



HAL
open science

L' "européanisation" des politiques d'asile en Amérique du nord

Caroline Lantero

► **To cite this version:**

Caroline Lantero. L' "européanisation" des politiques d'asile en Amérique du nord . azylon(s), 2008.
hal-01726554

HAL Id: hal-01726554

<https://uca.hal.science/hal-01726554v1>

Submitted on 8 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Réseau scientifique de recherche et de publication

[TERRA- Quotidien]

Accueil > Revue Asylon(s) > Institutionnalisation de la xénophobie en France > PARTIE 4 > L'« européanisation » des politiques (...)

RECUEIL ALEXANDRIES

Présentation
Collections

Asylon(s).Digitales

La revue
Tous les numéros

TERRA-HN-éditions

A propos
Collection SHS
Collection K
Collection HNP

ENCYCLOPEDIE TERRA

Présentation
Par catégories

RESEAU

Equipes
Fonctionnement
Recherche
Débats

INDEX

Auteurs
Matières
Terres & peuples
Institutions
ThèmesREVUE ASYLON(S)
4 | Institutionnalisation de la xénophobieL'« européanisation » des
politiques d'asile en
Amérique du nord

Caroline Lantero

Doctorante à l'Université d'Auvergne Clermont 1
et à l'Université de Montréal.

(...)

CITATION

Caroline Lantero, "L'« européanisation » des politiques
d'asile en Amérique du nord ", *REVUE Asylon(s)*, N°4,
mai 2008, Institutionnalisation de la xénophobie en
France, url de référence: <http://www.reseau-terra.eu/article769.html>[retour au sommaire](#)
7/8

À PROPOS

Cette contribution est tirée d'une recherche doctorale codirigée par Jean-Pierre Massias et François Crépeau : « L'introuvable statut du réfugié - De la protection du semblable au rejet de l'autre ». Soutenance prévue en mars 2008.

RÉSUMÉ

Alors que l'Europe tend vers la pratique nord-américaine d'une « gestion-sélection » de l'immigration, au sein de laquelle se pose accessoirement la question des réfugiés, les États-Unis et le Canada tendent vers la pratique européenne de coopération, en s'inspirant de ses réussites et de ses échecs, en vue d'établir, eux aussi, une forteresse. Pour un pays désigné comme exemplaire en matière de protection des réfugiés, ce désaveu mérite une particulière sévérité. Car même si le Canada n'est pas responsable des violations conventionnelles de son voisin, l'application de l'Entente sur les pays tiers sûrs tire son respect du droit des réfugiés vers le bas et nous nous interdisons de l'exonérer en le comparant à une souris effrayée face à un éléphant névrosé. Le Canada saisit au contraire l'occasion de faire indirectement avec l'Entente, ce que ses engagements conventionnels lui interdisent de faire directement, à savoir dénier la seule protection véritable dont les réfugiés peuvent se prévaloir : être à l'abri du refoulement. Le Canada se « dédouane » et l'Entente vient simplement grossir les rangs des outils d'évitement de la Convention de Genève que cet État a déjà adoptés et qui constituent du refoulement anticipé.

MOTS CLEFS

Asile | Demandeurs d'asile | Frontière | Migrations | Répressions | Sécuritaire | Xénophobie | Europe - UE | Sociologie | Politique | Sélection | Etats-Unis | Canada |

En novembre 2007, la Cour Fédérale du Canada condamnait et invalidait l'*Entente sur les tiers pays-sûrs*, signée avec les États-Unis en 2002 et mettant en place un système de désignation de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile, proche du régime européen instauré par la *Convention de Dublin*. Le 31 janvier 2008, la Cour d'appel fédérale accédait à la requête du

gouvernement canadien en prononçant le sursis de cette décision, revalidant ainsi l'*Entente* et permettant de poursuivre son application, au moins à titre provisoire.

Cet article propose de revenir sur ce que l'Amérique du nord semble avoir emprunté à l'Europe en matière de régime de l'asile, à l'heure où s'observe parallèlement en Europe une certaine « américanisation » des politiques d'immigration.

La comparaison pâtit certes des énormes différences structurelles entre l'Europe (qui compte désormais 27 États) et l'Amérique du nord (qui se réduit bien souvent au Canada et aux États-Unis) et de leurs différences démographiques, économiques, politiques et historiques. Il est pourtant singulier de constater chez les uns et chez les autres, des cheminements opposés pour atteindre un objectif commun de contrôle des déplacements. L'Europe en tant qu'agrégation d'États aux politiques migratoires inégales, concentre ses efforts sur une communautarisation de celles-ci, en y confondant régulièrement l'asile et l'immigration. L'Amérique du nord concerne « seulement » le Canada et les États-Unis (la place du Mexique est très résiduelle) et commence simplement à mettre en place une coopération sur la gestion de l'immigration, au sein de laquelle l'asile vient se greffer. Les bases sont différentes puisque l'Amérique du nord part avec l'« avance » d'une politique migratoire déjà sélective, mais le résultat est le même et consiste en une prévention-sécurisation des flux migratoires, au sein de laquelle une politique d'asile trouve sa place.

Il nous faut nous attarder sur cette différence substantielle. Le Canada et les États-Unis ont été presque exclusivement peuplés par l'immigration, et contrairement aux États européens, ne pratiquent pas aujourd'hui de politique dite « d'immigration zéro », puisqu'ils ont au contraire une politique proactive de sélection. En 2004, les immigrants représentaient respectivement 13 et 19% de la population totale aux États-Unis et au Canada. [1] Annuellement, les États-Unis accueillent environ 700 000 immigrants [2], tandis que la moyenne du Canada se situe au cours de la dernière décennie à un peu plus de 200 000 immigrants par an. [3]

Le Canada est par ailleurs considéré comme le pays le plus protecteur et le plus accueillant au monde. Titulaire de la médaille Nansen en 1986, récompense onusienne honorant le peuple canadien [4] en « reconnaissance de leur contribution majeure et soutenue à la cause des réfugiés », il s'est rapidement construit une « tradition humanitaire ». Pour l'année 2005, le Canada avait accueilli 36 000 réfugiés, toutes « personnes protégées » confondues, c'est-à-dire les réfugiés réinstallés grâce au parrainage gouvernemental, les réfugiés réinstallés grâce au parrainage privé, les personnes à charge à l'étranger et les personnes protégées au Canada. [5] Les États-Unis accueillent pour leur part annuellement un très grand nombre de réfugiés. Les chiffres varient beaucoup selon les quotas fixés et s'échelonnent de 50 000 à plus de 100 000 réfugiés par an. [6]

A travers la réinstallation – pour l'heure très inégalement pratiquée en Europe [7] – le Canada et les États-Unis ont une politique de sélection des réfugiés à l'étranger qui fonde d'ailleurs la distinction droit des réfugiés / droit d'asile. Et qui permet (surtout aux États-Unis) de justifier une différence de traitement en nette défaveur de ceux qui osent venir jusqu'à leur territoire pour demander l'asile, au lieu d'attendre docilement dans un camp de réfugiés qu'on vienne les chercher, dans les quotas décidés et selon les critères prévus. [8] La réinstallation est une des solutions durables envisagées par le Haut Commissariat des Nations Unies

pour les Réfugiés (HCR) est constituée sur le papier, une forme de protection tout à fait bienvenue. Mais elle porte aussi les germes d'une stratégie de gestion des flux migratoires visant à s'éloigner des impératifs de protection. Elle permet de choisir ses réfugiés et tend à devenir une alternative à l'asile.

Il ne s'agit pas ici de condamner en bloc un programme qui en tout état de cause, correspond particulièrement au « partage du fardeau » évoqué en filigrane dans la problématique internationale des réfugiés [9] et qui représente une protection effective pour un certain nombre de réfugiés. Il s'agit de relever les effets pernicieux de la *sélection* au premier rang desquels le facteur *choix* qui porte tant sur la qualité des réfugiés, que sur leur nombre. Ce qui fait finalement de la réinstallation un outil de gestion migratoire.

Plus pernicieuse est la distinction qui s'installe entre les requérants d'asile et les réfugiés sélectionnés et qui entraîne un niveau de différence supplémentaire entre les « vrais » et les « faux » réfugiés. La réinstallation est ici un élément du discours visant à terme à décrédibiliser/criminaliser la demande d'asile spontanée.

« Au Canada certains agents de l'immigration et une partie de l'opinion publique pensent que les seuls véritables réfugiés sont ceux que l'on voit à la télévision en train de croupir dans des camps misérables là-bas, observe un juriste canadien. Et cette attitude se manifeste parfois ouvertement à l'égard de ceux qui arrivent ici par leurs propres moyens, en quête d'asile. » [10]

Virginie Harvey dénonce ce glissement subtil de « stratégie » de la réinstallation : de la protection vers la gestion des migrations, voire vers une alternative à l'asile. La « stratégie protection », initiée par le Groupe de « Convention Plus » sur la réinstallation dans le cadre des consultations mondiales orchestrées par le HCR, avait pour objectif de faire de la réinstallation un outil de facilitation des deux autres solutions durables. Le glissement vers une « stratégie gestion » s'est réalisé très rapidement en faisant de la réinstallation une récompense (prime aux migrations régulières et criminalisation *ipso facto* des réfugiés sans papier), un outil de contrôle des mouvements secondaires, et une ressource qui se raréfie tout en se posant dangereusement en alternative à l'asile. [11]

C'est dans une perspective de gestion des demandes d'asile, et non dans le régime de réinstallation, que s'inscrit la « coopération » nord-américaine que nous évoquons ici.

Les prémices de cette coopération ont été contemporaines des débuts de la coopération européenne, et comme elle, ont débuté sur fond d'accords de libre-échange, vite relayés par des préoccupations sécuritaires. Mais ces premières tentatives ont finalement été marquées par un échec (I). S'éloignant et se rapprochant épisodiquement du modèle européen, c'est alors dans le cadre établi d'un vaste accord sécuritaire sur la frontière « commune », ayant depuis 2001 vocation à être « intelligente » (II), que s'est officiellement inscrite toute la coopération en matière d'asile et principalement la fameuse *Entente sur les pays tiers sûrs* (III).

Les prémices de la coopération

La coopération nord-américaine en matière migratoire trouve, comme pour l'Europe, ses fondements dans l'ambition de mettre en place un système d'intégration économique et de développer le libre-échange, ce qui ne concerne *a priori* pas la problématique de

l'asile (A). Comme en Europe encore, l'Amérique du nord se concentre ensuite sur une coopération spécifiquement relative à l'asile, qui à vocation à s'inscrire dans les préoccupations sécuritaires émergentes (B).

A) Les pièges du libre-échange : De l'ALENA au PSP.

Dans une politique de libre-échange, le Canada, les États-Unis et le Mexique ont élaboré un accord visant principalement à assouplir leur système douanier, et dont certains aspects intéressent partiellement la circulation des personnes (1). L'étape suivante a consisté à injecter des questions sécuritaires dans les accords économiques nord-américains (2).

1) L'Accord de libre-échange nord-américain : première pierre de l'édifice.

