

François Crépeau

**Les obligations internationales d'un Québec souverain
en matière d'immigration**

Cette étude a été présentée le 21 novembre 1991. La transcription intégrale du témoignage de François Crépeau se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accèsion du Québec à la souveraineté, n° 9.

1. Introduction

Affirmer que le Québec est désormais une société pluriculturelle peut passer pour un truisme, même si cela n'est encore massivement vrai que pour la grande région de Montréal. À tout le moins, nous pouvons affirmer sans crainte que le Québec sera de plus en plus multiethnique. En effet, malgré des fluctuations importantes, la moyenne des flux annuels d'immigration au Québec depuis le début de la Révolution tranquille demeure élevée, et les régions géographiques d'origine des immigrants se sont nettement diversifiées.

Dans son récent énoncé de politique¹, le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec indique qu'il compte poursuivre dans cette voie, l'immigration constituant pour le Québec un important facteur de développement économique et culturel.

Si ces immigrants servent la communauté québécoise en accroissant le bien-être de ses membres, cette communauté a, en retour, des obligations à leur égard.

Ces obligations sont actuellement, entre autres, d'ordre constitutionnel ou quasi-constitutionnel, la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec s'appliquant *a priori* à toute personne se trouvant sur le territoire québécois. On peut sans doute présumer que la Constitution d'un Québec souverain protégera, dans une mesure équivalente, les mêmes droits en faveur des mêmes personnes.

Toutefois, le Québec et le Canada sont membres d'une communauté internationale qui s'est dotée d'instruments juridiques qui s'imposent à leurs signataires, et qui portent, entre autres, sur la protection des droits et libertés de tout être humain. De même, ces deux États ont conclu, avec d'autres États ou organisations internationales, des accords qui les obligent dans des domaines affectant la question de l'immigration.

C'est cet environnement international, source d'obligations pour un éventuel Québec souverain, que nous avons été chargé de présenter.

Le sujet précis du rapport qui nous est demandé appelle quelques remarques préliminaires, destinées à en délimiter le champ.

1.1 La succession d'États en matière de traités

Le Canada est aujourd'hui partie à de nombreux accords ayant des incidences directes ou indirectes en matière d'immigration. Il est par conséquent important de savoir auxquels le

1. MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION DU QUÉBEC, *Au Québec pour bâtir ensemble, Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, Québec 1990, 87 p.

Québec pourrait succéder, avant de poser la question de savoir auxquels le Québec devrait accéder quel que soit le cas de figure.

La question de la succession d'États en matière de traités n'est pas propre à la question de l'immigration, tant s'en faut. Il est probable que la Commission aura demandé un rapport spécifique sur cette question. Nous nous contenterons de faire un bref rappel des quelques règles pouvant être applicables à notre propos, de manière à pouvoir poser des hypothèses de travail.

Il faut, en premier lieu, souligner combien la question de la succession d'États en matière de traités est confuse, au sens où tant les règles susceptibles d'être appliquées que les cas de figure de succession d'États sont nombreux, et qu'il est rarement certain que telle ou telle règle s'applique absolument à tel ou tel cas de figure.

La *Convention de Vienne du 23 août 1978 sur la succession d'États en matière de traités* est venue tenter de mettre de l'ordre. Mais elle n'est pas encore en vigueur, le Canada ne l'a ni signée, ni ratifiée, et plusieurs de ses règles sont contestées par de nombreux États. Il est donc loin d'être évident qu'elle puisse être considérée comme une autorité, même seulement morale, dans le cas de l'accession du Québec à la souveraineté. Elle est toutefois utile pour deux raisons. D'une part, elle pose les termes du débat dans une formulation contemporaine. D'autre part, elle incorpore de nombreuses règles déjà existantes en droit international coutumier. En ce sens, et sans forcément s'attacher aux solutions précises qu'elle propose, elle constitue un utile guide de lecture du droit international contemporain de la succession d'États en matière de traités.

L'accession du Québec à la souveraineté internationale se ferait par voie de sécession, le Canada conservant son identité internationale pour le reste de son territoire. Il ne s'agirait pas de la dissolution d'un État préalablement existant, ni de l'accession à la souveraineté d'un «État nouvellement indépendant», c'est-à-dire d'un territoire anciennement sous dépendance coloniale (colonie, protectorat, mandat, ...).

On sait que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes — qui autorise toute population présentant certains caractères distinctifs sur un territoire défini à revendiquer la création d'un État propre — s'oppose à un autre principe fondamental du droit international : le respect de l'intégrité territoriale des États membres des Nations Unies. En pratique, le conflit entre ces deux principes a habituellement été résolu en faisant prévaloir le premier en faveur des peuples sous domination coloniale ou étrangère, mais en faisant prévaloir le second lorsque le peuple en question bénéficie d'une représentation démocratique au sein d'un État membre des Nations Unies. Précisément, les Nations Unies se sont généralement opposées à toute sécession unilatérale fondée sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes mais se produisant en dehors du cadre de la décolonisation (voir les affaires du Katanga en 1960-63, et du Biafra en 1967-70).

Deux exceptions existent à cette règle générale. D'une part, la sécession est juridiquement valide lorsqu'elle devient effective en pratique. Ainsi, la sécession du Bangladesh en 1971, bien qu'unilatéralement proclamée, fut rapidement reconnue par de nombreux pays, qui entérinaient alors tant l'ajustement des frontières politiques aux frontières géographiques, que la libération d'un peuple bengali de la tutelle «néo-coloniale» du Pakistan occidental.

D'autre part, nul ne peut empêcher une sécession négociée entre l'État prédécesseur et les autorités du futur État successeur, quand bien même cette négociation aurait été forcée par un acte unilatéral initial (voir le cas de la Norvège en 1905). Et les Nations Unies ont toujours pris acte de telles sécessions : ainsi en fut-il pour Singapour en 1965.

Ajoutons qu'au sein du Commonwealth, l'accession des anciennes colonies à la souveraineté s'est faite suivant des modalités diverses selon l'époque. Les «vieux dominions» (Canada, Australie, ...) ont acquis graduellement leur souveraineté internationale. Et le Canada a toujours considéré avoir succédé aux traités conclus par le Royaume-Uni et applicables à son territoire. Dans les cas plus récents d'accession à la souveraineté d'anciennes colonies britanniques, des accords de dévolution, principalement par échanges de notes, sont venus confirmer qu'il était entendu, de part et d'autre, que l'ancienne colonie succédait à l'ensemble des obligations internationales du gouvernement du Royaume Uni qui lui étaient applicables (Irak, Birmanie, Ceylan, Ghana, Chypre, Nigeria, ...).

Prenons l'hypothèse d'un vote majoritairement favorable à la sécession dans une consultation démocratique de la population québécoise. Si les autorités canadiennes refusaient d'en prendre acte et donc de négocier avec les autorités québécoises, ces dernières pourraient tenter une sécession unilatérale du Québec, qui rendrait toutes choses difficiles pour les deux parties (aux plans international, politique, constitutionnel, économique, ...), sans empêcher néanmoins que la sécession puisse, à terme, devenir effective. Cette hypothèse unilatéraliste contient de nombreuses variables aléatoires, particulièrement en ce qui a trait à l'évolution des rapports de force entre les deux entités et aux réactions internationales face à la situation. L'analyse de ces facteurs dépasserait largement le champ de notre étude.

Il paraît cependant raisonnable d'estimer que le personnel politique canadien respectera la volonté populaire et favorisera la solution d'une sécession négociée entre les autorités canadiennes et québécoises. Dès lors, les règles internationales de la succession d'États seront d'une application plus aisée.

Nous prendrons donc pour acquis que la sécession est effective et retiendrons l'hypothèse d'une sécession négociée. Nous pourrions même y ajouter un engagement de la part du Québec — fréquent dans les accords de dévolution — à succéder à l'ensemble des obligations internationales du Canada qui lui seraient applicables, sauf à réviser les traités en vigueur dans un délai déterminé de quelques années.

1.2 La notion d'obligations internationales

Vu sa forme neutre et en l'absence d'indications supplémentaires, l'expression «obligations internationales d'un Québec souverain» peut prendre au moins deux significations, l'une passive — quelles seraient les obligations qui incomberaient au Québec au jour de son accession à la souveraineté? —, l'autre prospective — à quelles obligations devrait s'engager un Québec souverain? —.

Le première question se prête plus facilement à des constatations. Après avoir exposé sommairement la question de la succession d'État en matière de traités et posé quelques hypothèses de travail, nous nous attacherons à décrire, pour notre champ, le cadre juridique international dans lequel se produirait l'accession du Québec à la souveraineté. Si nous dressons ainsi essentiellement un état de la question, nous n'excluons cependant pas la question prospective et signalerons, à l'occasion, les obligations auxquelles un Québec souverain pourrait ou devrait s'engager.

Notons enfin que nous ne pouvons en aucun cas prétendre que notre étude soit exhaustive. Il faudrait un temps beaucoup plus considérable que celui dont nous avons disposé pour parvenir à s'en assurer. De plus, nous ne saurions nous considérer comme spécialiste en chacune des matières abordées dans le présent rapport. Nous souhaitons seulement ici donner un tableau général de ce que seraient, au jour de sa souveraineté, les principales obligations internationales du Québec en matière d'immigration.

1.3 Les sources des obligations internationales d'un Québec souverain

Les obligations internationales du Québec peuvent provenir de deux sources : les accords internationaux (bilatéraux ou multilatéraux) passés par le Canada et les ententes internationales conclues par le Québec, souvent sous le parapluie d'accords cadres négociés par le Canada.

La question de la valeur internationale des ententes conclues par le Québec avec l'étranger est posée. Nous n'entrerons pas dans la discussion de fond sur la compétence d'un État fédéré de conclure des traités internationaux, c'est-à-dire de s'engager obligatoirement au plan du droit international. Certains ont nié ce pouvoir, d'autres — parmi lesquels la majorité des juristes québécois — ont reconnu ce pouvoir pour les ententes conclues dans des domaines de compétence constitutionnelle provinciale.

Les autorités québécoises ont toujours, depuis Paul Gérin-Lajoie, estimé avoir un pouvoir propre de conclure des ententes internationales dans les domaines de compétence constitutionnelle québécoise. À tel point que, s'il n'existe toujours aucune entente de sécurité sociale entre le Québec et la Belgique, c'est en partie du fait que l'accord de sécurité sociale entre le Canada et la Belgique qualifie d'avance toute entente de sécurité sociale entre une province canadienne et la Belgique de simple arrangement administratif et lui nie de ce fait toute force obligatoire en droit international, ce qui contredit la pratique québécoise.

La question qui se pose donc est celle de savoir ce qui adviendra des ententes québécoises au jour de la souveraineté du Québec. Sera-t-il tenu par ces ententes, ou celles-ci n'auront-elles plus aucune valeur? L'accession à la souveraineté constituera-t-elle une solution de continuité? L'acquisition de la pleine personnalité internationale changera-t-elle à ce point la condition d'un des contractants que les ententes par lui conclues en seront caduques?

À tout événement, nous pensons que les autorités québécoises, après l'acquisition de la pleine personnalité internationale, feront savoir qu'elles s'estiment, pour l'avenir, liées par les ententes conclues alors qu'elles n'étaient qu'autorités provinciales. Nous pouvons alors spéculer sur la réaction de nos cocontractants : s'estimeront-ils libérés de ces ententes, voudront-ils les renégocier, ou accepteront-ils de les maintenir? Sans voir l'intérêt que nos partenaires pourraient avoir à dénoncer ces ententes, nous devons attendre avant d'avoir une réponse définitive sur ce point. Et nous prendrons pour acquis, en attendant, que ces ententes demeureront en vigueur.

Il faudra également signaler que le Québec souverain, suite à son accession à la souveraineté, devra passer avec le Canada des accords portant, entre autres, sur des questions d'immigration. En effet, cette accession à la souveraineté signifiera sans doute la création d'une citoyenneté québécoise distincte de la citoyenneté canadienne, les détenteurs de cette dernière devenant dès lors, sauf cas de double nationalité, des étrangers.

1.4 Le champ de l'immigration

L'immigration est un champ juridique à la fois vaste et épars.

En effet, dans son sens étroit, le champ de l'immigration est généralement limité aux règles qui entourent l'action de traverser des frontières : cela comprendra les règles d'entrée et de sortie de l'étranger du territoire (typologie des étrangers admis à entrer ou à séjourner, documents d'identité et de voyage, visas, procédures de contrôle et de renvoi, ...), ainsi que les règles encadrant le séjour de l'étranger sur le territoire (autorisation de séjour et de travail, droits des membres de la famille, ...).

Dans son sens le plus large toutefois, le champ de l'immigration comprend tout ce qui affecte de près ou de loin la condition de l'étranger sur le territoire. Et cela comprend sa condition sociale : prestations familiales, sécurité sociale, protection contre le chômage, instruction et formation, ... Dans toutes ces matières, l'étranger est souvent considéré comme un cas particulier, voire une exception à la règle générale.

Au plan interne, les principales règles en matière d'immigration (au sens étroit) sont généralement regroupées au sein de textes constituant une politique d'immigration, traitant essentiellement des conditions et procédures d'entrée et de séjour des étrangers, des conditions et procédures de sélection des étrangers appelés à devenir résidents, et des conditions et procédures d'accès au marché du travail. Ainsi, au Canada, la *Loi sur l'immigration*, LRC

1985, c. I-2, et au Québec, la *Loi sur le Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration*, LRQ c. M-23.1, ainsi que leurs règlements d'application.

Ces politiques d'immigration sont souvent prolongées de traités et arrangements bilatéraux permettant, sous réserve de réciprocité, d'accorder au ressortissant de l'autre État contractant des avantages ou un traitement non reconnu à l'étranger ordinaire (dispense de visa, accès à la sécurité sociale, ...).

Le droit international général se préoccupe peu des politiques internes d'immigration. Sous certaines réserves, le principe de souveraineté territoriale permet à chaque État de poser les règles qu'il entend suivre en matière d'entrée et de séjour des étrangers sur son territoire. Mais le droit international affecte de diverses manières le droit interne de l'immigration pris dans son sens large.

Premièrement, les garanties internationales des droits et libertés de la personne sont généralement applicables à toute personne, citoyenne ou étrangère.

Deuxièmement, le droit international des réfugiés est essentiel dans la protection de cette catégorie d'étrangers particulièrement vulnérables. C'est du fait de l'incapacité des États à traiter efficacement certains déplacements massifs de population que la communauté internationale a été amenée à bâtir une architecture juridique protectrice des réfugiés.

Troisièmement, à l'occasion de la réglementation de certains types d'activités, le droit international tient compte de la situation particulière des étrangers. Ainsi, en matière de nationalité, de transfèrement de personnes condamnées, de travail, ...

Nous avons compris ici la notion d'immigration dans un sens extensif. Nous étudierons les textes internationaux bilatéraux portant sur diverses questions affectant le traitement des étrangers (visas, sécurité sociale, extradition, ...), les textes internationaux multilatéraux portant matériellement sur certaines catégories d'immigrants (principalement le droit international des réfugiés), les textes internationaux multilatéraux ayant des incidences directes sur le statut des étrangers sur le territoire d'un pays d'accueil (protection internationale des droits et libertés, droit international du travail, ...).

Notre recherche sera toutefois doublement limitée. D'une part, nous nous cantonnerons à la facette internationale du droit de l'immigration. Nous ne chercherons pas à fonder une politique québécoise de l'immigration au plan interne et renverrons, sur ce point, à l'énoncé de politique d'immigration adopté à l'automne 1990, que nous nous permettrons toutefois de critiquer en matière de droit des réfugiés. D'autre part, nous restreindrons notre recherche à ce qui relève proprement de l'immigration. Ainsi, nous n'aborderons pas la question de la citoyenneté et des naturalisations.

2. La protection internationale des droits et libertés

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la communauté internationale a constitué un corps impressionnant de droit international protégeant les droits et libertés : la *Déclaration universelle des droits de l'homme* du 10 décembre 1948 (DUDH), le *Pacte international sur les droits civils et politiques* du 16 décembre 1966 (PIDCP), le *Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels* du même jour (PIDÉSC), pour citer les plus importants².

Le Canada est partie à presque tous ces textes. Un Québec souverain y succéderait même dans l'hypothèse d'une succession d'États aux traités limitée, la plupart des auteurs convenant en effet qu'il y a *a priori* succession à ce genre de traité, quel que soit le cas de figure.

