

Mémoire au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes

Au sujet du Pacte mondial sur les réfugiés

par Jennifer Hyndman, PhD
Professeure et directrice
Centre for Refugee Studies
Université York
jhyndman@yorku.ca

(L'auteure soumet le présent mémoire à titre personnel, en tant que chercheuse universitaire possédant une expertise dans le domaine)

En remplacement d'une comparution devant le Comité

Analyser le Pacte mondial sur les réfugiés : Éléments que le Canada doit prendre en considération

Je regrette de ne pas pouvoir comparaître devant vous en personne ce mois-ci, mais mes fonctions professionnelles m'obligent à me rendre à Calcutta le jour de l'audience (29 novembre), où par pure coïncidence, j'aborderai la question du Pacte mondial sur les réfugiés (PMR) dans le cadre d'une conférence internationale. J'ai choisi de me concentrer sur le PMR dans le présent mémoire, puisqu'on m'avait demandé d'aborder expressément ce sujet dans l'invitation à comparaître. J'ai travaillé avec CARE Canada et avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en Afrique de l'Est et j'ai effectué des recherches sous contrat pour le HCR en tant que chercheuse. Depuis 1992, je publie les résultats de mes études sur les déplacements et la protection des réfugiés au sein des camps de réfugiés et chez les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.

Prenant appui sur ma participation à une consultation régionale du HCR à San Jose pour les Amériques (septembre 2017), à une consultation tenue au HCR en novembre 2017, et aux consultations canadiennes sur le PMR animées par Affaires mondiales Canada (AMC), je désire aborder trois points principaux au sujet du PMR et de la relation du Canada avec ce pacte.

Premièrement, l'engagement et le soutien du Canada à l'égard du processus qui a mené à la version définitive du PMR sont admirables et considérables, compte tenu du fait que les États-Unis ont décidé de se retirer du Pacte à la Troisième Commission ce mois-ci. AMC a mené de vastes consultations, souvent à l'échelle du pays, et il était impressionnant de voir le degré d'engagement des organisations de la société civile qui désiraient prendre part à ces réunions et voir au développement des versions du Pacte.

Plus particulièrement, le Canada a fermement maintenu sa position concernant les aspects du PMR qui portent sur le genre et son travail sur les femmes et les filles; sa **Politique d'aide internationale féministe** a été mise en pratique, comme l'indique le nombre d'employés d'AMC assignés à une approche axée sur le genre, de même que l'ancienneté de nombre d'entre eux au sein du ministère. C'est le gouvernement canadien qui, la première fois, a fourni une expertise fondée sur le genre au HCR dans les années quatre-vingt-dix, lorsque Ann Howarth-Wiles a été détachée d'AMC puis de l'ACDI pendant deux ans afin de travailler comme coordonnatrice principale pour les femmes réfugiées, relevant alors directement du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Jusqu'à présent, des propositions concrètes visant à intégrer un **audit sur le genre** au PMR ont fait l'objet de discussions, notamment avec des participants australiens (qui disposent des fonds requis), une idée qu'appuie le Canada pour assurer la responsabilisation et l'impact de ces travaux. Le 31 octobre 2018, j'ai discuté avec d'autres intervenants d'AMC de perspectives concrètes. Le leadership australien, de concert avec des partenaires du Réseau de recherche sur les réfugiés Asie-Pacifique, a permis d'assurer la tenue d'un audit sur le genre concernant le processus du PMR tout au long des consultations.

Une omission dans le PMR qui n'a pas été relevée par le Canada est la désignation et la protection des réfugiés issus de minorités sexuelles et de genre. Bien que « les femmes et les

filles » constitue une catégorie acceptable de réfugiés vulnérables pour la plupart des pays des Nations Unies, il n'en va pas de même pour ceux qui sont mis en danger du fait de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre (OSIG). Bref, **le statut des réfugiés de diverses OSIG est un motif de persécution et il permet de soumettre une demande d'asile authentique, mais ce statut est souvent absent des discussions sur la « vulnérabilité » associée à la gestion des réfugiés**, aux camps et à la protection dont ils ont besoin. En tant que personnes souvent à risque *au sein même* de leurs propres communautés dans les pays de premier asile, les **réfugiés de diverses OSIG doivent compter comme personnes vulnérables**. À titre de chef de file mondial qui offre la protection et l'asile aux demandeurs de diverses OSIG, le Canada est bien placé pour promouvoir leur vulnérabilité au sein du PMR.