L'accord de libre-échange nord-américain (ALENA) [12] a été signé en 1992, et est entré en vigueur le 1er janvier 1994, après ratification de la Chambre des représentants américaine le 17 novembre 1993. [13] L'ALENA prolonge et étend les deux accords commerciaux signés respectivement par les États-Unis en 1987 avec le Mexique, et en 1988 avec le Canada. Il s'agit avant tout d'un système d'intégration économique d'une ampleur considérable, toutefois très contestée, eu égard aux grandes disparités entre les pays membres. [14]

Le volet concernant la libre circulation des personnes est très particulier et ne change guère les politiques d'immigration des États, comme vise à le faire la communautarisation des politiques en Europe. Même dans le domaine économique, le parallèle avec l'Union européenne est encore exagéré. Il ne s'agit pas d'un accord aussi intégré que celui des États membres de l'Union européenne. Jusqu'à présent, tous les projets d'expansion de l'accord ont d'ailleurs échoué et il n'y a toujours que trois membres à l'ALENA. [15]

D'autre part, l'objectif de l'ALENA n'est pas d'aboutir à une harmonisation économique totale, mais plus modestement de supprimer progressivement les droits de douane perçus aux frontières. Il s'agit davantage d'une politique de « marchés ouverts » que de « marché commun ».

Les États conservent donc une souveraineté quasi absolue dans le domaine de l'immigration et l'ALENA révèle davantage encore la démarche sélective qu'ont les États envers les migrants. Ainsi, la libre circulation des personnes, dans le cadre de l'ALENA, n'est approchée que dans un domaine très précis, relevant de critères d'admission très formels. Ces critères sont inscrits dans le chapitre 16, intitulé « Admission temporaire des hommes et des femmes d'affaire » ; chapitre lui-même intégré dans la partie V : « Investissement, services et questions connexes », ce qui ne laisse manifestement place à aucune considération des personnes en tant que telles, dans le processus de libre circulation. Il s'agit expressément de faciliter l'admission d'hommes et de femmes *d'affaire*, dans un objectif affiché de circulation de capitaux, et de services bien définis. Une véritable sélection est ainsi organisée.

L'article 1601 énonce précisément que les principes généraux de cette libre circulation reflètent la « relation commerciale préférentielle entre les Parties », et rappelle qu'il ne s'agit que de « faciliter l'admission temporaire » des hommes et femmes d'affaires, en établissant « des procédures et des critères transparents en la matière ». L'accord ne vise en aucun cas à faciliter l'établissement de résidences permanentes, [16] ni même à imposer ces critères de sélection, comme critères d'immigration

aux parties. [17] Rien, dans l'accord ne laisse supposer la mise en œuvre d'une éventuelle « citoyenneté ALENA » ou « nord-américaine ». Les politiques d'accueil des réfugiés ne sont pas abordées, sinon les bases d'un tri sélectif en matière d'immigration.

Si nous faisons mention de cet accord, c'est d'une part pour en rappeler son vice caché : Dans les ententes que vont passer les États-Unis et le Canada, cette fois dans un objectif de véritable gestion de la demande d'asile, le partenaire commercial « dominé » qu'est le Mexique sera invité, non seulement à garder ses immigrés mais aussi à devenir - à l'instar des pays frontaliers de la zone Schengen - une zone tampon entre ses voisins du nord, et ceux du sud. [18]

Nous rejoignons d'autre part l'analyse de Saskia Sassen à propos des accords de libre-échange et de leur impact sur l'immigration. En optimisant ainsi l'immigration, c'est-à-dire en extrayant minutieusement de celle-ci ce qui est profitable et gérable [19], les États réduisent de fait les enjeux de l'immigration à la seule gestion des éléments « à problème » et « à faible valeur ajoutée » : les pauvres, les travailleurs non qualifiés, les familles dépendantes, les travailleurs éventuellement qualifiés mais pas assez « disciplinés », et bien entendu, les réfugiés.

L'écrémage des élites dociles dans le cadre des accords de libre-échange contribue ainsi, en réduisant les migrations politiques à leur compartiment le plus difficile, à alimenter le discours « immigration = problème ».

Outre les fausses promesses du libre-échange dont les Mexicains ont directement pâti [20], l'ALENA représente bel et bien une pierre de l'édifice nord-américain vers la construction d'une forteresse à l'Européenne.

2) Le partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité : deuxième pierre de l'édifice.

En mars 2005, les chefs des trois gouvernements ont lancé le *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité* (PSP). Il vise à pousser plus loin l'intégration économique de l'ALENA, mais surtout à y joindre une intégration politique, sociale et militaire. Dans le but de protéger les citoyens de la menace du terrorisme (*sécurité*) et de faciliter le commerce (*prospérité*), l'harmonisation du traitement des immigrants, des touristes et des réfugiés au sein de politiques communes de sécurité est désormais au programme.

Dans la déclaration conjointe du 23 mars 2005, on peut lire :

« Nous avons convenu d'établir une stratégie commune en matière de sécurité pour protéger l'Amérique du Nord des menaces externes, pour prévenir les menaces à l'intérieur de l'Amérique du Nord et y répondre et, enfin, pour optimiser le déplacement efficace, sécurisé et légitime des flux à faibles risques à travers nos frontières communes ». [21]

Le discours de distinction entre la prospérité et la sécurité, la bonne et la mauvaise immigration, celle « choisie » et celle « subie », se pérennise.

Notons enfin qu'au nombre des « progrès » recensés un an plus tard au sein du volet *sécurité* du plan, on trouve la réalisation suivante :

« Pour renforcer l'intégrité et la sécurité des régimes de détermination du droit d'asile et du statut de réfugié, les États-

Unis et le Canada ont lancé un projet pilote ayant pour but d'échanger des renseignements sur les demandeurs d'asile et de statut de réfugié basé sur une comparaison des dossiers d'empreintes digitales. » [22]

En fait, le PSP est intrinsèquement lié au cheminement sécuritaire nord-américain post 11 septembre qui a accéléré l'éclosion de nouvelles normes de contrôle et de sécurité à l'égard des migrations, lesquelles couvaient depuis déjà une décennie.

B) L'incubation sécuritaire et la dublinisation des esprits.

Dès 1985, le droit canadien laissait au Gouvernement la possibilité de mettre en œuvre avec d'autres États un système de partage de responsabilités dans lequel les demandeurs d'asile pouvaient, tout comme en Europe aujourd'hui, être renvoyés vers un pays sans que leur cause ne soit jamais entendue. [23]

Mêlés à des enjeux de sécurisation et de gestion des frontières communes, les demandeurs d'asile ont été la cible d'efforts de « dublinisation » des rapports Canada – États-Unis.

En tout point similaire à *Dublin*, la logique nord-américaine organise en effet la « déflexion » [24] sans l'harmonisation, c'est-à-dire la mise en place de mécanismes de renvoi des réfugiés sans définition commune de ce qu'est un réfugié. [25]

En 1993, le Canada et les États-Unis entament des négociations portant sur un accord de coopération en matière d'examen des demandes de reconnaissance du statut de réfugiés présentées par des ressortissants de pays tiers. [26] A cette époque, le Mexique prenait d'ailleurs part aux débats de façon informelle. [27] Très similaire aux accords européens, ce projet visait à la détermination de l'État responsable de l'examen des demandes d'asile. En 1995, l'accord est étoffé, et aborde un véritable partage des responsabilités, visant notamment à limiter les recours indus, et à faciliter un « traitement ordonné des demandes d'asile ». [28] Les principaux éléments de cette coopération reposent sur la détermination de l'État responsable de la demande, et ce dernier est de façon générale, désigné comme le « premier pays d'arrivée ». C'est-à-dire, aux termes de l'article 1,

« où le demandeur du statut de réfugié s'est présenté en premier, sans égard à la façon dont cette personne y est arrivée ou à ses déplacements ultérieurs entre le Canada et les États-Unis, ou au fait qu'elle ait revendiqué ou tenté de revendiquer le statut de réfugié dans ce pays ».

Aucun mécanisme de recours n'est prévu en faveur des demandeurs d'asile. Il faut noter que l'article 2 précise expressément qu'« aucune des dispositions de la présente entente ne s'applique aux citoyens du Canada ou des États-Unis, indépendamment de leur lieu de résidence. » Ainsi, à l'instar États européens [29], les États nord-américains s'excluent formellement de toute éventualité de produire un jour des réfugiés.

Il est pourtant déjà arrivé à des citoyens américains de demander l'asile au Canada pour les persécutions subies en raison de leurs opinions politiques (cas des communistes) ou de leur orientation sexuelle. En vertu d'un tel accord, leurs requêtes sont désormais irrecevables avant même tout examen de reconnaissance proposé par la *Convention de Genève* de 1951. [30]

Les références juridiques de l'accord sont par ailleurs assez pauvres dans le domaine de la protection des réfugiés. Outre la *Convention de Genève* et le *Protocole de New York*, aucune mention n'est faite des autres instruments juridiques garantissant

une protection complémentaire pour les réfugiés, tels que la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948 [31], ou les *Pactes internationaux de 1966*. Les lacunes les plus marquantes sont certainement, à ce sujet, l'absence totale de référence aux instruments américains que sont la *Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme* de 1948, et la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* du 22 novembre 1969, qui protègent en leurs articles XXVII et 22, le droit de chercher et de recevoir l'asile.

Enfin, notons qu'à ce stade du projet, l'incursion sécuritaire était déjà visible. Il était spécifié dans le point 8, que les États parties tiendraient compte de l'*Accord sur la frontière commune* du 24 février 1995 [32], et qu'un échange d'informations concernant l'évolution de leurs législations respectives serait mis en oeuvre. Cet accord, dont l'objectif sécuritaire est l'axe principal, vise à la coopération des États Parties, en vue de « combattre les problèmes communs ». Aucune mention n'est faite des réfugiés et demandeurs d'asile, mais une grande attention est portée aux immigrants clandestins dont la question est traitée dans la section sur la lutte contre la drogue, la contrebande, le terrorisme, et toute forme de « crime transnational ». [33] Le but n'est pas de se partager les tâches, ni même de se rejeter le fardeau, mais véritablement de s'unir pour éliminer tout danger. De nombreux systèmes technologiques de contrôle et de surveillance sont mis en place, et régulièrement améliorés, aux points de frontière, afin de faciliter le passage des « voyageurs à faible risque », qui seraient, selon les termes de l'accord, « pré approuvés ». L'accord se penche en priorité sur une gestion de l'accès au Canada et aux États-Unis, à travers une approche particulièrement préventive et une méthode particulièrement policière. [34]

Il est curieux de constater que cet accord doit être respecté dans le cadre de l'accord sur les demandes d'asiles, alors qu'il ne traite en aucun cas du problème lui-même.

Ce projet devait aboutir en mai 1996 sur une coopération élargie avec le Mexique afin de faire de ce dernier une zone tampon [35], et faisait dire à James Hathaway qu'au terme d'une coordination aboutie entre les gouvernements du monde industrialisé, il y avait des raisons de croire que l'étape suivante serait une action commune pour extraire du monde occidental l'ensemble des demandeurs d'asile. [36]

Mais les élections présidentielles américaines, la réforme de l'immigration aux États-Unis intervenue en 1996 [37], et les profondes transformations qu'elle apporta aux procédures de refoulement incitèrent le Canada à suspendre à nouveau le projet. [38]

L'*Illegal Immigration and Immigrant Responsibility Act* a en effet intégré certaines dispositions très restrictives au droit d'asile. C'est le cas notamment de la procédure de mise en détention, qui autorise l'*Immigration and Naturalization Service* (INS [39]) à garder en détention, des individus déclarés coupables de « crimes aggravés ». [40] Ces individus, enfermés de façons expéditive et arbitraire, se voient par la suite empêchés de demander l'asile, quel que soit le fond de leur dossier. [41] Une perversion du droit des réfugiés à laquelle le Canada a momentanément résisté.