De toute façon, le Québec s'est déjà déclaré lié par plusieurs de ces textes pour ce qui concerne ses compétences constitutionnelles actuelles. Et l'on ne voit pas l'intérêt qu'il aurait à ne point poursuivre dans cette voie une fois acquise la pleine souveraineté internationale.

Ces textes ont des incidences en matière d'immigration.

D'une part, la plupart de leurs garanties s'appliquent généralement à tous les êtres humains, sans distinction de nationalité. Les étrangers présents au Canada en bénéficient au même titre que les citoyens canadiens. En effet, la *Déclaration universelle des droits de l'homme* du 10 décembre 1948 (DUDH), le *Pacte international sur les droits civils et politiques* du 16 décembre 1966 (PIDCP) et le *Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels* du même jour (PIDÉSC) utilisent très généralement le terme «toute personne» pour désigner les bénéficiaires des droits qu'ils garantissent. Lorsque ces textes souhaitent limiter les droits garantis à certaines personnes, cela est clairement dit. Ainsi l'article 21 DUDH déclare que «toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publique de son pays [...]» (nous soulignons); l'article 25 PIDCP explicite ce droit en l'appliquant précisément à «tout citoyen». Aucune ambiguïté n'est d'ailleurs possible à la seule lecture du premier paragraphe de l'article 2 PIDCP :

Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. (nous soulignons)

2. Voir la liste des principaux textes en Annexe 1.

La Cour suprême du Canada a reconnu ce principe en droit interne dans l'arrêt *Singh*³, alors qu'elle décidait que le terme «chacun» figurant dans la *Charte canadienne des droits et libertés* comprenait toute personne présente sur le territoire canadien, citoyenne ou étrangère.

Devront donc être respectés envers les étrangers en sol québécois — comme ils le sont d'ailleurs déjà généralement — les droits à la vie, à la liberté et à la sécurité, l'interdiction de l'esclavage, de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, les libertés de pensée, d'opinion, de conscience, d'association, d'expression, ...

D'autre part, le Canada a déclaré reconnaître la compétence du Comité des droits de l'homme, institué par les Pactes, d'entendre des communications d'un autre État partie affirmant que le Canada ne s'acquitte pas de ses obligations en vertu des Pactes et a ratifié le *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques* reconnaissant la compétence du Comité d'entendre, après épuisement des recours internes, des plaintes individuelles contre le Canada. Le Québec a fait de même, pour ce qui concerne ses compétences constitutionnelles.

Aucun pays, aussi globalement démocratique soit-il, ne pouvant se déclarer définitivement à l'abri de «bavures», voire de dérapages institutionnels, contraires aux droits et libertés internationalement garantis, il se pourrait fort bien que le Québec puisse un jour être accusé devant le Comité des droits de l'homme d'avoir violé, envers un étranger, des droits garantis par les Pactes.

Présentons un peu plus précisément certains droits dont la violation est susceptible d'affecter particulièrement les étrangers.

2.1 Le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité, et l'interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

Ces droits sont bien entendu importants pour toute personne se trouvant au Canada, particulièrement en cas de risque de violation ou de violation avérée d'un de ces droits par quiconque au Canada. Les étrangers en bénéficient comme les citoyens.

Mais les étrangers peuvent en bénéficier dans des situations qui leur sont propres.

En effet, tant qu'il n'est pas citoyen, un individu est toujours susceptible d'être expulsé d'une manière ou d'une autre du territoire du pays d'accueil. L'expulsion aura lieu vers l'État de citoyenneté de l'intéressé ou vers un État tiers acceptant de le recevoir. Les risques qu'encourrait l'étranger dans le pays vers lequel il serait renvoyé ne peuvent laisser indifférentes les autorités du pays qui décide de l'expulsion.

3. *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 RCS 177.

Le pays d'accueil violerait ses obligations internationales s'il renvoyait un étranger vers un pays où il risque de se faire tuer, d'être emprisonné arbitrairement, ou d'être soumis à la torture ou à d'autres traitements inacceptables.

La *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* du 10 décembre 1984, qui prolonge la garantie du droit à la sécurité de sa personne dans un cas particulièrement odieux, prévoit expressément à son article 3 :

1. *Aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture.*
2. *Pour déterminer s'il y a de tels motifs, les autorités compétentes tiendront compte de toutes les considérations pertinentes, y compris, le cas échéant, de l'existence, dans l'État intéressé, d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'homme, graves, flagrantes ou massives.*

Par analogie, on peut signaler la jurisprudence européenne. À partir de l'article 3 de la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* du 4 novembre 1950 qui interdit également la torture et les peines et traitements inhumains ou dégradants, la Commission européenne des droits de l'homme, puis la Cour européenne des droits de l'homme ont établi une jurisprudence protectrice des droits de l'étranger en cas d'expulsion.

La Commission rappelle [...] que si la matière de l'extradition, de l'expulsion et du droit d'asile ne compte point, par elle-même, au nombre de celles que régit la Convention, les États contractants n'en ont pas moins accepté de restreindre le libre exercice des pouvoirs que leur confère le droit international général, y compris celui de contrôler l'entrée et la sortie des étrangers, dans la mesure et la limite des obligations qu'ils ont assumées en vertu de la Convention [...] Dès lors, l'expulsion ou l'extradition d'un individu peut, dans certains cas exceptionnels, se révéler contraire à la Convention et notamment à son article 3, lorsqu'il y a des raisons sérieuses de croire qu'il sera soumis dans l'État vers lequel il sera dirigé, à des traitements prohibés par ce dernier article⁴.

En droit interne canadien, la Cour suprême du Canada a déjà reconnu l'incidence de la protection du droit à la vie, à la sécurité et à la liberté sur le sort réservé à certains étrangers. Elle appliquait alors ces mêmes droits tels qu'ils sont garantis par la *Charte canadienne des*

4. X c. RFA, 6315-73, DR 1, 73-74. Dans son évaluation, la Commission tient compte de la possibilité éventuelle d'une réexpulsion ou d'une extradition indirecte déguisée en expulsion (voir, sur un autre fondement textuel : CEDH, 18.12.1986, Bozano c. France). De même, elle interdit l'expulsion lorsqu'elle constitue en elle-même une peine ou un traitement inhumain ou dégradant : lorsqu'elle a une incidence directe sur la vie ou l'état de santé de l'intéressé, ou en cas d'expulsions répétées (voir Giama c. Belgique, 7612-76, DR 21, 73-84).

droits et libertés (CCDL). Ainsi, dans l'affaire *Singh* précitée⁵, la Cour suprême a annulé une décision refusant le statut de réfugié à l'intéressé. Cette décision — dont la conséquence immédiate était le renvoi du Canada — pouvait mettre en péril le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité du demandeur et devait alors, en vertu de l'article 7 CCDL, être prise conformément aux principes de justice fondamentale. En l'espèce, le fait que l'intéressé n'ait pas été entendu en audition orale constituait une violation de ces principes.

On voit ici, pour l'étranger menacé de renvoi, l'utilité très concrète de la garantie, internationale ou constitutionnelle, du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité.

2.2 *Le droit à l'égalité devant la loi*

La notion d'égalité imprègne tout le droit international des droits et libertés. Il est particulièrement important pour les étrangers dont la situation juridique dans le pays d'accueil conserve toujours certains éléments de précarité.

La *Déclaration universelle des droits de l'homme* inclut le principe d'égalité à neuf garanties distinctes : naissance libre et égale en droits et en dignité; jouissance des droits et libertés proclamés sans distinction aucune; égalité devant la loi et égale protection de la loi; droit égal à ce que sa cause soit entendu équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial; égalité des époux; égalité d'accès aux fonctions publiques de son pays; suffrage universel égal; salaire égal pour un travail égal; accès égal aux études supérieures selon le mérite.

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* spécifie que les droits reconnus doivent être garantis, nous l'avons vu, «à tous les individus se trouvant sur le territoire [...] sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation» (art. 2 PIDCP). Il confirme ce principe à son article 26 :

Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou social, de fortune, de naissance ou de toute autre situation

Cette garantie permet, le cas échéant, à l'étranger de revendiquer l'exercice égal de ses libertés de conscience (art. 18 PIDCP), d'expression (art. 19 PIDCP) (entre autres en matière politique), d'association (art. 22 PIDCP) (pour défendre ses droits ou promouvoir sa cause), ... Les seules limites — qui valent pour tous, citoyens ou étrangers — sont le respect des droits d'autrui, la

5. *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 RCS 177.

protection de la santé ou de la moralité publiques, la protection de la sécurité et de l'ordre publics, et — pour ce qui est des libertés d'expression et d'association⁶ — les intérêts de la sécurité nationale. Cette dernière considération pourrait, sous certaines conditions, autoriser la restriction des garanties offertes aux étrangers provenant d'un pays avec lequel le Québec entretiendrait des relations diplomatiques tendues.

Le même Pacte proclame l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice (art. 14 PIDCP) : les étrangers doivent avoir le même accès que les nationaux à des recours judiciaires ou administratifs dès lors que leurs droits sont en jeu, particulièrement en matière pénale.

En droit interne, rappelons que ce principe d'égalité, inscrit à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, a été appliqué par la Cour suprême du Canada à l'endroit des étrangers, dans l'affaire *Andrews*⁷ lorsqu'elle décida que le *Barristers and Solicitors Act* de la Colombie britannique ne pouvait exiger la citoyenneté canadienne pour l'admission au Barreau d'un candidat étranger répondant par ailleurs à toutes les autres conditions d'admission.

Nous pouvons voir également qu'en matière de droits économiques, sociaux et culturels, le principe d'égalité sera appliqué généralement entre tous les résidents d'un territoire.

2.3 La liberté de circulation

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* pose à son article 12 le principe de liberté de circulation intérieure :

1. *Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.*
2. *Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.*
3. *Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par la présent Pacte. [...]*

6. Pour être précis, il faudrait distinguer ici entre les «restrictions [...] expressément fixées par la loi et [...] nécessaires [...] à la sauvegarde de la sécurité nationale [...]» qui peuvent être apportées à la liberté d'expression, et les «restrictions prévues par la loi et [...] nécessaires dans une société démocratique dans l'intérêt de la sécurité nationale [...]» qui peuvent limiter le droit d'association.

⁷. *Andrews c. Law Society of British Columbia* [1989] 1 RCS 143.

Cette liberté de circulation intra-étatique interdit de chercher à «placer» des immigrants hors des grands centres urbains où ils se regroupent généralement du fait de la plus grande disponibilité des emplois et de la proximité de communautés culturelles organisées.

Cette liberté de circulation est incorporée, sous une forme un peu plus restreinte, à l'article 6 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Elle favorise la mobilité des personnes, citoyennes ou étrangères, entre les différentes parties du pays, et interdit conséquemment d'obliger un immigrant au Canada à demeurer dans une province déterminée, quand bien même il serait entré au Canada après avoir été sélectionné comme immigrant par une province déterminée, comme c'est souvent le cas actuellement pour le Québec.

Dans un Québec souverain, un immigrant ne pourrait plus automatiquement réémigrer vers d'autres parties du Canada. Mais, au sein du Québec, il serait néanmoins libre d'aller et venir à sa guise, les politiques destinées à fixer des immigrants en région ne pouvant toujours être qu'incitatives.

2.4 Les garanties contre l'expulsion

Traditionnellement, un État est libre d'agir comme bon lui semble envers les étrangers sur son territoire, sous réserve de ses engagements à l'égard des diplomates et des ressortissants d'États avec lesquels il a conclu des accords portant sur la protection mutuelle de leurs citoyens. Les seules limites seraient d'ordre diplomatique et politique. Il est toutefois apparu assez tôt que le respect dû à la dignité de toute personne exigeait que l'étranger sur le territoire ne soit pas soumis à des traitements complètement discrétionnaires, voire arbitraires.

Nous avons déjà vu que d'autres dispositions internationales peuvent limiter le droit d'un État de renvoyer un étranger, lorsqu'il y a risque pour sa vie, sa liberté ou sa sécurité. Mais, même en l'absence de tels risques extrêmes, on considère que l'étranger ne doit pas être traité arbitrairement.

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* encadre ainsi, à son article 13, toute expulsion d'un étranger d'un certain nombre de garanties :

Un étranger qui se trouve légalement sur le territoire d'un État partie au présent Pacte ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi, et à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ne s'y opposent, il doit avoir la possibilité de faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion et de faire examiner son cas par l'autorité compétente, ou par une ou plusieurs personnes spécialement désignées par ladite autorité, en se faisant représenter à cette fin.

Cette garantie s'applique, comme la précédente, à tout étranger se trouvant légalement sur le territoire, c'est-à-dire à toute personne non citoyenne qui, à un titre ou à un autre, n'est pas en

situation irrégulière au regard des règles sur l'entrée et le séjour des étrangers : le touriste, l'étudiant, le travailleur temporaire, l'immigrant, ... sont également protégés.

La garantie est triple. D'abord, la loi doit prévoir une procédure d'expulsion et les autorités doivent la respecter. Ensuite, l'étranger doit pouvoir être entendu par l'autorité chargée de la décision et doit pouvoir réfuter les motifs justifiant son expulsion, qui doivent donc nécessairement lui être communiqués. Seules des «raisons impérieuses de sécurité nationale» pourraient l'empêcher d'être entendu : la formulation précise de cette exception en restreint la portée à des impératifs immédiats liés à la défense nationale. Enfin, l'étranger doit pouvoir se faire représenter : en effet, bien souvent, il ne connaît pas le système juridique du pays et a besoin d'un avocat compétent pour lui assurer une défense complète.

2.5 Les droits économiques, sociaux et culturels

Les droits garantis par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, n'ont pas le même caractère que ceux proclamés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il ne peuvent en effet constituer, en eux-mêmes, une créance précise envers un État. Pour la mise en oeuvre du droit au travail, à des conditions de travail justes et favorables, à la sécurité sociale, à la protection de la famille, à l'éducation, ..., l'État n'est pas obligé d'en garantir la parfaite jouissance, mais est bien plutôt tenu d'en «assurer progressivement le plein exercice [...] par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives» (art. 2 PIDÉSC).

La seule obligation précise et immédiate des États parties à ce Pacte est celle de garantir que les droits énoncés, quel que soit l'état d'avancement de leur mise en oeuvre, seront exercés «sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation» (art. 2 PIDÉSC).

Cette obligation interdit toute discrimination fondée sur la citoyenneté. En effet, seuls «les pays en voie de développement [...] peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiront les droits économiques reconnus dans le présent Pacte à des non-ressortissants» : les pays développés ne peuvent pratiquer cette discrimination et même les pays en voie de développement ne peuvent établir de discrimination fondée sur la citoyenneté à l'égard de la jouissance des droits sociaux et culturels.

Un Québec souverain serait donc tenu de permettre aux étrangers de jouir des mêmes droits économiques, sociaux et culturels que les citoyens.

Bien entendu, ce principe de non-discrimination envers les étrangers n'interdit aucunement l'instituer des conditions raisonnables de résidence pour la jouissance des droits en cause. Ces conditions de résidence existent déjà dans la législation sociale québécoise et excluent d'ailleurs généralement tout non-résident, citoyen ou étranger. Il serait d'ailleurs opportun, lors de

l'accession à la souveraineté, de procéder à une révision en profondeur du régime social des étrangers, de manière à en fixer les critères en vertu des besoins de l'étranger en cause, selon son statut, et non seulement en fonction des logiques administratives des programmes sociaux à mettre en oeuvre.

3. La protection internationale des réfugiés

Au sein de l'ensemble du droit international, le droit des réfugiés est certainement le corps de droit international le plus complet se rapportant au traitement d'un étranger sur le territoire d'un État d'accueil.

Le droit international des réfugiés est composé d'une multiplicité de textes de valeurs diverses⁸. Les deux principaux textes de droit international universel sont la *Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés* et le *Protocole de New York du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés*, dit *Protocole de Bellagio*.

Le Canada est partie à ces textes, qui ont reçu une large approbation internationale : plus de cent pays à ce jour y ont adhéré. Le Québec n'aurait aucun intérêt à leur refuser son adhésion et pourrait sans crainte revendiquer une succession aux engagements canadiens en la matière.

Le droit international des réfugiés vise une situation précise — la situation de réfugié — et s'attache à protéger les personnes qui se trouvent dans cette situation. Pour assurer cette protection, la communauté internationale impose des obligations aux États qui accueillent des réfugiés et a chargé le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) de veiller au respect de ces engagements et lui a souvent donné le mandat d'organiser la coordination des actions d'assistance aux réfugiés.

