

CONTRIBUTION DU:

Bureau Fédéral du Défenseur Public (DPU)

CONTRIBUTION AUX:

Secrétariat du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (Comité CMW)

Secrétariat du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (Comité CERD)

Recommandation conjointe aux États parties sur les politiques publiques visant à combattre et à éradiquer la xénophobie et son impact sur les droits des migrants

AVRIL, 2024



BUREAU FÉDÉRAL DU DÉFENSEUR PUBLIC

Setor Bancário Norte, Quadra 01, Bloco F, Edifício Palácio da Agricultura – Bairro Asa Norte – CEP 70040-908 –
Brasília – DF – www.dpu.def.br Sede da Defensoria Pública da União

Au Secrétariat du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (Comité CMW),

Au Secrétariat du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (Comité CERD),

Objet : Appel à contributions – Recommandation conjointe aux États parties sur les politiques publiques visant à combattre et à éradiquer la xénophobie et son impact sur les droits des migrants.

CONSIDÉRANT l'intérêt du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (Comité CMW) et du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (Comité CERD) d'élaborer une Recommandation conjointe aux États membres sur les politiques publiques visant à combattre et éradiquer la xénophobie et son impact sur les droits des migrants, de leur famille et des autres non-citoyens affectés par la discrimination raciale ;

CONSIDÉRANT que le Bureau Fédéral du Défenseur Public (DPU) est chargé de promouvoir les droits humains (article 134 de la Constitution de la République Fédérative du Brésil), y compris devant les systèmes universel et régionaux des droits humains (article 4, VI, de la Loi Complémentaire 80/1994) ;

CONSIDÉRANT que le cadre juridique brésilien dispose de deux mécanismes visant à protéger les personnes migrantes, réfugiées et apatrides, à savoir, la Loi sur les Réfugiés (Loi 9.474 du 22 juillet 1997) et de la Loi sur les Migrations (Loi 13.445 du 24 mai 2017) ;

CONSIDÉRANT les travaux du Groupe de travail sur les migrations, l'apatridie et le refuge (GTMAR) pour étayer les actions de la DPU, au niveau national et international, sur les questions liées à son domaine d'expertise (art. 2, VI, de l'Ordonnance – Portaria GABDPGF DPGU n° 200, du 12 mars 2018) ;

Le GTMAR présente les considérations ci-dessous, de façon à contribuer aux Comités CMW et CERD dans l'élaboration de leur Recommandation conjointe sur les politiques publiques visant à combattre et éradiquer la xénophobie et son impact sur les droits des migrants.

XÉNOPHOBIE ET RACISME EN TANT QUE PHÉNOMÈNES INTERCONNECTÉS

Andreas Wimmer¹, en explorant les différentes approches du racisme et de la xénophobie – théorie du choix rationnel, fonctionnalisme, théorie du discours, phénoménologie – dans l'Europe dite multiculturelle de la fin du XX^{ème} siècle, observe que ces formes de discrimination ne constituent pas un facteur concret de la pénurie d'emplois ou de logements. Elles ne sont pas non plus de simples discours radicalisés utilisés par les élites politiques pour exclure institutionnellement les migrants. Le racisme et la xénophobie, selon l'auteur, sont des outils mis en œuvre pour renforcer les identités nationales – par extension, également les identités ethniques, raciales et religieuses – face à la diversité des groupes sur leur territoire. Cette défense de l'identité propre se matérialise par le discours de la dispute des biens collectifs : qui l'État doit-il protéger, à qui reviennent les ressources rares produites sur un territoire ?