Les velléités d'une coopération sont là, mais l'impossibilité d'intégrer le Mexique à ces accords et d'harmoniser les lois nationales du Canada et des États-Unis ont créé des blocages. Blocages vite dépassés lorsque le 11 septembre 2001, plus que

partout ailleurs, a redistribué les cartes de la coopération et permis de transcender les divergences politiques et normatives...

Pour l'Amérique du nord, alors sur la voie d'une européanisation des politiques d'asile, le choc du 11 septembre a fait monter les enchères de la sécurité et poussé le Canada et les États-Unis à se retrancher dans le bilatéralisme. [42] On peut légitimement se demander si la coopération nord-américaine mise en place depuis est encore structurellement comparable au système européen. En revanche, son bilan l'est.

II) Sécuriser la frontière : l'entente sur la frontière intelligente.

La réaction des États-Unis aux attentats du 11 septembre fut retentissante (A), le Canada en fit momentanément les frais (B), avant de trouver son intérêt dans la transformation de sa frontière « commune » avec les États-Unis, en frontière « intelligente » (C).

A) La réaction des États-Unis aux attentats du 11 septembre.

Le monde entier s'en est rendu compte, la réaction des États-Unis aux attentats du 11 septembre fut à la hauteur du traumatisme vécu. Sur le plan des mesures internes [43], et parmi celles qui touchent les réfugiés, la création du Département de Sécurité intérieure (Homeland Security) dès le 8 octobre, et le transfert des questions d'asile de l'INS vers ce nouveau département ont donné rapidement le ton. [44]

Les programmes de réinstallation des réfugiés ont été stoppés pendant quelques mois le temps de conduire un « examen de sécurité », et à leur reprise, le taux a chuté aux alentours de 27 500 réfugiés pour 2002 et 2003 (contre une moyenne établie à 90 000 par an jusqu'alors). L'Administration Bush ayant par ailleurs immédiatement légiféré sur une baisse du plafond à 70 000, qui n'était du reste pas encore atteint au début de l'année 2007. [45]

La signature du *PATRIOT Act* le 26 octobre a ensuite sonné le glas des libertés individuelles. Cet acronyme judicieusement choisi désigne : *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*. Censée être une loi d'exception, elle a été reconduite le 7 mars 2006 et sous couvert de surveillance et de sécurité, consiste à donner des pouvoirs exorbitants aux agences gouvernementales américaines (FBI, CIA, NSA, l'Armée) et à réduire les droits de défense. Schématiquement le *PATRIOT Act* permet la violation des garanties constitutionnelles suivantes : liberté de religion, de parole, de réunion et de la presse (1er amendement) ; droit de ne pas subir des recherches et des saisies déraisonnables (4e amendement) ; nul individu ne peut être privé de sa vie, de sa liberté ou de ses biens sans un procès équitable (5e amendement) ; droit à un procès public rapide par un jury impartial, le droit d'être informé des éléments de l'accusation, le droit de confronter les témoins et d'assistance juridique (6e amendement) ; pas de détention arbitraire ou cruelle ni de condamnation exceptionnelle (8e amendement) ; tous les individus (citoyens américains ou non) résidant aux États-Unis ont droit à un procès équitable et une égale protection par la loi (14e amendement). [46]

Le *PATRIOT Act* a incidemment porté atteinte au droit d'asile en criminalisant les comportements les plus innocents, qui peuvent désormais conduire à une détention, un refus d'asile, et une déportation. Dans un article consacré aux effets de la loi sur les réfugiés, Regina Germain démontre que la législation antérieure

au *PATRIOT Act* suffisait amplement à refuser l'asile aux individus susceptibles de menacer la sécurité nationale ou d'être liés, de loin ou de près, à toute forme de terrorisme. Le *PATRIOT Act* élargit la notion d'activités terroristes : jeter un caillou lors d'une manifestation en direction des autorités tombe par exemple sous le coup de la définition. Est également élargie la notion de participation à une activité potentiellement terroriste : l'individu qui donnerait 5 dollars à une association potentiellement terroriste sans le savoir est désormais interdit d'asile. Précisons qu'une œuvre de charité musulmane est considérée comme une association potentiellement terroriste. [47]

Enfin, les augmentations de budget accordées à l'INS et aux Services douaniers (augmentations respectives de 29% et de 36% du budget annuel [48]), et la chute quantitative des réfugiés invités ont privé les programmes de réinstallation des fonds nécessaires pour être relancés. [49]

B) Le Canada montré du doigt.

Le 11 septembre 2001, il y avait 334 agents américains contrôlant la frontière au Canada, contre plus de 9000 au Mexique. [50] Instantanément, et en dépit du fait qu'aucun des 19 pirates de l'air impliqués ne seraient entrés par la frontière canadienne, le discours accusateur sur la porosité de celle-ci apparaît.

On assiste alors à une « mexicanisation » des politiques frontalières canado-américaines, selon l'expression utilisée par Peter Andreas qui observe le glissement de discours de crispation sur les frontières sur fond de lutte contre la drogue et l'immigration illégale jusqu'alors réservé au Mexique, vers un discours de crispation sur les frontières sur fond de lutte contre le terrorisme, destiné désormais au Canada. [51]

Cette frontière, qui n'était donc jusqu'à présent que « commune », voire « bête », et en tout état de cause poreuse et dangereuse, devient « intelligente » lorsque le 12 décembre 2001 est signée la *Déclaration sur la frontière intelligente*.

Celle-ci organise un *plan d'action en 30 points* autour de quatre grands axes dont « la circulation sécuritaire des personnes » au sein de laquelle les deux États s'engager à repérer

« les risques pour la sécurité avant qu'ils ne menacent l'Amérique du Nord, et ce, en adoptant des méthodes de collaboration pour l'examen des manifestes renfermant l'information sur l'équipage et les passagers, la gestion des demandes de statut de réfugié et la coordination de la politique en matière de visas. » [52]

Le texte du Plan d'action précise au point n° 4 qu'il faudra « passer en revue les pratiques et les procédures concernant les demandeurs d'asile et de statut de réfugié afin d'assurer un contrôle approfondi de ces personnes et des risques qu'elles représentent pour la sécurité, et prendre les mesures nécessaires pour mettre en commun l'information sur les demandeurs d'asile et de statut de réfugié. »

Ces pratiques et procédures consistent en partie en un mécanisme d'identification biométrique des demandeurs d'asile, et à la mise en place d'une banque de données compatible entre les deux États aux fins d'échange d'information.

Il s'agit surtout, et c'est le point n°5 du Plan d'action, de « négocier une entente relativement aux tiers pays sûrs afin d'améliorer la gestion des demandes de statut de réfugié. »

C) Le Canada intéressé par le processus de sécurisation.

Si les propos précédents semblent accabler les États-Unis et leur démesure discursive et normative [53], ils ne visent pas pour autant à représenter le Canada en otage contraint de suivre la voie, ou pour reprendre l'expression de Peter Andreas, « une souris effrayée aux côtés d'un éléphant névrosé ». [54] Les enjeux soulevés par le processus de sécurisation également suivi par le Canada [55] sont complexes et les recherches en sciences politiques s'interrogent encore sur ses explications. Pour certains, tenants de la théorie de Didier Bigo, ce processus répond aux intérêts particuliers des décideurs politiques et des professionnels de la sécurité (GRC, SCRS, ASFC). Pour d'autres, qui basent leur analyse sur une vision plus classique des relations internationales, c'est-à-dire sur l'ampleur de l'interdépendance asymétrique qui caractérise les relations canado-américaines, ce processus de sécurisation vise à rassurer les États-Unis à la suite des pressions exercées après le 11 septembre. Nous laissons aux politistes le soin de trancher la question [56] mais relevons un élément clé du débat : environ 85% des exportations canadiennes se font en direction des États-Unis, et 40% du PIB canadien provient des recettes de ses exportations. [57]

François Crépeau fait d'ailleurs remarquer que « Si, pour les États-Unis, c'est la sécurité physique de la nation et de ses citoyens qui compte, puisqu'ils sont la cible de ce terrorisme politique, le Canada chercherait plutôt une sécurité économique : il aurait le souci de ne pas laisser les contre-mesures américaines entraver le commerce canado-américain et d'assurer une fluidité optimale dans la circulation des biens et des personnes à la frontière ». [58]

En tout état de cause, c'est le Canada qui a insisté sur l'insertion de l'entente sur le pays tiers sûr dans l'accord sur la frontière intelligente. [59]

III) Insécuriser les réfugiés : l'Entente sur les tiers pays sûrs.

Le 2 décembre 2002, la version finale de l'*Entente sur les tiers pays sûrs* était signée par les représentants du Canada et des États-Unis, et le 29 décembre 2004, elle entrait en vigueur, onze ans après les premières réflexions conduites à ce sujet entre les deux États. [60]

Conformément à l'esprit et aux travaux préparatoires, les États-Unis et le Canada se sont autoproclamés pays sûrs pour les réfugiés, et ont établi comme principe général que les demandeurs d'asile devraient faire leur demande dans le premier de ces pays dans lequel ils arrivent. A la différence des premiers projets cependant, la *Convention contre la torture* est mentionnée dans le préambule, en sus de la *Convention de Genève* de 1951 et du *Protocole* de 1967.

Il nous faut relever les enjeux et les paris faits sur l'avenir de cette *Entente* (A). Puis, dans le questionnement relatif à la pertinence de la seule notion de pays sûr, évoquer en quoi les États-Unis ne sont particulièrement pas sûrs pour les réfugiés qui en revendiquent le statut (B). Enfin, en seulement deux ans de mise en œuvre [61], l'*Entente* présente déjà des résultats plus qu'inquiétants pour le devenir du droit des réfugiés en Amérique (C).

A) Enjeux et paris de l'Entente.

Le pari – gagné d'ailleurs – du Canada, était de réduire le nombre de demandeurs d'asile arrivant à ses portes terrestres. Environ 11 000 demandeurs d'asile arrivent au Canada en passant par les

États-Unis, soit 30% du nombre total de revendicateurs du statut de réfugié. [62] L'Entente constitue donc pour le Canada une mesure de contrôle quantitatif indiscutable et relativise la perte d'autonomie occasionnée par la stratégie de coopération avec les États-Unis. Parmi ses arguments, combattre l'« asylum shopping » figurait en bonne place et nous fournit un exemple de la perversion du discours, qui assimile les réfugiés à des consommateurs tatillons et les oppose aux « vrais » réfugiés qui cherchent avant tout à échapper à l'oppression...

« L'entente sur les tiers pays sûrs donne suite à une préoccupation fondamentale relativement à la pratique consistant à " magasiner " afin de choisir son pays d'asile pour des raisons économiques. Cette pratique nuit au traitement des demandes d'asile légitimes des personnes qui ont vraiment besoin de protection. » [63]

Le pari des États-Unis est révélé par les débats ayant eu lieu à la chambre des représentants des États-Unis, lors desquels Mark Krikorian, directeur du « Center for Immigration Studies » [64], propose un certain nombre d'arguments symptomatiques des partisans de l'Entente. Elle est présentée comme un outil de préservation de l'intégrité des systèmes d'asile respectifs, et non comme un outil de protection des demandeurs d'asile [65]. Le concept de la demande d'asile spontanée est associé aux étrangers illégaux. L'asile y est exposé comme une atteinte à la souveraineté de la nation quant à sa gestion de l'immigration humanitaire. Il constitue donc un « pardon », une « amnistie » au bénéfice de ceux qui ont violé les lois de l'immigration pour entrer sur le territoire. Et en définitive, ces atteintes à la souveraineté de la nation ne peuvent plus être admises dès lors que les personnes entrant dans le système d'asile américain auraient pu recevoir protection ailleurs. [66]

L'orateur continue avec l'argument de la sécurité. Il annonce que six des quarante-huit terroristes d'al-Quaïda ayant commis des crimes aux États-Unis ont été « à un moment donné » demandeurs d'asile. Et par un enchaînement discursif de cause à effet, il en fait porter la responsabilité à la « législation laxiste du Canada en matière d'asile ».

