



LE BULLETIN D'ACTUALITÉS CANADIEN SUR LES RÉFUGIÉS

REFUGE

ISSN0229-5121

LA PERSÉCUTION PAR LA PROSCRIPTION ÉCONOMIQUE: NOUVEAU DILEMME POUR LES RÉFUGIÉS

par James C. Hathaway et Michael S. Schelew

La presse et les rapports des organismes officiels et paragouvernementaux, avec leur masse d'informations à l'appui de violations flagrantes des droits de la personne, nous brossent un tableau plutôt déprimant de notre monde. Selon Amnesty Internationale, il y aurait plus de 500 000 prisonniers politiques dans le monde, environ 63 pays recourent systématiquement à la torture et moins de 30 pays respectent les principes de la démocratie libérale.

Dans la plupart des cas, les victimes des violations des droits de la personne sont persécutées par les gouvernements par suite de l'expression non violente de leurs convictions. Les formes les plus connues de persécution gouvernementale sont les détentions arbitraires, la torture et les exécutions. Pendant la seconde moitié de la dernière décennie, bien des gouvernements ont fait taire les citoyens opposés à leurs politiques en les faisant tout simplement disparaître. Une autre forme moins connue de persécution utilisée par les gouvernements consiste à empêcher les citoyens de gagner légalement leur vie.

Qu'est-ce que la proscription économique?

La persécution par proscription économique est utilisée dans bien des pays où les droits de la personne, d'après des sources fiables, sont constamment bafoués. En Union Soviétique, les Juifs qui veulent émigrer en Israël, de même que les dissidents religieux et politiques, perdent automatiquement leur emploi pour être ensuite confinés aux emplois les plus serviles. Les dissidents politiques des pays de l'Europe de l'Est sont congédiés, et l'accès à l'emploi dans le secteur public leur est interdit.

En Afrique du Sud, la liberté de mouvement des opposants à l'apartheid est à ce point limitée par les autorités exécutives qu'il leur est pour ainsi dire impossible de gagner leur vie. En Indonésie, quiconque est soupçonné d'avoir trempé de quelque façon dans le coup d'État avorté de 1965 ne peut, par ordre du gouvernement, obtenir un emploi dans les secteurs public ou privé. Les autorités militaires du Chili obligent, non pas par une loi, mais par des pratiques administratives, tous les employeurs des secteurs public et privé à obtenir une autorisation de sécurité à l'égard de tout employé éventuel. Cette autorisation est refusée à tout travailleur soupçonné d'avoir appuyé le régime Allende (qui a été renversé par l'armée); dans bien des cas, ceux qui réussissent à obtenir une première entrevue d'emploi ne sont pas convoqués à une seconde.

C'est peut-être en Uruguay que l'on trouve l'exemple le plus patent de persécution par la proscription économique. Après le coup d'État de 1973, les autorités militaires ont ordonné par décret à tous les employeurs du secteur public de congédier sommairement tous ceux dont le nom figurait sur des listes et qui étaient des militants notoires des partis politiques déclarés illégaux après le coup. En outre, un règlement édicté par le régime militaire de l'Uruguay oblige tous les chercheurs d'emploi à montrer à leurs employeurs éventuels un "Certificat de loyauté envers l'État" (Certificado de Fe Democratica). Tous les présumés opposants au régime ne peuvent obtenir de certificat et ne peuvent donc pas travailler. Bien souvent, de petites entreprises du secteur

M. James Hathaway est professeur de droit à l'Université de Moncton. M. Michael Schelew est avocat chez Heifetz, Crozier et Schelew à Toronto et coordonnateur des réfugiés (anglophone) pour Amnesty Internationale Canada.

REFUGE se veut un forum qui, à travers ses échanges d'idées et d'opinions suscitera l'intérêt et la participation des Canadiens aux programmes d'aide aux réfugiés, tant à l'échelle locale qu'internationale.

privé embauchent des travailleurs sans exiger le certificat. Cependant, les autorités procèdent souvent à des vérifications ponctuelles et "recommandent" le licenciement des travailleurs qui ne peuvent produire de certificat.