Schmitt², à la question s'il existe des catégories pour analyser le politique, arrive à la conclusion que la différenciation spécifiquement politique est celle de l'ami et de l'ennemi, « une définition conceptuelle au sens d'un critère, non comme une définition exhaustive ou l'expression de contenu ». Schmitt fait référence à l'ennemi politique comme un autre qui n'est pas nécessairement laid, mauvais ou concurrent. Pour être ennemi, il suffit d'être autre, étranger, inconnu. Dans les situations extrêmes, le conflit avec l'ennemi ne peut être résolu par la normalisation de l'autre ou la médiation de tiers « impartiaux ». Pour Schmitt, « le concept d'ennemi doit être pris dans son sens concret et existentiel, et non comme une métaphore ou un symbole, non pas mélangé ou affaibli par des notions économiques, morales et autres, et encore moins dans un sens privé-individualiste et sur le plan psychologique comme l'expression de tendances et de sentiments privés ». Pour Schmitt, « il n'est pas nécessaire de haïr personnellement l'ennemi au sens politique ».

Le philosophe camerounais Achille Mbembe³, quant à lui, décrit le désir envers un ennemi, quelque'un à exclure, à enfermer et à subjugué, comme un fantôme qui hante les sociétés coloniales. Mbembe (2016, p. 25) considère la mentalité

coloniale comme un mécanisme de réponse à des événements inattendus, dans des contextes où le contrôle des corps non blancs est une réaction acceptable dans des situations dans lesquelles les blancs sont insérés mais ne les contrôlent pas. Mbembe (2016, p. 27) analyse comment l'exacerbation contemporaine de l'affectivité, de la morale de masse, qui produit dans le sous-conscient collectif des régimes contemporains – plantés et arrosés par les réseaux sociaux – le désir d'une mythologie. Le mythe contemporain de la violence venue d'ailleurs, de l'agresseur étranger à la blancheur, qui s'est construit comme victime de cette violence, ne comporte pas les conflits dans lesquels les agresseurs et les agressés sont blancs.

Ce que Michel Foucault⁴ entend par « racisme » Mbembe appelle « censure biologique entre les uns et les autres ». Pour lui, la race est, plus que la séparation des humains sur la base du concept de classe, historiquement le principal démarqueur social et politique en Occident pour l'établissement de l'imaginaire déshumanisant de l'autre, le marqueur de l'ennemi : « Dans l'économie du biopouvoir, la fonction du racisme est de réguler la distribution de la mort et de rendre possibles les fonctions meurtrières de l'État ».

XÉNOPHOBIE ET RACISME LIÉS AUX MIGRATIONS

En analysant les États européens, Mbembe considère que le cadre réglementaire migratoire de l'Union européenne est basé sur l'égalité juridique entre ses membres, ce qui leur garantit le « droit de faire la guerre ». Sur la base de cette compréhension axiomatique, les « États civilisés » sont séparés des autres, susceptibles d'être violents. Pour l'auteur, les frontières sont semblables aux colonies car elles sont habitées par des « sauvages » et, telles les colonies, elles n'ont pas été organisées selon la logique de l'État, devenant des espaces où l'on ne perçoit pas l'humanité. Sur la base de cette analyse, la frontière peut être comprise comme un espace de guerre permanente – c'est-à-dire de défense territoriale constante, mais aussi de défense politique, sociale et identitaire – où l'exercice du biopouvoir et de la souveraineté sur le corps d'autrui est légitime.

Hannah Richter⁵, dans son analyse de la réaction européenne à la soi-disant « crise des réfugiés » syriens, explore à quel point la notion de souveraineté est biopolitique. Elle suggère que le réfugié est une personne envoyée à la mort, un sacrifice à portée de main : une personne à exclure ou à éliminer comme élément de reproduction de la machine de la souveraineté – et la souveraineté est biopolitique. Dans le cas étudié par Richter, les dimensions d'exceptionnalité et d'exclusion spatiale qui justifient et légitiment la perception des réfugiés comme des menaces pour la sécurité se font présentes, ce qui permet aux pouvoirs de gouvernance de la souveraineté de s'étendre au-delà de la légalité. En conséquence de l'exceptionnalité temporelle, la suppression des lois normalement appliquées est légitimée en soi.