Enfin, Krikorian donne une réponse au questionnement de l'intérêt que peuvent avoir les États-Unis dans une telle entente, alors qu'ils sont majoritairement le pays de premier asile, et qu'au terme de l'Entente, ils recevront plus de demandeurs d'asile que le Canada. C'est un double pari sur l'avenir, sur lequel le Canada mise de la même façon.

En premier lieu, celui de la dissuasion :

« Lorsque l'option de transiter par les États-Unis pour déposer une demande d'asile au Canada aura disparu, un nombre significatif de ceux ayant le Canada comme objectif, choisira déjà de ne plus venir aux États-Unis et optera pour une demande d'asile en Europe ».

En second lieu, celui d'étendre l'Entente à d'autres pays « sûrs », notamment aux membres de l'Union européenne. Selon Krikorian, l'accord des États-Unis avec le Canada constitue une sorte de base crédible pour à terme pactiser avec l'Europe et faire en sorte qu'elle « récupère les flots de candidats à l'asile qu'elle a envoyés aux États-Unis ».

Un autre élément de contrepartie en faveur des États-Unis est dévoilé par une entente parallèle secrète au terme de laquelle les États-Unis pourraient « recommander » jusqu'à 200 réfugiés au Canada à des fins de réinstallation, le privant pour le coup de sa

souveraineté en matière de sélection des réfugiés. [67] Selon certains, il s'agirait des réfugiés interceptés en mer par les États-Unis puis détenus dans des camps. [68] Cette entente éclaire pour le moins le sens de l'article 9 de l'*Entente*, dans lequel les chiffres et les critères de « recommandation » ont néanmoins disparus : « Les parties, sur demande, s'efforcent toutes deux de faciliter, l'une à l'autre, la réinstallation des personnes dont le besoin de protection a été établi dans les cas appropriés. »

N'oublions pas que les États-Unis constituent non seulement une zone de transit terrestre pour l'Amérique du sud, mais aussi une zone de transit aérien car si presque tous les pays du monde ont une communication aérienne vers les États-Unis, ce n'est pas forcément le cas vers le Canada, beaucoup moins desservi.

B) Les États-Unis ne sont pas sûrs.

« Le Canada et les États-Unis ont pris les mêmes engagements à l'égard de la protection des réfugiés et doivent remplir les mêmes obligations internationales ». [69]

Cette assertion ne pourrait pas être plus fautive et ne pourrait pas être plus démentie tant les observateurs sont nombreux à démontrer le contraire. [70] Ainsi, à situation du requérant identique, les États-Unis n'accordent pas le statut lorsque le Canada le fait (1). De plus, le renvoi d'un demandeur d'asile vers les États-Unis le met potentiellement en danger (2).

1) Eligibles au Canada / déboutés aux États-Unis.

Le 11 mai 2005 est adopté le *Real ID Act* [71] qui élargit considérablement la catégorie des personnes inéligibles au statut de réfugié et refoulables du fait de leur engagement supposé « dans des activités terroristes ». Dans la continuité du *PATRIOT Act*, la clause de « soutien matériel » exclut du statut et de la protection contre le refoulement, de nombreux réfugiés dont le seul lien avec une « organisation terroriste » a été involontaire ou forcé. Un demandeur d'asile colombien qui sous la menace violente des FARC [72] avait payé un tribut de guerre s'est vu refuser l'asile aux États-Unis, détenir pendant un an, et refouler vers la Colombie en raison du « soutien matériel » fourni à un groupe terroriste. [73] Une rançon payée à un groupe terroriste contre la libération d'un homme est également assimilée à du « soutien matériel » par les juges américains. [74] Une femme Sierra Léonaise a été exclue de la protection pour avoir offert un abri à des terroristes, ce qui compte comme du « soutien matériel ». Cette femme avait hébergé pendant 4 jours, sous la contrainte et la menace un groupe de terroristes qui l'avaient violée, avaient tué un membre de sa famille, brûlé un autre, et violé sa fille sous ses yeux. [75]

Les clauses d'exclusion prévues à l'article 1F de la *Convention de Genève* sont très gravement dépassées par la législation américaine qui devient même en l'état, complètement incompatible avec le texte de 1951.

De plus, le *Real ID Act* bouleverse l'examen de la demande d'asile et fait lourdement peser sur le requérant la charge à la fois d'être très convaincant, et d'apporter des preuves très tangibles à son dossier. Le bénéfice du doute disparaît totalement au profit de la discrétion des décideurs et de l'idée personnelle qu'ils se font de la notion de crédibilité. Laquelle peut désormais être évaluée sur la seule base de l'attitude, la franchise et la réceptivité de la personne, ainsi que sur la plausibilité et la cohérence intrinsèques et interdépendantes de son récit et de toute autre pièce du dossier. La moindre faiblesse peut être retenue contre lui, même

si l'erreur, l'incohérence ou la falsification en question n'a aucun lien avec le fond de sa demande. [76]

Enfin, le *Real ID Act* exige que l'un des motifs de persécution énoncés dans la *Convention de Genève* constitue une « raison centrale » de la persécution et exclut de fait du statut tous les persécutés qui, soit ne peuvent prouver l'intention du persécuteur, soit sont persécutés pour un ensemble de motifs imbriqués dont n'émerge pas un facteur central. [77]

Cette dernière considération nous mène à une autre différence fondamentale au sein des systèmes de détermination canadien et américain et qui concerne les femmes. [78] La persécution fondée sur le sexe qui avait été laborieusement reconnue aux États-Unis, (et seulement par la jurisprudence et par le biais de directives) [79] subit un revers certain avec le *Real Id Act*. De plus, les États-Unis ne reconnaissent pas les violences domestiques comme de la persécution. Pour les femmes concernées, il s'agit désormais de ne pas monter dans le mauvais avion et d'atterrir fortuitement aux États-Unis plutôt qu'au Canada. [80] De la même façon, les États-Unis n'accordent pas l'équivalent du statut de « personne à protéger » que le Canada propose, basé sur la protection contre une menace à la vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités. [81]

Parmi les autres inégalités, notons le « one year filing deadline » imposé aux États-Unis par la loi de 1996 [82] qui permet de déclarer irrecevable toute demande d'asile déposée plus d'un an après l'arrivée sur le territoire et autorise le refoulement. La même loi autorise la « détention obligatoire » des demandeurs d'asile sans document (la détention n'est pas encore aussi systématique au Canada), et l'« expulsion accélérée » de ces derniers, sans être entendus par un juge d'immigration et sans contrôle judiciaire. [83]

Enfin, les juges américains font l'objet, encore plus qu'au Canada, de vives critiques sur leur comportement, leur manque de cohérence décisionnelle, l'« anarchie » jurisprudentielle qu'ils ont créée, et les libertés qu'ils prennent avec la loi. En mars 2006, un juge fédéral disait que la conduite des audiences dans les instances administratives était tombée en dessous des standards minimaux de la justice. [84]

En juillet 2006 étaient publiés les résultats d'une étude de près de 300 000 cas de réfugiés, et les disparités dans le traitement des demandes d'asile ont surgit de façon frappante. [85] Selon les décideurs, le taux de rejet oscille entre 10% et 98%. [86] Une partie de l'étude a porté plus spécifiquement sur un certain nombre de cas tout à fait similaires, en l'occurrence des demandeurs d'asile chinois, représentés par un conseil juridique, et dont les demandes étaient toutes déposées dans le district de New York. Sur les 34 juges concernés, chacun ayant rendu une centaine de décisions, le taux de rejet est allé de 6.9% à 94.5%. [87]

Le processus de détermination du statut de réfugié aux États-Unis est de plus en plus enchâssé dans la législation anti-terroriste, et dans ce cadre, devient complètement aléatoire. Cela représente en soi un danger pour les réfugiés qui tentent d'y demander l'asile et qui subissent de fait un refoulement pas ricochet. Cette seule raison invalide le fondement de *l'Entente sur les pays tiers sûrs*. Mais au-delà du refoulement pas ricochet, un tel renvoi constitue en soi un refoulement vers un État non sûr.

2) Demandeurs en danger aux États-Unis.

De manière générale, les États-Unis composent très librement avec les obligations posées par la *Convention contre la torture*, et notamment le principe de non-renvoi vers un pays où un individu risque la torture. Le cas Maher Arar a fait grand bruit, puisqu'en septembre 2002, ce citoyen canadien revenant d'un séjour en Tunisie et dont l'avion a fait escale à l'aéroport JFK, y a été arrêté, détenu, puis questionné par les autorités américaines qui l'ont immédiatement soupçonné de terrorisme. Au terme d'une détention et d'interrogations conduites dans des conditions inhumaines et dégradantes, il a été refoulé vers la Syrie dont il n'a cessé de clamer qu'il y risquait la torture, puisqu'il était sunnite et avait déserté le service militaire. Arrivé en Syrie, il est comme prévu détenu et torturé, puis accusé de faire partie d'un groupuscule religieux combattu par les autorités syriennes. Au terme d'efforts diplomatiques soutenus, Maher Arar revient au Canada en octobre 2003, près d'un an après avoir été arrêté par l'immigration américaine. [88] De la même façon, les détenus de Guantanamo (dont les raisons de détention procèdent souvent de la même logique et où les réfugiés cubains et haïtiens interceptés en mer sont régulièrement conduits), sont renvoyés régulièrement vers des pays où ils risquent puis subissent la torture. [89]

Nous évoquons ces éléments qui ne concernent pourtant pas spécifiquement les demandeurs d'asile, et qui vont bien au-delà des enjeux de l'*Entente sur les tiers pays sûrs*, à titre de mise en contexte du respect par les États-Unis de la *Convention contre la torture*. Outre le non-respect de l'article 3, de nombreux rapports d'observateurs, dont bien sûr le Comité contre la torture, font état de pratiques directes de torture aux États-Unis et de traitements inhumains et dégradants pour les détenus. [90]

Nous en venons donc aux demandeurs d'asile, régulièrement détenus aux États-Unis, voire systématiquement lorsqu'ils n'ont pas de documents ou qu'ils sont Haïtiens. [91] La détention peut être illimitée. Plusieurs enquêtes et rapports ont fait état de traitements et de conditions de détention non conformes à la *Convention contre la torture*.

De leur arrivée jusqu'à leur reconnaissance de statut ou leur renvoi, les demandeurs d'asile sont majoritairement traités comme des criminels, y compris les enfants, y compris des bébés. Ainsi, pour certains réfugiés ayant connu et fui la persécution, les interrogatoires policiers dont ils font l'objet, et les investigations corporelles très poussées qu'ils subissent, prolongent le traumatisme des raisons de leur exil, particulièrement pour les femmes qui ont été violées. [92] Ensuite, ils sont détenus dans des prisons, ou des établissements semblables à des prisons, dans un climat de discipline pénitentiaire où le recours à des pressions psychologiques, humiliations, isolement, menaces et punitions a pu être dénoncé. [93]

De plus, pour l'ensemble des demandeurs d'asile aux États-Unis, la précarisation est plus poussée encore qu'au Canada. La représentation légale et le droit de faire appel deviennent de plus en plus inaccessibles [94], et pour ceux qui ont la chance de ne pas être détenus, une demande d'autorisation de travailler ne peut être déposée que six mois après le dépôt de leur demande d'asile. [95]

Renvoyer un réfugié dans un pays où il n'obtiendra pas le statut et duquel il sera à terme éloigné est un refoulement par ricochet. Renvoyer un réfugié dans un pays où il ne sera pas en sécurité est un refoulement direct. Les États-Unis offrent ces deux situations et

par conséquent, le Canada est lui-même en position de violer à la fois la *Convention de Genève* et la *Convention contre la torture* en appliquant l'*Entente*.