Nous traiterons d'abord du rôle du HCR et de l'obligation de États parties à la Convention de 1951 de collaborer avec lui dans la recherche de solutions permanentes en faveur des réfugiés. Après avoir ensuite présenté la définition internationale du réfugié, nous décrirons les garanties que doivent offrir les États aux réfugiés qu'ils accueillent. Sur trois plans : la possibilité d'un traitement arbitraire, la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, et la condition sociale.

3.1 Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

Le HCR a été institué pour assurer les fonctions de protection internationale des réfugiés et de recherche de solutions permanentes à leurs problèmes. La mission de protection internationale consiste, d'une part, à chercher à améliorer les instruments juridiques destinés à protéger les

8. Voir la liste des principaux textes en Annexe 2.

réfugiés, et, d'autre part, à veiller au respect par les États — sur un plan général ou dans des cas individuels — des obligations qu'ils ont contractées en ratifiant les divers instruments internationaux en question. La recherche de solutions permanentes aux problèmes des réfugiés signifie la mise en oeuvre soit d'un rapatriement volontaire, soit d'une assimilation à la communauté de premier accueil, soit la réinstallation dans un pays tiers.

Le HCR est un organe de l'Assemblée générale des Nations Unies à laquelle il rend des comptes. Le Haut Commissaire est assisté d'un Comité exécutif du Programme du HCR qui le conseille dans l'exercice de ses missions. Ce Comité exécutif est composé actuellement de 44 pays, dont la plupart sont des donateurs du HCR et d'importants pays d'accueil. Ce Comité exécutif contribue à l'évolution du droit des réfugiés en adoptant chaque année un certain nombre de conclusions sur des questions non encore résolues. Ces conclusions sont adoptées par consensus : si elle n'ont aucune valeur contraignante, elles ont un poids moral et politique qui s'impose aux États qui ont participé à leur adoption. Les États membres du Comité exécutif ont une influence certaine sur les actions du HCR et l'évolution du droit international des réfugiés.

Les États signataires de la Convention de 1951 s'engagent à coopérer avec le HCR dans l'exercice de ses fonctions et en particulier de faciliter sa tâche de surveillance de l'application de la Convention de 1951 en lui fournissant toute information disponible sur l'accueil des réfugiés et sa réglementation juridique (art. 35 de la Convention de 1951).

Un Québec souverain qui succéderait aux obligations du Canada en vertu de la Convention de 1951 serait tenu de poursuivre une politique de collaboration avec le HCR. Il y aurait d'ailleurs tout intérêt puisque sa contribution financière lui permettrait de poser sa candidature au Comité exécutif du Programme du HCR, ce qui lui donnerait une voix dans la définition des objectifs du HCR et la formation du droit international des réfugiés.

3.2 La définition du réfugié

La première question qui se pose est celle de la définition du réfugié, puisqu'elle conditionne l'application du droit international en cause.

Pour des raisons historiques, l'article 1 de la Convention de 1951, modifié par le Protocole de 1967, donne une définition complexe du réfugié. Mais le cœur de la définition peut en être extrait :

[...] toute personne [...] qui [...] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays [...]

Il faut donc d'abord être hors de son pays, constatation matérielle aisée du point de vue de l'État d'accueil. Il faut ensuite y risquer la persécution, c'est-à-dire, selon la récente définition du professeur Hathaway, une violation prolongée ou systémique des droits et libertés fondamentaux. Cette persécution est l'oeuvre soit des autorités étatiques, soit de tiers, lorsque les autorités sont complices ou impuissantes à la prévenir. Enfin cette persécution aura pour cause l'un des cinq motifs décrits dans la définition. Si ces motifs doivent être interprétés largement, ils ne peuvent recouvrir toutes les situations pour lesquelles des personnes fuient : fuir la famine, la sécheresse, ou une catastrophe naturelle, n'autorise pas *a priori* à obtenir le statut de réfugié. On a souvent décrit la distinction en disant que seuls les «réfugiés de la peur» se qualifient au sens du droit international, à l'exclusion des «réfugiés de la faim». Encore faut-il comprendre qu'aujourd'hui, les causes de départ des réfugiés sont de plus en plus multifactorielles : lorsque des calamités naturelles se conjuguent à des politiques économiques aberrantes aux résultats catastrophiques et à une répression de toute velléité de contestation sociale, ou lorsqu'un pays est en proie à une guerre civile ou à un état de violence généralisée, il est parfois difficile de savoir ce que fuit précisément celui qui se présente à notre porte. Il ne faut certes pas dénaturer la définition du réfugié en l'étendant à des situations manifestement non couvertes — le risque serait alors de mettre en cause tout le système de protection —, mais il faut néanmoins donner de cette définition une interprétation large et généreuse.

La définition contient de plus des clauses de cessation et des clauses d'exclusion. Une personne cesse d'être réfugiée lorsqu'elle n'a plus besoin de la protection internationale : elle s'est volontairement réclamée de la protection de son pays ou y est volontairement retournée, elle a acquis une nouvelle nationalité, ou les circonstances motivant la protection ont disparu. Une personne est exclue du statut de réfugié lorsqu'elle bénéficie d'une autre forme de protection internationale (les Palestiniens protégés par l'UNWRA, par exemple) ou en est indigne : elle est sérieusement soupçonnée de crime contre la paix, de crime de guerre, de crime contre l'humanité, de crime grave de droit commun commis avant son admission dans le pays d'accueil, ou d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies.

Cette définition est dite «universelle» au sens où elle est susceptible de s'appliquer à toute personne qui répond à ses conditions, sans limites temporelles ou géographiques. Ce qui compte, ce sont les circonstances individuelles entourant l'intéressé. En ce sens, ce n'est pas parce que la personne provient d'un pays globalement démocratique et développé qu'elle est automatiquement exclue du statut de réfugié : aucun pays ne peut, nous l'avons dit, se prétendre définitivement à l'abri de dérapages institutionnels constituant persécution. Inversement, ce n'est pas parce que la personne provient d'un pays en voie de développement soumis à des soubresauts politiques et sociaux qu'il est nécessairement un réfugié : même si des présomptions peuvent jouer en sa faveur, il doit démontrer l'existence d'un risque de persécution à son endroit.

Avant de passer aux garanties formelles offertes aux réfugiés, nous soulignerons l'importance pérenne du principe de souveraineté territoriale des États pour lier l'asile au droit des réfugiés, puis nous signalerons la fausse distinction contemporaine entre réfugiés et demandeurs d'asile.

3.2.1 *Souveraineté de l'État et droit d'asile*

Depuis toujours, des individus en butte à des persécutions ont pu trouver asile auprès d'autorités tierces. De nos jours, il n'est pas rare qu'un État offre un asile à un opposant politique étranger. L'octroi de l'asile est un corollaire évident du principe de souveraineté territoriale des États : chaque État est libre de recevoir qui il veut sur son territoire.

Face aux déplacements massifs de population qu'a connu ce siècle, ce seul principe de l'octroi souverain de l'asile s'est avéré nettement insuffisant. C'est pourquoi la communauté internationale s'est dotée d'instruments institutionnels (Haut Commissariat) et juridiques (convention et protocole) destinés à établir les responsabilités de chacun et à coordonner l'effort de protection envers les réfugiés. C'est ainsi que certaines situations de crise donnant lieu à des exodes importants ont pu conduire au «placement» des réfugiés par répartition au sein des États membres de la communauté internationale disposés à les recevoir : 200 000 Hongrois après 1956, plus d'un million d'Indochinois après 1979, ...

Les textes internationaux ne modifient en rien le principe de souveraineté de l'État : tout État demeure libre d'octroyer l'asile à qui il souhaite à sa discrétion et, en principe, aucun État n'est obligé de recevoir qui que ce soit contre son gré. On a pu dire que le droit d'asile était le droit de l'État d'accorder l'asile et non celui de l'individu d'obtenir l'asile : en somme, le droit d'asile est un droit de l'asile et non un droit à l'asile.

Ces textes internationaux viennent par contre obliger les États à respecter certaines normes dans le traitement qu'ils accordent aux réfugiés sur leur territoire. Parmi celles-ci, figure le principe de non-refoulement sur des frontières dangereuses, principe cardinal du droit des réfugiés, dont l'exacte application pourrait empêcher un État de renvoyer un réfugié : réel accroc au principe de souveraineté territoriale, ce principe constitue sans doute l'amorce d'un véritable droit individuel à l'asile.

3.2.2 *Réfugié et demandeur d'asile*

Est réfugiée toute personne qui répond aux conditions de la définition internationale. On peut ainsi être réfugié dès le franchissement des frontières de son pays, bien avant d'arriver dans un pays d'accueil comme le Canada ou un Québec souverain. En ce sens, les États d'accueil ne peuvent que constater l'existence ou l'inexistence des conditions de la définition et doivent, le cas échéant, reconnaître le statut de réfugié.

En dehors des crises graves comme l'insurrection hongroise de 1956 ou la répression du Printemps de Prague en 1968, et jusqu'à la moitié des années '70, le nombre des personnes qui se présentaient d'elles-mêmes aux portes des États développés en se réclamant du statut de réfugié était faible : la reconnaissance de leur statut de réfugié ne posait aucun problème technique et tout se faisait rapidement. D'autant que, majoritairement européennes, elles fuyaient généralement le communisme et bénéficiaient dès lors d'un préjugé favorable.

Toutefois, à partir de la fin des années '70, du fait de la facilité croissante des transports internationaux et de l'effet d'attraction de communautés ethniques structurées dans les pays d'accueil développés, le nombre des réfugiés «spontanés» a considérablement augmenté — il a plus que centuplé au Canada en quinze ans — et leurs origines géographiques se sont nettement diversifiées — ils proviennent aujourd'hui majoritairement de pays en développement —.

Dans tous les pays occidentaux, les institutions et mécanismes prévus pour la reconnaissance du statut de réfugié ont été débordés. Les délais de reconnaissance ont considérablement augmenté — parfois jusqu'à dix ans — et l'on a vu apparaître dans le discours médiatique et administratif une nouvelle catégorie de personnes : les demandeurs d'asile.

Les demandeurs d'asile — au Canada, les revendicateurs du statut de réfugié — sont les personnes qui sont parvenues jusqu'aux frontières ou jusque sur le territoire d'un pays d'accueil, qui ont déposé (ou vont le faire) une demande de reconnaissance du statut de réfugié (ou d'asile) mais n'ont pas encore reçu de réponse définitive à leur demande.

La Convention de 1951 ne distingue pas entre les réfugiés selon qu'ils ont été ou non reconnus par un pays d'accueil : toutes les personnes qui répondent à la définition ont les mêmes droits et les lenteurs de la procédure administrative interne de reconnaissance n'y changent rien.

A priori donc, un État viole ses obligations internationales si, sous prétexte qu'il est un simple demandeur d'asile, il ne respecte pas envers un demandeur d'asile les droits garantis conventionnellement au réfugié, et si ce demandeur d'asile s'avère être effectivement un réfugié.

Nous avons dit *a priori*. En effet, nombreux sont les États qui, de façon plus ou moins avouée, tiennent les demandeurs d'asile non encore reconnus pour des étrangers qui ne sont pas encore protégés par le droit international des réfugiés : ces États ajoutent ainsi leur propre reconnaissance administrative aux conditions énumérées par la définition internationale du réfugié. Estimant n'avoir pas à respecter les prescriptions de la Convention de 1951 tant que le statut de réfugié n'est pas «octroyé», et en vertu du principe traditionnel de souveraineté territoriale, ils croient alors pouvoir traiter les demandeurs d'asile à leur guise.

Cette déviation n'a certes pas été argumentée officiellement, mais elle est souvent manifeste dans la condition sociale limitée qui est réservée aux demandeurs d'asile.

Notons que, si le Canada et le Québec respectent plutôt mieux que les autres pays occidentaux leurs obligations en vertu de la Convention de 1951 — et ce, envers tous les réfugiés, reconnus ou non —, il reste néanmoins de nombreuses critiques à formuler sur plusieurs éléments de la procédure canadienne de reconnaissance du statut de réfugié et la condition sociale des réfugiés résidant au Canada.

3.3 *Les garanties contre un traitement arbitraire*

Aucun pays n'a d'obligation particulière envers un réfugié qui n'est pas encore parvenu à ses frontières. De nombreux pays industrialisés, dont le Canada, ont mis en oeuvre d'importants programmes d'accueil de réfugiés, soit par parrainage gouvernemental, soit par parrainage privé. Malgré l'obligation de collaborer avec le HCR, ils n'y étaient aucunement tenus et c'est tout à leur honneur d'en avoir pris l'initiative.

La Convention de 1951 impose cependant aux États parties des obligations très précises à l'endroit des réfugiés qui ont pu joindre leur territoire.

La première crainte du réfugié est d'être renvoyé dans le pays qu'il a fui. Conséquemment, une des fonctions primordiales du droit des réfugiés est d'interdire un tel renvoi et d'entourer toutes les possibilités de renvoi (refoulement, expulsion, extradition) de garanties procédurales destinées à permettre au réfugié de faire valoir ses craintes.

Nous présenterons le principe de non-refoulement, pierre angulaire du droit international des réfugiés. Puis les garanties entourant l'expulsion du réfugié, et celles le protégeant d'une détention arbitraire.

3.3.1 *Le principe de non-refoulement*

Le principe de non-refoulement des réfugiés est contenu à l'article 33 de la Convention de 1951:

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

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.

Le refoulement est aujourd'hui généralement entendu en droit international comme incluant, non seulement le renvoi rapide d'une personne entrée depuis peu sur le territoire, mais aussi le refus d'admission à la frontière d'une personne qui n'est encore jamais entrée sur le territoire. S'il existe peut-être aujourd'hui un droit individuel à l'asile, c'est au seul principe de non-refoulement qu'il doit son existence.

Le principe de non-refoulement a été énoncé dans de nombreux textes internationaux⁹. On considère désormais généralement le principe de non-refoulement comme un principe de *jus cogens*, une norme impérative du droit international coutumier qui oblige les États même en l'absence de tout engagement conventionnel. Un Québec souverain y serait tenu, même s'il refusait de succéder aux obligations du Canada en vertu de la Convention de 1951.

Les limites précisées par la Convention de 1951 au principe de non-refoulement — sécurité nationale et danger pour la population suite à un crime particulièrement grave — sont strictement formulées et ne doivent permettre aucune interprétation extensive : l'obligation cardinale reste celle de la protection des victimes de persécution.

La législation canadienne actuelle — qu'un Québec souverain pourrait vouloir recevoir — est généralement respectueuse du principe de non-refoulement, ne prévoyant la possibilité d'une «exclusion temporaire» qu'à l'égard des réfugiés qui se présente par la frontière des États-Unis, suite à une entente avec les services d'immigration de ce pays, et sous réserve que ces réfugiés ne soit pas menacés d'expulsion par les autorités américaines.

3.3.2 *Les garanties encadrant l'expulsion*

L'article 32 de la Convention de 1951 interdit toute expulsion d'un réfugié en situation régulière, sauf pour raison de sécurité nationale ou d'ordre public et, le cas échéant, l'expulsion est encadrée de garanties en sa faveur :

1. *Les États contractants n'expulseront un réfugié se trouvant régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.*

2. *L'expulsion de ce réfugié n'aura lieu qu'en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi. Le réfugié devra, sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent, être admis à fournir des preuves tendant à le disculper, à présenter un recours et à se faire représenter à cet effet devant une autorité compétente ou devant une ou plusieurs personnes spécialement désignées par l'autorité compétente.*

3. *Les États contractants accorderont à un tel réfugié un délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays. Les États contractants peuvent appliquer, pendant ce délai, telle mesure d'ordre interne qu'ils jugeront opportune.*

L'article 32 interdit l'expulsion du réfugié «se trouvant régulièrement» sur le territoire. La question de son champ d'application se pose. L'expression «réfugié se trouvant régulièrement»

9. Y compris, nous l'avons vu, à l'article 3 de la *Convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* du 10 décembre 1984.

est manifestement plus large que la notion de «réfugié résidant régulièrement» et plus étroite que celle de «réfugié» tout court, notions que l'on retrouve en plusieurs autres articles de la Convention. Il faut comprendre ici toute personne qui été autorisée à séjourner, soit en attendant d'être reconnue réfugiée, soit après l'avoir été : dans les deux cas, la situation administrative est «régulière». Par contre, le demandeur d'asile en situation irrégulière n'est pas protégé par cet article.