Il convient de se demander si la création d'une exceptionnalité politique est nécessaire et adéquate. En invoquant l'idée de crise, on cherche pourtant à construire un moment anhistorique capable de garantir à ses exécutants politiques les pouvoirs extraordinaires de ceux dont l'avenir est menacé.

Comme le souligne Xavier Alcalde⁶, le terme « crise des réfugiés », qui traduit l'idée d'une quantité insoutenable de personnes traversant les frontières, ne se justifie pas en Europe s'il est comparé au nombre de personnes déplacées par les conflits sur le continent africain et dans certaines régions d'Asie. Il s'agit d'une catégorisation des êtres humains en première et deuxième classes, les premières étant constituées par les membres de ce que l'on appelle l'Occident.

Heidi Hetz⁷ évoque l'auto-classification des réfugiés en « bons » et « mauvais » réfugiés, en tant que conséquence de la xénophobie et du racisme à l'égard des migrants. Selon la chercheuse, les migrants et les réfugiés introjectent comme un instrument d'auto-préservation dans des sociétés qui les discriminent les profils de « bons » et de « mauvais », en soulevant la « légalité » de leur arrivée (par avion plutôt que par bateau) et la nature « authentique » de la persécution qu'ils subissent. Du point de vue de la performance, les participants à la recherche attestent qu'ils essaient toujours de se présenter comme des réfugiés « humbles », « travailleurs », « obéissants » et « reconnaissants », indiquant par leurs actions un caractère socialement soumis et politiquement non contestataire.

Le racisme et la xénophobie à l'égard des migrants, outre les dommages politiques et sociaux, ont également des conséquences psychologiques à court et à long terme. Le processus cognitif connu sous le nom de « *code switching* »⁸ en est un exemple. La personne forcée de pratiquer cette alternance de code le fait parce qu'elle subit l'anxiété provoquée par le racisme. Elle prend sur elle la responsabilité de se déconnecter d'elle-même, de son dialecte, de sa langue, de son histoire et de sa culture face au racisme blanc. Elle prend sur elle aussi la responsabilité de se donner l'humanité que le racisme lui enlève.

CONTEXTE POLITIQUE ET RÉGLEMENTAIRE AU BRÉSIL

La Loi sur les Réfugiés (Loi 9.474 du 22 juillet 1997), qui accueille la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 au Brésil, est considérée par le HCR comme une législation moderne, car elle étend le concept défini par la Convention des Nations unies, en adoptant une compréhension élargie de la reconnaissance des réfugiés, à savoir, des personnes à la recherche de sécurité.

Le refuge est considéré comme un déplacement involontaire où le réfugié a été forcé de quitter le pays où il est né ou dans lequel il vivait en raison d'une crainte fondée de persécution pour des raisons de race, de religion, de nationalité, de groupe social, d'opinion politique ou en raison d'une violation grave et généralisée des droits humains.

En vertu du principe international de non-refoulement, à partir du moment où le gouvernement brésilien reconnaît le statut de réfugié à la personne, celle-ci a le droit de rester sur le sol brésilien, ne pouvant être expulsée ou extradée

vers le pays dans lequel elle a été persécutée. Il s'agit d'une protection juridique internationale.

La Loi sur les Migrations (Loi 13.445 du 24 mai 2017) a été adoptée au Brésil pour remplacer le Statut des Étrangers (Loi 6.815 du 19 août 1980), cet dernier étant exclusivement axée sur la défense nationale et la protection des travailleurs brésiliens, un héritage de l'époque de la dictature militaire en ce qui concerne les migrants.

La loi actuelle, perçue comme un tournant pour la population migrante, ratifie le fait que la politique migratoire du Brésil doit être régie par des directives telles que la répudiation et la prévention de la xénophobie, du racisme et de toute forme de discrimination. Cela est conforme aux dispositions des traités internationaux relatifs aux droits humains, dont le Brésil est signataire, aux dispositions en matière de droits fondamentaux et aux principes régissant les relations internationales de la Constitution Fédérale de 1988.