C) Perversions, effets et échecs de l'Entente.

L'*Entente* est présentée comme poursuivant des objectifs de respect de la *Convention de Genève* et de la *Convention contre la torture*, de respect des principes de solidarité internationale, et de respect de l'intégrité de l'institution de l'asile. Elle est également présentée comme cherchant à éviter le refoulement par ricochet, ou la déflexion des réfugiés via des accords de réadmission, ainsi que le phénomène des réfugiés sur orbite qui conduit à terme à un refoulement. Notons que l'*Entente* ne dispose d'aucun mécanisme de contrôle. Le droit de regard du HCR et des ONG ne porte que sur la conformité de la mise en application de l'*Entente* avec le texte de l'*Entente*, mais pas sur les conséquences d'une mise en application, même conforme, sur la sécurité des demandeurs d'asile.

En définitive, l'*Entente* contrevient non seulement aux obligations inscrites dans la *Convention de Genève* et la *Convention contre la torture*, mais elle ne tient pas non plus ses propres promesses. Plusieurs rapports et enquêtes en témoignent, seulement un an après sa mise en application [96], et nous n'évoquerons ici que trois exemples symptomatiques de : la perversion des valeurs proclamées (1), la fermeture des portes et la pratique des « renvois temporaires »(2), et l'échec même de l'objectif principal de l'*Entente*, à savoir l'établissement d'un périmètre de sécurité (3). A ces trois éléments s'ajoute désormais la perspective – attendue par les organismes de défenses du droit d'asile – d'un échec juridique (4).

1) La perversion des valeurs proclamées.

Pour illustrer les promesses non tenues de l'*Entente*, nous prenons ici l'exemple des « valeurs de la réunification familiale », théoriquement constitutives d'une exception à l'application de l'instrument. L'article 4 énonce qu'un réfugié peut déposer une demande de statut dans un État même s'il a transité par l'autre : s'il est un mineur non accompagné, si un membre de sa famille y a été régulièrement accueilli ou s'il est entré avec l'autorisation du pays en question, c'est-à-dire avec un visa ou avec une exemption de visa. Cette dernière exception concerne finalement si peu les demandeurs d'asile qu'elle n'engage pas réellement les États signataires. Quant à la condition que le membre de la famille possède un titre de séjour régulier, elle anéantit la valeur du lien familial dès lors que le membre à rejoindre ne dispose pas d'un statut valide. Pourtant, le père d'un réfugié n'est pas moins son père s'il n'a pas de document. Enfin, une des subtilités de cet article 4 est d'établir qu'un mineur de moins de 18 ans n'est pas considéré comme un membre de la famille. De fait, les mineurs non accompagnés pour lesquels le Canada professe pourtant la recherche de l'« intérêt supérieur », et auxquels il s'engage à accorder plus facilement le statut, ne pourront être rejoints par leurs parents. Selon Audrey Macklin, il s'agissait pour les rédacteurs du projet de l'*Entente*, d'anticiper la fraude de l'instrumentalisation des enfants comme tremplin à la réunification familiale, afin d'entrer au Canada. [97]

2) Fermeture des portes et renvois sommaires.

En décembre 2005, le Conseil Canadien pour les Réfugiés a rendu public un rapport sur les effets concrets de la première année de l'*Entente*. Les craintes évoquées se sont toutes réalisées et les portes du Canada se sont effectivement refermées sur les

réfugiés. [98] Le nombre des demandes d'asile présentées à la frontière a chuté de moitié en un an, et connu en 2005 son taux le plus bas depuis les années 1980. Citons l'exemple des réfugiés colombiens, particulièrement touchés par l'*Entente*. Les Colombiens représentaient en 2004 près de 14% du total des demandes d'asile déposées au Canada [99], et pour 97% d'entre eux, cette demande était faite à la frontière canado-américaine. Ce chiffre est tombé à 30% en 2005 et il manquait « à l'appel » près de 2500 Colombiens, jusqu'alors éligibles à une protection au Canada, et dont on sait que non seulement ils ne seront pas protégés aux États-Unis, mais risqueront même la prison, la déportation vers la Colombie, ou la clandestinité et la crainte constante d'être arrêtés. [100]

Préalablement à la signature de l'*Entente*, le gouvernement canadien s'était autorisé la pratique des « retours temporaires », une mesure politique (maintenue à la signature de l'*Entente*) visant à renvoyer temporairement aux États-Unis un demandeur d'asile habilité à déposer sa demande au Canada, mais ne pouvant concrètement être reçu par un agent de l'immigration. [101] Cette pratique conduit à la détention, aux États-Unis, des demandeurs concernés et le cas échéant, à leur renvoi vers leur pays d'origine. [102] Le HCR avait, dans son rapport de surveillance pour l'année 2005, identifié plusieurs cas de renvoi temporaire du Canada vers les États-Unis, puis définitif des États-Unis vers le pays d'origine, et exhortait le Canada à mettre un terme à cette pratique. [103] En réponse, le gouvernement canadien avait informé le HCR que le recours à la politique de renvoi temporaire prendrait fin le 31 août 2006, sauf dans des situations exceptionnelles.

Le 8 octobre 2007, en application de cette mesure, cinq demandeurs d'asile étaient sommairement renvoyés vers le pays voisin. La raison invoquée étant que les autorités étaient dépassées par le nombre de candidats au point d'entrée. Or, il n'y avait ce jour là que 33 candidats. [104]

3) Échecs sécuritaires.

L'*Entente* est, rappelons-le, enchâssée dans un programme d'action globale visant à la sécurité du Canada et des États-Unis. Une enquête de terrain a révélé quinze mois après la mise en œuvre de l'*Entente*, que non seulement celle-ci a échoué à sécuriser la frontière, mais l'a au contraire rendue plus dangereuse, en mettant en péril la vie des réfugiés et en menaçant la sécurité du Canada et des États-Unis. [105]

Concrètement pour les réfugiés, la protection et l'assistance matérielles offertes jusqu'alors par les ONG à la frontière ont dû fermer face à la « pénurie » et ont rendu la frontière dangereuse pour les réfugiés qui s'y présentent désormais. Mais surtout, l'*Entente* encourage le passage clandestin de la frontière par des personnes qui avant, auraient suivi la procédure, et qui depuis, se retrouvent en prise aux criminels et passeurs en tout genre, pour qui la sécurité des clients n'est pas nécessairement sujet de préoccupation.

L'*Entente* criminalise la frontière, crée de l'illégalité, et fabrique des clandestins, ce qui à terme menace précisément la sécurité du Canada et des États-Unis.

4) Perspective d'un échec juridique.

Le 30 novembre 2007, la Cour Fédérale du Canada condamnait l'*Entente sur les pays tiers sûrs* pour violation du droit des réfugiés. [106] La demande de contrôle judiciaire déposée par le

Conseil Canadien pour les Réfugiés, le Conseil Canadien des Églises, Amnistie Internationale et « John Doe », un candidat réfugié colombien, contestait la désignation des États-Unis comme pays sûr. Laquelle a en effet été jugée invalide et illégale par le juge.

Pour toutes les raisons évoquées plus haut (détention des demandeurs d'asile au États-Unis, « one year filling deadline », interprétation de la persécution et notamment de la persécution fondée sur le sexe, renvoi, etc.), le juge Michael L. Phelan a lui aussi conclu qu'il n'était pas raisonnable de prendre pour acquis que les États-Unis se conforment à leurs obligations en matière de non-refoulement, tant au regard de l'article 33 de la *Convention de Genève*, qu'au regard de l'article 3 de la *Convention contre la torture*.

De fait, ils ne peuvent être désignés comme tiers pays sûr.

Par association des décisions *Singh* [107] et *Burns* [108], le juge considère que le renvoi d'un migrant, même illégal, vers un pays d'où il sera peut-être renvoyé vers un pays où il risquera éventuellement la mort, ouvre le champ d'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*. [109] Un double ricochet donc.

De fait, en n'assurant pas le suivi de l'examen du statut de tiers pays sûr des États-Unis comme la loi l'exige [110], le Conseil des Ministres canadien a violé la *Charte*. L'article 7 bien sûr, qui protège le droit à la vie, la liberté et la sécurité de la personne, mais aussi l'article 15 (principe de non-discrimination), au regard des disparités de traitement entre candidats réfugiés aux États-Unis, et au regard de la disparité de traitements entre réfugiés entraînée par leur seul mode d'arrivée sur le territoire canadien. Le juge a également rejeté l'argument des « circonstances exceptionnelles » de l'article 1 de la *Charte* [111], estimant que l'objectif poursuivi par l'*Entente* n'était pas « suffisamment important pour justifier la suppression d'un droit ou d'une liberté garantis par la Constitution », et que les moyens mis en œuvre ne justifiaient pas d'une proportionnalité raisonnable avec ledit objectif. [112]

Ce rappel judiciaire que certains droits fondamentaux sont applicables, même aux réfugiés, met un peu de sable dans l'engrenage de leur progressive mise à l'écart. Le 17 janvier 2008, une ordonnance finale a enjoint le Canada à suspendre l'application de l'*Entente*, mais un appel de cette décision par le gouvernement canadien a fait que pour l'heure, l'*Entente sur les pays tiers sûrs* est toujours en vigueur. [113]

Alors que l'Europe tend vers la pratique nord-américaine d'une « gestion-sélection » de l'immigration [114], au sein de laquelle se pose accessoirement la question des réfugiés, les États-Unis et le Canada tendent vers la pratique européenne de coopération, en s'inspirant de ses réussites et de ses échecs, en vue d'établir, eux aussi, une forteresse. [115]

Pour un pays désigné comme exemplaire en matière de protection des réfugiés, ce désaveu mérite une particulière sévérité. Car même si le Canada n'est pas responsable des violations conventionnelles de son voisin, l'application de l'*Entente sur les pays tiers sûrs* tire son respect du droit des réfugiés vers le bas et nous nous interdisons de l'exonérer en le comparant à une souris effrayée face à un éléphant névrosé. Le Canada saisit au contraire l'occasion de faire indirectement avec l'*Entente*, ce que ses engagements conventionnels lui interdisent de faire directement, à

savoir dénier la seule protection véritable dont les réfugiés peuvent se prévaloir : être à l'abri du refoulement. Le Canada se « dédouane » et l'*Entente* vient simplement grossir les rangs des outils d'évitement de la *Convention de Genève* que cet État a déjà adoptés [116] et qui constituent du refoulement anticipé.

NOTES

[1] 12.6% et 18.7% exactement. Nous reprenons les chiffres compilés et analysés par la Cimade, à partir des données des Nations Unies et des chiffres de l'économie 2004, « quelques chiffres sur les migrations », 2004, 4 p.

[2] 675 000 exactement, réfugiés non compris, en vertu de l'Immigration Act of November 29, 1990 (104 Statutes-at-Large 4978).

[3] CIC Canada, « Faits et chiffres 2005 : aperçu de l'immigration », août 2006.