Le rôle du Canada dans la promotion du Programme de parrainage privé des réfugiés (PPPR) a aussi été constructif et il a permis de préciser le sens de l'expression « voies complémentaires » de protection au sein du PMR. Le PPPR va au-delà de l'engagement même du gouvernement en ce qui a trait au soutien des réfugiés pris en charge par le gouvernement (RPG). La catégorie de RDBV (Programme mixte des réfugiés désignés par un bureau des visas) s'est avérée moins fructueuse que la catégorie des réfugiés parrainés par le secteur privé, et l'Initiative mondiale de parrainage de réfugiés insiste pour que la catégorie de RDBV soit intégrée à son modèle, mais les recherches s'amorcent pour analyser les différences entre les deux.

Depuis 1979, quelque 300 000 réfugiés sont venus au Canada grâce au parrainage privé, une réussite remarquable qui démontre qu'il est possible d'offrir une protection en mobilisant la société civile. La question de savoir comment on peut transposer ce résultat à grande échelle et l'exporter demeure. Je dirige actuellement une recherche ethnographique détaillée sur le programme de parrainage privé, je fais partie d'une équipe de recherche qui étudie les répondants, et j'ai fourni un soutien à l'Initiative mondiale de parrainage de réfugiés.

Le Canada est en bonne position pour faciliter la transposition concrète et à grande échelle des « voies complémentaires » décrites dans le PMR pour créer un plus grand nombre d'espaces de protection permanents. Le parrainage de réfugiés étudiants d'Entraide universitaire mondiale du Canada (EUMC) est une autre pratique en place depuis déjà des décennies, et qui mérite notre attention. Ces stratégies invisibles ou peu connues qui offrent une protection non juridique et à petite échelle aux réfugiés, que l'on retrouve dans des pays comme l'Inde, le Bangladesh, la Malaisie, la Thaïlande, la Jordanie et le Liban, ne font pas partie de la Convention et de ses protocoles, mais elles offrent souvent des leçons et des exemples que le Canada peut aider à mettre en valeur. Le fait d'étudier, d'analyser et de colliger ces initiatives fructueuses pourrait contribuer à intensifier les efforts et les impacts à l'avenir.

Deuxièmement, ma principale préoccupation concernant le PMR est sa nature non contraignante et l'absence de reddition de compte pour assurer sa mise en œuvre et son incidence. **Le partage plus équitable des responsabilités à l'égard des réfugiés au sein des États, et notamment dans l'hémisphère Nord**, est à la fois l'objectif le plus prometteur du PMR et le plus évasif. Le Forum mondial sur les réfugiés qui doit avoir lieu en 2019 dans le cadre du PMR prévoit que tous les engagements concernant la réinstallation, l'acceptation et la

protection des réfugiés seront optionnels. Les engagements des États seront acceptés à ce premier forum, mais peu d'éléments sont prévus pour motiver les États bien nantis à faire plus à cet égard. **Payer les pays de l'hémisphère Sud (dont de nombreux au Moyen-Orient) pour qu'ils accueillent des réfugiés, par l'intermédiaire d'une aide multilatérale et de prêts concessionnels, comme dans le cas de l'accord conclu entre l'UE et la Turquie, demeure la norme.** Plus de 85 % des réfugiés vivent dans l'hémisphère Sud. Le PMR ne change rien à cette distribution, même s'il encourage « le partage des responsabilités » et le « partage du fardeau ».