L'article 120 de la Loi sur les Migrations prévoit la réglementation de la Politique Nationale sur les Migrations, le Refuge et l'Apatridie, visant à coordonner et articuler les actions sectorielles mises en œuvre par le Pouvoir Exécutif Fédéral en coopération avec les États, le District Fédéral et les municipalités, et avec la participation d'organisations de la société civile, d'organismes internationaux et d'entités privées. Ses paragraphes définissent les objectifs et les stratégies de coordination, les plans nationaux, la formulation de politiques publiques, la création de bases de données et d'autres instruments susceptibles de garantir la réalisation des objectifs fixés pour la politique nationale.

Malgré cette disposition, le gouvernement brésilien n'a toujours pas réglementé la Politique Nationale sur les Migrations, le Refuge et l'Apatridie. Cette absence de réglementation représente non seulement un échec dans la réalisation des objectifs fixés par la législation, mais aussi un obstacle à la protection et à la promotion des droits des migrants, des réfugiés et des apatrides dans le pays. Il est donc urgent d'établir des lignes directrices claires, des plans d'action efficaces et des instruments opérationnels appropriés pour garantir une approche coordonnée et globale de ces questions complexes et urgentes. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de garantir une politique migratoire juste, humanitaire et conforme aux principes internationaux des droits humains.

En matière de régularisation migratoire, aucune politique structurée n'intègre le cadre réglementaire brésilien, composé d'une série d'ordonnances prévoyant des visas d'entrée et des permis de séjour pour des nationalités spécifiques ou en fonction de situations individuelles.

Contrairement à ce qui est prévu par la Loi sur les Migrations lorsqu'elle établit que l'une des lignes directrices de la politique migratoire brésilienne est la promotion de l'entrée régulière et la régularisation des documents (art. 3, point V), cette réglementation est fragmentée et réactive, sur la base d'ordonnances qui ne réagissent souvent qu'à des flux migratoires déjà intenses et établis.

Les Ordonnances Interministérielles (*Portaria Interministerial*) MJ/MESP/MRE/MT 9/2018 et MJSP/MRE 19/2021 font partie de cette liste d'instruments épars, produits au cas par cas et déconnectés d'un dispositif national plus global et systématisé. Pour preuve, ces actes ont été adoptés principalement pour réglementer les demandes de permis de séjour des ressortissants de la République Bolivarienne du Venezuela.

Malgré cela, l'interprétation rationnelle et téléologique de la législation migratoire existante au Brésil fait apparaître les préceptes humanistes et la protection spéciale des personnes vulnérables comme des préoccupations sous-jacentes à cette législation.

Inspiré par cette conjoncture axiologique, le cadre normatif migratoire brésilien et la pratique migratoire brésilienne sont régis, aux termes de l'article 3 de la Loi n° 13.445/2017, par les principes et lignes directrices suivants :

- I – universalité, indivisibilité et interdépendance des droits humains ;
- (...)
- III – non-criminalisation de la migration ;
- IV – non-discrimination en raison des critères ou des procédures en vertu desquels la personne a été admise sur le territoire national ;
- V – promotion de l'entrée régulière et de la régularisation des documents ;
- VI – accueil humanitaire ;
- (...)
- XV – coopération internationale avec les États d'origine, de transit et de destination des mouvements migratoires, afin de garantir une protection effective des droits humains des migrants ;
- XVI – intégration et développement des régions de frontière et articulation des politiques publiques régionales capables de garantir la protection effective des droits des résidents frontaliers ;
- (...)
- XX – migration et développement humain dans le lieu d'origine, en tant que droits inaliénables de toutes les personnes.