[4] Il s'agissait précisément d'honorer les Canadiens, au titre de leur action dans le système de parrainage privé, et non pas le Canada, en tant qu'État d'accueil, même si on lit souvent que c'est le Canada qui a reçu la distinction.

[5] Citoyenneté et Immigration Canada, Rapport annuel au Parlement, Rapport sur l'immigration, 2006.

[6] Voir les rapports annuels du HCR.

[7] Les huit pays traditionnels de réinstallation sont, par ordre quantitatif d'accueil (chiffres pour l'année) 2005) : les États-Unis (53 813), l'Australie (11 654), le Canada (10 400), la Suède (1 263), la Finlande (766), la Norvège (749), la Nouvelle-Zélande (741), le Danemark (483), et les Pays-Bas (419). Le total mondial de réfugiés réinstallés s'élève seulement à 80 796. HCR, Les réfugiés en chiffres, édition 2006, p. 17.

[8] Voir l'intégralité de la revue *Réfugiés*, n° 119, 2000, intitulée Les Amériques, et plus particulièrement les articles (sans titre) de Ray WILKINSON pp. 5-10 et de Larry YUNGK, pp. 8-9.

[9] Et précisément l'objet, dans le cadre de réflexions globales sur la protection durable, de consultations mondiales initiées par le HCR et ayant abouti à l'Agenda pour la protection de 2003, profession de foi des États visant notamment à « partager la charge et les responsabilités de façon plus équitable et établir des capacités pour accueillir et protéger les réfugiés » et « intensifier la recherche de solutions durables ». Voir HCR, Agenda pour la protection, doc A/AC.96/965/Add.1, 2003 et Elissa GOLDBERG et Bruce SCOFFIELD, « Promoting Protection : Multilateral Efforts to Enhance Refugee Protection and the Search for Durable Solutions », *Refuge*, Vol. 22, 2003, p. 18.

[10] Ray WILKINSON, article sans titre, dans *Réfugiés*, n° 119, 2000, p. 8

[11] Virginie HARVEY, « La réinstallation, une alternative à l'asile ? », *Lex electronica*, Vol. 11, n°1, Printemps 2006, 24 p. URL : <http://www.lex-electronica.org/arti...> (consultée le 2 mars 2008).

[12] En anglais : North American Free Trade Agreement (NAFTA).

[13] Texte de l'accord disponible en français à l'adresse <http://www.nafta-sec-alena.org/Defa...> (consultée le 2 mars 2008).

[14] L'écart qui existe entre le développement social et économique aux États-Unis et au Canada et celui du Mexique, est beaucoup plus marqué par exemple, que l'écart entre les États membres originaux de la Communauté européenne et les nouveaux participants tels que l'Espagne, le Portugal et la Grèce. Marie DES NEIGES LEONARD, « Les Politiques d'immigration aux États-Unis : vue générale et conséquences des accords (ALENA) », Note de synthèse n° 53 de la fondation Robert Schuman, juillet 2002. Voir les nombreuses critiques des zones franches entre les États-Unis et le Mexique, et la prolifération des maquiladoras, filiales de multinationales et usines de sous-traitance dont les coûts salariaux sont moindres et qui bénéficient d'une exemption de frais douaniers. Maurice LEMOINE, « Les travailleurs centraméricains otages des maquilas », *Le Monde Diplomatique*, mars 1998, pp. 12-13. ; Janette HABEL, « Zones franches et rideau de fer ; entre le Mexique et les États-Unis, plus qu'un frontière », *Le Monde Diplomatique*, décembre 1999, pp. 16-17. ; Patrick BARD, « L'enfer des maquiladoras, voyage dans les coulisses de la mondialisation », *Alternatives Economiques*, n° 172, Juillet 1999 ; Pedro ORTEGA MENDEZ, « L'esclavage moderne : Les zones franches », *Diffusion de l'Information sur l'Amérique Latine*, n°2163.

[15] Sans qu'ils soient définitifs, relevons deux grands échecs : Echec de la « zone de libre-échange des Amériques » (ZLEA) un projet d'accord plus large qui aurait réuni la grande majorité des États américains, mais qui a notamment été contré par le MERCOSUR (marché commun créé en 1991 entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay et le Venezuela) et échec du projet d'intégration du Chili dans l'ALENA.

[16] Article 1608 : Définitions ; « Aux fins du présent chapitre : admission temporaire s'entend de l'admission, sur le territoire d'une Partie, d'un homme ou d'une femme d'affaires d'une autre Partie n'ayant pas l'intention d'y établir sa résidence permanente ; (...) ».

[17] Article 1607 : Rapports avec les autres chapitres ; « (...) aucune disposition du présent accord n'imposera d'obligations à une Partie concernant ses mesures d'immigration. »

[18] Voir François CREPEAU, « Une coopération nord-américaine contre les réfugiés ? », *Hommes & Migrations*, n° 1198-99, mai-juin 1996, pp. 31-36. Ainsi que, mais dans une optique uniquement états-unienne, Delphine NAKACHE, « L'intégration économique dans les Amériques : Un outil efficace de blocage de l'immigration illégale pour les États-Unis ? », *Politique et Société*, n° 3-4, 2004, pp. 69-107.

[19] A savoir : valeur ajoutée des personnes qualifiées et/ou riches, flexibilité de migrants visibles et temporaires, bénéfiques tirés de la conception libérale des échanges et des investissements : Saskia SASSEN, « Mais pourquoi émigrent-ils ? », *Le Monde diplomatique*, novembre 2000, pp. 4-5.

[20] Voir Rodolfo BORQUEZ BUSTOS, « Mexique - Etats-Unis : l'asymétrie migratoire », Réseau d'information et de solidarité avec l'Amérique latine, 22 avril 2005. L'auteur y cite en conclusion un proverbe attribué à l'ancien dictateur mexicain Porfirio Díaz : « Pauvre Mexique, si loin de Dieu et si près des États-Unis ... ». Les mexicains ne sont pas les seuls piégés du libre-échange. Ainsi, des chiliens étaient arrivés au Canada en 1995, après la signature d'un accord de libre-échange entre le Canada et le Chili : « Certaines agences de voyage au Chili affirmaient alors que les portes du Canada s'ouvraient toutes grandes suite à cet accord, qu'il était désormais facile d'entrer au Canada, d'y travailler et de devenir citoyen canadien. Le résultat fut que le Canada a imposé un visa d'entrée aux Chiliens, se rendant compte de l'afflux considérable de revendicateurs du statut de réfugié provenant de ce pays. » : Jean-Claude ICART, « Mondialisation et migration de travail », *Relations*, décembre 1998, pp. 311-313.

[21] Le « Joint Statement » dans sa version originale anglaise est disponible sur le site de la Maison Blanche à l'URL : <http://www.whitehouse.gov/news/rele...> (consultée le 2 mars 2008). Cette traduction libre est celle du Réseau québécois sur l'intégration continentale très formellement opposé au PSP, qui relève qu'on ne trouve « curieusement » plus trace de cette déclaration sur les sites du gouvernement du Canada, du fait sans doute du changement de premier ministre : « Il ne semble subsister aucun communiqué de presse, sur le site du premier ministre du Canada, de l'époque des premiers ministres précédents : Martin, Chrétien, Campbell, etc. Une demande d'information pour savoir où trouver ces anciens communiqués, transmise sur le site du premier ministre dans la semaine du 22 janvier 2007 est toujours sans réponse au moment d'écrire ces lignes. » Voir : Réseau québécois sur l'intégration continentale, « Nouvelle phase du néolibéralisme en Amérique du Nord : vers une intégration en profondeur militarisée ? L'État aux mains des élites économiques », *Argumentaire sur le PSP*, Montréal, mars 2007, 58 p.

[22] Réalisations du Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité (PSP), « progrès réalisés dans la mise en œuvre du programme du PSP depuis la rencontre entre le président Bush, le président Fox et le premier ministre Harper à Cancun, le 31 mars 2006 », URL : <http://www.spp-psp.gc.ca/progress/a...> (consultée le 2 mars 2008).

[23] Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, ch. I-2., s. 45

[24] Expression empruntée à James C. HATHAWAY and R. Alexander NEVE, « Fundamental Justice and the Deflection », *Osgoode Hall Law Journal*, vol 34, n° 2, 1996, pp. 213-270.

[25] La directive « qualification » n'a été adoptée que le 29 avril 2004, alors que la Convention de Dublin a été adoptée en 1990.

[26] Draft Memorandum of Understanding between the Government of Canada and the Government of the United States of America for cooperation in the Examination of Refugee Status Claims from Nationals of third Countries. Nous avons trouvé la version 1993 en annexe d'un article de Arthur C. HELTON, « Toward Harmonized Asylum Procedures in North America : The Proposed United States- Canada Memorandum of Understanding for Cooperation in the Examination of Refugee Status Claims from Nationals of third Countries », *Cornell International Law Journal*, 1993, pp. 746-751.

[27] Arthur C. HELTON, « Toward Harmonized Asylum Procedures in North America », *op.cit.*, note précédente, p. 738. L'auteur tire cette information d'une conversation téléphonique avec un membre du gouvernement américain dont il a préservé l'anonymat.

[28] Avant-Projet d'entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique pour la Coopération en matière d'examen des revendications du statut de réfugié présentées par des ressortissants de pays tiers, 24 octobre 1995, non publié. Lors de la rédaction de ce développement, le texte était disponible sur le site du ministère canadien de l'Immigration et de la Citoyenneté, mais nous ne le retrouvons plus.

[29] Avec le protocole dit « Aznar », annexé au Traité d'Amsterdam en 1997, qui énonce que les États membres « sont considérés comme constituant des pays d'origine sûrs les uns vis-à-vis des autres pour toutes les questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile » et que par conséquent « toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un État membre ne peut être prise en considération ou déclarée admissible pour instruction par un autre État membre ». Article unique, alinéa 1 du protocole n°2 du Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes, JOCE n° C 340 du 10 novembre 1997.

[30] Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, RTNU, Vol. 189, n° 2545, p. 137. Avec son protocole de New York de 1967 qui élargit son champ d'application spatiale et temporelle, la Convention est l'instrument normatif international central de la protection du réfugié, notamment parce qu'elle en donne une définition (article 1) et interdit expressément tout refoulement (article 33).

[31] Notamment son article 14 qui garantit le droit de chercher et de bénéficier de l'asile.

[32] Gouvernement du Canada, Accord entre le Canada et les États-Unis sur leur frontière commune, mise à jour de 2000, 36 p.

[33] En 1999, le Premier ministre Chrétien et le président Clinton ont confirmé le principe directeur de la coopération frontalière entre le Canada et les États-Unis en créant le partenariat Canada-États-Unis. Accord entre le Canada et les États-Unis sur leur frontière commune, 2000, p. 6.

[34] Les cinq points abordés en conclusion de l'accord, en rappellent l'objectif global : 1) trouver des solutions aux problèmes de contrôle de l'immigration à l'étranger (soit, plus à proximité de leur source) ; 2) utiliser des technologies de pointe aux postes frontaliers aéroportuaires et terrestres pour faciliter le

déplacement des voyageurs ordinaires et pour endiguer le mouvement des immigrants clandestins ; 3) échanger régulièrement des renseignements grâce à une technologie éprouvée ; 4) établir une meilleure coordination entre les deux pays quant aux politiques et aux activités relatives aux visas ; 5) améliorer la coopération et la coordination entre le Canada et les États-Unis à nos postes frontaliers.

