

Note de recherche

Analyse préliminaire du *Protocole additionnel* à l'Entente sur les tiers pays sûrs : une redéfinition de la migration irrégulière à la frontière canado-américaine

par Kristine PLOUFFE-MALETTE*
et Florence LA CHARITÉ-HARBEC**

L'Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique pour la coopération en matière d'examen des demandes de statut de réfugié présentées par des ressortissants de pays tiers, également connu sous le nom d'Entente sur les tiers pays sûrs, a subi une modification significative avec l'entrée en vigueur de son Protocole additionnel en mars 2023. Ce protocole a conduit à un renforcement de la frontière canado-américaine, éliminant pratiquement tout point de passage qui échappait à la gestion commune des demandes d'asile entre les deux pays, à l'exception d'un délai de 14 jours où un demandeur se verra retourner vers son dernier pays de séjour. Cet article offre une première analyse juridique des changements qui ont eu lieu à la frontière canado-américaine. Ces éléments mettent en lumière les dynamiques complexes qui influencent la politique d'asile et de migration à la frontière canado-américaine.

* Kristine Plouffe-Malette est professeure à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke, Fulbright Canada Distinguished Chair in Québec Studies à la SUNY Plattsburgh Center for the Study of Canada/Institute on Québec Studies, ainsi que membre du Groupe d'études et de recherche sur l'international et le Québec (GERIQ).

** Florence La Charité-Harbec est avocate et candidate à la maîtrise en droit international et politique internationale appliqués, cheminement droit, à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke.

The Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America For cooperation in the examination of refugee status claims from nationals of third countries, also known as the Safe Third Country Agreement, recently underwent a significant change with the entry into force of its Additional Protocol in March 2023. This Protocol led to a strengthening of the Canada-U.S. border, virtually eliminating any crossing point that escaped the joint management of asylum claims between the two countries, with the exception of a 14-day delay. This article offers a first legal analysis of the changes that took place at the Canada-U.S. border; examining the situation six months after these modifications. Based on a preliminary legal and empirical analysis of those changes, the authors found that the Canadian government's objective seemed to lie in reducing the number of asylum claims lodged by migrants crossing the Canada-U.S. border irregularly. These elements highlight the complex dynamics influencing asylum and migration policy at the Canada-U.S. border.

El Acuerdo entre el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América para la cooperación en el examen de las solicitudes de la condición de refugiado de nacionales de terceros países, también conocido como Acuerdo de tercer país seguro, ha sufrido recientemente un cambio importante con la entrada en vigor de su Protocolo adicional en marzo de 2023. Este protocolo ha supuesto un fortalecimiento de la frontera entre Canadá y Estados Unidos, eliminando prácticamente cualquier paso fronterizo que escapara a la gestión conjunta de las solicitudes de asilo entre ambos países, con excepción de un período de 14 días. Este artículo proporciona un primer análisis jurídico de los cambios que tuvieron lugar en la frontera entre Canadá y Estados Unidos, examinando la situación seis meses después de que se introdujeran los cambios. Con base en su análisis jurídico y empírico preliminar, las autoras identificaron que el objetivo del Gobierno canadiense parecía ser la reducción del número de solicitudes de asilo presentadas por los inmigrantes que cruzan irregularmente la frontera entre Canadá y Estados Unidos. Estos elementos resaltan la compleja

dinámica que influye en las políticas de asilo y migración en la frontera entre Canadá y Estados Unidos.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	197
I. Contexte et aperçu de l'ETPS	198
II. L'origine du <i>Protocole additionnel</i> de l'ETPS	203
III. Le <i>Protocole additionnel</i> de l'ETPS	206
A) Le but du <i>Protocole additionnel</i> : réduire le nombre d'arrivées irrégulières au Canada et, par conséquent, le nombre de demandes d'asile.....	207
B) Le champ d'application du <i>Protocole additionnel</i> et le renforcement de la frontière	210
C) La consolidation de la collaboration canado-américaine à la frontière	213
Conclusion	214

Introduction

De janvier 2017 à juin 2022, environ 225 000 personnes ont présenté une demande d’asile au Canada¹. Ces demandes ont doublé en quelques années, passant de 24 000 en 2016 à 58 400 en 2018, à 91 760 en 2022 puis à 143 865 en 2023². Plus encore, dans les dernières années, de février 2017 à mars 2023, au moins la moitié des demandes d’asile ont été présentées après un passage irrégulier de la frontière canado-américaine, 99 % du temps via le chemin Roxham qui relie le Québec et l’État de New York³. Sans être totalement nouvelle, cette situation était à ce point inédite que le Canada n’a pas produit de statistiques officielles publiques concernant les entrées irrégulières, c’est-à-dire entre deux points d’entrée officiels, avant février 2017⁴.

Lorsqu’il est question de demande d’asile à la frontière canado-américaine, il importe de rappeler l’*Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d’Amérique pour la coopération en matière d’examen des demandes de statut de réfugié présentées par des ressortissants de pays tiers*⁵ signé entre le Canada et les États-Unis le 5 décembre 2002 et entré en vigueur au Canada le 29 décembre 2004. En effet, conformément à ce traité bilatéral, un demandeur d’asile qui se présente à un poste frontalier canado-américain voit sa demande d’asile jugée irrecevable et se voit refoulé en territoire américain à moins d’être visé par une exception prévue par l’Entente. Au titre de ces exceptions : être un mineur non accompagné, avoir un membre de sa famille, entendu largement, qui réside déjà au Canada, être détenteur d’un document autorisant l’entrée

¹ GOUVERNEMENT DU CANADA, « Demandes d’asile par année », *Gouvernement du Canada*, 22 août 2023, en ligne : <www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/refugies/demandes-asile.html>.