L'article 32 exige également une «décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi», en anglais *a decision reached in accordance with due process of law*. La notion de *due process* peut impliquer que le réfugié expulsé ait droit, autrement que formellement, de savoir ce qu'on lui reproche, d'être entendu et, le cas échéant, de faire appel¹⁰.

Enfin, le principe de non-refoulement s'applique à toute expulsion. Sauf si le réfugié constitue un danger pour la sécurité nationale ou a été condamné pour crime grave et constitue une menace pour la communauté nationale¹¹, il ne peut être expulsé du pays d'accueil sur des frontières où il risque sa vie ou sa liberté. Le demandeur d'asile en situation irrégulière, à défaut de pouvoir bénéficier des garanties entourant l'expulsion, n'est donc protégé que par le principe de non-refoulement.

La législation canadienne actuelle — qu'un Québec souverain pourrait vouloir recevoir — est généralement respectueuse des garanties procédurales exigées pour l'expulsion d'un réfugié¹². Celui-ci ne constitue pas un cas particulier et tout étranger en instance d'expulsion en bénéficie.

3.3.3 L'immunité pénale

L'interdiction d'appliquer des sanctions pénales au réfugié qui entre clandestinement sur le territoire du pays d'accueil découle bien évidemment de l'état de nécessité dans lequel peut se trouver un réfugié qui, pour préserver sa vie ou sa liberté, doit fuir très rapidement sans avoir

10. Signalons que les règles de *due process* sont incluses dans la notion de «justice fondamentale» prévue à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

11. Ce qui est plus étroit que les «raisons de sécurité nationale ou d'ordre public» autorisant l'expulsion.

12. Une critique peut cependant être adressée à la procédure de renvoi sécuritaire, qui pourrait ne pas respecter, envers un réfugié, les exigences de l'article 32 de la Convention de 1951.

le temps, ni parfois même la possibilité, d'effectuer les démarches nécessaires à l'obtention des documents exigés pour le séjour dans le pays d'accueil. Cette interdiction est formulée au paragraphe 1 de l'article 31 de la Convention de 1951 :

Les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières.

Les «réfugiés en situation irrégulière» protégés par ce paragraphe sont évidemment les demandeurs d'asile arrivés sans documentation adéquate.

L'expression «arriver directement» doit sans doute être entendue aujourd'hui comme signifiant «rapidement», «sans délai indu», c'est-à-dire sans que le réfugié ait eu l'occasion d'établir une résidence de fait dans un autre pays dans lequel il ne serait pas menacé de persécution : il ne s'agit donc pas seulement de protéger les personnes en provenance matérielle directe d'un pays de persécution. L'exigence de «se présenter sans délai aux autorités» du pays d'accueil doit, de même, sans doute être interprétée comme signifiant «dans un délai raisonnable» et, en tout cas, le fait de se présenter volontairement doit pouvoir servir de circonstance permettant d'atténuer la responsabilité pénale, sinon d'en exonérer complètement le réfugié.

L'immunité pénale s'étend, sauf exceptions, à tous les actes nécessaires à l'entrée, en particulier à l'usage de faux documents ou de documents falsifiés.

Les sanctions pénales visées à l'article 31.1 comprennent bien évidemment toute amende et toute forme de détention, à l'exception de la détention sans caractère pénal (détention administrative pour des raisons de sécurité ou en vue d'interrogatoire).

La législation et la pratique canadiennes ont jusqu'ici respecté le principe de l'immunité pénale.

3.3.4 Les garanties encadrant la détention

Le réfugié bénéficie *a priori* de la liberté de mouvement internationalement garantie à toute personne. La Convention de 1951 proclame la liberté de mouvement des réfugiés se trouvant légalement sur le territoire du pays d'accueil, mais cherche également à protéger les réfugiés en situation irrégulière, soit le plus souvent les demandeurs d'asile.

Le réfugié en situation régulière sur le territoire du pays d'accueil bénéficie du «droit d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances» (article 26 de la Convention de 1951).

Si l'immunité pénale garantie à l'article 31.1 de la Convention de 1951 n'affecte en rien le droit des autorités du pays d'accueil de détenir un réfugié pour des raisons autres que pénales, une telle détention reste soumise à l'article 31.2 :

Les États contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés¹³ d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut des réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission les États contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes les facilités nécessaires.

Une restriction aux déplacements d'un tel réfugié n'est donc autorisée que si elle est nécessaire — donc pas seulement utile —, et précède la régularisation du statut du réfugié dans le pays d'accueil ou l'admission dans un autre pays. Par régularisation du statut dans le pays d'accueil, il faut sans doute entendre ici, non la reconnaissance du statut de réfugié, mais la régularisation de la situation administrative, c'est-à-dire l'obtention d'une autorisation de séjour pour la durée de la procédure de reconnaissance.

En effet, les restrictions à la liberté de déplacement prévues à l'article 31.2 ont pour objet un contrôle identitaire et sécuritaire. Comme pour tout étranger qui se présente sans documentation adéquate, il s'agit de vérifier l'identité du réfugié en situation irrégulière et de s'assurer qu'il ne se dérobera pas aux diverses mesures décidées à son endroit et ne représente aucun danger pour la sécurité du pays d'accueil. Dès lors que ce contrôle a pu avoir lieu et que les autorités du pays d'accueil ont accordé une autorisation de séjour au demandeur d'asile, les restrictions à sa liberté fondées uniquement sur sa qualité de réfugié ne se justifient plus.

Si des mesures restrictives de liberté doivent néanmoins être prises, elles ne doivent alors l'être que dans le cadre et selon les critères du droit commun — applicable à tous, citoyen ou étranger — et non au seul motif que l'intéressé est un demandeur d'asile. Le demandeur d'asile, comme le réfugié reconnu, est donc ici expressément protégé.

La législation canadienne prévoit une possibilité de détention sécuritaire spécifiquement adaptée au cas des demandeurs d'asile, ce qui est en soi critiquable. En pratique, son utilisation semble toutefois peu fréquente.

3.4 La procédure de reconnaissance du statut de réfugié

La Convention de 1951 est silencieuse sur la procédure de reconnaissance du statut de réfugié. Les conclusions du Comité exécutif du programme du HCR sont venues suppléer à ce silence. Sans avoir, bien entendu, de valeur obligatoire au plan juridique, leur force morale n'en est pas

3. Ceux dont l'entrée ou le séjour sont irréguliers, tels que définis au paragraphe 1 de l'article 31.

moins grande, particulièrement auprès de pays qui, comme le Canada, ont approuvé leur adoption.

Le Comité exécutif du programme du HCR a ainsi formulé trois conclusions concernant la procédure de reconnaissance du statut de réfugié : la première sur les exigences minimales que doit respecter cette procédure, les suivantes sur les conditions du traitement des demandes manifestement infondées ou abusives. Les exigences minimales sont particulièrement importantes¹⁴ :

- i) *Le fonctionnaire compétent (par exemple le fonctionnaire de l'immigration ou le fonctionnaire de la police des frontières) auquel le postulant s'adresse à la frontière ou à l'intérieur du territoire d'un État contractant devrait avoir des instructions précises pour traiter des cas susceptibles de relever des instruments internationaux pertinents. Il devrait être tenu d'agir conformément au principe du non-refoulement et de renvoyer ces demandes à une instance supérieure;*
- ii) *Le postulant devrait recevoir les indications nécessaires quant à la procédure à suivre;*
- iii) *Un service bien déterminé — qui serait, dans la mesure du possible, un service central unique — devrait être spécialement chargé d'examiner les demandes de statut de réfugié et de prendre une décision en premier ressort;*
- iv) *Le demandeur devrait se voir accorder les facilités nécessaires, y compris les services d'un interprète compétent, pour présenter son cas aux autorités intéressées. Il devrait aussi avoir la possibilité — dont il serait dûment informé — de se mettre en rapport avec un représentant du HCR;*
- v) *Si l'on reconnaît la qualité de réfugié au postulant, celui-ci devrait en être informé et recevoir un document certifiant son statut de réfugié;*
- vi) *Si l'on ne lui reconnaît pas cette qualité, il faudrait lui accorder un délai raisonnable pour demander le réexamen de la décision, soit à la même, soit à une autre autorité administrative ou judiciaire, selon le système existant;*
- vii) *Le demandeur devrait être autorisé à rester dans le pays jusqu'à ce que l'autorité compétente visée au iii) ci-dessus ait pris une décision sur sa demande initiale à moins qu'il n'ait été établi par cette autorité que sa demande est manifestement abusive. Il devrait également être autorisé à rester dans le pays tant qu'une instance administrative supérieure ou les tribunaux d'appel n'auront pas statué sur son cas à la suite d'un recours.*

14. Conclusion EXCOM n° 8 (XXVIII/1977) sur la détermination du statut de réfugié.

Le HCR souligne lui-même qu'il s'agit là d'exigences minimales. En effet, elles s'appliquent à tous les pays receveurs de réfugiés. Or, la majorité d'entre eux sont des pays en développement dont les structures administratives et judiciaires sont réduites, voire déficientes. On ne saurait leur demander d'instaurer des processus nettement plus élaborés que ceux couramment utilisés dans tous les domaines de l'activité gouvernementale. Par contre, les pays développés, comme le Canada et, le cas échéant, un Québec souverain, disposent de structures administratives complexes et raffinées : les exigences minimales du HCR doivent alors, non pas constituer un plafond, mais bien au contraire venir s'ajouter, pour les renforcer, aux normes prévues en droit interne.

Un principe clef de la protection internationale des réfugiés est le principe de l'universalité d'accès à la procédure de reconnaissance du statut de réfugié. Ce principe se fonde au cœur même du droit international des réfugiés, soit sur la définition du réfugié. Un État d'accueil ne respecterait pas ses obligations conventionnelles s'il pouvait éliminer à sa guise du processus de reconnaissance les réfugiés qui ne lui conviennent pas.

Pourtant, l'augmentation considérable du nombre des demandes d'asile a amené le HCR à considérer la possibilité d'une procédure accélérée pour traiter les demandes «manifestement infondées» de demande de reconnaissance du statut de réfugié. Le Comité exécutif du programme du HCR a ainsi adopté un critère précis et des garanties procédurales qui empêchent que la décision soit prise dans des conditions insatisfaisantes de temps et de compétence¹⁵.

Le critère du HCR est simple :

[...] les procédures nationales de détermination du statut de réfugié pourraient utilement prévoir des dispositions spéciales pour traiter avec célérité les demandes considérées si manifestement infondées qu'elles ne méritent pas un examen approfondi à chaque stade de la procédure. Ces demandes ont été qualifiées de «clairement abusives» ou «manifestement infondées» et doivent s'entendre des demandes qui sont clairement frauduleuses ou ne se rattachent ni aux critères prévus par la Convention des Nations Unies de 1951 relative au Statut des réfugiés pour l'octroi du statut de réfugié ni à d'autres critères justifiant l'octroi de l'asile [...]

On note l'extrême prudence avec laquelle le Comité exécutif circonscrit les cas visés. Les demandes doivent être «si manifestement infondées [...]». «Manifeste» est un terme fort, dont le sens précis signale l'évidence. Le critère de la fraude est strict : il faut pouvoir prouver l'intention. Le critère de l'absence de rattachement à un des critères d'octroi du statut de réfugié — soit une des cinq causes de persécution — est aussi exigeant. La charge de la preuve est sur celui qui allègue la fraude ou l'absence de facteur de rattachement, soit généralement les

15. Conclusion EXCOM n° 30 (XXXIV/1983) sur le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile, point d.

autorités du pays d'accueil : *ei incumbit probatio qui dicit non qui negat*. Le demandeur d'asile, dans la situation précaire qui est la sienne, conserve le bénéfice du doute.

De plus, le Comité exécutif recommande d'entourer cette procédure accélérée de garanties :

Le Comité exécutif [...] ayant reconnu le caractère fondamental de toute décision par laquelle une demande de statut de réfugié était jugée manifestement infondée ou abusive, les graves conséquences qu'une décision erronée entraîne pour le demandeur et la nécessité qui en découle d'accompagner la décision prise de garanties procédurales appropriées, il a recommandé ce qui suit :

i) Comme pour toutes les demandes de détermination du statut de réfugié ou d'octroi de l'asile, il faudrait qu'un fonctionnaire pleinement qualifié et, autant que possible, un fonctionnaire du service compétent pour déterminer le statut de réfugié ait avec le demandeur un entretien personnel complet;

ii) Le caractère manifestement infondé ou abusif d'une demande devrait être établi par l'autorité normalement compétente pour déterminer le statut de réfugié;

iii) Il faudrait qu'en cas de refus de sa demande, l'intéressé ait la possibilité de faire revoir la décision négative avant d'être rejeté à la frontière ou expulsé du territoire. Les gouvernements des pays dans lesquels il n'existe pas de disposition en ce sens devraient envisager favorablement l'idée d'en établir. La procédure de révision peut être plus simple que celle qui est appliquée en cas de rejet de demandes qui ne sont pas jugées manifestement infondées ou abusives.

Entretien personnel complet, étude par l'instance normalement chargée de la reconnaissance du statut de réfugié, droit au recours, autant de garanties procédurales qui permettent de s'assurer que l'objectif de protection passe avant les intérêts immédiats de l'État d'accueil. Ainsi, la Comité exécutif du programme du HCR propose en 1983 un critère et des garanties permettant aux États d'adopter, pour les demandes manifestement infondées, une procédure de reconnaissance accélérée sans remettre en cause quarante ans de construction juridique protectrice des droits et libertés du réfugié.

Devant la pression continue du nombre des demandes d'asile, le Comité exécutif du programme du HCR a adopté, à sa session d'octobre 1989, une longue conclusion sur les déplacements irréguliers des demandeurs d'asile¹⁶, qui autorise, sauf exception, un pays d'accueil à renvoyer

16. Conclusion EXCOM n° 58 (XL/1989) sur le problème des réfugiés et des demandeurs d'asile quittant de façon irrégulière un pays où la protection leur a déjà été accordée.

un demandeur d'asile sur un pays qui l'a précédemment accueilli, lui permet de rester, le protège contre le refoulement et lui offre un traitement conforme aux normes humanitaires de base.

e) Les réfugiés et les demandeurs d'asile, qui ont trouvé protection dans un pays donné, ne devraient pas quitter ce pays de façon irrégulière afin de trouver des solutions durables ailleurs, mais devraient tirer parti des solutions durables offertes dans ce pays grâce aux mesures prises par les gouvernements et le HCR [...]

f) Lorsque les réfugiés et les demandeurs d'asile quittent, malgré tout, de façon irrégulière un pays où ils ont déjà trouvé protection, ils peuvent être renvoyés dans ce pays i) s'ils sont protégés contre des mesures de refoulement et ii) s'ils sont autorisés à y rester et s'ils sont traités conformément aux normes humanitaires de base reconnues jusqu'à ce qu'une solution durable leur soit offerte. Lorsqu'un tel retour est envisagé, l'assistance du HCR peut être sollicitée concernant les dispositions à prendre pour la réadmission et l'accueil des personnes concernées.

g) Il a été reconnu qu'il pouvait y avoir des cas exceptionnels où un réfugié ou un demandeur d'asile peut légitimement avancer qu'il a des raisons de craindre la persécution ou que sa sécurité physique ou sa liberté sont menacées dans un pays où il avait tout d'abord trouvé protection. Les autorités de l'État auprès duquel il demande asile devraient réserver un accueil favorable à sa requête. [...]

Cette conclusion pose un certain nombre de balises. Ainsi, aucun réfugié ne peut être renvoyé vers un pays de premier accueil sans que deux conditions soient remplies : il n'en sera pas renvoyé ni refoulé et il y sera traité conformément aux «normes humanitaires de base». De même, l'État de second accueil doit accueillir favorablement la demande des réfugiés qui pourraient craindre avec raison de retourner dans le pays de premier accueil. L'État de second accueil doit donc vérifier au préalable que ces conditions seront remplies. En fait, le Comité exécutif renvoie ici sans doute implicitement à une procédure du type de celle qui permet de juger des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié, qui contient les garanties procédurales que nous avons vues.

Ces diverses conclusions du Comité exécutif du Programme du HCR viennent donc combler le vide juridique conventionnel, et posent des conditions relativement strictes auxquelles doivent se soumettre les États Parties à la Convention s'ils veulent respecter l'esprit de celle-ci. Un Québec souverain ne saurait en faire abstraction.

Notons que la procédure canadienne de reconnaissance du statut de réfugié comporte de nombreux éléments tout à fait positifs et quelques points fortement critiquables. Sa réception dans le droit d'un Québec souverain ne pourrait se faire qu'avec des ajustements structurels.