[35] François CRÉPEAU, « Une coopération nord-américaine contre les réfugiés ? », *Hommes & Migrations*, n° 1198-99, mai-juin 1996, p. 36, et Sharryn AIKEN, « Raw Deal for Refugees - New Canada-US Agreement Will Create Problems », *The Gazette*, 11 mars 1996 ; Bill FRELICK, « Canada, US Resort to Refugee Dumping », *The Ottawa Citizen*, 10 janvier 1996 ; « Who's on First ? The Canada-US Memorandum of Agreement on Asylum », *Interpreter Releases*, Vol. 73, n° 8, 26 février, 1996, p. 217-225 ; Arthur C. HELTON, « Toward Harmonized Asylum Procedures in North-America : The Proposed United States- Canada Memorandum of Understanding for Cooperation in the Examination of Refugee Status Claims from Nationals of third Countries », *Cornell International Law Journal*, 1993.

[36] James C. HATHAWAY and R. Alexander NEVE, « Fundamental Justice and the Deflection », *Osgoode Hall Law Journal*, vol 34, n° 2, 1996, p. 219.

[37] *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996.*, PUBLIC LAW 104-108 - Sept. 30, 1996, 110 Stat. 3009-546.

[38] Communiqué de presse n° 98-08 de la Ministre de l'Immigration et de la Citoyenneté du 5 février 1998, annonçant la suspension des négociations.

[39] Depuis le 1er mars 2003, l'INS n'existe plus, et a été absorbé par le Department of Homeland Security, au sein duquel se trouve le Citizenship and Immigration Services qui remplace l'INS.

[40] La définition du crime aggravé est donnée par l'Illegal Immigration and Immigrant Responsibility Act, et correspond plus souvent à des crimes considérés comme mineurs au vu des normes internationales, qu'aux crimes constituant une clause d'exclusion dans la Convention de Genève de 1951. Par exemple, un crime de d'agression, de vol, de contrefaçon, de faux témoignage, etc., est désormais considéré comme aggravé lorsqu'il est passible d'un an d'emprisonnement (avant la loi, le crime était considéré comme aggravé lorsqu'il était passible de 5 ans d'emprisonnement). Par exemple encore, toute fraude ou évasion fiscale coûtant à la victime (gouvernementale ou privée) plus de 10 000 dollars (avant la loi, ce montant plancher était de 200 000 dollars). Voir Socheat CHEA « The Evolving Definition of an Aggravated Felony », 1999, URL : <http://library.findlaw.com/1999/Jun...> (consultée le 20 septembre 2007).

[41] Matthiew WILCH, « Détection, Détention, Dissuasion et Déportation », *Réfugiés*, n° 119, 2000.

[42] Sur l'exclusion du Mexique du débat et les conséquences envisageables, voir notamment Delphine NAKACHE, « Migration et sécurité : une priorité dans la mise en place de la Zone de libre échange des Amériques (ZLEA) », *Colloque du Centre International Études et Mondialisation (CEIM), Construire les Amériques*, novembre 2003, 23 p.

[43] Et seulement des mesures internes. Nous ne parlerons pas de la réponse américaine en Afghanistan et en Irak.

[44] Eleanor ACER, « Refuge in an Insecure Time : Asylum in the Post 9/11 United States », *Fordham International Law Journal*, 2004-2005, Vol. 28, p. 1362.

[45] *Ibid.*, p. 1369. Confirmé pour l'année 2006 dans Jeffrey THOMAS, « U.S. Balancing Needs of Refugees, Thwarting Terrorism - President seeks from Congress more discretion on refugees, asylum seekers », communiqué du 13 avril 2007, URL : <http://www.globalsecurity.org/secur...> (consultée le 1er janvier 2008). Les chiffres de l'année 2007 ne sont pas disponibles.

[46] USA PATRIOT Act of 2001, H.R.3162.

[47] Regina GERMAIN, « Rushing to Judgement : The Unintended Consequences of the USA PATRIOT Act for Bona Fide Refugees », *Georgetown Immigration Law Journal*, 2001-2002, Vol. 28, pp. 505-530.

[48] Chiffres pour l'année fiscale 2003. Voir Peter ANDREAS, « Contrôles frontaliers en Amérique du Nord à la suite du 11 septembre 2001 », dans Michel FORTMANN, Alex MACLEOD, Stéphane ROUSSEL (dir.), *Vers des périmètres de sécurité ? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, Montréal, Athéna éditions, 2003, p. 50.

[49] Refugee Council USA, « Fewer refugees being rescued », Communiqué, 21 mars 2005, URL : <http://www.refugeecouncilusa.org/pr...> (consultée le 15 décembre 2007).

[50] Peter ANDREAS, « Contrôles frontaliers en Amérique du Nord à la suite du 11 septembre 2001 », *op.cit.*, note 48, p. 51.

[51] *Ibid.*, pp. 43-63

[52] Traduction française disponible sur le site du Ministère des Affaires étrangères, URL : <http://www.international.gc.ca/anti...> (consultée le 8 mars 2008), et texte original « The Canada-U.S. Smart Border Declaration » disponible sur le même site à l'URL : <http://www.international.gc.ca/anti...> (consultée le 8 mars 2008).

[53] Qui selon un certain nombre d'observateurs aboutit précisément à l'insécurité tant le climat de suspicions et de tensions construit de l'hostilité et de la méfiance entre américains, et fragilise la cohésion de la nation. Pour un aperçu critique global des conséquences immédiates du 11 septembre sur les libertés et la sécurité aux États-Unis, et notamment sur les immigrants, les minorités et les réfugiés, voir également Lawers Committee for Human Rights, *Assessing the New Normal - Liberty and Security for the post september-11 United States*, 2003, pp. 31-48.

[54] Peter ANDREAS, « Contrôles frontaliers en Amérique du Nord à la suite du 11 septembre 2001 », dans Michel FORTMANN, Alex MACLEOD, Stéphane ROUSSEL (dir.), *Vers des périmètres de sécurité ? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, Montréal, Athéna éditions, 2003, p. 56.

[55] A travers certaines dispositions de la LIPR, mais aussi à travers la Loi antiterroriste du 24 décembre 2001 (2001, ch. 41), la Loi de 2002 sur la Sécurité publique (2004, ch. 15), les augmentations substantielles des ressources financières consacrées à la sécurité (budget du 10 décembre 2001) et la mise en œuvre des nouveaux services et ministères de sécurité que nous avons évoqués plus haut.

[56] Nous renvoyons cependant le lecteur à Justin MASSIE, qui propose justement une réponse nuancée fort intéressante : Justin MASSIE, *Rassurer les États-Unis : le processus de sécurisation au Canada*, Centre d'Étude des Politiques Étrangères et de Sécurité (CEPES), mai 2005, n° 28, 43 p.

[57] *Ibid.*, p. 15.

[58] François CRÉPEAU, « Le contrôle des frontières : le risque d'une mise en cause de l'État de droit », dans J. RENAUD, L. PIETRANTONIO et G. BOURGEAULT, *Les relations ethniques en question*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2002, p. 44

[59] Eleanor ACER, « Refuge in an Insecure Time : Asylum in the Post 9/11 United States », *Fordham International Law Journal*, 2004-2005, Vol. 28, p. 1371

[60] Version finale de l'entente sur les tiers pays sûrs, 2 décembre 2002, URL : <http://www.cic.gc.ca/francais/ausuj...> (consultée le 2 mars 2008). [ci-après « l'Entente »

[61] Les chiffres disponibles s'arrêtent à l'année 2006.

[62] Siri AGRELL, « Ottawa defends asylum pact with U.S. Bid for greater control over flow of refugees », *National Post*, 30 décembre 2004. Information reprise dans Guy CHARON « Le Canada se cache derrière les États-Unis pour attaquer le droit des réfugiés », *World Socialist Web Site*, 16 décembre 2002, URL : <http://www.wsws.org/francais/News/2...> (consultée le 2 mars 2008), un article militant où on peut lire : « L'entente sur les tiers pays est une concession des États-Unis aux autorités canadiennes consentie dans le but d'obtenir d'autres mesures plus importantes pour les États-Unis. D'ailleurs, ce n'est pas la première fois que les autorités canadiennes utilisent cyniquement et hypocritement la « pression des États-Unis » afin de justifier l'adoption de mesures réactionnaires et répressives ». En effet, on lit dans un document édité par la bibliothèque du Parlement Canadien, qu'« à la suite des événements du 11 septembre 2001, certains ont plaidé en faveur de mesures qui répondraient aux craintes exprimées par les Américains que leur pays est plus vulnérable à cause des faiblesses qu'ils perçoivent dans le régime canadien de protection des réfugiés. » Benjamin R. DOLIN, Margaret YOUNG, *Le Régime canadien de protection des réfugiés*, 2002, Bibliothèque du Parlement, BP-185F, 36 p.

[63] Propos de Denis CODERRE, Ministre de l'Immigration et de la Citoyenneté dans CIC, « Le ministre Coderre demande l'approbation du gouvernement relativement à l'entente sur les tiers pays sûrs », Communiqué, 10 septembre 2002. Notons qu'aucune preuve d'abus de ce genre n'est associée à ce discours.

[64] Organisation de recherche américaine auto-présentée comme indépendante, non-partisane et sans but lucratif, ce qui ne ressort pas du tout des lectures proposées. Krikorian semble pour le moins un activiste anti-immigration convaincu. URL : <http://www.cis.org/>

[65] Comme en Europe, où l'objectif principal annoncé pour la Convention de Dublin, était la disparition du phénomène de demandeurs d'asile sur orbite.

[66] Mark KRİKORIAN, *The U.S.-Canada Safe Third Country Agreement : A Vital First Step*, Testimony prepared for the U.S. House of Representatives, Committee on the Judiciary Subcommittee on Immigration, Border Security, and Claims, October 16, 2002. URL : <http://www.cis.org/articles/2002/ms...> (consultée le 2 mars 2008). Les citations suivantes sont issues de notre traduction.

[67] Conseil Canadien pour les Réfugiés, « Le CCR dénonce une entente parallèle secrète », 12 juillet 2002, URL : <http://www.web.net/ccr/ententepara...> (consultée le 1er janvier 2008).

[68] Notamment Guantanamo car les réfugiés interceptés sont principalement Cubains et Haïtiens. Voir Audrey MACKLIN, « The Value(s) of the Canada-US Safe Third Agreement », *Caledon Institute of Social Policy*, december 2003, p. 4. et Campbell CLARK, « Plan to Send Canada Refugees from Ships Criticized », *Globe and Mail*, august 5 2002.

[69] Propos de Denis CODERRE, « Le ministre Coderre demande l'approbation du gouvernement relativement à l'entente sur les tiers pays sûrs », Communiqué, 10 septembre 2002.

[70] Nous citons ici deux rapports très complets, mais précisons que la question des États-Unis comme pays sûr est présente dans la totalité des recherches sur l'Entente que nous avons pu rencontrer. CCR, *Less Safe than Ever - Challenging the designation of the US as a safe third country for refugees*, Report, November 2006, 38 p. ; Harvard Law Student Advocates for Human Rights, the International Human Rights Clinic, Human Rights Program, Harvard Immigration and Refugee Clinical Program, *Bordering on failure : The US-Canada Safe Third Country Agreement Fifteen Month After Implementation*, Harvard Law School, march 2006, 24 p., [ci-après « Harvard report »].

[71] REAL ID Act of 2005, Pub. L. No. 109-13, 119 Stat. 302

[72] Forces Armées Révolutionnaires de Colombie.

[73] *Arias v. Gonzales*, 2005 WL 1811822, at *2, *4 (3d Cir. 2005), cité dans « Harvard Report », op.cit., note 70, note infrapaginale 57.