² *Id.*

³ *Id.*

⁴ COMMISSION DE L’IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ DU CANADA, « Statistiques relatives aux personnes arrivées à la suite d’un passage irrégulier à la frontière », *Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada*, 23 août 2023, en ligne : <irb.gc.ca/fr/statistiques/Pages/Statistiques-relatives.aspx>.

⁵ 5 décembre 2002, [2004] R.T.C. n° 2 (ci-après « ETPS » ou « Entente »).

au Canada ou être une personne d'intérêt⁶. Jusqu'au 25 mars 2023, ce même demandeur d'asile qui franchissait la frontière de façon irrégulière n'était pas visé par l'Entente, ce qui a permis l'important nombre de passages irréguliers entre 2017 et 2022. Or, depuis, le *Protocole Additionnel à l'accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique pour la coopération en matière d'examen des demandes de statut de réfugié présentées par des ressortissants de pays tiers*⁷ signé entre les États-Unis et le Canada en mars 2023 a « fermé » ces chemins irréguliers en élargissant le champ d'application de l'Entente à l'ensemble de la frontière terrestre canado-américaine, la plus longue frontière non militarisée au monde⁸. Les statistiques parlent d'elles-mêmes : alors que plus de 4 500 passages irréguliers ont été dénombrés entre le 1^{er} et le 23 mars 2023, ce sont environ 70 passages du même type qui ont été enregistrés en avril 2023.

L'adoption du *Protocole additionnel* a entraîné d'importants bouleversements à la frontière canado-américaine pour les migrants – demandeurs d'asile – comme pour les différents acteurs du milieu. Il importe ainsi d'offrir une analyse juridique et empirique préliminaire de ce traité bilatéral conclu entre le Canada et les États-Unis en matière de droit d'asile, fondée uniquement sur des sources publiques et écrites. L'objectif premier de cette contribution est de dresser des constats concernant ce protocole. Plus encore, une fois le texte étudié, il importe d'analyser ce nouveau traité international dans son contexte juridique, soit face à l'ETPS. Ainsi, après avoir offert un aperçu de l'ETPS (partie I), l'origine du *Protocole additionnel* sera rappelée (partie II), et suivra une analyse approfondie de ce traité (partie III).

I. Contexte et aperçu de l'ETPS

Du fait de sa situation géographique et de son étroite interdépendance en de nombreuses matières avec les États-Unis, le Canada a régulièrement subi

⁶ *Id.*, art. 4 (2) et 6; le terme « personne d'intérêt » étant entendu comme un demandeur d'asile dont l'une des parties de l'accord décide d'examiner la demande de statut de réfugié en raison de circonstances particulières jugées d'intérêt public.

⁷ 15 avril 2022, [2023] R.T.C. n° 3 (ci-après « *Protocole additionnel* »).

⁸ Pierre-Alexandre BEYLIER, *Canada/États-Unis : les enjeux d'une frontière*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016, première partie, c. II.

les effets des politiques frontalières américaines⁹. Au cours des années 1990 et au début des années 2000, ces politiques ont donné lieu à des discussions visant à sécuriser davantage le périmètre nord-américain¹⁰. Les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont agi comme un catalyseur, mettant en exergue l'importance cruciale de la sécurité aux frontières, y compris la frontière canado-américaine¹¹.

Ainsi, le 5 décembre 2002, les États-Unis et le Canada ont signé l'ETPS, laquelle avait comme objectif d'assurer une meilleure sécurité à la frontière canado-américaine, tout en améliorant la coopération et le traitement des demandes d'asile¹². À cet effet, lors de l'entrée en vigueur de l'ETPS, le 29 décembre 2004, le gouvernement fédéral du Canada a affirmé qu'elle visait à « établir une mesure de contrôle efficace, laquelle est nécessaire pour améliorer la gestion de l'accès au système d'octroi de l'asile du Canada. De fait, l'Entente permettra un traitement plus ordonné des demandes d'asile et renforcera la confiance du public dans l'intégrité des systèmes d'asile des deux pays¹³ ».

À cette époque, le gouvernement fédéral avait constaté que près du tiers des demandes d'asile déposées au Canada entre 1995 et 2001 provenaient de personnes arrivées des États-Unis ou qui y avaient transité¹⁴. L'afflux

⁹ BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT, *Aperçu de l'Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-Unis*, Ottawa, Étude de la Colline, Regards approfondis sur des questions canadiennes, Document n° 2020-70-F, 2023, p. 3, en ligne : <loppar.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/HillStudies/PDF/2020-70-F.pdf>.

¹⁰ Ruben ZAIOTTI, *Cultures of Border Control : Schengen & the Evolution of European Frontiers*, Chicago, University of Chicago Press, 2011, p. 204.

¹¹ BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT, préc., note 9.

¹² Laurence CROS, « Demandes d'asile à la frontière américano-canadienne : l'Entente entre le Canada et les États-Unis sur les tiers pays sûrs et les valeurs canadiennes », (2021) 18 *IdeAs*, n° 13, en ligne : <doi.org/10.4000/ideas.11248>.

¹³ GOUVERNEMENT DU CANADA, « Entrée en vigueur aujourd'hui de l'Entente sur les tiers pays sûrs », *Gouvernement du Canada*, 29 décembre 2004, en ligne : <www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2004/12/entree-vigueur-aujourd'hui-entente-tiers-pays-surs.html>.

¹⁴ CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Le Règlement sur les tiers pays sûrs*, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 2^e sess., 37^e légis., rapport n° 1,

d'individus cherchant la protection dans divers pays – l'*asylum shopping* – constituait également un motif d'inquiétude pour le gouvernement fédéral qui jugeait d'ores et déjà que le système d'asile canadien était soumis à de fortes pressions¹⁵. Ainsi, selon les perspectives des gouvernements américain et canadien, en autorisant le renvoi de demandeurs d'asile d'un pays à l'autre afin d'évaluer leur demande, les ressources octroyées au système d'octroi d'asile seraient mobilisées afin d'assurer une protection aux individus nécessitant véritablement celle-ci¹⁶.