3.5 La condition sociale du réfugié

La Convention de 1951 accorde au réfugié un statut social que les États parties s'engagent à respecter. Ce statut est fait essentiellement d'un alignement sur, selon le cas, la condition du national ou celle de «l'étranger le plus favorisé». La Convention a étagé l'octroi des droits économiques et sociaux selon le statut administratif du réfugié dans le pays d'accueil. Tous les «réfugiés» bénéficient de certains droits essentiels; les «réfugiés se trouvant légalement» dans le pays d'accueil bénéficient de droits supplémentaires; les «réfugiés résidant régulièrement» dans le pays d'accueil bénéficient de la condition la plus favorable.

Tous les réfugiés doivent bénéficier des règles suivantes :

Article	Droit ou bénéfice	Critère de traitement
3	non discrimination dans l'application de la Convention	
7	ensemble de la condition sociale	tout étranger
7	dispense de réciprocité	3 ans de résidence
4	liberté de religion	le national
12	statut personnel	loi du domicile/résidence
13	accès à la propriété mobilière et immobilière	tout étranger
14	accès à la propriété intellectuelle/industrielle	le national
16	droit d'ester en justice	le national
20	rationnement	le national
22	accès à l'éducation publique primaire	le national
22	accès à l'éducation publique post-primaire	tout étranger
25	accès à une aide administrative	au besoin
29	charges fiscales	le national
30	transfert des avoirs	au besoin si réinstallation

Les «réfugiés se trouvant régulièrement» sur le territoire du pays d'accueil doivent en plus bénéficier des règles suivantes :

Article	Droit ou bénéfice	Critère de traitement
18	accès aux professions non salariées	tout étranger
26	liberté de circulation interne	tout étranger
27	délivrance de pièce d'identité	au besoin

Les «réfugiés résidant régulièrement» sur le territoire du pays d'accueil doivent en plus bénéficier des règles suivantes :

Article	Droit ou bénéfice	Critère de traitement
15	droit d'association	l'étranger le plus favorisé
17	accès aux professions salariées	l'étranger le plus favorisé
19	accès aux professions libérales	tout étranger
21	accès au logement	tout étranger
23	accès à l'assistance publique	le national
24	bénéfice de la législation du travail	le national
24	accès à la sécurité sociale	le national
28	délivrance de titres de voyages	au besoin, sauf exception

Nous avons vu, à propos des garanties encadrant l'expulsion, que le critère de la «présence régulière» signifie que le réfugié a une autorisation de séjour. Pour ce qui est du critère de la «résidence régulière», les avis sont partagés, ne serait-ce que du fait qu'au temps de la conclusion de la Convention de 1951, le délai entre l'entrée sur le territoire et la décision de reconnaissance ou de refus du statut de réfugié était minime. Compte tenu des objectifs de protection de la Convention, il semble qu'il ne faille pas exiger la résidence au sens des législations internes concernant le séjour des étrangers, mais plutôt la résidence au sens du droit privé ordinaire, c'est-à-dire la simple constatation de fait d'un établissement stable, quand bien même il ne serait que provisoire. Notons que le Canada, en signant la Convention de 1951, a déposé une réserve indiquant qu'il interprétait la notion de résidence figurant à la Convention comme signifiant la résidence permanente au sens du droit canadien de l'immigration. Il faut souhaiter que si le Québec succède aux obligations du Canada en vertu de la Convention de 1951, il ne reprenne pas à son compte cette réserve qui restreint indûment l'accès à certains éléments de condition sociale.

Actuellement, le Canada et le Québec respectent généralement, chacun dans son domaine de compétence, les obligations découlant de la Convention de 1951. Tous les réfugiés bénéficient des droits et libertés accordés à toutes personnes par la *Charte canadienne et droits et libertés* et par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Le Canada accorde assez rapidement le droit au travail, et le bénéfice de l'assurance chômage est octroyé dans les mêmes conditions qu'à tout travailleur. Le Québec accorde l'assurance-maladie dans les trois mois de l'arrivée, l'aide sociale et l'aide juridique dès l'arrivée.

Un Québec souverain ne pourra pas faire moins. Une rationalisation de l'usage de la notion de résidence comme critère d'accès des étrangers (réfugiés y compris) aux diverses prestations sociales pourrait toutefois être entreprise.

4. Les questions d'immigration

Même si la matière de l'immigration ne constitue pas un corpus cohérent de droit international, certaines questions qui lui sont directement liées ont fait l'objet d'accords bilatéraux, dont le Québec pourrait vouloir poursuivre l'application ou auxquels le Québec pourrait vouloir succéder et que nous décrivons sommairement.

4.1 L'entente d'immigration entre le Québec et la France

L'entente de juin 1989¹⁷, accompagnée de son arrangement administratif, a pour fonction de faciliter l'immigration de résidents français au Québec par l'identification d'opportunités professionnelles susceptibles de les intéresser. Cette entente doit permettre d'augmenter l'immigration francophone pour répondre aux préoccupations démographiques et linguistiques du gouvernement du Québec.

Les articles 1 et 2 de l'entente parlent d'eux-mêmes :

Article 1. Dans le cadre de leurs compétences respectives, les Parties entreprennent de collaborer et de coopérer en vue de favoriser, conformément à la législation en vigueur au Québec en matière d'immigration, l'établissement au Québec à titre permanent ou temporaire, pour s'y employer, de ressortissants français ou étrangers résidant régulièrement en France.

Article 2. La collaboration des Parties porte notamment sur l'évaluation, l'étude et la recherche des opportunités d'emploi susceptibles d'être offertes aux personnes visées à l'article 1, sur l'accomplissement des formalités nécessaires à leur venue au Québec ainsi que sur la diffusion des informations utiles lorsqu'ils choisissent de s'y établir.

Pour assurer cette collaboration dans les meilleurs conditions, les Parties procèdent à l'échange régulier d'informations et se communiquent les modifications aux législations et réglementation susceptibles d'affecter l'application de la présente entente.

L'arrangement administratif précise les modalités de ces échanges d'information sur les emplois au Québec et les candidats à l'immigration en France.

17. Entente du 09.06.1989 entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française en vue de favoriser l'établissement à titre permanent ou temporaire aux fins d'emploi au Québec de ressortissants français ou étrangers résidant régulièrement en France (entrée en vigueur le 16.10.1989) (accompagnée d'un arrangement administratif général relatif aux modalités d'application de l'entente).

L'on nous a affirmé que la mise en oeuvre de cette entente donnait des résultats appréciables.

Un Québec souverain serait sans doute lié par une telle entente. De toute façon, elle est à l'avantage exclusif du Québec et sa mise en oeuvre dépend essentiellement de la bonne volonté des parties dans leur coopération : on ne voit pas l'intérêt qu'aurait un Québec souverain à la dénoncer.

Signalons que le Québec a également conclu, en 1979, une entente avec le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes pour la fourniture, par ce dernier, de cours de français aux immigrants sélectionnés par le Québec.

4.2. *Les visas*

Le Canada a conclu des accords de dispense de visa avec 25 pays à ce jour¹⁸. La dispense de visa ne vaut très généralement que pour un séjour de trois mois ou moins, sans recherche d'emploi, ni établissement d'une résidence permanente.

Prenons les principales dispositions de l'accord canado-japonais de 1964 :

1) Tout citoyen japonais qui possède un passeport japonais valide et désire se rendre au Canada pour un séjour d'au plus trois mois consécutifs peut entrer au Canada sans visa. [...]

3) Le Gouvernement canadien peut autoriser une prolongation de séjour dans le cas de tout citoyen japonais qui, étant entré au Canada sans visa aux termes du paragraphe 1 ci-dessus, désire prolonger son séjour au-delà de la période de trois mois. [...]

5) Cette dispense du visa ne s'appliquera pas dans le cas des citoyens japonais qui, munis de passeports japonais valides, désirent se rendre au Canada pour y exercer un emploi ou y résider de façon permanente, y exercer une profession ou participer activement et moyennant rémunération à un spectacle public (y compris les sports), ou pour y séjourner pour une période de plus de trois mois consécutifs. [...]

Signalons que les articles 2), 4), et 6) sont l'exacte réciproque de ceux cités ci-dessus.

Ce genre d'accord facilite la mobilité des personnes. Un Québec souverain aurait sans doute tout intérêt à annoncer son intention d'y succéder.

8. Voir la liste de ces accords en Annexe 3.

4.3 *L'emploi des saisonniers*

Le Canada a passé avec plusieurs États des Antilles des arrangements administratifs mettant en oeuvre le *Commonwealth Caribbean Seasonal Agricultural Workers Program* et permettant à des ressortissants de ces États de venir participer au Canada à des travaux agricoles saisonniers¹⁹.

Ces accords prévoient que les travailleurs auront un contrat de travail dont un modèle est annexé à l'accord, qu'ils seront rémunérés au taux le plus élevé pour ce genre de travail dans la région, que leurs frais de déplacement seront à la charge de l'employeur, qu'ils devront être convenablement logés et traités équitablement. Le Canada détermine à quelle période ces travailleurs peuvent venir, selon la disponibilité de travailleurs résidant au Canada.

Ces accords, qui facilitent la mobilité de la main d'oeuvre, sont intéressants au plan économique en donnant de la souplesse au marché du travail tout en évitant les pénuries de main d'oeuvre dans des secteurs où la demande est très fluctuante selon les périodes de l'année. Ils ne peuvent constituer un handicap puisque le Canada contrôle le nombre des travailleurs saisonniers qu'il laisse entrer en fonction de ses besoins de main d'oeuvre.

Il semblerait que le ministère de l'Agriculture du Québec, en coopération avec l'Union des producteurs agricoles (UPA), ait développé une certaine expertise dans ce domaine. Selon l'intérêt que présente actuellement et pour l'avenir ce réservoir de main d'oeuvre dans son économie agricole, le Québec pourrait vouloir succéder à ces accords.

4.4 *L'expulsion des étrangers*

Le Canada est partie à deux protocoles d'entente traitant des modalités d'expulsion de ressortissants étrangers vers leur pays, l'un avec l'Italie daté du 19 février 1979, l'autre avec les États-Unis daté du 24 juillet 1987.

Le protocole avec l'Italie prévoit seulement que le gouvernement canadien informera les autorités italiennes de l'expulsion d'un citoyen italien vers l'Italie lorsque celui-ci entre dans une des catégories suivantes : criminel, trafiquant de drogue, membre d'une organisation criminelle (mafia présumément), terroriste, agent de subversion, fabricant de faux passeports, et personne recherchée par la justice italienne.

Le protocole avec les États-Unis est plus complexe. Il prévoit les modalités de l'expulsion d'un pays vers l'autre d'étrangers devenus indésirables, qu'ils soient citoyens de l'autre pays ou non. Le pays expulseur doit transmettre au pays récepteur une demande d'autorisation de l'expulsion et une note d'information sur les circonstances la justifiant. L'expulsion devra attendre l'autorisation du pays récepteur, sauf si l'expulsé est un citoyen du pays récepteur et rempli

19. Voir la liste de ces accords en Annexe 4.

certaines conditions (renvoi dans l'année de l'entrée de l'expulsé sur le territoire du pays expulseur, possession d'une preuve de date de naissance, aucuns soins ou traitement institutionnels requis, passages par un des points d'entrée prévus en annexe), ou bénéficie d'une autorisation de départ volontaire. Tout citoyen du pays récepteur peut être ainsi expulsé. Lorsqu'il s'agit d'une personne étrangère aux deux pays, des conditions sont posées. Si l'expulsé est un résident permanent du pays récepteur : i) il y a résidé au moins cinq ans avant son entrée dans le pays expulseur, ou y a résidé moins de cinq ans mais ne peut être expulsé vers un pays tiers; et ii) il n'est pas résident permanent du pays expulseur; iv) il est entré dans le pays expulseur directement du pays récepteur; et v) la demande d'autorisation d'expulser est faite dans l'année de son entrée dans le pays expulseur. Si l'expulsé n'est pas un résident permanent du pays récepteur : i) il n'a pas été admis à séjourner dans le pays expulseur; ii) il est entré dans le pays expulseur directement du pays récepteur; iii) la demande d'autorisation d'expulser est faite dans l'année du refus d'admission. Les frais d'expulsion sont à la charge du pays expulseur. Mais tout expulsé peut se voir accorder le bénéfice d'un départ volontaire s'il démontre sa volonté et sa capacité financière à quitter le pays expulseur par ses propres moyens.

Ce genre d'accord est fréquent entre pays européens sous le nom d'«accords de réadmission». Un Québec souverain aurait sans doute intérêt à succéder à ces accords et même à en conclure de nouveaux avec d'autres pays.

4.5 *Les dispositions relatives à l'immigration dans l'accord canado-américain de libre-échange*

L'accord canado-américain de libre-échange²⁰ contient quelques dispositions d'immigration très précises. En vertu des articles 1501 à 1506 et l'annexe 1502.1, le Canada autorise le séjour temporaire (sans intention d'établir une résidence permanente) des gens d'affaires (citoyens américains commerçants ou investisseurs).

Pour certaines activités dont la liste figure dans l'appendice 1 de l'annexe 1502.1 (par exemple, les agents de vente ou d'achats, les transporteurs, les agents de service après-vente, ...), ces gens d'affaires seront admis sans qu'ils aient besoin d'obtenir un permis de travail. Les personnes exerçant des fonctions importantes dans des entreprises commerçant entre le Canada et le États-Unis ou ayant investi des sommes importantes dans de telles entreprises obtiendront des permis de travail sans exigence d'offre d'emploi. Les professionnels (la liste des professions admissibles figure à l'appendice 2 de l'annexe 1502.1) obtiendront un permis de travail sans exigence d'offre d'emploi sur présentation d'une description de l'objet de leur séjour. Le cas les personnes mutées au sein d'une même société mais de l'autre côté de la frontière est encore prévu.

0. LC 1988, c. C-65.

Le Québec pourra succéder à ces dispositions, bénéfiques en ce qu'elles facilitent la mobilité des personnes et accélèrent les déplacements d'acteurs économiques importants, dans les mêmes conditions qu'il pourra succéder à l'ensemble de cet accord de libre-échange, ce qui pourrait n'être pas facile.

5. Les questions sociales

Dans divers domaines liés à la condition sociale des étrangers, le Canada et le Québec ont conclu avec des États étrangers des ententes, dont le Québec pourrait hériter au jour de l'acquisition de sa pleine souveraineté internationale. Nous passerons successivement en revue les accords de sécurité sociale, les accords fiscaux destinés à éviter la double imposition en matière d'impôt sur le revenu, les accords de dispense des frais de scolarité, les conventions portant sur le travail, les traités sur l'emploi des personnes à charge, et les accords en matière d'adoption.

La plupart de ces textes sont bilatéraux et il y a peu à en dire. Ils portent en effet sur des matières techniques et ne devraient *a priori* pas être remis en cause par l'accession du Québec à l'indépendance. Pour ce qui est des traités et accords passés par le Canada, le Québec pourrait toutefois souhaiter ne pas succéder à tel ou tel, pour des raisons d'opportunité politique sur lesquelles nous ne saurions nous prononcer d'avance.

5.1 Les accords de sécurité sociale

Le Canada et le Québec ont passé avec de nombreux pays étrangers des accords de sécurité sociale²¹.

Ces accords ont pour objet de permettre, à certaines conditions, aux ressortissants de l'État A de bénéficier des régimes de sécurité sociale de l'État B dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État B.

Les accords passés par le gouvernement du Canada concernent essentiellement le régime de sécurité de la vieillesse et le régime de pensions du Canada.

Prenons l'exemple de l'accord Canada-Belgique du 10 mai 1984. Le champ *ratione personae* de l'accord est ainsi défini à son article 3 :

1. Les ressortissants de l'un des États contractants sont soumis aux obligations de la législation de l'autre État contractant et admis au bénéfice de cette législation dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

21. Voir la liste de ces accords en Annexe 5.

2. Les dispositions contenues dans les législations de l'autre État contractant qui restreignent les droits des étrangers, imposent des délais de résidence ou opposent à ceux-ci des déchéances en raison de leur lieu de résidence, ne sont pas opposables aux ressortissants de l'un des États contractants.

3. Le présent Accord est applicable aux personnes qui sont ou ont été soumises à la législation de l'un des deux États contractants et qui sont des ressortissants de l'un desdits États, ainsi qu'aux membres de leurs familles et survivants.