En novembre 2018 à Genève, certains chercheurs ont été invités à faire partie d'un réseau universitaire du PMR. **Ce réseau, s'il existe,** n'est ni solide ni représentatif, et il n'inclut que ceux qui peuvent se permettre de financer eux-mêmes leur participation. À la réunion, on a annoncé que le HCR ne disposait pas de fonds pour soutenir un tel réseau; les chercheurs allaient devoir financer leurs propres déplacements et donner de leur temps bénévolement. Je suis convaincue que de nombreux chercheurs seraient heureux de transmettre leurs connaissances si les frais de déplacement, d'hébergement et de repas étaient payés, mais je ne peux imaginer aucun employé des Nations Unies ou fonctionnaire qui se déplacerait pour accomplir un tel travail sans que ses dépenses de base soient couvertes. Un réseau anémique similaire (qui a vu le jour par courriel) a été créé dans la foulée de la brève consultation d'une journée et demie tenue à San José, à laquelle j'ai assisté en septembre 2017. À cette occasion, des avocats, des organisations de la société civile et des chercheurs se sont réunis pour partager leurs connaissances, et après quoi un « réseau » de courriels a été désigné et créé sous la direction du HCR. Dans ce cas, les déplacements étaient payés, mais seules les personnes qui entretenaient déjà un lien avec le HCR (la plupart d'anciens chercheurs sous contrat) étaient sélectionnées, biaisant une fois encore la participation.

Troisièmement, enfin, la séparation du Pacte mondial sur les réfugiés et du Pacte mondial sur les migrations est arbitraire et constitue une source de préoccupation pour de nombreux chercheurs. Un migrant et un réfugié peuvent être la même personne à différents moments d'un parcours en particulier : la personne peut décider de quitter une situation qui se prolonge et devenir un migrant qui a recours à l'aide de passeurs pour venir au Canada, moment où il deviendra un demandeur d'asile ou même un « nouvel arrivant » en situation irrégulière dans le contexte canadien. **Ces étiquettes comptent énormément du point de vue de l'accès aux droits et à l'asile, et du point de vue des mesures possiblement punitives de détention et de refoulement auxquels ils s'exposent, et pourtant, rares sont les États qui ont contesté l'architecture des pactes distincts et le traitement des personnes susceptibles d'être visées par les deux.**

Les obligations du Canada à l'égard des réfugiés sont clairement définies et établies dans la LIPR et dans le droit international, mais la définition de réfugiés au sens de la Convention est étroite, et elle insiste sur la persécution comme motif permettant d'obtenir un statut. En 2017, plus de 600 000 Rohingyas du Myanmar se sont enfuis au Bangladesh, qui n'est pas signataire de la Convention des réfugiés, après une campagne génocidaire menée contre eux au Myanmar. Ils ne se qualifient pas en soi comme réfugiés au sens de la Convention au Bangladesh. De même,

en Malaisie, les personnes qui seraient considérées comme des réfugiés au Canada ne peuvent se prévaloir d'une telle protection dans ce pays qui n'est pas signataire de la Convention. Toutefois, il existe des mesures de protection informelles qui doivent être documentées : des emplois dans le secteur informel, la présence du HCR et une sécurité relative pour de nombreux réfugiés. Le Canada a toujours travaillé avec d'autres pays de réinstallation pour offrir une protection aux réfugiés bloqués en Malaisie, au moyen de traitements groupés et d'échanges, comme ce fut le cas avec les réfugiés d'Aceh en détention venus au Canada en 2004. De tels efforts stratégiques déployés par le Canada en vue d'élargir les espaces de protection doivent être gardés à l'esprit dans le contexte du Pacte. Le Canada peut faire plus.

Décrites comme des « voies complémentaires » dans le PMR, d'autres stratégies moins visibles et moins connues qui permettent aux États de répondre de façon autonome à leurs besoins en matière de sécurité doivent être étudiées et documentées. En tant que chercheur en migration, Ranabir Samaddar (2018:11), a posé la question suivante dans le contexte des consultations sur le PMR : « A-t-on pu entendre une voix postcoloniale dans cette cacophonie de déclarations angoissées visant la protection humanitaire des victimes de migration forcée? » [TRADUCTION]. Malheureusement, pas autant que ce à quoi on aurait pu s'attendre. Les régions d'Asie du Sud et d'Asie du Sud-Est, où les pays étaient moins susceptibles de signer la Convention de 1951 et son Protocole de 1967, ont été écartées en douce des consultations sur le PMR parce qu'elles ne font pas partie de cette architecture juridique internationale. Cette exclusion, perçue comme un manque en droit des réfugiés, constitue une sorte d'orientalisme légal (Ruskola, 2013).