En ce sens, la notion de « pays tiers sûr » est au cœur de cette entente. Ce concept consiste à permettre à un État de déclarer irrecevable une demande d'asile, comme dans le cas de l'Union européenne, ou de ne pas recevoir de demandes d'asile, comme dans le cas du Canada et des États-Unis, lorsqu'un demandeur d'asile a transité par un pays préalablement considéré comme étant sûr. Il s'agit d'un corollaire de la règle selon laquelle un demandeur d'asile doit, à défaut de possibilité d'expulsion, présenter sa demande dans le premier pays où il ne serait pas en danger¹⁷. Cette règle est également fondée sur le principe du non-refoulement, notamment prévu à l'article 33 de la *Convention relative au statut des réfugiés*¹⁸ et à l'article 3 de la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*¹⁹. Ce principe établit le fait qu'un État ne peut expulser un demandeur d'asile dans un pays où ce dernier ne bénéficierait pas d'une protection suffisante et où il serait à risque d'être persécuté²⁰. Bien que les États-Unis ne soient pas

3 décembre 2002, p. 3 (M. Joe Fontana).

¹⁵ CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *La protection du droit d'asile – Maintenir les engagements du Canada envers les réfugiés*, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 1^{re} sess., 39^e légis., rapport n° 15, 30 mai 2007, p. 31 (M. Norman Doyle).

¹⁶ BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT, préc., note 9, p. 3.

¹⁷ Sir Elihu LAUTERPACHT et Daniel BETHLEHEM, « Avis sur la portée et le contenu du principe du non-refoulement », dans Erika FELLER, Volker TÜRK et Frances NICHOLSON (dir.), *La protection des réfugiés en droit international*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2008, p. 119, à la p. 154.

¹⁸ 28 juillet 1951, [1969] R.T.C. n° 6.

¹⁹ 10 décembre 1984, [1987] R.T.C. n° 36.

²⁰ Dieter KUGELMANN, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford Public International Law, Mars 2010, « Refugees », en ligne :

partie à la *Convention relative au statut des réfugiés*, ils sont néanmoins liés aux articles 2 à 34 de celle-ci, qui incluent le principe de non-refoulement, en vertu du premier paragraphe de l'article premier du *Protocole relatif au statut des réfugiés*²¹, auquel ils sont partie. Le Canada est partie à la *Convention relative au statut des réfugiés* ainsi qu'au *Protocole à la convention de 1951 relatif au statut des réfugiés* depuis le 4 juin 1969.

Concrètement, depuis 2004, l'ETPS fait en sorte que le Canada est en droit de refuser l'analyse d'une demande d'asile et de refouler un demandeur en provenance des États-Unis si celui-ci s'est présenté à un point d'entrée officiel. La demande d'asile, considérée irrecevable en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*²², devra alors être présentée aux autorités américaines, sous réserve de quatre catégories d'exceptions qui concernent soit les membres de la famille, les mineurs non accompagnés, les titulaires de documents ou l'intérêt public²³. Bien qu'un demandeur d'asile soit visé par une exception précédemment citée, les règles de fond, en particulier celles concernant la recevabilité d'une demande, continuent de s'appliquer. À titre d'exemple, si un demandeur d'asile est jugé interdit de territoire en raison de préoccupations liées à la sécurité²⁴, pour atteinte aux droits de la personne ou violation du droit international²⁵ ou pour grande criminalité²⁶, sa demande sera tout de même jugée irrecevable.

En somme, l'ETPS a engendré de vives controverses depuis sa création. Les partisans de cette entente arguent qu'elle renforce la coordination entre le Canada et les États-Unis dans la gestion des demandes d'asile tout en décourageant les migrants d'entreprendre la « quête du meilleur pays d'asile²⁷ ». En revanche, ses détracteurs affirment que les États-Unis ne présentent pas les conditions de sécurité nécessaires pour les demandeurs

<opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e866?print=pdf>.

21 31 janvier 1967, [1969] R.T.C. n° 29.

22 L.C. 2001, c. 27, art. 101(1)e) (ci-après « LIPR »).

23 *Protocole additionnel*, préc., note 7.

24 LIPR, préc., note 22, art. 34.

25 *Id.*, art. 35.

26 *Id.*, art. 36.

27 BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT, préc., note 9, p. 11.

d'asile, voire pour certaines personnes s'étant vu octroyer le statut de réfugié, et qu'en renvoyant ces individus dans ce pays sans une évaluation impartiale de leur demande, leurs droits fondamentaux sont compromis²⁸. Cette posture a été partiellement déboutée par la Cour suprême du Canada qui a estimé que l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* n'était pas violé par l'application de l'ETPS, mais a renvoyé l'affaire aux tribunaux inférieurs pour une étude des faits en vertu de l'article 15, un dossier toujours pendant²⁹.

Depuis le printemps 2017, afin de se soustraire à l'application de l'ETPS, de nombreux migrants ont franchi la frontière via des points d'entrée non officiels, essentiellement le chemin Roxham, pour y déposer leur demande. Selon les statistiques fournies par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada³⁰, 91 760 demandes d'asile ont été présentées au Canada au cours de l'année 2022³¹. Parmi celles-ci, IRCC estimait que de 45 000 à 50 000 réfugiés choisiraient d'entrer de manière irrégulière sur le territoire³², alors qu'il est maintenant officiel que la Gendarmerie royale du Canada³³ a

²⁸ *Id.*, p. 22.

²⁹ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)], art. 7 et 15; voir les conclusions de la Cour suprême du Canada dans : *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 17. Pour une étude de cette affaire, antérieure au jugement, voir : Richard MBOKANI BISIKA, « Le Principe du non-refoulement à l'épreuve de l'Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-Unis : Quel rôle pour la Charte canadienne des droits et libertés dans la protection des réfugiés ? », (2021) 5 *Rev. Fac. Droit* 139.