4. Le présent Accord est applicable aux survivants et aux membres de leur famille, des personnes qui ont été soumises à la législation de l'un des deux États contractants, sans égard à la nationalité de ces dernières, lorsque ces survivants ou les membres de leur famille sont des ressortissants canadiens ou belges.

5. Pour l'application du présent Accord sont assimilés aux ressortissants de l'un ou l'autre État contractant :

a) au regard de la législation canadienne : les personnes qui sont ou ont été assujetties à la législation canadienne décrite au paragraphe 1 a) de l'article 2 [régimes de pensions et de sécurité de la vieillesse];

b) au regard de la législation belge et pour autant qu'ils résident sur le territoire de l'un des États contractants :

(i) les réfugiés au sens de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et du protocole relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967;

(ii) les apatrides au sens de la Convention relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954;

(iii) les membres de famille et les survivants ayants droit des réfugiés et apatrides. [...]

L'article 5 du même Accord prévoit la législation applicable aux divers types de travailleurs sur le territoire des États contractants.

Donc, en vertu de cet Accord, des ressortissants étrangers peuvent se voir reconnaître des droits égaux à ceux de ressortissants canadiens.

Le Canada a conclu ce type d'accord avec 22 pays à ce jour.

Le Québec a, pour sa part, déjà conclu des ententes de sécurité sociale avec 16 pays. Pour ce qui est de la sécurité sociale québécoise, ces ententes couvrent généralement le régime des

rentes, les accidents de travail et maladies professionnelles, l'assurance-maladie, l'assurance-hospitalisation, et les autres services de santé.

Depuis l'accord de sécurité sociale entre le Québec et les États-Unis, le champ d'application personnel est généralement rédigé d'une manière proche de celle employée pour l'accord Québec-Danemark :

Sauf disposition contraire, l'entente s'applique :

(a) à tout ressortissant de chaque Partie;

(b) à toute personne réfugiée telle que définie à l'article 1 de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et du Protocole du 31 janvier 1967 à cette Convention;

(c) à toute personne apatride telle que définie à l'article 1 de la Convention relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954;

(d) à toute autre personne qui est ou a été soumise à la législation d'une Partie.

Nous constatons l'implication directe de ces ententes en matière d'immigration. Il n'est dès lors pas étonnant que leur mise en oeuvre administrative soit confiée à la Direction administrative des ententes de sécurité sociale, laquelle fait partie du Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration.

Advenant la proclamation de la souveraineté du Québec, il est probable que les autorités québécoises se déclarent toujours liées par ces ententes et poursuivent leur mise en oeuvre administrative.

La succession du Québec aux accords conclus par le Canada s'avère plus problématique puisque qu'ils font expressément référence à des institutions proprement fédérales qui, ne pouvant être simplement transférées au Québec, disparaîtront sans doute au profit d'institutions québécoises existantes (Régie des rentes, ...) qui accroîtront simplement leurs compétences et leurs budgets. Rien n'empêche toutefois le Québec de négocier avec les pays en question le maintien en vigueur de ces accords, mais *mutatis mutandis* sur la base du champ *ratione materiae* des ententes déjà conclues par le Québec.

5.2 La double imposition

Le Canada a passé des accords fiscaux destinés à éviter la double imposition en matière d'impôt sur le revenu avec 50 pays à ce jour. Le Québec en a passé un, avec la France²².

22. Voir la liste de ces accords en Annexe 6.

Ces accords permettent à des personnes qui résident dans l'un ou l'autre État ou dans les deux de voir leurs revenus provenant de sources situées dans l'un ou l'autre pays n'être assujettis qu'à un seul impôt, selon divers critères : situation géographique de la source, nationalité de l'entreprise, résidence de l'individu, ...

Ces dispositions facilitent tant la mobilité de la main d'oeuvre au plan international, que les investissements transfrontières entre les deux pays.

Le Québec pourra, s'il le juge opportun, exprimer son intention de succéder *mutatis mutandis* à aux accords entre le Canada et des pays tiers. Il n'est toutefois pas sûr que tous les actuels partenaires du Canada soient disposés à accepter la succession d'États sans un examen préalable de la situation.

Pour ce qui est de l'accord Québec-France, la question de succession d'États soit ne se pose pas, soit ne devrait pas être problématique.

5.3 Les frais de scolarité

Suite à l'instauration, en 1978, d'une différenciation marquée entre les frais de scolarité imposés aux étudiants étrangers et ceux imposés aux résidents canadiens, le gouvernement du Québec a conclu à ce jour 41 ententes avec des pays étrangers, permettant aux ressortissants de ces pays d'étudier au Québec en bénéficiant des droits de scolarité applicables aux résidents. Il a aussi conclu des ententes similaires avec 6 organisations internationales, permettant à des boursiers désignés par ces organisations de bénéficier du «tarif domestique»²³.

Ces ententes permettent l'entrée d'un nombre important d'étudiants sur le sol québécois. Elles renforcent les liens d'amitié et de coopération entre le Québec et de nombreux États, particulièrement ceux de la francophonie. Plusieurs de ces étudiants, après quelques années d'études au Québec, décident finalement de s'y installer, faisant ainsi définitivement bénéficier la collectivité québécoise de leurs compétences, de leur différence et de leurs contacts internationaux. Les autres conserveront des liens avec le Québec dont on peut souhaiter qu'ils soient bénéfiques pour l'avenir.

Un Québec souverain serait sans doute tenu au respect de ces ententes et n'aurait *a priori* aucun intérêt à les dénoncer.

23. Voir la liste de ces ententes en Annexe 7.

5.4 Le travail

Sous l'égide de l'Organisation internationale du travail, de nombreuses conventions ont été adoptées, qui protègent les travailleurs. Le Canada est ainsi actuellement partie à 23 de ces conventions. Plusieurs de ces textes ont vocation à s'appliquer à tous les travailleurs, y compris les travailleurs migrants, et certaines portent spécifiquement sur la protection des travailleurs migrants²⁴.

Ainsi, le Canada est partie à la *Convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 1958*, qui engage ses signataires à adopter une politique visant à l'élimination de toute discrimination en matière d'emploi. La discrimination y est définie de la façon suivante :

toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité des chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession [...]

L'article 2 b) de la *Recommandation n° 111* qui accompagne la Convention précise l'envergure du principe de non-discrimination :

Tout individu devrait jouir, sans discrimination, de l'égalité des chances et de traitement en ce qui concerne :

- i) l'accès aux services d'orientation professionnelle et de placement;*
- ii) l'accès à la formation professionnelle et l'emploi de son choix, selon ses aptitudes personnelles pour cette formation ou cet emploi;*
- iii) la promotion, selon ses qualités personnelles, son expérience, ses aptitudes et son application au travail;*
- iv) la sécurité de l'emploi;*
- v) la rémunération pour un travail de valeur égale;*
- vi) les conditions de travail, y compris la durée du travail, les périodes de repos, les congés annuels payés, les mesures de sécurité et d'hygiène du travail, ainsi que les mesures de sécurité sociale et les services sociaux et prestations sociales en rapport avec l'emploi; [...]*

Le Québec pourrait vouloir succéder à ces obligations assumées par le Canada. Par ailleurs le Québec pourrait vouloir accéder aux textes protégeant spécifiquement les travailleurs migrants.

24. Voir la liste de ces accords en Annexe 8.

Ainsi, la *Convention n° 97 concernant les travailleurs migrants (révisée), 1949*, stipule qu'un signataire doit accorder le traitement national au travailleur migrant dans toutes les matières suivantes : les conditions de travail, l'affiliation syndicale, la sécurité sociale, la fiscalité du travail, le droit d'ester en justice sur toute matière liée au travail (article 6). L'article 8 de cette convention interdit le renvoi du travailleur migrant résident permanent pour le seul motif que ce travailleur devient incapable d'exercer son métier pour cause d'accident ou de maladie. Elle définit ainsi le travailleur migrant :

[...] une personne qui émigre d'un pays vers un autre en vue d'occuper un emploi autrement que pour son propre compte; il inclut toute personne admise régulièrement en qualité de travailleur migrant. [...]

La *Convention n° 143 sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975*, poursuit deux objectifs. D'une part, elle engage ses signataires à la répression des trafics de main d'oeuvre et du travail clandestin. D'autre part, elle complète la Convention n° 97 de 1949 en matière d'égalité des chances et de traitement en engageant ses signataires, par des suggestions précises,

à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir et à garantir [...] l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, de sécurité sociale, de droits syndicaux et culturels et de libertés individuelles et collectives pour les personnes qui, en tant que travailleurs migrants ou en tant que membres de leur famille, se trouvent légalement sur son territoire.

La législation québécoise actuelle en matière de travail respecte tout probablement la grande majorité, sinon la totalité, de ces dispositions, et l'accession du Québec à ces textes devrait dès lors poser peu de problèmes.

5.5 *L'emploi des personnes à charge*

Le Canada a conclu des accords réciproques avec 24 pays concernant l'emploi dans un pays des conjoints et enfants des diplomates de l'autre pays en poste dans le premier pays²⁵.

Ces accords concernent un petit nombre de personnes. Le Québec pourrait vouloir y succéder.

25. Voir la liste de ces accords en Annexe 9.

5.6 L'adoption

Le Canada a conclu deux protocoles d'entente visant à faciliter les adoptions internationales. Le Québec en a passé une avec la Corée, et semble en avoir négocié une avec la République dominicaine, sans qu'il y ait eu encore signature²⁶.

Si nous prenons l'entente québécoise, nous constatons que, conclue entre le Social Welfare Society Inc. de Corée et le Secrétariat à l'adoption du Québec, son objectif est de définir les procédures devant être suivies par les deux parties pour mettre en contact une famille adoptante québécoise et un enfant coréen à adopter.

L'entente avec la Corée lierait sans doute un Québec souverain. Le Québec pourrait de plus vouloir succéder aux deux accords canadiens.

6. Les questions pénales

Un étranger en séjour au Canada ou y résidant peut se voir pris dans un engrenage pénal, qui pourrait conduire à la mise en oeuvre de procédures découlant d'accords internationaux conclus entre le Canada et des pays tiers. Si cet étranger a commis une infraction à l'étranger, il peut être réclamé par la justice étrangère par la voie de la procédure d'extradition. S'il a été condamné au Canada à une peine de prison, il peut demander à purger sa peine dans son pays.

6.1 L'extradition

La question des traités d'extradition conclus par le Canada relève plus de la coopération judiciaire internationale que du domaine de l'immigration. S'agissant toutefois, dans bien des cas, du sort d'étrangers détenus au Canada et réclamés soit par leur pays d'origine, soit par un pays tiers, il convient d'en toucher un mot.

Des traités ou protocoles d'ententes portant sur l'extradition ou la coopération juridique en matière pénale, conclus anciennement par le Royaume Uni ou plus récemment par le Canada, sont actuellement en vigueur entre le Canada et 48 États étrangers²⁷.

Un traité d'extradition est un accord comportant théoriquement une certaine dose d'*intuitu personae*, puisque sa conclusion suppose une analyse par chaque État contractant du droit pénal et du système judiciaire pénal de l'autre partie, pour s'assurer que ceux-ci comportent suffisamment de garanties juridiques protégeant les accusés contre l'arbitraire. Toutefois, les

26. Voir la liste de ces accords en Annexe 10.

27. Voir la liste de ces accords en Annexe 11.

traités d'extradition passés par le Canada sont désormais conclus de façon assez standardisée, les variantes affectant surtout la formulation des obligations des parties et le fond demeurant presque toujours identique : seuls les crimes les plus graves respectant la règle de la double incrimination — une liste en est jointe à l'accord — donnent lieu à extradition et la clause d'exception politique est systématiquement prévue.

Si, au jour de son indépendance, le Québec décide de «recevoir», d'adopter *mutatis mutandis* l'intégralité du droit criminel canadien, il pourra revendiquer une succession intégrale aux traités d'extradition en vigueur pour le Canada, et principalement au plus important (statistiquement) d'entre eux, soit celui avec les États-Unis. S'il annonce un délai d'ajustement de quelques années, il pourra éventuellement étudier de près ces traités pour voir s'il veut en dénoncer ou en renégocier certains. De toute façon, il faudra peut-être ajuster les listes de crimes et délits donnant lieu à extradition annexées à chacun des traités en fonction de l'évolution du nouveau droit pénal québécois.

Si toutefois le Québec ne reçoit pas le droit criminel canadien, il se pourrait que certains pays parties aux traités bilatéraux d'extradition en vigueur pour le Canada refusent la succession automatique du Québec et veuillent connaître d'abord le nouveau droit pénal québécois avant de se prononcer en faveur de la succession, de la dénonciation ou de la renégociation des traités d'extradition.

Au sein du Commonwealth, entre les «royaumes et territoires de Sa Majesté»²⁸, la procédure d'extradition en vigueur est fondée sur une loi existant dans chacun des pays membres²⁹ et ne nécessite la conclusion d'aucun traité. Si un Québec souverain demeure membre du Commonwealth et conserve la reine d'Angleterre comme souverain constitutionnel, il pourrait recevoir la loi fédérale et succéder aux droits du Canada pour l'emploi de cette procédure. Notons toutefois que celle-ci n'est pas très utilisée (douze fois entre 1983 et 1988). Et qu'elle présente quelques lacunes au plan de la protection des personnes accusées de crimes politiques ou poursuivies pour des motifs politiques.

28. Les «royaumes et territoires de Sa Majesté» sont les États dont la Reine d'Angleterre est encore le souverain constitutionnel, soit, selon le ministère fédéral de la Justice : l'Australie, les Bahamas, La Barbade, le Canada, la Grenade, la Jamaïque, l'île Maurice, la Nouvelle-Zélande, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Royaume-Uni, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-Grenadines, les îles Salomon, Tuvalu. On nous signalait qu'au 1.10.1989, il fallait ajouter le Pakistan à cette liste, ce qui est étonnant au vu du statut républicain de ce pays et de son bilan en matière de protection des droits et libertés.

29. Au Canada, la *Loi sur les criminels fugitifs*, LRC 1985, c. F-32.

6.2 Le transfèrement des délinquants

À nouveau, la question des accords de transfèrement des délinquants conclus par le Canada relève plus de la coopération judiciaire internationale que du domaine de l'immigration. Nous en traitons néanmoins sommairement puisqu'il s'agit du traitement fait à des étrangers au Canada.

Tout d'abord, le Canada est partie à la *Convention de Strasbourg sur le transfèrement des personnes condamnées* du 21 mars 1983, qui est une convention du Conseil de l'Europe à laquelle sont également partie les États-Unis. Le principe du transfèrement est exprimé à son article II :

- 1. Les Parties s'engagent à s'accorder mutuellement, dans les conditions prévues par la présente Convention, la coopération la plus large possible en matière de transfèrement des personnes condamnées.*
- 2. Une personne condamnée dans une Partie, peut, conformément aux dispositions de la présente Convention, être transférée vers une autre Partie pour y subir la condamnation qui lui a été infligée. À cette fin, elle peut exprimer, soit auprès de l'État de condamnation, soit auprès de l'État d'exécution, le souhait d'être transférée en vertu de la présente Convention.*
- 3. Le transfèrement peut être demandé soit par l'État de condamnation, soit par l'État d'exécution.*

Ensuite le Canada a conclu six accords de transfèrement de délinquants avec des pays tiers³⁰. Pour cinq de ces accords, il s'agit de permettre à des Canadiens condamnés à l'étranger de purger leur peines au Canada. Ainsi en est-il pour la Bolivie, Chypre, le Mexique, le Pérou et la Thaïlande, les infractions à la législation locale sur les stupéfiants étant certainement principalement visées. Dans ce cas, ces ententes n'ont aucun lien avec la matière de l'immigration.

Mais l'accord de transfèrement entre le Canada et les États-Unis peut jouer en faveur de condamnés américains en sol canadien.

Un Québec souverain pourrait sans aucun doute revendiquer la succession d'États pour affirmer son adhésion tant à la Convention de Strasbourg, qu'aux accords bilatéraux de transfèrement de délinquants. On ne voit pas l'intérêt qu'il aurait à les dénoncer.

30. Voir la liste de ces accords en Annexe 11.

Conclusion sur la protection des réfugiés

Le récent énoncé de politique du MCCIQ suscite des commentaires mitigés en ce qui a trait à la protection des réfugiés. Il convient de saluer la volonté du gouvernement québécois de poursuivre, comme il le fait déjà, sa participation aux opérations de réinstallation de réfugiés installés provisoirement dans des pays de premier accueil. Cette participation est commandée par l'obligation faite aux États parties à la Convention de 1951 de collaborer avec le Haut Commissaire dans l'exercice de ses fonctions, dont celle de recherche de solutions permanentes, et elle constitue un élément clef de l'équilibre d'une politique d'immigration, par la sélection de ces réfugiés en fonction de critères partiellement d'immigration. Ce premier volet d'une politique québécoise d'accueil des réfugiés est donc essentiellement fondé sur la volonté politique animée par la conscience des intérêts immédiats du Québec.

