas les États à accepter un plus grand nombre de migrants, et n'entraîne aucune obligation financière contraignante pour les États membres.

Le PMM décrit les engagements politiques communs pris par les États en vue de rendre les migrations plus sûres et plus prévisibles. La version définitive, qui doit être approuvée à une conférence intergouvernementale spéciale qui se déroulera à Marrakech les 10 et 11 décembre 2018, est le résultat de négociations soutenues et importantes entre les États. Mais surtout, tant la lettre que l'esprit de la version définitive reflètent et protègent les intérêts des pays qui accueillent des immigrants, comme le Canada, en faisant la promotion d'une mobilité internationale prévisible, ordonnée et sûre.

Pourquoi le monde a-t-il besoin d'un Pacte pour des migrations sûres, ordonnées et régulières

On observe une inadéquation marquée entre l'échelle et la complexité de la migration internationale et les cadres limités de gouvernance en matière de coopération. On estime qu'il y a 258 millions de migrants internationaux dans le monde, ce qui représente 3,4 % de la population mondiale. Ces chiffres ne comprennent pas les réfugiés. La migration est l'un des principaux moteurs de l'activité économique et de l'établissement de liens entre les pays, mais elle peut aussi être une source de tensions entre eux. La politisation et une gouvernance déficiente peuvent accentuer la vulnérabilité des personnes en déplacement. Le PMM repose sur le principe selon lequel la coopération internationale peut aider à mettre à profit les avantages importants qu'offre la migration, et à mieux gérer les risques et les défis qui s'y rattachent (PMM, paragr. 8 et 11). En fait, la migration est l'un des derniers véritables enjeux mondiaux pour lesquels la communauté internationale doit développer un cadre de gouvernance. L'adoption du PMM à Marrakech les 10 et 11 décembre apportera une plus grande clarté et donnera l'élan nécessaire pour favoriser la coopération internationale en matière de migration.

La nécessité de se doter d'un PMM a été énoncée dans la Déclaration de New York en 2016, adoptée à l'unanimité par les États membres des Nations Unies. Cette déclaration exprimait la volonté politique des dirigeants du monde entier de sauver des vies, de protéger les droits et de se partager la responsabilité à l'échelle mondiale. Le processus de développement du PMM a été mené par les États au cours des deux dernières années, et s'est traduit par un ensemble approuvé de 23 objectifs, chacun

étant accompagné d'une liste d'actions considérées comme des pratiques exemplaires (paragr. 16). La conception du Pacte va dans le sens de l'objectif 10.7 du Programme de développement durable à l'horizon 2030, dans le cadre duquel les États membres se sont engagés à collaborer sur le plan international afin d'ouvrir la voie à des migrations sûres, ordonnées et régulières.

En parallèle, le système des Nations Unies accroît sa capacité institutionnelle de manière à faciliter la collaboration sur les questions de migration. L'Organisation internationale pour les migrations a été intégrée au système des Nations Unies afin de rehausser sa capacité à gérer les migrations au profit des États et des migrants, et un nouveau Réseau des Nations Unies pour les migrations, qui regroupe de multiples organismes, est mis sur pied afin de mettre à profit l'expertise technique des autres organismes des Nations Unies.

Le PMM est explicitement non contraignant (paragr. 7) et il réaffirme le droit souverain des États de gérer la migration au sein de leur territoire de compétence, dans le respect du droit international (paragr. 15). Il n'établit aucune nouvelle obligation juridique pour les États. En parallèle, il reconnaît que la migration est une caractéristique fondamentale en cette époque de mondialisation, une caractéristique transnationale inhérente qui exige une coopération internationale. C'est lorsqu'ils collaborent en vue de réaliser des gains collectifs et de créer des biens publics que les États sont gagnants. Le PMM propose une feuille de route pour réaliser de tels gains, en établissant une vision commune des mesures et des approches qui seraient avantageuses, et des engagements politiques que peuvent prendre les États entre eux en vue de poursuivre ensemble ces objectifs. Il reconnaît la responsabilité partagée qu'ont les États membres des Nations Unies de répondre à leurs besoins et préoccupations respectifs en matière de migration (paragr. 11) et de collaborer pour répondre aux besoins des migrants en situation de vulnérabilité (paragr. 13).

Pourquoi le Canada a-t-il intérêt à appuyer le Pacte mondial sur les migrations

L'immigration est une composante intrinsèque du tissu social, économique et politique du Canada. On lui attribue jusqu'à 90 % de la croissance de la main-d'œuvre des dernières années¹. Une migration gérée comme il se doit et prévisible sera plus importante que jamais tandis que la population canadienne vieillit et que la population active diminue. Les intérêts du Canada sont mieux servis par un cadre de coopération internationale qui favorise des migrations sûres, ordonnées et régulières.

L'engagement international du Canada est également rehaussé par un ordre international prévisible et fondé sur des règles. Bien que le PMM n'établisse aucune règle contraignante en ce qui concerne la migration internationale, il énonce des normes et des attentes partagées qui peuvent accroître la prévisibilité et faciliter la gestion des défis. Loin de porter atteinte à la souveraineté canadienne, un cadre multilatéral efficace qui établit des normes et des attentes claires permet de rehausser la souveraineté du Canada et sa capacité à gérer efficacement ses programmes de migration. Bref, il permet au Canada de savoir ce à quoi il peut s'attendre du reste du monde à l'égard de cet enjeu complexe. Des événements récents démontrent clairement les conséquences de l'absence de prévisibilité en ce qui a trait aux normes qui guident la gouvernance de la migration internationale.