³⁰ Ci-après « IRCC ».

³¹ GOUVERNEMENT DU CANADA, « Demandes d'asile par année – 2022 », *Gouvernement du Canada*, 21 mars 2024, en ligne : <www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/refugies/demandes-asile/demandes-asile-2022.html>.

³² CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Les demandeurs d'asile à la frontière canadienne*, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 44^e légis., 1^{re} sess., rapport n° 16, 16 mai 2023, p. 17 (M^{me} Salma Zahid); CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages*, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 44^e légis., 1^{re} sess., fascicule n° 42, 18 novembre 2022, 13h50 (M^{me} Christiane Fox); CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages*, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 44^e légis., 1^{re} sess., fascicule n° 44, 25 novembre 2022, 13h50 (M. Richard Wex).

³³ Ci-après « GRC ».

procédé à 39 540 arrestations à la frontière³⁴. Par ailleurs, toujours en 2022, 99 % des demandeurs d’asile arrivés au pays par une entrée irrégulière l’ont fait via le chemin Roxham³⁵, une tendance récurrente depuis quelques années. Cette affirmation a été corroborée par la GRC, qui a rapporté que durant la période s’écoulant de 2017 à 2021, 95 % de ses interceptions à la suite de traversées irrégulières ont été effectuées spécifiquement au chemin Roxham³⁶. Ainsi, une douzaine d’années après son entrée en vigueur, l’ETPS a été mise à rude épreuve par de nombreux migrants usant de la brèche dans ce traité, c’est-à-dire son application restreinte aux seuls points d’entrée officiels.

II. L’origine du *Protocole additionnel* de l’ETPS

Depuis le printemps 2017, un afflux de migrants a traversé la frontière entre le Canada et les États-Unis, suscitant l’attention tant au niveau national qu’international³⁷. Effectivement, à la suite de l’élection de Donald Trump en 2016 à la présidence des États-Unis, laquelle s’est déroulée sur fond de crise migratoire européenne et américaine, et de surcroît après l’implantation de politiques migratoires visant à décourager l’entrée massive de migrants, une forte augmentation de demandeurs d’asile à la frontière canado-américaine a été constatée³⁸. Entre février 2017 et juin 2023, la Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada a reçu 112 908 demandes d’asile provenant de personnes ayant franchi la frontière de manière irrégulière³⁹. Cette vague migratoire vers le Canada depuis les États-Unis

³⁴ GOUVERNEMENT DU CANADA, préc., note 32.

³⁵ *Id.*

³⁶ CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Les demandeurs d’asile à la frontière canadienne*, préc., note 32, p. 18; CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages*, Comité permanent de la citoyenneté et de l’immigration, 44^e légis., 1^{re} sess., fascicule n° 44, 25 novembre 2022, 13h20 (M. Michael Duheme).

³⁷ Pierre-Alexandre BEYLIER, « Le Canada : un refuge anti-Trump en mutation ? », (2018) 85 *Revue interdisciplinaire des études canadiennes en France* 11, 17.

³⁸ Hélène MAYRAND et Andrew SMITH-GRÉGOIRE, « À la croisée du chemin Roxham et de la rhétorique politique : démystifier l’Entente sur les tiers pays sûrs », (2018) 48-3 *RDUS* 321, 326.

³⁹ COMMISSION DE L’IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ DU CANADA, « Statistiques relatives aux personnes arrivées à la suite d’un passage irrégulier à la frontière », *Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada*, 28 février 2024, en ligne : <irb.gc.ca/fr/statistiques/Pages/Statistiques-relatives.aspx>.

s'explique d'abord par l'entrée en vigueur, en janvier 2017, des décrets américains 13767 et 13768, émis par le président. Ceux-ci ont radicalement affecté les protections juridiques normalement offertes aux demandeurs d'asile. Le décret 13767, intitulé *Border Security and Immigration Enforcement Improvement*⁴⁰, prévoyait entre autres la construction d'un mur frontalier entre les États-Unis et le Mexique (section 4), l'édification de centres de détention (section 5), l'embauche de 5 000 agents supplémentaires du service frontalier (section 8) ainsi que la restriction à l'admission du statut d'asile (section 11). Le décret 13768, intitulé *Enhancing Public Safety in the Interior of the United States*⁴¹, comprenait, quant à lui, plusieurs dispositions, dont la section 5, qui élargissait la liste des critères pouvant donner lieu à l'arrestation et à la déportation de migrants. Ainsi, davantage d'individus étaient potentiellement susceptibles d'être visés par une expulsion. Par ailleurs, toujours en 2017, des décisions administratives ont été mises en place par l'administration Trump restreignant l'octroi du statut de protection temporaire à certains ressortissants étrangers, notamment les Haïtiens qui bénéficiaient de cette protection temporaire depuis le tremblement de terre de janvier 2010⁴². Ces derniers ont alors fait face à la menace d'une déportation vers leur pays d'origine⁴³. Ces restrictions migratoires américaines, additionnées aux discours favorables au multiculturalisme et à l'immigration du premier ministre canadien Justin

⁴⁰ Exec. Order 13767 of January 25, 2017: Border Security and Immigration Enforcement Improvements, 82 Fed. Reg. 18,8793.

⁴¹ Exec. Order 13768 of January 25, 2017: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States, 82 Fed. Reg. 18,8799.

⁴² Miriam JORDAN, « Trump Administration Ends Temporary Protection for Haitians », *The New York Times*, 20 novembre 2017, en ligne : <www.nytimes.com/2017/11/20/us/haitians-temporary-status.html>; U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, « Acting Secretary Elaine Duke Announcement On Temporary Protected Status For Haiti », *Homeland Security*, 20 novembre 2017, en ligne : <www.dhs.gov/news/2017/11/20/acting-secretary-elaine-duke-announcement-temporary-protected-status-haiti#:~:text=WASHINGTON-%20Today%2C%20Acting%20Secretary%20of,terminates%20on%20July%2022%2C%202019>.

