

Au Secrétariat de la Commission des relations avec les citoyens
Assemblée nationale du Québec (ANQ)

Mémoire présenté par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après nommé le HCR) dans le cadre de la consultation gouvernementale sur la planification de l'immigration au Québec 2019-2023.

Le mandat du HCR

Le HCR est l'organisation internationale mandatée par l'Assemblée générale des Nations Unies pour assister les États dans la protection des réfugiés et trouver des solutions durables à leur situation. Son mandat couvre toutes les personnes forcées de fuir leur propre pays en raison de la guerre, de la violence généralisée, des violations graves des droits humains ou des persécutions.

Trois solutions durables existent :

- 1-Le retour dans leur pays d'origine lorsque les conditions le permettent (cessation du conflit, retour de l'état de droit, accès aux services de base).
- 2-L'intégration dans le pays d'asile – souvent limitrophe au pays d'origine.
- 3-La réinstallation dans un pays tiers comme mesure de dernier ressort lorsque les deux premières solutions ne sont pas envisageables et que la vie des réfugiés est à risque dans le premier pays d'accueil.

Alors que la première solution est toujours la préférée tant par les réfugiés eux-mêmes que par la communauté internationale, la réinstallation est pour un nombre très restreint de réfugiés la seule solution lorsque leur vie en dépend. Et c'est sur cette dernière option que le Québec a un rôle unique à jouer.

Alors qu'en 2018, on comptait plus de 25 millions de réfugiés dans le monde, 25 pays – principalement européens et nord-américains – ont ainsi réinstallé 92 400 réfugiés en provenance de plus de 60 pays où ils avaient trouvé asile. Le Canada a accueilli 28 100 réfugiés¹, dont 6 334² au Québec. La réinstallation n'a donc bénéficié qu'à moins de 0,5% des réfugiés dans le monde et c'est pourquoi le HCR demande aux nations d'augmenter leurs quotas d'accueil.

La présente consultation générale sur les orientations pluriannuelles en matière d'immigration cible toutes les formes d'immigration: (a) l'immigration économique, (b) le regroupement familial et (c) les réfugiés et les personnes en situation semblable³, c'est-à-

¹ Réfugiés réinstallés, parrainés et programme mixte.

² Réfugiés RCPE et parrainés.

³ Les réfugiés et les personnes en situation semblables comprennent : les réfugiés pris en charge par l'État, les réfugiés parrainés par le secteur privé et les réfugiés reconnus sur place.

dire l'immigration humanitaire. C'est dans le cadre de cette dernière catégorie que le HCR présente ce mémoire, afin que les membres de la Commission sur les relations avec les citoyens ainsi que la population puissent mieux connaître les enjeux portant sur la protection internationale et puissent contribuer aux solutions concrètes et durables pour les réfugiés au Québec.

Les demandeurs d'asile et les réfugiés réinstallés au Québec

Depuis l'été 2017, le Québec a reçu un nombre accru de demandeurs d'asile - 27 890 en 2017, et 27 970 en 2018. Près de 56% des demandeurs ont été reconnus comme réfugiés par une institution fédérale indépendante - la Commission de l'immigration et du statut de réfugié - le tribunal mandaté pour statuer du bien-fondé des craintes de persécution présentées par le demandeur d'asile. Ces demandes sont régies par le droit canadien qui oblige les autorités à considérer une demande d'asile faite par toute personne se présentant spontanément sur son territoire (soit, au Québec, dans un bureau intérieur d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (57% des demandes en moyenne), soit au poste frontière de Lacolle ou après avoir traversé irrégulièrement au Chemin Roxham (30%) ou encore à l'aéroport international Pierre-Elliott Trudeau (12%). À cet égard, le Canada suit les normes de droit international en matière d'asile. Ces personnes reconnues comme réfugiées au Canada sont comptées selon les niveaux d'immigration comme des personnes protégées et réfugiées au sens de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

Les réfugiés qui sont réinstallés au Québec arrivent par une voie d'immigration distincte qui est reflétée séparément dans les niveaux d'immigration sous les catégories :

(a) réfugiés pris en charge par l'État (RCPE), et (b) réfugiés parrainés par le secteur privé. (Le Programme mixte des réfugiés désignés par un bureau des visas, est accessible ailleurs au Canada mais n'existe pas au Québec pour l'instant - voir plus loin dans ce texte.) La réinstallation est un geste de solidarité internationale et repose sur un choix de niveaux d'accueil contrôlés par le Canada. Le Québec a aussi son mot à dire sur la détermination des niveaux d'immigration sur son territoire, en vertu de l'Accord Canada-Québec, d'où le présent exercice devant le Comité des relations avec les citoyens.

Différentes formes de réinstallation

La réinstallation par le gouvernement est une solution durable offerte à un réfugié lorsque le HCR et ses partenaires de la société civile, incluant des organisations non-gouvernementales canadiennes, estiment que sa vie est en danger.