Par contre, il faut souligner combien, dans l'énoncé de politique du MCCIQ, la partie concernant les revendicateurs du statut de réfugié est décevante. Cet énoncé ne consacre que deux pages à cette question : si elle ne relève certes pas encore de la compétence constitutionnelle du Québec, elle représente néanmoins plus ou moins le quart de son immigration.

Le ton et les remarques de l'énoncé démontrent que des préoccupations d'immigration viennent teinter l'octroi de la protection aux réfugiés. Le ministère insiste sur sa volonté de «limiter le mouvement des revendicateurs du statut de réfugié aux cas réels de détresse», demande un meilleur contrôle aux frontières, et regrette que les réalisations de la réforme du droit canadien de l'immigration en 1989 ne soient pas, sur ce point, à la hauteur des attentes.

Nous souhaitons, sans en être tout à fait assuré, que ces attitudes ne laissent pas présager de ce que sera l'attitude d'un Québec souverain en matière de protection des réfugiés.

Ainsi, cet énoncé ne dit pas comment limiter le nombre des demandes d'asile : suppression de nombre d'accords de dispense de visa, contrôles systématiques des documents à bord des avions dans les aéroports de départs vers le Québec, ...? Dans tous ces cas, il s'agirait d'empêcher physiquement ces gens de parvenir sur le territoire québécois, sans avoir entendu leur demande et rejetant donc ensemble ceux qui seraient reconnus réfugiés et ceux qui ne le seraient pas. Une telle attitude ne serait pas condamnable en droit international, mais ne respecterait pas l'esprit de la Convention de 1951. Procéder en plus à des interdictions d'entrer sur le territoire québécois ou à des refoulements immédiats suite à des contrôles de documents aux frontières québécoises (ou dans les aéroports québécois) constituerait en revanche une violation flagrante des obligations internationales d'un Québec souverain partie à la Convention de 1951.

Sur la question des «réalisations de la réforme de 1989», on peut supposer que l'énoncé renvoie à la possibilité, prévue dans la loi fédérale mais jamais mise en vigueur, de renvoyer des revendicateurs dans les pays tiers qu'ils ont traversés avant de venir au Canada. Or cette mesure est l'une des plus controversées de la réforme fédérale. D'une part, comment renvoyer ainsi

ces personnes sans s'être d'abord mis d'accord avec les pays tiers en question sur les critères de reconnaissance du statut de réfugié et les normes devant régir la procédure de reconnaissance? Signalons que la France, pays ami du Québec entre tous, n'accorde pas l'aide juridique pour préparer les revendications et n'octroie pas les services d'un interprète qualifié lors de la procédure d'appel.

Tant que nous ne pouvons nous assurer du respect par nos pays partenaires des principes que nous jugeons essentiels pour la mise en oeuvre de l'obligation internationale de protection des réfugiés, nous ne devrions autoriser aucun renvoi vers ces pays. D'autre part, comment s'assurer que ces personnes ne craignent pas la persécution dans le pays, pourtant démocratique, par lequel ils sont passés et vers lequel nous voulons les renvoyer, sans les entendre préalablement au fond de leur demande?

Quoiqu'il en soit, depuis le début de 1991, 72% des revendicateurs sont reconnus réfugiés (77% en 1990), ce qui est un fort taux de succès lorsqu'on le compare à d'autres contentieux. L'énoncé de politique insiste manifestement plus sur le quart de rejet que sur les trois quarts de protection accordée, qui démontre pourtant la réalisation de l'objectif fondamental la procédure de reconnaissance, soit la protection de personnes risquant la persécution.

Ce qu'il faut certainement, et nous rejoignons ici les conclusions de l'énoncé de politique, c'est une procédure juste, efficace, et surtout rapide, pour éviter que les personnes qui n'ont pas droit au statut n'aient pas le temps de s'installer durablement au Québec rendant alors leur renvoi problématique.

En somme, réfugiés et immigrants doivent être distingués. Des considérations de contrôle des étrangers aux frontières ne doivent pas interférer avec l'obligation internationale de protection des réfugiés. Pour bien manifester cette distinction, et éviter que des objectifs et critères d'immigration interfèrent avec la mise en oeuvre des obligations internationale du Québec en matière de droit des réfugiés, nous proposons que le processus de reconnaissance du statut de réfugié dans un Québec souverain soit confié soit au Ministère de la Justice, responsable devant la population de la bonne administration de la justice et du respect des droits et libertés de chacun, soit au ministère des Affaires étrangères, responsable devant la communauté internationale de l'exécution par le Québec de ses obligations internationales.

Conclusion générale

Les obligations internationales d'un Québec souverain en matière d'immigration seraient, nous l'avons dit, éparses, tant selon leurs sources — bilatérales ou multilatérales, canadiennes ou québécoises, ... — qu'en vertu du champ *ratione materiae* des accords qui les instituent. Retenons toutefois trois axes.

Premièrement, sauf exceptions, la protection des droits et libertés fondamentaux de chacun sur le sol québécois s'applique à tous, citoyen ou étranger. La protection du droit à la vie, à la sécurité et à la liberté sera particulièrement important pour l'étranger menacé d'un renvoi vers un pays où il risque la mort, la torture ou la détention arbitraire. De toute façon, et sauf exceptions précisément délimitées, tout renvoi d'un étranger doit être encadré de garanties procédurales destinées à éviter le prémunir de tout traitement arbitraire. Le Québec soit poursuivra la mise en oeuvre des instruments internationaux par lesquels il s'est déjà déclaré lié, soit succédera aux obligations du Canada au titre d'instruments internationaux ratifiés par ce dernier mais non encore par lui-même, soit accèdera à des instruments non encore ratifiés par le Canada ou lui-même.

Deuxièmement, les réfugiés disposent d'une structure juridique protectrice élaborée au plan international. Un Québec souverain pourra poursuivre sa politique d'accueil de réfugiés parrainés. Il pourra également adhérer aux instruments internationaux de protection des réfugiés (il en a l'obligation morale) et devra dès lors mettre en oeuvre une procédure de reconnaissance du statut de réfugié. Celle-ci devra respecter les normes internationales posées par le HCR, même si celles-ci ne sont qu'incitatives. Elle devra également respecter les normes constitutionnelles internes dont le Québec se dotera en matière de principes de justice fondamentale. Quelles que soient les modalités de la procédure mise en vulve, son objectif premier devra être la protection des personnes risquant la persécution.

Troisièmement, un Québec souverain pourra sans doute succéder à de nombreux accords bilatéraux techniques conclus par le Canada et portant sur certaines matières touchant de près le traitement des immigrants. De plus, il pourra poursuivre sans problème la mise en vulve de nombreuses ententes qu'il a conclu avec des pays tiers sur des questions de sa compétence constitutionnelle actuelle.

ANNEXES

Conventions multilatérales, traités bilatéraux et protocoles d'entente en vigueur entre le Canada et l'étranger

Ententes en vigueur entre le Québec et l'étranger et textes internationaux par lesquels le Québec s'est déclaré lié

Les tableaux ci-joints ont été établis d'après les listes fournies à l'auteur par le ministère des Affaires extérieures du Canada et les recueils des ententes internationales du Québec 1964-1983 et 1984-1989, accompagnés de leurs mises à jour.

Ces tableaux ne prétendent en aucun cas à l'exhaustivité.

Annexe 1

Droit international des droits et libertés

Le Canada a signé les textes suivants :

Déclaration universelle des droits de l'homme, du 10.12.1948.

Traités et arrangements par lesquels le Canada ou le Québec se déclarent liés :

Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, signée à Lake Success le 09.12.1948, entrée en vigueur pour le Canada le 02.12.1952.

Convention sur les droits politiques des femmes, faite à New York le 31.03.1953, entrée en vigueur pour le Canada le 30.04.1957.

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, signée à New York le 07.03.1966, entrée en vigueur pour le Canada le 13.11.1970. Le Québec a ratifié la Convention, pour ce qui concerne ses compétences constitutionnelles, par décret n° 1471-78 du 10.06.1978.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé à New York le 16.12.1966, entré en vigueur pour le Canada le 19.08.1976. Le Québec a ratifié le Pacte, pour ce qui concerne ses compétences constitutionnelles, par décret n° 1438-76 du 21.04.1976.

Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé à New York le 16.12.1966, entré en vigueur pour le Canada le 19.08.1976. Le Québec a ratifié le Protocole, pour ce qui concerne ses compétences constitutionnelles, par décret n° 1438-76 du 21.04.1976.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé à New York le 16.12.1966, entré en vigueur pour le Canada le 19.08.1976. Le Québec a ratifié le Pacte, pour ce qui concerne ses compétences constitutionnelles, par décret n° 1438-76 du 21.04.1976.

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, signée à New York le 01.03.1980, entrée en vigueur pour le Canada le 10.12.1982. Le Québec a ratifié la Convention, pour ce qui concerne ses compétences constitutionnelles, par décret n° 2894-81 du 20.10.1981.

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, signée à New York le 10.12.1984, entrée en vigueur pour le Canada le 24.07.1987. Le Québec a ratifié la Convention, pour ce qui concerne ses compétences constitutionnelles, par décret n° 912-87 du 10.06.1987.

Traités et arrangements auxquels un Québec souverain devrait adhérer :

Convention américaine relative aux droits de l'homme, signée à San José de Costa Rica le 22.11.1969, dite «Pacte de San José de Costa Rica».

Annexe 2

Droit international des réfugiés

Le Canada a signé les textes suivants :

Statut de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, résolution n° 428(V) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14.12.1950.

Traités et arrangements auxquels le Canada se déclare partie :

Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, signée à Genève le 12 août 1949 (Convention IV), entrée en vigueur pour le Canada le 14.11.1965.

Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28.07.1951, entrée en vigueur pour le Canada le 02.09.1969.

Arrangement relatif aux marins réfugiés, signé à La Haye le 23.11.1957, entré en vigueur pour le Canada le 28.08.1969.

Convention relative à la réduction des cas d'apatridie, signée à New York le 30.08.1961, entrée en vigueur pour le Canada le 15.10.1978.

Protocole relatif au statut des réfugiés, signé à New York le 31.01.1967, entré en vigueur pour le Canada le 04.06.1969.

Protocole relatif aux marins réfugiés, signé à La Haye le 12.06.1973, entré en vigueur pour le Canada le 10.02.1975.

Traités et arrangements auxquels un Québec souverain devrait adhérer :

Convention sur l'asile territorial, signée à Caracas le 28.03.1954, à la Dixième Conférence Interaméricaine.

Convention sur l'asile diplomatique, signée à Caracas le 28.03.1954, à la Dixième Conférence Interaméricaine.

Convention relative au statut des apatrides, signée à New York le 28.09.1954.

Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949, relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, signé à Genève le 08.06.1977 (Protocole I).

Annexe 3

Accords relatifs aux visas

Pays d'entente	Traités	Protocoles
Allemagne	15.04.1953 (01.05.1953)	
Autriche	19.06.1956 (01.07.1956)	
Belgique	19.11.1949 (01.12.1949)	
Chine RP		24.10.1973
Danemark	14.10.1949 (15.10.1949)	
Espagne	18.12.1959 (25.01.1960)	
Finlande	09.12.1958 (01.01.1959)	
France	11.02.1946 (11.02.1946)	
	17.04.1950 (01.05.1950)	
Grèce	01.07.1957 (01.08.1957)	
	30.09.1959 (30.10.1959)	
Islande	17.10.1962 (01.11.1962)	
Israël	15.08.1955 (01.09.1955)	
Italie	10.10.1952 (09.11.1952)	
Japon	05.09.1964 (20.09.1964)	
Luxembourg	26.11.1949 (01.12.1949)	
Monaco	20.03.1952 (15.04.1952)	
Norvège	13.03.1950 (01.04.1950)	
Pays-Bas	14.12.1949 (01.01.1950)	
Portugal	24.01.1958 (15.02.1958)	
Saint-Marin	16.10.1962 (15.11.1962)	
Suède	30.06.1949 (01.07.1949)	
Suisse		14.03.1949
Turquie	21.08.1956 (21.09.1956)	
URSS		25.04.1989
Vénézuela	08.10.1959 (01.11.1959)	
Yougoslavie	19.09.1966 (01.01.1967)	

Entre parenthèses sont les dates d'entrée en vigueur.

Annexe 4

Accords relatifs à l'emploi de travailleurs agricoles saisonniers

Pays d'entente	Traités	Protocoles
Allemagne	15.04.1953 (01.05.1953)	
Autriche	19.06.1956 (01.07.1956)	
Belgique	19.11.1949 (01.12.1949)	
Chine RP		24.10.1973
Danemark	14.10.1949 (15.10.1949)	
Espagne	18.12.1959 (25.01.1960)	
Finlande	09.12.1958 (01.01.1959)	
France	11.02.1946 (11.02.1946)	

Annexe 5

Accords de sécurité sociale

Traités, protocoles d'entente et ententes en vigueur :

Pays	Traités	Protocoles	Ententes québécoises
Allemagne	14.11.1985 (01.04.1988)	14.11.1985	14.05.1987 (01.04.1988)
Australie	04.07.1988 (01.09.1989)		
Autriche	24.02.1987 (01.11.1987)	24.02.1987	
Barbade	01.02.1985 (01.01.1986)	11.02.1985	27.11.1985 (01.01.1986)
Belgique	10.05.1984 (01.01.1987)	06.11.1986	
Chypre			29.08.1990 (01.09.1991)
Danemark	12.04.1985 (01.01.1986)	12.04.1985	23.11.1987 (01.04.1988)
Dominique	14.01.1988 (01.01.1989)	14.01.1988	14.06.1988 (01.01.1989)
Espagne	10.01.1986 (01.01.1988)	10.11.1986	
États-Unis	11.03.1981 (01.08.1984)	22.05.1981	30.03.1983 (01.08.1984)
Finlande	28.10.1986 (01.02.1988)	28.10.1986	30.10.1986 (01.04.1988)
France	09.02.1979 (01.03.1981)	21.10.1980	19.07.1974 (19.07.1974)
			12.02.1979 (01.11.1981)
			11.07.1980 (01.11.1981)
			05.09.1984 (01.08.1989)
			02.06.1986 (03.09.1986)
			04.06.1986 (03.09.1986)
			23.09.1986 (03.09.1986)
			15.05.1987 (01.08.1989)
			15.05.1987 (15.08.1987)
			01.07.1987 (15.08.1987)
Grèce	07.05.1981 (01.05.1983)	18.01.1982	23.06.1981 (01.09.1983)
			17.09.1984 (01.01.1988)
Islande	25.06.1988 (01.10.1989)	25.06.1988	
Italie	17.11.1977 (01.01.1979)	17.11.1977	05.09.1975 (01.11.1975)
		27.02.1980	11.07.1979 (01.01.1979)
			26.11.1979 (01.01.1980)
Jamaïque	10.01.1983 (01.01.1984)	10.01.1983	21.06.1988 (01.01.1989)
		12.01.1984	
Luxembourg	22.05.1986 (01.04.1990)	22.05.1986	22.09.1987 (01.04.1990)
Norvège	12.11.1985 (01.01.1987)	12.11.1985	29.10.1987 (01.04.1988)
Pays-Bas	26.02.1987 (01.10.1990)	26.02.1987	
Portugal	15.12.1980 (01.05.1981)	15.12.1980	20.03.1981 (01.07.1981)

(suite de l'annexe 5)

			28.03.1990
Royaume-Uni		10.12.1959	
Sainte-Lucie	05.01.1987 (01.01.1988)	05.01.1987	16.09.1987 (01.01.1988)
Suède	10.04.1985 (01.04.1986)	10.04.1985	20.09.1986 (01.04.1988)

Entre parenthèses sont les dates d'entrée en vigueur.

Le Québec a aussi conclu, le 04.12.1979 (04.12.1979), une entente avec l'OACI faisant bénéficier du régime d'assurance-maladie les employés non ressortissants canadiens de l'OACI et les domestiques étrangers de ces employés.