⁴³ CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Les demandeurs d'asile à la frontière canadienne*, préc., note 32, p. 23; CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages*, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 44^e légis., 1^{er} sess., fascicule n° 43, 22 novembre 2022, 16h10 (M. Frantz André).

Trudeau⁴⁴, semblent justifier l'augmentation des demandes d'asile présentées au Canada après un passage irrégulier de la frontière.

Lorsqu'il est question de passages irréguliers au Canada, une route en particulier se distingue : le chemin Roxham. Situé à la frontière entre l'État de New York aux États-Unis et la province de Québec au Canada, ce point d'entrée non officiel est l'endroit privilégié des migrants souhaitant se soustraire à l'application de l'ETPS et déposer une demande d'asile au Canada⁴⁵. Comme l'a affirmé Janet McFetridge, mairesse du village de Champlain situé à proximité dudit chemin, durant son témoignage devant le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, ce dernier jouit depuis 2017 d'une grande renommée et a solidement établi sa réputation au sein de certaines communautés, où les individus recherchant une protection le considéraient avec grand intérêt⁴⁶. Cette popularité a pu notamment s'expliquer par le fait qu'il s'agissait de l'accès le plus simple et le plus facile pour les personnes souhaitant entrer sur le territoire canadien en provenance des États-Unis dans le but de solliciter l'asile⁴⁷. En réponse « aux mouvements de migration irrégulière des demandeurs du statut de réfugié qui traversent la frontière terrestre commune⁴⁸ », les gouvernements du Canada et des États-Unis ont convenu d'étendre l'application des modalités de l'ETPS aux demandeurs d'asile traversant la frontière entre les postes frontaliers

⁴⁴ Justin TRUDEAU, « À ceux qui fuient la persécution, la terreur et la guerre, sachez que le Canada vous accueillera... », X, 28 janvier 2017, en ligne : <twitter.com/JustinTrudeau/status/825438187279499265>; L. CROS, préc., note 12, n^{os} 7-10; P.-A. BEYLIER, préc., note 37, 18.

⁴⁵ LA PRESSE CANADIENNE, « Le chemin Roxham est un choix populaire chez les demandeurs d'asile "irréguliers" », *Le Droit*, 14 mai 2018, en ligne : <www.ledroit.com/2018/05/15/le-chemin-roxham-est-un-choix-populaire-chez-les-demandeurs-dasile-irreguliers-216b84a3bde21b3f2748a9f86aed45e5/>.

⁴⁶ CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Les demandeurs d'asile à la frontière canadienne*, préc., note 32, p. 20; CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages*, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 44^e légis., 1^{re} sess., fascicule n^o 41, 15 novembre 2022, 16h55 (Mme Janet McFetridge).

⁴⁷ Suzanne COLPRON, « Pourquoi tous les chemins y mènent », *La Presse*, 20 novembre 2022, en ligne : <www.lapresse.ca/actualites/national/2022-11-20/chemin-roxham/pourquoi-tous-les-chemins-y-menent.php>.

⁴⁸ *Protocole additionnel*, préc., note 7, préambule.

officiels⁴⁹. C'est là toute l'essence de la révolution du système d'asile canado-américain!

III. Le *Protocole additionnel* de l'ETPS

Le 24 mars 2023, le Canada et les États-Unis ont rendu public le *Protocole additionnel* complétant l'ETPS qui entrerait en vigueur le 25 mars 2023 à 0h01 (heure avancée de l'Est)⁵⁰. En vertu de ce protocole, l'ETPS est dorénavant étendue à l'intégralité de la frontière canado-américaine, tout point d'entrée confondu. Dans cette optique, toute personne qui aurait pu soumettre ou qui a déjà soumis une demande d'asile aux États-Unis et qui franchit la frontière canadienne, de manière régulière ou non, peut être renvoyée vers les États-Unis au nom du concept du « pays tiers sûr » et de l'ETPS. L'élargissement de l'ETPS a officialisé la fermeture du chemin Roxham⁵¹, ainsi que toute autre route non officielle qui a pu être utilisée ou qui aurait pu se développer. Le 18 septembre 2023, soit six mois après l'adoption du *Protocole additionnel*, les médias rapportaient le démantèlement des installations érigées aux abords du chemin Roxham, ce qui a mis un terme définitif au caractère organisé de ce point non officiel de passage de la frontière canado-américaine⁵².

Dans ce contexte, il importe d'étudier le but du *Protocole additionnel* (section A) ainsi que son champ d'application (section B), pour ensuite aborder le renforcement de la coopération canado-américaine (section C).

⁴⁹ LA PRESSE CANADIENNE, « Chemin Roxham : les migrants refoulés aux passages irréguliers dès minuit », *Radio-Canada Info*, 24 mars 2023, en ligne : <ici.radio-canada.ca/nouvelle/1966033/entente-trudeau-biden-frontiere-demandeurs-asile>.

⁵⁰ *Protocole additionnel*, préc., note 7.

⁵¹ Sarah R. CHAMPAGNE, « Un nombre record de demandeurs d'asile passent désormais par les aéroports », *Le Devoir*, 20 juillet 2023, en ligne : <www.ledevoir.com/societe/794863/immigration-un-nombre-record-de-demandeurs-d-asile-passent-desormais-par-les-aeroports ?>.

⁵² Stéphane BORDELEAU, « La GRC démolit ses dernières installations au chemin Roxham », *Radio-Canada Info*, 25 septembre 2023, en ligne : <ici.radio-canada.ca/nouvelle/2012781/avant-poste-grc-destruction-chemin-roxham>.