[74] United States Immigration Court, Elizabeth, New Jersey, 9 May 2005, Matter of RK, cité dans CCR, Less Safe than Ever, Report, November 2006, p. 12.

[75] CCR, Less Safe than Ever, Report, November 2006, p. 10.

[76] Section 101 du Real ID Act. Voir « Harvard Report », op.cit., note 70, pp. 13-14 et CCR, Less Safe than Ever, Report, November 2006, pp. 13-15.

[77] Ibid.

[78] Au Canada, la persécution sexo-spécifique est reconnue. CISR, Directives n°4, Revendicatrices du statut de réfugié craignant d'être persécutée en raison de leur sexe, Directives données par la Présidente en application du par. 65 (3) de la Loi sur l'immigration, Ottawa, 25.11.1996, 31 p.

[79] Voir Elizabeth BOULOT, « Persécution des femmes et droit d'asile aux États-Unis : Bilan de dix ans de mobilisation et de jurisprudence », Asylon(s), n° 1, octobre 2006, URL : <http://www.reseau-terra.eu/article4...> (consultée le 2 mars 2008).

[80] Amy K. ARNETT, « One Step Forward Two Steps Back : Women Asylum-Seekers In the United States And Canada Stand To Lose Human Rights Under The Safe Third Country Agreement », Lewis and Clark Law Review, Winter 2005, p. 974.

[81] CCR, « Dix raisons pour lesquelles le tiers pays sûr est une mauvaise affaire », février 2005, URL : <http://www.web.net/ccr/10raisons.html> (consultée le 2 mars 2008). Le Canada propose en effet une protection similaire à la protection subsidiaire européenne en terme de reconnaissance, mais différente en terme de statut puisque les bénéficiaires jouissent de droits tout à fait comparables à ceux des réfugiés reconnus : Article 97-1 (b) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, (2001, ch. 27).

[82] Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996.

[83] Cette législation a vocation à être remaniée et durcie avec le Comprehensive Immigration Reform Act of 2006 en cours d'élaboration aux États-Unis, voir « Harvard Report », op.cit., note 70, p. 14. En janvier 2007, cette réforme était annoncée comme prioritaire dans l'ordre du jour du Sénat : American Immigration Lawyers Association, « 110th Congress Convened, Senate Prioritizes Immigration Reform », InfoNet Doc. n° 07010562, posted Jan. 5, 2007. Elle a échoué peu après, et le débat est relancé en avril 2007 par le projet de loi Security Through Regularized Immigration and a Vibrant Economy, ou STRIVE Act of 2007, discuté au Congrès en septembre 2007, et qui semble garder la ligne sécuritaire et anti-migrants. Voir L'analyse des « plutôt favorables » à la réforme : National Immigration Forum, « Immigration Enforcement and Border Security Act of 2007 S.1984 (As Introduced, 110th Congress), Section-by-Section Analysis », 13 septembre 2007, 39 p. ; et le point de vue des « profondément défavorables » à la réforme : Justin AKERS CHACÓN, « What's wrong with the Strive Immigration Bill », Socialist Worker online, 13 avril 2007, URL : <http://www.socialistworker.org/2007...> (consultée le 16 janvier 2008). Ce projet de réforme a également échoué et ne semble pas, en l'état du calendrier électoral, pouvoir ressurgir avant l'année 2009.

[84] « Harvard Report », op.cit., note 70, p. 15.

[85] Le Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC), en association avec l'université Syracuse, a étudié 297 240 cas entre 1994 et 2005, URL : <http://trac.syr.edu/aboutTRACgenera...> (consultée le 2 mars 2008).

[86] Ce résultat est celui d'une étude faite sur 208 juges et se traduit autrement : alors que 10% des juges étudiés rejettent au-delà de 86% les demandes d'asile, une autre tranche de 10% des juges rejette seulement 34% des demandes d'asile. Voir les résultats à l'URL : <http://trac.syr.edu/immigration/rep...> (consultée le 2 mars 2008).

[87] Ibid.

[88] Toute la chronologie de l'affaire est très complexe mais elle est proposée avec les réserves exigées de la rigueur par Chantal PERRAS (Équipe de Recherche sur le Terrorisme et l'Antiterrorisme), « L'affaire Maher Arar », 2005, URL : <http://www.erta-tcrg.org/arar/Arar.htm> (consultée le 2 mars 2008).

[89] Pour l'analyse juridique, à la fois du cas Maher Arar et des expulsions des détenus de Guantanamo, voir CCR, Less safe than ever, Report, November 2006, pp. 19-24.

[90] Comité contre la torture, Examen des rapports soumis par les États parties en application de l'article 19 de la convention, Conclusions et recommandations du Comité contre la torture, États-Unis d'Amérique, CAT/C/USA/CO/2, 25 juillet 2006. Et sur un plan à la fois médical et juridique, voir Physicians for Human Rights, Break Them Down : Systematic Use of Psychological Torture by U.S. Forces, May 2005, 135 p., URL : <http://physiciansforhumanrights.org...> (consultée le 16 janvier 2008).

[91] CCR, « Dix raisons pour lesquelles le tiers pays sûr est une mauvaise affaire », avril 2005. En décembre 2006, le Conseil Canadien rendait public sa soumission au Conseil des ministres, établissant que les États-Unis n'étaient pas sûrs. CCR, Less safe than ever - Challenging the designation of the US as a safe third country for refugees, November 2006, 38 p. Il le complétait avec une soumission supplémentaire en avril 2007 : CCR, Supplementary submission to Cabinet with respect to the designation of the U.S. as a safe third country for refugees, April 2007, 7 p.

[92] Physicians for Human Rights and The Bellevue/NYU Program for Survivors of Torture, From Persecution to Prison : the Health Consequences of Detention for Asylum Seekers, Report, 2003, p. 148, URL : <http://physiciansforhumanrights.org...> (consultée le 16 janvier 2008).

[93] Ibid, pp. 104-128 et US Commission on International Religious Freedom, Report on Asylum Seekers in Expedited Removal, february 2005, pp. 178-231.

[94] US Commission on International Religious Freedom, Report on Asylum Seekers in Expedited Removal, february 2005, pp. 232-250.

[95] 150 jours exactement. Cette autorisation n'est pas donnée dès lors que le demandeur d'asile rate un entretien ou un rendez-vous au cours de l'examen de sa demande d'asile. Et si elle est accordée, sa prorogation est toujours sujette à refus : Code of Federal Regulations, Title 8, § 208.7.

[96] Audrey MACKLIN a analysé les « valeurs » et la « valeur » de l'Entente en décortiquant son préambule et démontrant qu'aucune des valeurs proclamées ne se retrouve dans le corps du texte, ou dans la pratique normative des États, ou dans les conséquences attendues de la mise en œuvre de l'Entente. Audrey MACKLIN, « The Value(s) of the Canada-US Safe Third Agreement », Caledon Institute of Social Policy, december 2003, 23 p. Le bilan de l'application de l'Entente, un an après son entrée en vigueur lui donnera raison : CCR, Closing the front door on refugees, Report on safe third country agreement 6 months after implementation, August 2005, 30 p., et « Harvard Report », op.cit., note 70.

[97] Audrey MACKLIN, « The Value(s) of the Canada-US Safe Third Agreement », Caledon Institute of Social Policy, december 2003, p. 9

[98] CCR, Closing the front door on refugees, Report on safe third country agreement 6 months after implementation, August 2005, 30 p.

[99] Le taux d'acceptation des demandes faites par des Colombiens au Canada était jusqu'alors de 81%, contre seulement 45% aux États-Unis, ibid. p. 9.

[100] Ibid.

[101] Article 41 du RIPR. Dans sa réponse au rapport du Comité permanent de la Citoyenneté et de l'Immigration qui avait précisément critiqué cette mesure, le gouvernement canadien avait argué que cette pratique visait à limiter la détention au Canada, et qu'en tout état de cause, les États-Unis « ne représent[ai]ent pas un risque pour la sécurité des personnes qui revendiquent le statut de réfugié à un poste frontalier canadien ». CIC, Réponse du Gouvernement au rapport du Comité permanent de la Citoyenneté et de l'Immigration, « Rapprochements Transfrontaliers : Coopérer à notre frontière commune et à l'étranger afin de garantir la sécurité et l'efficacité », mai 2002.

[102] En 2004, une plainte établissant une détention effective aux États-Unis, et un renvoi effectif vers le pays d'origine, était déposée auprès de la Commission interaméricaine des Droits de l'Homme par une coalition d'ONG : CCR, « Des groupes de défense des droits demandent à la OÉA de qualifier de contraire au droit international une politique canadienne envers les réfugiés », Communiqué, 1er avril 2004. Le texte de la plainte est disponible en anglais à l'URL : <http://www.ccrweb.ca/IACHRPet.PDF> (consultée le 1er janvier 2008). Cette plainte a été déclarée recevable par la Commission : Inter-american commission on Human rights, Report n° 121/06, Petition P-554-4, Admissibility, John Doe et al., Canada, October 27, 2006. La décision au fond n'a pas encore été prise au 2 mars 2008.

[103] HCR, Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les É.-U., Rapport de surveillance, 29 décembre 2004 - 28 décembre 2005, juin 2006, pp. 7-8.

[104] Amnistie internationale et Conseil Canadien pour les Réfugiés, « Le CCR et AI condamnent le renvoi sommaire de demandeurs d'asile », Communiqué, 10 octobre 2007.

[105] « Harvard Report », op.cit., note 70.

[106] Canadian council for refugees, Canadian council of churches, amnesty international, and John Doe vs Her Majesty the Queen, (Imm-7818-05), 2007 FC 1262.

[107] Principe d'applicabilité territoriale de la Charte.

[108] Interdiction d'extrader un individu vers les États-Unis sans s'assurer qu'il n'y encourt pas la peine de mort.

[109] Loi fondamentale canadienne, enchâssée dans la Constitution canadienne de 1982 : ch.11, (annexe B).

[110] Article 101(1) de la LIPR et articles 159.1 à 159.9 du RIPR.

[111] Cet article permet de restreindre les autres droits : « La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. »

[112] Le juge Phelan reprenant dans cette décision, l'analyse de la Cour Suprême dans R. c. Oakes, [1986] 1 R.C.S. 103.


[113] La cour d'appel fédérale a accédé à sa demande de suspendre la décision de la cour inférieure : Her majesty the queen vs Canadian Council for Refugees, Canadian Council of Churches, Amnesty International, and John Doe, 2008 FCA 40


[114] On note avec intérêt que certains évoquent précisément une américanisation des politiques européennes d'asile : Maxime TANDONNET, « Les pays européens sortent difficilement du « chacun pour soi » », Confluences Méditerranée, n° 42, été 2002.

[115] L'influence inverse existe aussi : L'Amérique du Nord ne pratique pas de politique d'immigration zéro comme en Europe, et c'est à partir de quotas, puis de lois de plus en plus précises sur l'immigration,

qu'elle est arrivée à un processus de sélection. L'Europe se dirige vers cela car l'évolution démographique - et notamment le vieillissement de la population - montre de plus en plus que l'immigration va à nouveau être utile (d'où ce transfert vers une « gestion / sélection » des flux migratoires).

[116] Sanctions des transporteurs, imposition de visas pour les pays producteurs de réfugiés, interception en mer des bateaux de réfugiés, etc.

ISSN 808-997-90 | Textes placés sous licence CREATIVE COMMONS |  Fil des publications

Site réalisé avec  et avec le soutien des programmes Frontières & Discrets | par "Vi OWELL Co"