Convention à laquelle un Québec souverain devrait adhérer :

Convention n° 118 concernant l'égalité de traitement des nationaux et des non-nationaux en matière de sécurité sociale, adoptée le 28.06.1962 par l'Assemblée générale de l'OIT.

Annexe 6**Accords fiscaux destinés à éviter la double imposition en matière d'impôt sur le revenu**

Traités et ententes en vigueur :

Pays	Traités	Entente québécoise
Allemagne	17.07.1981 (23.09.1983)	
Argentine	06.08.1949 (06.08.1949)	
Australie	21.05.1980 (29.04.1981)	
Autriche	19.12.1976 (17.02.1981)	
Bangladesh	15.02.1982 (18.01.1985)	
Barbade	22.01.1980 (22.12.1980)	
Belgique	29.05.1975 (12.08.1976)	
Bésil	04.06.1984 (23.12.1985)	
Cameroun	26.05.1982 (16.06.1988)	
Chine RP	12.05.1986 (29.12.1987)	
Chypre	02.05.1984 (03.09.1985)	
Corée	10.02.1978 (19.12.1980)	
Côte d'Ivoire	16.06.1983 (19.12.1985)	
Danemark	30.09.1955 (05.09.1956)	
Égypte	30.05.1983 (03.10.1984)	
Espagne	23.11.1976 (26.12.1980)	
États-Unis	26.09.1980 (16.08.1984)	
Finlande	28.03.1959 (29.12.1959)	
France	02.05.1975 (29.07.1976)	01.09.1987 (19.09.1988)
Guyane	15.10.1985 (04.05.1987)	
Inde	30.10.1985 (16.09.1986)	
Indonésie	16.01.1979 (23.12.1980)	
Irlande	23.11.1966 (06.12.1967)	
Israël	21.07.1975 (27.07.1976)	
Italie	17.11.1977 (24.12.1980)	
Jamaïque	30.03.1978 (02.04.1981)	
Japon	07.05.1986 (14.11.1987)	
Kenya	27.04.1983 (08.01.1987)	
Malaisie	15.10.1976 (18.12.1980)	
Malte	25.07.1986 (20.05.1987)	
Maroc	22.12.1975 (09.11.1978)	
Norvège	23.11.1966 (24.08.1967)	
Nouvelle-Zélande	13.05.1980 (29.05.1981)	

(suite de l'annexe 6)

Pakistan	24.02.1976 (15.12.1977)
Papouasie-NG	16.10.1987 (21.12.1989)
Pays-Bas	27.05.1986 (21.08.1987)
Philippines	11.03.1976 (21.12.1977)
Pologne	04.05.1987 (30.11.1989)
Rép. Dominicaine	06.08.1976 (23.09.1977)
Roumanie	20.11.1978 (29.12.1980)
Royaume-Uni	08.09.1978 (17.12.1980)
Singapour	06.03.1976 (23.09.1977)
Sri Lanka	23.06.1982 (09.06.1986)
Suède	14.10.1983 (30.10.1984)
Suisse	20.08.1976 (19.08.1977)
Thaïlande	11.04.1984 (16.07.1985)
Trinité-et-Tobago	28.09.1966 (01.03.1967)
Tunisie	10.02.1982 (04.12.1984)
URSS	13.06.1985 (20.10.1986)
Zambie	16.02.1984 (28.12.1989)

Entre parenthèses sont les dates d'entrée en vigueur.

Annexe 7

Ententes de réciprocité en matière de droits de scolarité

Algérie	12.04.1984 (01.09.1984)
Argentine	18.08.1986 (01.09.1986)
Banque africaine de développement	06.06.1986 (01.09.1986)
Bénin	06.05.1988 (01.09.1988)
Bolivie	04.07.1984 (01.09.1984)
Brésil	29.12.1986 (01.01.1986)
Burkina Faso	31.05.1984 (01.09.1984)
Burundi	13.04.1988 (01.09.1988)
Cameroun	13.05.1988 (01.09.1988)
Centrafrique	30.08.1984 (01.09.1984)
Centre international de perfectionnement professionnel et technique	21.12.1983 (01.09.1983)
Chine	23.12.1986 (01.09.1986)
Colombie	17.10.1984 (01.09.1984)
Comores	14.07.1984 (01.09.1984)
Conférence des ministres de la jeunesse et des sports des pays d'expression française	15.05.1990 (01.09.1989)
Congo	09.10.1986 (01.09.1985)
Conseil de l'Entente	03.06.1986 (01.09.1986)
Corée	10.09.1986 (01.09.1986)
Costa Rica	03.09.1984 (01.01.1985)
Côte d'Ivoire	11.05.1984 (01.09.1984)
Département de la coopération technique pour le développement, Nations Unies	13.09.1988 (01.09.1989)
Djibouti	15.05.1988 (01.09.1988)
Équateur	28.08.1984 (01.09.1984)
Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population	11.09.1986 (01.09.1986)
France	08.08.1978 (08.08.1978)
Gabon	25.09.1984 (01.09.1984)
Groënland	18.05.1989 (18.05.1989)
Guinée	15.06.1984 (01.09.1984)
Haïti	27.08.1987 (27.08.1987)
Kenya	15.03.1984 (01.09.1984)
Liban	23.06.1983 (01.09.1983)
Madagascar	16.06.1986 (10.09.1986)
Mali	01.06.1988 (01.09.1988)

(suite de l'annexe 7)

Malte	05.04.1991
Maroc	19.02.1990 (01.09.1989)
Maurice	28.07.1983 (01.09.1983)
Mauritanie	24.05.1984 (01.09.1984)
Niger	04.05.1988 (01.09.1988)
Panama	25.07.1986 (01.09.1986)
Pérou	30.10.1986 (01.09.1986)
Rwanda	21.10.1983 (01.09.1983)
Sénégal	19.04.1988 (01.09.1988)
Tchad	27.02.1985 (01.09.1985)
Togo	11.01.1984 (01.09.1984)
Tunisie	25.08.1986 (01.09.1986)
Uruguay	17.02.1987 (01.01.1987)
Vénézuela	11.08.1986 (01.09.1986)
Zaire	15.04.1988 (01.09.1988)

Annexe 8

Conventions et Recommandations pertinentes de l'OIT

Le Canada a signé la Convention et la Recommandation suivantes :

Convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), adoptée le 25.06.1958 par l'Assemblée générale de l'OIT. En vigueur pour le Canada, le 26.11.1968.

Recommandation n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), adoptée le 25.06.1958 par l'Assemblée générale de l'OIT.

Conventions et Recommandations auxquelles un Québec souverain pourrait adhérer :

Convention n° 97 concernant les travailleurs migrants (révisée), adoptée le 01.07.1949 par l'Assemblée générale de l'OIT.

Recommandation n° 86 concernant les travailleurs migrants (révisée), adoptée le 01.07.1949 par l'Assemblée générale de l'OIT.

Convention n° 143 sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), adoptée le 24.06.1975 par l'Assemblée générale de l'OIT.

Recommandation n° 151 concernant les travailleurs migrants, adoptée le 24.06.1975 par l'Assemblée générale de l'OIT.

Annexe 9**Accords relatifs à l'emploi des personnes à charge**

Traités et protocoles d'ententes en vigueur :

Pays	Traités	Protocoles d'ententes
Allemagne		15.01.1988
Australie		02.05.1979
Barbade		07.12.1978
Brésil		08.07.1987
Colombie		14.07.1983
Danemark		20.06.1984
Espagne	08.02.1990 (08.02.1990)	
États-Unis		13.04.1978/12.06.1980
Finlande	17.01.1989 (01.03.1989)	
France	24.06.1987 (01.06.1989)	
Ghana		25.06.1987
Guyane		14.06.1979
Haïti		15.10.1984
Inde		24.01.1979
Israël		09.11.1979
Jamaïque		18.09.1981
Maroc		21.12.1987
Mexique		30.10.1989
Norvège		03.12.1981
Nouvelle-Zélande		07.07.1978
Philippines		22.03.1984
Royaume Uni		03.08.1978
Suède		02.11.1981
Trinité-et-Tobago		29.03.1988

Entre parenthèses sont les dates d'entrée en vigueur.

Annexe 10

Accords relatifs à l'adoption

Protocoles d'ententes et ententes en vigueur :

Pays	Protocoles d'ententes	Ententes québécoises
Corée		07.08.1984 (01.04.1985)
El Salvador	21.09.1984	
Philippines	13.09.1982	

Entre parenthèses est la date d'entrée en vigueur.

Annexe 11**Accords relatifs à l'extradition, à l'entraide juridique en matière pénale et au transfèrement de délinquants**

Traités et protocoles d'entente en vigueur :

Pays	Traités		Protocoles d'entente
	Signature	En vigueur au Canada	
Albanie	22.07.1926 (UK)	20.10.1928	
Allemagne	11.01.1977	30.09.1979	
Argentine	22.05.1889 (UK)	09.02.1894 (UK)	
Australie (EJ)	19.06.1989	14.03.1990	19.06.1989
Autriche	11.05.1967	30.08.1969	
Bahamas (EJ)	13.03.1990	10.07.1990	
Belgique	29.10.1901 (UK)	17.03.1902 (UK)	
Bolivie	22.02.1892 (UK)	04.11.1898 (UK)	
Bolivie (TD)	06.05.1980	22.05.1985	
Brésil			14.09.1979
Chili	26.01.1897 (UK)	22.08.1878 (UK)	
Chypre (TD)			11.10.1988
Colombie	27.10.1888 (UK)	16.12.1899 (UK)	
Cuba	03.10.1904 (UK)	22.05.1905 (UK)	
Danemark	30.11.1977	13.02.1979	
El Salvador	23.06.1881 (UK)	13.01.1883 (UK)	
Équateur	20.09.1880 (UK)	02.07.1886 (UK)	
Espagne	31.05.1989	15.08.1990	19.02.1889 (UK)
États-Unis	03.12.1971	22.03.1976	11.01.1988
États-Unis (TD)	02.03.1977	19.07.1978	11.01.1988
Finlande	21.06.1978	16.02.1985	
France	17.11.1988	01.12.1989	
Grèce	24.09.1910 (UK)	26.02.1912 (UK)	
Guatemala	04.07.1885 (UK)	13.12.1886 (UK)	
Haïti	07.12.1874 (UK)	21.02.1876 (UK)	
Hongrie	03.12.1873 (UK)	30.03.1874 (UK)	
Inde	06.02.1987	10.02.1987	
Islande	31.03.1873 (UK)	07.07.1873 (UK)	
Israël	10.03.1967	19.12.1969	
Italie	06.05.1981	27.06.1985	
Libéria	16.12.1892 (UK)	23.03.1894 (UK)	

(suite de l'annexe 11)

Luxembourg	24.11.1880 (UK)	15.03.1881 (UK)	
Mexique	16.03.1990	21.10.1990	02.02.1984
Mexique (EJ)	16.03.1990	21.09.1990	
Mexique (TD)	22.11.1977	29.03.1979	
Monaco	17.12.1891 (UK)	23.05.1892 (UK)	
Nicaragua	19.04.1905 (UK)	24.08.1906 (UK)	
Norvège	26.06.1873 (UK)	17.10.1873 (UK)	
Panama	25.08.1906 (UK)	26.08.1907 (UK)	
Paraguay	12.09.1908 (UK)	11.07.1911 (UK)	
Pays-Bas	26.09.1898 (UK)	14.03.1899 (UK)	
Pérou	26.13.1904 (UK)	20.05.1907 (UK)	
Pérou (TD)	22.04.1980	23.07.1980	
Philippines	07.11.1989	12.11.1990	
Portugal	17.10.1892 (UK)	19.03.1894 (UK)	
Roumanie	21.03.1893 (UK)	21.05.1894 (UK)	
Royaume-Uni (EJ)	22.06.1988	04.08.1990	
Saint-Marin	16.10.1899 (UK)	19.03.1900 (UK)	
Suède	25.02.1976	25.06.1976	
Suisse	26.11.1880 (UK)	01.07.1882 (UK)	
Tchécoslovaquie	11.11.1924/ 04.06.1926 (UK)	15.08.1928	
Thaïlande	04.03.1911 (UK)	04.11.1911 (UK)	
Thaïlande (TD)	05.01.1983	11.07.1988	
Uruguay	26.03.1884 (UK)	20.03.1885 (UK)	
Yougoslavie	06.12.1900 (UK)	13.08.1901 (UK)	

Le sigle (UK) signifie que le texte est applicable au Canada du fait qu'il a été signé par le Royaume-Uni ou est entré en vigueur pour le Royaume-Uni.

Le sigle (EJ) signifie que le texte est relatif à l'entraide juridique en matière pénale. Le sigle (TD) signifie que le texte est relatif au transfèrement des délinquants. Les autres textes portent spécifiquement sur l'extradition.

Le Canada est aussi partie à la Convention suivante :

Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, faite à Strasbourg le 21.03.1983, en vigueur pour le Canada le 01.09.1985.

(suite de l'annexe 11)

Conventions auxquels un Québec souverain pourrait adhérer :

Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, faite à New York le 26.11.1968.

Convention interaméricaine sur l'extradition, signée à Caracas le 25.02.1981.

Bibliographie sommaire

Ouvrages

BOSSUYT M., *L'interdiction de la discrimination dans le droit international des droits de l'homme*, Bruylant (Bruxelles) 1976.

CRÉPEAU François, *La condition du demandeur d'asile en droit comparé. Droit international, droit français, droits canadien et québécois*, Thèse de doctorat, Université de Paris I, 1990.

GOODWIN-GILL Guy, *International Law and the Movement of Persons between States*, Clarendon Press (Oxford) 1978.

GOODWIN-GILL Guy, *The Refugee in International Law*, Clarendon Press (Oxford) 1983.

MERIBOUTE Zidane, *La codification de la succession d'États aux traités, Décolonisation, sécession, unification*, Presses Universitaires de France 1984.

NGUYEN VAN YEN Christian, *Droit de l'immigration*, «Thémis Droit», Presses Universitaires de France 1986.

O'CONNELL D. P., *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. II. *International Relations*, Cambridge University Press 1967.

SUDRE Frédéric, *Droit international et européen des droits de l'homme*, «Droit fondamental», Presses Universitaires de France 1989.

Articles

JACOMY-MILLETTE Annemarie, «Réflexions sur la nature juridique des ententes du Québec», *Revue québécoise de droit international*, I, 1984, 93.

LAUTERPACHT E., *The Contemporary Practice of the United Kingdom in the Field of International Law — Survey and Comment IV*, (1958) 7 ICLQ 514, at 523.

LAWFORD Hugh J., *The Practice Concerning Treaty Succession in the Commonwealth*, [1967] CYBIL 3.

LESTER A. P., *State Succession to Treaties in the Commonwealth*, (1963) 12 ICLQ 575.

MORIN Jacques-Yvan, «La personnalité internationale du Québec», *Revue québécoise de droit international*, I, 1984, 163.

SAMSON André, «La pratique et les revendications du Québec en matière d'ententes internationales», *Revue québécoise de droit international*, I, 1984, 69.

SCHAFFER Rosalie, *Succession to Treaties : South African Practice in the Light of Current Developments in International Law*, (1981) 30 ICLQ 593.

TURP Daniel, «L'arrêt Bazyllo c. Collins et la nature juridique des ententes internationales du Québec», *Revue québécoise de droit international*, I, 1984, 345.

UDOKANG Okon, *Succession to Treaties in New States*, [1970] CYBIL 123.

YASSEEN Mustafa Kamil, *La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités*, 1978, AFDI, 59.

Documents

Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec, *Au Québec pour bâtir ensemble, Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, Québec 1990, 87 pp.

Ministère des Affaires internationales du Québec, *Recueil des ententes internationales du Québec 1964-1984*, Québec 1984.

Ministère des Affaires internationales du Québec, *Recueil des ententes internationales du Québec 1984-1989*, Québec 1989.

Ministère des Affaires internationales du Québec (Bureau des ententes internationales), *Répertoire des ententes internationales du Québec 1964-1990*, Québec 1990.

Ministère des Affaires internationales du Québec (Bureau des ententes internationales), *Ententes internationales signées par le Québec. Septembre 1990 - Novembre 1991*, Québec 1991.

Ministère des Affaires extérieures du Canada, *Répertoire des traités en vigueur pour le Canada*, Première partie : *Traités bilatéraux en vigueur*, Deuxième partie : *Traités multilatéraux en vigueur*, Listes informatisées, Ottawa 1991.

Ministère des Affaires extérieures du Canada, *List of Memoranda of Understanding (MOUS) — Bilateral and Multilateral*, Liste informatisée, Ottawa 1991.