- A) Le but du *Protocole additionnel* : réduire le nombre d'arrivées irrégulières au Canada et, par conséquent, le nombre de demandes d'asile

Le préambule du *Protocole additionnel* énonce deux objectifs : premièrement, le désir mutuel du gouvernement du Canada et du gouvernement des États-Unis de « s'attaquer aux mouvements de migration irrégulière » qui sévissent à la frontière terrestre commune et, deuxièmement, « d'accroître la coopération » dans le cadre de l'ETPS « pour y inclure les demandeurs du statut de réfugié qui traversent la frontière terrestre entre les points d'entrée⁵³ ».

Dans le *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation du Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés (examen de la recevabilité par l'agent)*⁵⁴, publié dans la *Gazette du Canada*, l'objectif du *Protocole additionnel* est clair : « assurer un traitement ordonné et cohérent des demandes d'asile conformément aux principes de l'ETPS; [...] renforcer l'intégrité de la frontière entre le Canada et les États-Unis; et [...] renforcer la confiance du public envers l'intégrité du système d'octroi de l'asile⁵⁵ ».

Quatre résultats sont précisément visés par le gouvernement canadien à travers la mise en œuvre de ce protocole :

- « réduire le nombre d'arrivées irrégulières au Canada »;
- « assurer une meilleure gestion des demandes d'asile à l'échelle de la frontière commune »;
- « potentiellement créer un effet dissuasif pour les personnes qui cherchent à entrer irrégulièrement et à demander l'asile »;
- « réduire les pressions sur tous les ordres de gouvernement en diminuant le besoin de services tels que le logement provisoire⁵⁶ ».

⁵³ *Protocole additionnel*, préc., note 7, préambule.

⁵⁴ (2023) 157 Gaz. Can. II, 969.

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ *Id.*

Enfin, toujours dans ce même *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*, des répercussions positives et négatives sont envisagées :

Répercussions positives

- Amélioration de l'intégrité de la frontière et de la confiance du public dans le système d'octroi de l'asile du Canada.
- Potentiel de réduction du nombre d'arrivées irrégulières au Canada.
- Réduction des coûts potentielle pour le gouvernement en raison de l'absence de traitement des arrivées et aux autres services de soutien connexes.
- Amélioration de la collaboration entre le Canada et les États-Unis sur les questions migratoires.

Répercussions négatives

- Défis possibles pour la GRC afin de gérer efficacement les passages irréguliers ou clandestins de la frontière dans des régions potentiellement plus éloignées du pays.
- Risque de pression accrue sur les services de police locaux.
- Risques éventuels pour la santé et la sécurité des demandeurs d'asile⁵⁷.

Ainsi, de la lecture du *Protocole additionnel* contextualisée par le *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*, il ressort clairement que l'objectif du gouvernement canadien consiste à réduire le nombre de demandes d'asile par ces personnes qui se présentent à la frontière canado-américaine. Or, les autorités canadiennes sont conscientes du caractère « largement inconnu » de la réduction des demandes, alors que « l'ampleur de cette répercussion ne peut être estimée⁵⁸ ». Malgré cette affirmation, il n'en demeure pas moins que les autorités postulent qu'il y aura une réduction nette des demandes d'asile présentées au Canada à la suite d'un passage irrégulier de la frontière. Il ne s'agit pas seulement d'assurer une meilleure collaboration avec les autorités américaines quant à la gestion de la frontière commune, ni de rassurer les Canadiens envers l'intégrité du système d'asile, mais bien de diminuer les arrivées irrégulières.

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ *Id.*

Six mois après la renégociation de l'ETPS et l'adoption du *Protocole additionnel*, non seulement la totalité des installations érigées au chemin Roxham par les autorités canadiennes ont été démantelées⁵⁹, confirmant le souhait du gouvernement canadien de ne plus accueillir les migrants via ce point d'entrée non officiel, mais le nombre de demandes d'asile présentées aux points d'entrée officiels ou après une entrée régulière (demande d'asile sur place) a nettement augmenté⁶⁰. En effet, de janvier à août 2022, 53 450 demandes d'asile ont été traitées, alors que de janvier à août 2023, ce sont 81 170 demandes d'asile qui ont été examinées, y compris la période de la « fermeture » du chemin Roxham. Ce faisant, les arrivées par avion et les demandes d'asile présentées aux points d'entrée aériens ont augmenté⁶¹, passant, par exemple, de 1 040 demandes en août 2022 à 2 215 demandes en août 2023 pour le seul point d'entrée aérien québécois⁶². Il est postulé que cette augmentation est due à la fermeture du chemin Roxham, mais également à l'assouplissement des règles d'obtention de visa de résidence temporaire, une hypothèse à vérifier. Une autre hypothèse découlant d'une conséquence directe de la renégociation de l'ETPS consiste en celle-ci : il ne serait pas possible d'affirmer que les demandeurs d'asile se présentant dorénavant à un point d'entrée officiel pour y présenter leur demande auraient été de ceux qui auraient tenté leur chance au chemin Roxham avant le 25 mars 2023, et ce, essentiellement parce que les demandeurs d'asile du chemin Roxham n'étaient pas, en majorité, des détenteurs de passeport menant à l'obtention de visa de résidence temporaire au Canada. Si, dans ce contexte, un bilan s'imposera, il est pour le moins clair que le portrait de la situation migratoire à la frontière canado-américaine a connu une révolution juridique.

⁵⁹ S. BORDELEAU, préc., note 52.

⁶⁰ GOUVERNEMENT DU CANADA, préc., note 1.