Ce ne sont là que quelques exemples de pays où les gouvernements en place enlèvent à leurs opposants et souvent aux membres de leur famille, toute possibilité de gagner leur vie.

S'agit-il de réfugiés?

La question que nous nous proposons d'examiner consiste à déterminer si les personnes faisant l'objet de proscription économique en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social particulier ou de leurs opinions politiques sont des réfugiés au sens de la Convention.

Il convient d'abord de souligner qu'il existe une différence fondamentale entre les personnes qui désirent échapper à des difficultés matérielles chroniques et les victimes de la proscription économique. Un exemple des personnes de la première catégorie serait le cas de *Kaziemierz Josefacki* où la Commission d'appel de l'immigration a jugé que le requérant n'avait pas établi qu'il était un réfugié au sens de la Convention, parce que sa crainte de rentrer dans son pays natal était surtout liée à des difficultés matérielles, c'est-à-dire qu'il lui serait alors difficile de trouver un logement et un emploi convenable.¹

Cependant, selon de récents précédents jurisprudentiels au Canada, une personne peut être reconnue comme réfugié au sens de la Convention si elle craint la persécution au retour dans son pays natal pour y avoir déjà été victime de mesures systématiques conçues pour l'empêcher de gagner sa vie.

Au Canada, le cas type ayant trait à la proscription économique et dont la Commission d'appel de l'immigration a été saisie, est celui de *Guillermo Lautaro Diaz-Fuentes*. Après le coup d'État de 1973 par lequel une junte militaire a renversé le régime socialiste de Salvador Allende au Chili, le requérant, ardent militant du parti socialiste, a perdu son poste de surveillant des résidences et restaurants de l'Université du Chili. En outre, M. Diaz-Fuentes était incapable d'obtenir quelque emploi rémunéré que ce soit au Chili, parce que les employeurs éventuels, en procédant à leur enquête sécuritaire, se faisaient dire par le gouvernement qu'il valait mieux ne pas l'embaucher. Le Vice-président Houle, en déclarant que M. Diaz-Fuentes était un réfugié au sens de la Convention, a fait observer ceci:

"Un examen rapide du témoignage de l'appelant, tant à l'enquête spéciale qu'à l'audition de l'appel, pourrait révéler que celui-ci recherche avant tout la sécurité matérielle et qu'il est en fait ce qu'on appelle dans certains documents des Nations Unies ou certains ouvrages spécialisés un "migrant pour raisons d'ordre économique" ou un "réfugié motivé par des raisons d'ordre économique" et que, partant, il n'est pas un réfugié au sens de la Convention. Nous devons cependant éviter d'examiner ce témoignage hors contexte. Nous devons plutôt essayer de déterminer si ces motifs

¹ 11.16 CLIC. Notes des décisions de la CAI (Commission d'appel de l'immigration, 28 août 1979), p.12.

apparemment d'ordre personnel et économique ne dissimulent pas la crainte d'être persécuté et si, par suite de cette crainte, la personne ne veut ou ne peut se réclamer de la protection du pays dont elle est un ressortissant. Il n'est pas toujours facile de distinguer le "migrant pour raisons d'ordre économique" de "réfugié," mais ce qu'il importe de garder à l'esprit, c'est que si une personne est un réfugié, le fait qu'il soit ou peut être également un "migrant pour des raisons d'ordre économique" ne le prive pas de son statut de réfugié."²

Le Vice-président a étoffé son raisonnement dans la décision rendue dans le cas de *José Sebastian Cartes Soto*, autre membre du parti socialiste chilien et partisan du président Allende. Après le coup d'État, le requérant a perdu son emploi à la Compagnie de transport nationale en raison de son affiliation politique. Ainsi, le Vice-président a fait remarquer que dans certains cas le blocage systématique des emplois pouvait constituer une forme de harcèlement équivalent à la persécution.³