Mais surtout, le PMM établit des lignes directrices permettant de recueillir des données et des analyses harmonisées en ce qui concerne tous les aspects de la migration internationale, qu'il s'agisse d'obtenir une main-d'œuvre hautement qualifiée, d'harmoniser les paramètres et les définitions

¹ Conference Board of Canada, *Canada 2040 : No Immigration Versus More Immigration*, 15 mai 2018.

juridiques visant à protéger les victimes de traite de la personne, ou encore de surveiller activement les nouvelles crises de déplacement. Il est dans l'intérêt du Canada de jouer un rôle prépondérant dans l'établissement de ces nouveaux cadres déterminants.

En outre, le Canada a toujours défendu les droits de la personne et agi comme chef de file en mettant de l'avant les liens qui existent entre les droits de la personne et les intérêts des États. Le droit et les politiques du Canada sont déjà bien exprimés dans la version définitive du PMM.

Aucun impact sur les niveaux ou les catégories d'immigration du Canada

En termes simples, le Pacte mondial sur les migrations n'aura aucun impact sur les niveaux ou les catégories d'immigration du Canada. Il n'élargit pas la portée de la protection des réfugiés². Il ne crée aucune nouvelle catégorie de protection, ne confère à personne le droit de migrer, et n'oblige aucun pays à accepter un plus grand nombre de migrants. Il reconnaît explicitement le droit des États d'établir une distinction entre le statut régulier et irrégulier des migrants dans leurs politiques et leurs lois nationales. Les affirmations autres sont tout simplement fausses.

Le PMM reconnaît la responsabilité que se partagent tous les États lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des migrants en situation de vulnérabilité, de prévenir les blessures et les décès des migrants, de lutter contre le trafic et la traite, d'offrir un accès sûr aux services de base, et de respecter les droits de la personne internationaux et les libertés fondamentales qui s'appliquent à tous les migrants, quel que soit leur statut. Le Canada ne devrait aucunement hésiter à prendre ces engagements, qui sont parfaitement alignés avec ses valeurs et ses intérêts.

Coûts pour le Canada de l'appui au Pacte mondial sur les migrations

La signature du PMM ne suppose aucun coût immédiat pour le Canada, et n'aura aucun effet sur sa souveraineté. Le Pacte est un document non contraignant, et il reconnaît précisément la primauté de la souveraineté des États. Le paragraphe 15 est ainsi rédigé :

Souveraineté nationale : Le Pacte mondial sur les migrations réaffirme le droit souverain des États de déterminer leur politique migratoire nationale et leur prérogative de régir les migrations dans leur territoire de compétence, en conformité avec le droit international. Au sein de leur territoire de compétence souverain, les États peuvent faire la distinction entre un statut de migration régulier et irrégulier, et notamment, au moment d'établir leurs mesures législatives et politiques pour la mise en œuvre du Pacte mondial, prendre en compte les différentes réalités, politiques, priorités et exigences à respecter pour accorder à des étrangers le droit d'entrer, de résider et de travailler, conformément au droit international [TRADUCTION].

Cependant, cela ne signifie pas que la mise en œuvre du PMM fera en sorte de maintenir le statu quo. Si tel était le cas, les États membres ne l'auraient pas négocié. Le Pacte encourage les États à développer des réponses nationales ambitieuses, y compris grâce à des plans nationaux de mise en œuvre volontaires. Il revient donc au Canada de déterminer à quel point sa mise en œuvre fera preuve

² En effet, le Pacte ne porte aucunement sur la protection des réfugiés. Ce sujet est abordé dans l'accord connexe, le Pacte mondial sur les réfugiés, qui n'élargit pas non plus la portée de la protection des réfugiés ou la définition de réfugié au sens du droit international.

d'ambition, et quelle forme elle prendra. Les États discuteront de la mise en œuvre du PMM chaque année, de façon informelle, à l'occasion du Forum mondial sur la migration et le développement, et passeront en revue sa mise en œuvre de façon plus formelle tous les quatre ans, dans le cadre du Forum international d'examen des migrations. Ces tribunes offrent au Canada la possibilité de poursuivre son rôle d'initiateur de pratiques exemplaires en matière de gouvernance des migrations.

L'ébauche finale du PMM est le résultat d'un processus cumulatif de bilan, de consultations et de négociations serrées avec des États membres et des organisations de la société civile. Tandis que la rédaction du Pacte mondial sur les réfugiés était dirigée par le HCR, les négociations du PMM ont été menées par la Suisse et le Mexique, et guidées par la nouvelle représentante spéciale du secrétaire général pour les migrations internationales, l'honorable Louise Arbour. Le résultat est un consensus durement acquis, endossé par la grande majorité des pays du monde, tant du Nord que du Sud.

L'accent mis sur la « responsabilité partagée » (paragr. 24) est le produit de l'une des négociations les plus intenses, et constitue un changement marqué par rapport à la version initiale. Les intérêts du Canada ont été bien représentés à l'Organisation internationale pour les migrations, où de hauts fonctionnaires canadiens ont secondé les négociations, ainsi que par nos représentants nationaux à la table de négociations. Le Canada peut être fier de sa contribution à l'élaboration de cet important accord, et se réjouir de jouer un rôle dans sa mobilisation, ce qui viendra consolider sa réputation et son leadership international dans les enceintes multilatérales.