⁶¹ Morgan LOWRIE, « Months after closure of Quebec's Roxham Road, more asylum seekers arriving by air », *Montreal Gazette*, 11 août 2023, en ligne : <montrealgazette.com/news/national/months-after-closure-of-quebecs-roxham-road-more-asylum-seekers-arriving-by-air>; Romain SCHUÉ, « Les installations policières du chemin Roxham bientôt détruites », *Radio-Canada Info*, 18 septembre 2023, en ligne : <ici.radio-canada.ca/nouvelle/2010555/chemin-roxham-canada-etats-unis-destruction-asile>.

⁶² GOUVERNEMENT DU CANADA, préc., note 1.

B) Le champ d'application du *Protocole additionnel* et le renforcement de la frontière

À la lecture du texte du *Protocole additionnel*, plusieurs questions restent en suspens ou méritent que l'on s'y attarde afin de mieux comprendre son libellé ou d'en soulever quelques problématiques.

Tout d'abord, il est permis de s'interroger sur le choix de l'expression « demandeur du statut de réfugié ». Traduite en anglais par « *refugee status claimant* », cette expression n'a pas de résonance ni en droit international ni en droit canadien, essentiellement à travers la *Convention sur les réfugiés*⁶³ et la LIPR⁶⁴, car il est convenu d'user de l'expression juridiquement consacrée « demandeur d'asile ».

Ensuite, conformément aux paragraphes 1 et 2 du *Protocole additionnel*, tout migrant franchissant la frontière canado-américaine par une voie irrégulière, maritime ou terrestre, et présentant une demande d'asile dans les 14 jours suivant son entrée se verra retourner vers le dernier pays de séjour, soit le Canada ou les États-Unis. Quatre exceptions émanant de l'ETPS sont maintenues, lesquelles permettront à ce migrant de rester sur le territoire et de présenter sa demande d'asile : (1) l'exception concernant les membres de la famille du migrant; (2) l'exception concernant le migrant mineur non accompagné; (3) l'exception concernant les migrants titulaires de documents valides pour entrer au Canada ou aux États-Unis; (4) l'exception concernant un migrant d'intérêt public (par exemple, un accusé d'une infraction pouvant mener à la peine de mort aux États-Unis).

Les exceptions relatives aux membres de la famille et aux enfants commandent quelques observations. D'abord, aucune modification n'a été apportée à la liste des membres de la famille⁶⁵. Si un membre de la famille d'un migrant franchissant irrégulièrement la frontière est citoyen, résident

⁶³ *Convention relative au statut des réfugiés*, préc., note 18.

⁶⁴ LIPR, préc., note 22.

⁶⁵ Époux, tuteur légal, enfant, père, mère, frère, sœur, grand-père, grand-mère, petit-fils, petite-fille, oncle, tante, neveu, nièce, conjoint de fait, conjoint de même sexe. GOUVERNEMENT DU CANADA, « Entente entre le Canada et les États-Unis sur les tiers pays sûrs », *Gouvernement du Canada*, 8 mai 2023, en ligne :

permanent, réfugié, personne protégée, demandeur d'asile, sous sursis avant renvoi, titulaire d'un permis de travail ou d'études, alors ce migrant pourra éviter le renvoi vers le dernier pays de séjour. Ensuite, quant aux migrants mineurs, soit des personnes âgées de moins de 18 ans, pour être considérés non accompagné, ni leur époux ou conjoint de fait ne doit être présent, tout comme leur père, leur mère ou leur tuteur légal, et ce, tant en sol canadien qu'américain. Cette exception fait écho à la problématique persistante des migrants mineurs non accompagnés à la frontière sud des États-Unis, un défi régulièrement rappelé dans les médias comme dans la doctrine universitaire. L'avenir saura révéler si plus de mineurs non accompagnés tenteront de franchir la frontière canado-américaine, sachant que le *Protocole additionnel* ne s'appliquerait pas dans pareille situation.

Enfin, il faut souligner un particularisme du *Protocole additionnel*, lequel semble se décliner comme une cinquième exception. Un demandeur d'asile ayant franchi la frontière canado-américaine de manière irrégulière qui présenterait sa demande d'asile au 15^e jour de son entrée sur l'un ou l'autre des territoires ne serait pas retourné vers le dernier pays de séjour. C'est l'exception dite des 14 jours. En effet, il est affirmé au *Protocole additionnel* que les dispositions de l'ETPS sont applicables à l'égard des personnes qui « présentent une demande du statut de réfugié dans les 14 jours qui suivent⁶⁶ » leur entrée sur le territoire du pays d'arrivée. C'est dire que dans ce contexte, si un migrant franchit la frontière de manière irrégulière et parvient à se dissimuler pendant deux semaines, il pourra déposer une demande d'asile sans craindre d'être renvoyé vers le dernier pays de séjour.

Plusieurs questions restent en suspens par rapport à ce délai de 14 jours, à commencer par la situation, particulièrement sécuritaire, des personnes migrantes qui réussissent à franchir la frontière sans se faire repérer et à se terrer pendant ce délai. De plus, il est permis de se demander comment les autorités seront à même d'identifier un migrant ayant franchi la frontière de manière irrégulière en deçà du délai de 14 jours, dans le respect

<www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/mandat-politiques-directives-operationnelles-ententes-accords/ententes/entente-tiers-pays-surs.html#famille>.