La réinstallation par le biais du parrainage privé - c'est-à-dire une implication citoyenne directe - est un témoignage de solidarité de la population envers les réfugiés à travers le monde. En vertu de son mandat, le HCR coopère avec le Canada en identifiant les réfugiés les plus vulnérables qui sont dans le besoin d'être réinstallés dans un pays tiers.

N'est pas réinstallé qui veut : il faut d'abord être reconnu une personne réfugiée au sens de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. De plus, les réfugiés sont identifiés en fonction de critères objectifs établis au niveau international :

- (a) femmes en situation de vulnérabilité en raison de leur genre (par exemple : victimes de viols ou de violence domestique, à risque d'exploitation sexuelle, femme cheffe de famille monoparentale avec de nombreux enfants);
- (b) enfants ou adolescents en situation de vulnérabilité en raison de leur âge (enfants à risque d'être soumis à des pratiques dites traditionnelles négatives comme les mutilations génitales féminines ou le mariage forcé et des mineurs, à risque de travail forcé ou d'exploitation sexuelle);
- (c) personnes réfugiées ayant des besoins médicaux spéciaux qui ne peuvent être couverts dans le premier pays d'accueil; par exemple, une grave infirmité motrice cérébrale nécessitant des soins spécialisés ou encore un état de santé aggravé qui demande une intervention chirurgicale de première urgence;
- (d) personnes réfugiées pour lesquelles la réunification familiale est urgente, en particulier les mineurs non-accompagnés; et,
- (e) victimes de tortures ou de violences sexuelles.

La réinstallation est fondée sur des besoins évalués de manière objective et non-discriminatoire.

Il est prévu que 3% des 42 000 nouveaux arrivants au Québec en 2019 seront des réfugiés – le nombre reste donc infime.

Position unique du Québec

Le Québec a une longue tradition de solidarité envers les réfugiés en danger à l'étranger. Cela se traduit par des pratiques exemplaires développées depuis des décennies par le Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) et par un réseau d'organismes publics et d'intervenants de la société civile. L'ensemble de ces acteurs-clés ont des compétences spécifiques pour accueillir et intégrer les réfugiés dans les meilleures conditions possibles tant dans les grands centres qu'en région soit dans les 14 villes principales désignées.⁴

En 2017, le Québec a réinstallé 1 523 réfugiés pris en charge par l'État et référés par le HCR. Selon les chiffres préliminaires, 1 395 réfugiés ont été réinstallés au Québec en 2018, une réduction notable qui s'est traduit par des dizaines de familles sans solutions à leur situation désespérée.

⁴ Québec, Montréal, Victoriaville, Gatineau, Joliette, Sherbrooke, Drummondville, Laval, St-Hyacinthe, Trois-Rivières, Granby, St-Jérôme, Longueuil, Rimouski.

Le HCR estime qu'en 2020, 1.44 millions de réfugiés sur les 26 millions devront être réinstallés mais que les places disponibles ne répondront qu'à 5% des besoins. Les réfugiés n'ont jamais eu autant besoin du Québec et de la solidarité des Québécoises et des Québécois.

Les bénéfiques de la réinstallation pour le Québec

Quel que soit le mode d'arrivée au Québec, les réfugiés s'intègrent dans leurs communautés d'accueil et contribuent à la société québécoise tant sur le plan socio-culturel qu'économique. Cela est aussi vrai pour ceux sélectionnés en raison de leurs besoins et vulnérabilités spécifiques par le biais du programme de réinstallation du gouvernement.

Les réfugiés réinstallés le sont car il n'existe pas d'autres solutions pour eux. Il n'est donc pas étonnant de voir un fort sentiment d'appartenance et de loyauté envers leur pays d'accueil. Cela se traduit par le fait que les réfugiés réinstallés ont le plus haut taux d'adoption de la citoyenneté parmi toutes les catégories d'immigrants. Leur vie et celle de leur enfants est ainsi ancrée au Québec.

Leur situation financière s'améliore au fil du temps avec un taux de chômage de 9% qui est comparable aux 6% de chômeurs parmi la population active née au Québec. Ils contribuent ainsi à la bonne santé économique de la province et paient des taxes, comme tout le monde.

Au Québec en particulier, la politique de régionalisation de la réinstallation favorise davantage la répartition des réfugiés en dehors des grands centres urbains. Ceux-ci sont particulièrement bienvenus compte tenu que les régions se dépeuplent et qu'ils ont le plus haut taux de rétention dans les zones non-urbaines. Ils contribuent ainsi au maintien du tissu social et de la vitalité de ces régions.