Le Pacte mondial sur les migrations (PMM) est par défaut plus pertinent pour le Sud et l'Asie du Sud, parce que les migrants qui seraient des réfugiés partout ailleurs dans le monde sont à peine considérés comme des migrants dans ces régions. Le PMM prend au sérieux les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et à ce titre, il comporte un plus grand nombre d'indicateurs et de mesures pour assurer une reddition de comptes quant à l'atteinte des objectifs énoncés. Le PMR doit comporter les mêmes types d'indicateurs. **Voici un domaine où le Canada pourrait faire preuve de leadership : en dégagant les objectifs précis du PMR, en s'assurant qu'ils sont financés comme il se doit par les États membres, puis en mesurant les résultats du Pacte, son adoption et son incidence.**

Le droit international des réfugiés et le droit en matière de droits de la personne sont essentiels à la protection des réfugiés et au traitement humanitaire de toutes les personnes, et pourtant le Pacte mondial sur les réfugiés ne permet pas de renforcer l'un ou l'autre de ces instruments. Plutôt, **le PMR offre davantage d'occasions de développement pour les pays qui accueillent des réfugiés, et plus précisément un plus grand nombre de prêts ou de radiations des prêts consentis aux pays hôtes pour les inciter à continuer d'accueillir la majorité des réfugiés du monde.** La Turquie est peut-être le pays qui a conclu l'accord (ou le pacte; le Liban et la Jordanie ont aussi signé des pactes avec l'UE) le plus connu mis en place par l'UE pour empêcher les « migrants » de demander l'asile dans des pays de l'UE.

Ma coauteure, la Dre Alison Mountz (CRC en migration mondiale, WLU), et moi-même désignons cette situation par le terme *néo-refoulement*, soit la restriction géographique des demandes d'asile, établie en empêchant l'accès à un territoire qui permet que de telles demandes soient soumises en vertu du droit international, et plus précisément de la Convention de 1951 relative au statut de réfugiés ou de son Protocole de 1967. Comme les demandeurs d'asile ne se trouvent pas sur le territoire de l'État, leur retour n'est pas considéré comme un *refoulement*, mais comme ces mêmes États empêchent activement l'arrivée sur leur territoire en premier lieu, on peut parler de *néo-refoulement*, lequel va à l'encontre de l'accès à l'asile prévu à l'article 33 de la Convention de 1951. Cette approche ne fait qu'instaurer un statu quo relativement au confinement des réfugiés à certains endroits dans l'hémisphère Sud. Elle ne fait rien pour faire progresser concrètement un partage des responsabilités plus équitable entre les pays.

Le fait d'assurer l'application du droit international en matière de droits de la personne, du droit des réfugiés et de l'accès aux procédures de détermination du statut de réfugié au Canada, mais aussi au-delà de nos frontières, pourrait être l'une des contributions les plus essentielles du Canada à l'avenir. La création d'indicateurs permettant d'assurer un suivi des incidences et des améliorations concernant le partage des responsabilités relatives aux réfugiés est également cruciale pour donner tout son sens au PMR.

Sources citées

Hyndman, J. et A. Mountz. « Another brick in the wall? Neo-refoulement & the asylum in Europe & Australia », *Government and Opposition* 2008, vol. 43, numéro 2, p. 249-269.

Ruskola, T. (2013) *Legal Orientalism: China, the United States, and Modern Law*. (Cambridge MA : Harvard UP).

Samaddar, R. (2018) « Promises and Paradoxes of a Global Gaze » [a postcolonial assessment of the GCR], http://www.mcrg.ac.in/RLS_Migration/Module_Wise/Module_A.asp [EN ANGLAIS SEULEMENT].

Doit être présenté en novembre 2018 à Kolkata (raison pour laquelle je ne peux comparaître devant le Comité).