⁶⁶ *Protocole additionnel*, préc., note 7, par. 1.

de ses droits. Qu'en est-il de cette porte ouverte aux passeurs et au trafic de migrants, un défi reconnu par le gouvernement canadien dans le *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation* :

Les modifications imposeront des coûts et risques potentiels aux demandeurs d'asile qui souhaiteraient échapper à l'ETPS et à ses principes liés au pays au sein duquel la protection devrait être réclamée. Les demandeurs d'asile déterminés à entrer au Canada, et incapables de le faire par l'intermédiaire d'une exemption aux termes de l'ETPS ou d'une autre voie régulière, peuvent chercher à échapper à l'application de l'ETPS en tentant de traverser la frontière dans des régions plus éloignées et de ne pas se faire détecter jusqu'à ce qu'ils puissent présenter une demande d'asile. Dans ces cas, les demandeurs d'asile peuvent être confrontés à des dangers accrus, tels que le recours à des passeurs clandestins, et risquent d'être victimes de violence physique, mentale ou financière. Ils peuvent également être exposés à des conditions météorologiques extrêmes s'ils traversent dans des endroits éloignés ou s'ils n'ont pas accès à un abri. Cette situation pourrait accroître les risques sanitaires et de sécurité liés à la vie dans des habitats naturels dangereux, ainsi qu'un éventuel manque d'accès à de la nourriture, à de l'eau, à des soins de santé et à d'autres services de base⁶⁷.

Six mois après l'adoption du *Protocole additionnel* ayant précipité la fermeture du passage au chemin Roxham, il a été établi que des passages irréguliers de la frontière, vers le Canada, mais également vers les États-Unis, sont régulièrement entrepris, alors que les autorités confirment l'existence d'enquêtes concernant des réseaux de passeurs. Si le peu d'information publique et disponible sur le sujet ne permet pas de confirmer l'augmentation des enquêtes, celles-ci permettent de confirmer la constance dans les passages irréguliers. En effet, la GRC l'a confirmé publiquement le 25 septembre 2023 à l'occasion de la démolition des derniers bâtiments qui servaient à l'accueil des quelque 113 000 migrants ayant franchi le chemin Roxham entre

⁶⁷ *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation du Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés (examen de la recevabilité par l'agent)*, préc., note 54.

2017 et 2023⁶⁸. En ce sens, l'Agence des services frontaliers du Canada a confirmé, par une réponse à une demande d'accès à l'information présentée le 24 octobre 2023, que 519 demandeurs d'asile se sont vu délivrer une attestation de départ et ont été effectivement renvoyés vers les États-Unis à la suite de l'application du *Protocole additionnel* pour la période du 25 mars 2023 au 25 septembre 2023, ceux-ci ayant tenté d'entrer au Canada entre deux points d'entrée officiels.

C) La consolidation de la collaboration canado-américaine à la frontière

Conformément à l'alinéa b) du troisième paragraphe du *Protocole additionnel*, aucun des deux États parties n'est tenu d'accepter le retour d'un migrant sur son territoire. Il importe pour ce faire que le pays d'arrivée fournisse suffisamment d'information pour que le pays de séjour confirme que ce migrant résidait sur son territoire dans les 14 derniers jours précédant son passage irrégulier de la frontière. Autrement dit, le *Protocole additionnel* enjoint aux autorités des deux États, tout particulièrement aux agents des douanes et aux patrouilleurs à la frontière, de collaborer et de fournir essentiellement toute information relative au séjour d'un migrant, dont le procès-verbal de son arrestation⁶⁹. Concrètement, cela signifie que les autorités doivent partager certes de l'information concernant les personnes qui séjournent sur leur territoire, mais surtout que ce partage doit être réalisé rapidement. Le Canada ne pourrait se retrouver, de manière viable et légale, dans une posture où il devrait détenir des migrants dans l'attente de recevoir l'information pertinente des autorités américaines – et vice versa – sachant d'autant que les détentions de migrants sont en recul au pays⁷⁰.

⁶⁸ Sarah R. CHAMPAGNE, « La GRC démolit son dernier bâtiment au chemin Roxham », *Le Devoir*, 25 septembre 2023, en ligne : <www.ledevoir.com/societe/798728/grc-demolit-dernier-batiment-chemin-roxham ?>; Judith LACHAPPELLE, « La fin d'une ère au chemin Roxham », *La Presse*, 25 septembre 2023, en ligne : <www.lapresse.ca/actualites/national/2023-09-25/la-grc-detruit-son-dernier-batiment/la-fin-d-une-ere-au-chemin-roxham.php>.

⁶⁹ *Protocole additionnel*, préc., note 7, par. 1; ETPS, préc., note 5, art. 8.

⁷⁰ GOUVERNEMENT DU CANADA, « Statistiques annuelles sur les détentions : 2012 à 2023 », *Gouvernement du Canada*, 15 septembre 2023, en ligne : <www.cbsa-asfc.gc.ca/security-securite/detent/stat-2012-2023-fra.html>.

C'est d'ailleurs ce qui ressort de la déclaration commune du président Biden et du premier ministre Trudeau adoptée et prononcée le 24 mars 2023 à l'annonce du *Protocole additionnel*. Ceux-ci se sont dit « prêts à mettre en œuvre un accord visant à appliquer les modalités de l'Entente sur les tiers pays sûrs aux demandeurs d'asile qui traversent la frontière entre les postes frontaliers, ce qui selon nous permettra de dissuader la migration irrégulière à notre frontière commune. Nous continuerons de coordonner nos efforts de près dans la mise en œuvre de ce nouvel accord⁷¹ ».

Conclusion

En conclusion, l'entente intervenue entre les gouvernements Trudeau et Biden, laquelle s'est matérialisée par l'adoption du *Protocole additionnel*, aura certainement renforcé la frontière, c'est-à-dire qu'il n'existe plus de point de passage non soumis à la gestion commune de l'asile entre le Canada et les États-Unis, et ce, à l'exception du délai de 14 jours. Il s'agit bien ici d'une évolution majeure de la relation qu'entretiennent ces deux États, mais également du droit international qui les gouverne, car il n'y a pas d'entente de telle nature, en matière migratoire, qui aura autant scellé cette frontière, une entente qui, finalement, s'inscrit dans la continuité de la relation canado-américaine en matière de migration transfrontalière.

⁷¹ PREMIER MINISTRE DU CANADA JUSTIN TRUDEAU, « Déclaration conjointe du premier ministre Trudeau et du président Biden », 24 mars 2023, en ligne : <