Ces principes, combinés aux autres normes légales et infra-légales actuellement en vigueur, permettent de concevoir un dispositif de protection plus large pouvant être interprété de manière systématique et servir à combler les lacunes législatives et les omissions du gouvernement. En outre, la promotion de la régularisation migratoire s'établit en tant que ligne directrice de la législation et de la pratique migratoires au Brésil.

CONTRIBUTIONS DE LA DPU À L'ÉLIMINATION DE LA XÉNOPHOBIE A L'ÉGARD DES MIGRANTS ET DES RÉFUGIÉS AU BRÉSIL

Le Bureau Fédéral du Défenseur Public (DPU) travaille sur plusieurs fronts pour protéger les migrants et les réfugiés, en leur garantissant un accès égal aux services et à la protection de l'État au Brésil, indépendamment de leur race, de leur appartenance ethnique, de leur genre ou de leur nationalité. Ces actions comprennent :

1. La création dans sa structure organisationnelle du Groupe de travail sur les migrations, l'apatridie et le refuge (GTMAR), qui depuis 2014 encourage les actions nationales en faveur de la population migrante au Brésil sous différents angles (réfugiés, migrants en conflit avec la loi, enfants migrants, amérindiens migrants, etc.). Ses attributions sont les suivantes : a) suivi des cas sensibles de migration, d'apatridie et de refuge ; b) conseils aux unités de la DPU établies dans les États et le District Fédéral ; c) représentation du Bureau Fédéral du Défenseur Public auprès des instances thématiques collégiales, telles que le Comité National pour les Réfugiés (CONARE) ; d) promotion du plaidoyer et soutien technique au travail du Bureau Fédéral du Défenseur Public auprès des ministères de la Justice, des Droits Humains et des Affaires Étrangères, entre autres ; e) élaboration de notes techniques, de lettres circulaires et de recommandations sur les droits des migrants ; f) participation à des réseaux nationaux et internationaux d'articulation et de plaidoyer, avec des organisations de la société civile et des organismes d'assistance juridique homologues ; g) participation à des projets d'assistance juridique aux migrants et de promotion des droits ; et h) éducation aux droits par le biais de cours, d'autres activités éducatives et de la participation à des événements.
2. Le Bureau Fédéral du Défenseur Public, par l'intermédiaire du Groupe de travail sur les migrations, l'apatridie et le refuge (GTMAR), a recommandé au pouvoir législatif d'approuver le Projet de Décret Législatif (PDL) 405/2022, qui incorpore la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille au système juridique brésilien. La ratification de la Convention marquerait l'engagement de l'État brésilien à promouvoir des conditions d'existence et de subsistance dignes pour cette population qui, en raison de son statut migratoire, est davantage exposée à des situations de vulnérabilité et d'exploitation. Bien que la Loi sur les Migrations soit plus étendue et plus protectrice des travailleurs migrants à bien des égards, d'un point de vue international, la Convention constitue un jalon civilisationnel important auquel le Brésil se doit de participer, en particulier dans la perspective de la reprise de la participation brésilienne aux débats internationaux sur les droits humains.
3. La Mission Pacaraima (*Missão Pacaraima*) intervient sur le plan extrajudiciaire et judiciaire en faveur des migrants vénézuéliens depuis l'intensification de ce flux migratoire en 2016. Dans la ville brésilienne frontalière avec le Venezuela de Pacaraima (RR), principale porte d'entrée des migrants vénézuéliens dans le pays, la DPU travaille en continu depuis août 2018, où, par le biais de la Mission Pacaraima, elle a intégré au sein de l'Opération Accueil (*Operação Acolhida*) une force d'intervention logistique humanitaire du Gouvernement Fédéral. La mission est menée en partenariat avec des organisations internationales (FNUAP, HCR, OIM et UNICEF) et des institutions de l'exécutif fédéral brésilien.
4. Grâce à son travail au sein du Comité National pour les Réfugiés du Brésil (CONARE), la DPU a contribué au lancement du Programme d'Attention et d'Accélération des Politiques de Refuge pour les Personnes d'Origine Africaine ([Programa de Atenção e Aceleração de Políticas de Refúgio para Pessoas Afrodescendentes](#)), ainsi qu'à la création de l'Observatoire sur la Violence contre les Réfugiés – créé après l'assassinat du réfugié congolais Moïse Kabagambe en 2022.