Une troisième décision ayant trait au harcèlement économique d'un socialiste chilien est celle rendue dans le cas de *Gabriel Oscar Farias Astorga*. Ce dernier était le chef d'un bureau local du Service du revenu interne du Chili. Après le renversement du régime Allende, il a été rétrogradé, puis muté à maintes reprises dans des localités chaque fois plus petite et plus isolée. Il a fini par être obligé de quitter son emploi; on lui interdisait même de vendre dans les rues. Le Président Scott a jugé que le requérant avait prouvé que sa crainte de rentrer au Chili, à cause de ses opinions politiques, était bien fondée et que, par conséquent, il était un réfugié au sens de la Convention.⁴

A notre avis, ces trois décisions, et peut-être d'autres moins explicites, montrent bien sous réserve de certaines limites, que la proscription économique peut constituer à bon droit un motif de crainte de persécution et partant rendre le requérant admissible au statut de réfugié au sens de la Convention.

Limites

D'autres décisions apportent certaines restrictions à cette assertion. Premièrement, la proscription économique doit être *systématique*; si le requérant prouve qu'il n'a été victime de discrimination ou de mauvais traitement qu'à certaines occasions, il n'obtiendra pas le statut de réfugié. Ainsi, un appelant qui avait été congédié en raison de ses opinions politiques, mais qui n'avait présenté que trois demandes infructueuses d'emploi au cours des dix-huit mois suivants s'est vu refuser le statut de réfugié.

Deuxièmement, le requérant qui prouve qu'il a été victime de pratiques d'embauchage discriminatoires n'obtient pas pour autant le statut de réfugié. Ainsi, les demandes présentées par des personnes n'ayant pas accès à certains emplois à cause de leur race, de leur religion ou de leurs antécédents ont été refusées.

Troisièmement, l'assujettissement forcé à des conditions de travail désagréables ou discriminatoires

² (1974) 9 CAI 323 (Commission d'appel de l'immigration), p. 343

³ 2. 13 CLIC. Notes des décisions de la CAI (Commission d'appel de l'immigration, le 28 avril 1978), p.6.

⁴ 12.12 CLIC. Notes des décisions de la CAI (Commission d'appel de l'immigration, le 23 juillet 1979), p.6

n'équivaut pas à de la proscription économique. Citons à cet égard le cas de *Louis-Paul Mingot*, jeune Haïtien qui travaillait dans un magasin de vêtements pour la garde nationale, les Tontons Macoutes. Le jeune vendeur était régulièrement insulté et menacé par ses clients et craignait d'être malmené par ceux-ci. Il a été jugé que même si le requérant avait fait état d'événements désolants, il n'avait pas réussi à prouver qu'il éprouvait une crainte raisonnable d'être persécuté. De même, les victimes de pratiques d'emploi discriminatoires telles que les rétrogradations ou l'élimination des chances d'avancement ont été considérées comme n'ayant pas de bonnes raisons de craindre la persécution.

Enfin, une demande sera refusée s'il y a tout lieu de croire que le requérant ne serait plus victime de proscription économique s'il retournait dans son pays d'origine. Dans le cas de *Juan Antonio Perez*, une bombe avait éclaté dans l'entreprise du requérant en Argentine en raison de sa présumée opposition au régime péroniste. Cependant, comme il a été établi au moment de l'audition que l'entreprise était dirigée par l'épouse du requérant sans que le nouveau régime n'y fasse obstacle, la demande de M. Perez a été rejetée.

Recommandations

Nous croyons que la loi dans ce domaine devrait être davantage clarifiée à deux égards importants.

Premièrement, lorsqu'il essaie de déterminer si la proscription économique se fait de façon systématique, l'organisme décisionnel devrait tenir compte tant du nombre de fois où le requérant a essayé en vain d'obtenir un emploi que de la période pendant laquelle cette situation a duré. On pourrait à bon droit considérer que le requérant est victime de proscription économique s'il a essuyé constamment des refus pendant une brève période de recherche intensive d'emploi ou une période plus longue de recherche moins active.