Les enfants réfugiés démontrent de très bons résultats scolaires. En effet, un plus fort pourcentage d'entre eux s'inscrit à l'université comparé aux étudiants nés au Québec. Ainsi, par le biais de l'éducation, ils apprennent les us et coutumes locales et s'intègrent à la société québécoise. En retour, par leur présence dans les régions, ils permettent le maintien d'institutions scolaires post-secondaires, fleurons que le Québec a tout intérêt à préserver.

Finalement, et compte tenu du rôle important que le Québec a toujours joué au sein de la Francophonie, il faut noter que bon nombre de réfugiés réinstallés sélectionnés par le Québec proviennent de pays francophones, tels que la République démocratique du Congo, le Burundi et la République centrafricaine, ce qui facilite d'autant plus leur processus d'intégration.

Autres options à explorer pour la protection des réfugiés

Des initiatives comme le parrainage privé et les bourses scolaires pour les étudiants réfugiés prouvent l'attachement des Québécois à contribuer à l'expansion de solutions en faveur des réfugiés à travers le monde. Un grand nombre de Québécoises et Québécois s'investissent dans le parrainage collectif depuis plusieurs années. S'ajoute à ce mouvement de solidarité, celui des étudiants et des professeurs des milieux universitaire, collégial et cégeps, qui s'impliquent dans la collecte de fonds et le soutien à l'intégration de réfugiés grâce au Programme d'Étudiants Réfugiés (PER) de l'Entraide Universitaire Mondiale (EUMC)⁵.

Par ailleurs, le Canada offre des places additionnelles de réinstallation par le biais d'un partenariat public-privé qui permet aux communautés de s'engager dans l'intégration via le « Programme mixte des réfugiés désignés par un bureau des visas »⁶. Ce programme hybride jumelle des parrains privés avec des réfugiés désignés par le HCR en vue de la réinstallation. Les coûts sont ainsi partagés par le gouvernement et les citoyens canadiens parrainant les réfugiés. Les parrains privés s'engagent aussi de leur côté à assurer un accompagnement social et affectif facilitant l'intégration au Canada. Ce programme n'existe pas au Québec, alors qu'il a prouvé son efficacité dans les autres provinces. Cette option mériterait d'être examinée par le Québec.

Récemment, le pays s'est engagé à promouvoir l'accès aux réfugiés aux programmes d'immigration économique. Cet engagement reconnaît le capital humain et les potentiels économiques qu'offrent les réfugiés en raison de leurs compétences et leurs expériences professionnelles. Il s'agit d'une autre voie complémentaire par laquelle certains réfugiés peuvent trouver une solution à leur situation, mais elle n'est en aucun cas un substitut à la protection offerte à travers la réinstallation humanitaire.

Ce concept est déjà mis à l'essai dans plusieurs provinces par le biais des projets de type « voie vers la mobilité économique » (*Economic Mobility Pathway Project (EMPP)*)⁷. Cela prouve, si besoin était, qu'il est faux d'associer les réfugiés à une source de fardeau économique : au contraire, ils contribuent au développement économique des communautés qui les accueillent. Ce programme devrait être également testé au Québec.

⁵ <https://per.eumc.ca/>

⁶ <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/refugies/aide-exterieur-canada/programme-parrainage-privé/programme-mixte-bureau-visa.html>

⁷ <https://talentbeyondboundaries.org/pilot-project.html> (en anglais seulement)

Recommandations du HCR

- L'Assemblée nationale du Québec (ANQ) devrait considérer d'élever ses niveaux de réinstallation de réfugiés par le biais du programme de réfugiés parrainés par l'État (RCPE) pour des raisons tant humanitaires et de solidarité que pour des raisons liées à l'apport socio-économique et culturel des réfugiés. Cette recommandation s'aligne sur la tradition d'accueil de la province et prend en compte les besoins au niveau global ainsi que les capacités d'accueil et d'intégration maintes fois démontrées par le MIDI et la population québécoise.
- Considérant que les réfugiés ont des connaissances et compétences professionnelles qui répondent aux besoins de main-d'œuvre du Québec et que les communautés ont démontré leur intérêt et leur capacité à participer à différents programmes de réinstallation, l'ANQ devrait demander au gouvernement de saisir l'opportunité de mettre en œuvre un « Programme mixte des réfugiés désignés par un bureau des visas » ainsi qu'une « voie vers la mobilité économique » (EMPP). Cette démarche permettrait à la province de bénéficier de ses partenariats public-privé et de combler ses besoins économiques.

Le HCR souhaite que le Québec continue de faire partie de la mobilisation mondiale en faveur des réfugiés par le biais des décisions de l'ANQ sur les cibles d'accueil pluriannuelles et fasse bénéficier la population québécoise des bienfaits socio-économiques, culturels et démographiques de cette immigration humanitaire.

Le HCR reste à l'entière disposition de l'ANQ au cours de cette consultation en tant qu'organisme mandaté par la communauté internationale pour soutenir les efforts des pays en faveur des réfugiés.