Ayant dressé ce bref panorama théorique, historique et législatif, le Bureau Fédéral du Défenseur Public, par l'intermédiaire de son Groupe de travail sur les migrations, l'apatridie et les réfugiés, souhaite féliciter le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale pour son initiative d'élaborer la Recommandation conjointe en question, en se mettant à disposition pour fournir de plus amples informations, par le biais de rapports et de contributions lors de visites sur place au Brésil, sur son action en matière d'accueil, de réception et de respect des droits des personnes migrantes, réfugiées et apatrides.

Bien cordialement,

LE GROUPE DE TRAVAIL MIGRATION, APATRIDIE ET REFUGE
La Coordination de la Gouvernance des Migrations et des Déplacements Forcés
Le Secrétariat aux Actions Stratégiques
Le Secrétariat Général à l'Articulation Institutionnelle
Le Bureau Fédéral du Défenseur Public

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- MENDES, Aylle de Almeida. BRASIL, Deilton Ribeiro. A Nova Lei de Migração Brasileira e sua Regulamentação da Concessão de Vistos aos Migrantes. *Sequência (Florianópolis)* (84) • Jan-Apr 2020. Disponible sur <<https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v43n84p64>>. Consulté le mars 2024
1. Wimmer, A. (1997). Explaining xenophobia and racism: A critical review of current research approaches. *Ethnic and Racial Studies*, 20(1), 17–41. doi:10.1080/01419870.1997.9993
Disponible sur <<https://doi.org/10.1080/01419870.1997.9993946>> Consulté le 22 mars 2024
 2. SCHMITT, Carl. *O conceito do político /Teoria do partisan*. Traduction de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
 3. MBEMBE, Achille. *The society of enmity*. *Radical Philosophy* 200, Nov/Dec, 2016, pp. 23-35.
MBEMBE, Achille. *Necropolítica. Biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. São Paulo: n-1 edições, 2018.
 4. FOUCAULT, 1975-1976, pp. 57-74 apud MBEMBE, 2018, p. 17
 5. RICHTER, Hannah. Homo Sacer is Syrian: Movement-Images from the European “Refugee Crisis” em *Biopolitical Governance: Race, Gender, Economy*. Londres: Rowman & Littlefield International Ltd, 2018. Disponible sur <https://www.academia.edu/36934885/Homo_Sacer_is_Syrian_Movement_Images_from_the_European_Refugee_Crisis_>. Consulté le 22 mars 2024
 6. ALCALDE, Xavier. Why the refugee crisis is not a refugee crisis. International Catalan Institute for Peace. *Peace in Progress* n° 29. Novembro de 2016. Disponible sur <<https://www.icip.cat/perlapau/en/article/why-the-refugee-crisis-is-not-a-refugee-crisis/?pdf>>. Consulté le 22 mars 2024.
 7. HETZ, Heidi. The concept of the ‘good refugee’ in Cambodian and Hazara refugee narratives and self-representation. *Journal of Refugee Studies*, Vol. 00 N° 0. Oxford University Press, 2021
 8. JOHNSON, Darin G. MATTAN, Bradley D. FLORES, Nelson. LAUHARATANAHIRUN, Nina. FALK, Emily B. Social-Cognitive and Affective Antecedents of Code Switching and the Consequences of Linguistic Racism for Black People and People of Color. *Affective Science*. Publié le 14 septembre 2021. Disponible sur <<https://doi.org/10.1007/s42761-021-00072-8>>. Consulté le 22 mars 2024