Deuxièmement, nous estimons que toute personne qui se voit interdire l'accès à tout emploi relié à sa formation ou à ses compétences pour l'un ou l'autre des motifs précisés dans la Convention devrait être considérée comme un réfugié. Qu'un homme de métier qualifié ou un professionnel puisse survivre en travaillant comme vendeur dans les rues n'enlève rien au fait qu'il est persécuté de façon systématique et qu'il a donc le droit d'être protégé par les signataires de la Convention.

Nota. - Nous avons dû, faute d'espace, limiter le nombre de cas cités à l'appui des assertions des auteurs du présent article. Pour en savoir plus long sur les cas dont a été saisie la Commission d'appel de l'immigration, n'hésitez pas à communiquer avec Refuge qui vous fournira les citations pertinentes.

BAISSE MARQUÉE DE L'ÉMIGRATION DE JUIFS SOVIÉTIQUES

Selon le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME), l'arrivée à Vienne de seulement 430 Juifs d'URSS en août représente le total mensuel le plus faible depuis l'amorce de ce mouvement régulier en 1971. Au cours des huit premiers mois de cette année, 7 880 Juifs soviétiques sont débarqués à Vienne, contre 21 470 en 1980, 51 320 en 1979 et 28 860 en 1978. Jusqu'ici cette année, 494 réfugiés et exilés volontaires d'URSS sont entrés au Canada, contre 895 l'an dernier.

NOUVELLES BRÈVES

LE PRIX NOBEL DE LA PAIX DÉCERNÉ AU HCNUR



Le Prix Nobel de la Paix de 1981 a été décerné au Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour sa contribution à l'aide accordée à des millions de réfugiés dans le monde. En acceptant le prix qui rend hommage à celui qui s'est le mieux efforcé de favoriser la fraternité

entre les nations, le Haut-commissaire, M. Poul Hartling, a fait observer que, pour sa part, le Prix Nobel de la Paix mettait en relief le rôle qu'un organisme international peut jouer lorsqu'il s'agit de protéger et d'aider les victimes de la guerre et de la persécution, des entorses à la paix et des violations des droits de la personne. Il a ajouté que dès le début, l'action du HCNUR ne reposait que sur des motifs d'ordre humanitaire, les réfugiés et les personnes déplacées ayant été secourus sans égard à leur race, leur religion, leur nationalité ou leur convictions politiques. Il a déclaré que ce prix venait confirmer des principes humanitaires fondamentaux et le droit que nous avons tous, surtout les réfugiés, de vivre dans la paix et la dignité.

UN TROP GRAND NOMBRE DE RESSORTISSANTS DE L'INDE REVENDIQUAIENT LE STATUT DE RÉFUGIÉ: IL LEUR FAUT MAINTENANT UN VISA

Dorénavant, les ressortissants de l'Inde qui souhaitent visiter le Canada doivent d'abord, obtenir un visa à l'étranger. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, M. Lloyd Axworthy, a précisé que le Canada a décidé de retirer le privilège qu'il accordait à l'Inde (dispense du visa) parce qu'un nombre croissant de ses ressortissants venaient au Canada en prétendant être des visiteurs, alors qu'en fait ils comptaient bien s'y établir en permanence. Il a ajouté qu'au cours des derniers mois, et souvent sur les conseils d'agents sans scrupule aux Indes, des centaines de personnes sont arrivées au Canada en revendiquant le statut de réfugié, ce qui a considérablement ralenti le processus d'examen des revendications du statut de réfugié. Ces personnes, pour la plupart des Sikhs, prétendent être persécutées parce qu'elles tentent de créer un État sikh indépendant. Jusqu'ici cependant, aucune de ces revendications n'a été admise par le Comité consultatif du statut de réfugié parce qu'il a été jugé que le statut de réfugié n'est revendiqué, en fait, que pour des raisons d'ordre économique.

Depuis 1977, onze pays ont perdu le privilège de la dispense du visa parce qu'ils avaient abusé des exigences du Canada en matière d'immigration; il s'agit du Pakistan, du Nigeria, de la Colombie, de l'Afrique du Sud, de Cuba, de l'Equateur, du Salvador, du Ghana, de l'Ouganda, du Chili et de Haïti.