La société historique du Canada
La série L'Immigration et l'ethnicité au Canada

Nº 35

Marlene Epp
Conrad Grebel University College à l'Université de Waterloo

# LES RÉFUGIÉS AU CANADA

## UN SURVOL HISTORIQUE

Rédactrice – Marlene Epp,
Conrad Grebel University College
Université de Waterloo

Comité consultatif pour la série :
Laura Madokoro, Université McGill
Jordan Stanger-Ross, Université de Victoria
Sylvie Taschereau, Université du Québec à Trois-Rivières

Copyright © Droits réservés par
la Société historique du Canada,
2017

Publié par la Société historique du Canada avec l'aide
financière du ministère du Patrimoine canadien

ISSN: 2292-7468 (imprimé)
ISSN: 2292-7456 (en ligne)
ISBN: 978-0-88798-290-3

Marlene Epp est professeure d'histoire et de paix & résolutions
de conflits au Conrad Grebel University College à l'Université
de Waterloo.

En couverture :
Des réfugiés du Sud-Est de l'Asie récemment arrivés au centre
d'accueil de la base Griesbach du Département de la défense
nationale à Edmonton en Alberta en 1979. Photographie
de Murray Mosher, gracieuseté de la Société historique de
l'immigration canadienne, cihs-shic.ca.

# LES RÉFUGIÉS AU CANADA

## UN SURVOL HISTORIQUE

**Marlene Epp**
**Conrad Grebel University College**
**à l'Université de Waterloo**

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés. Toute représentation ou reproduction, intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, est illicite, à moins d'avoir préalablement obtenu l'autorisation écrite de la Société historique du Canada.

Ottawa, 2017

LA SOCIÉTÉ HISTORIQUE DU CANADA

LA SÉRIE L'IMMIGRATION
ET L'ETHNICITÉ AU CANADA

BROCHURE N° 35

# Introduction

Les mouvements migratoires, tout spécialement ceux des réfugiés, sont souvent qualifiés de « vagues », « afflux », « marées », voire même de « déluges ». Ceci s'applique aussi bien au passé qu'au présent. En effet, l'opinion publique d'aujourd'hui, qu'elle provienne de nos politiciens ou des médias, caractérise très souvent l'arrivée de gens fuyant le danger qui sévit dans leur pays d'origine comme un « afflux », ce qui est pour le moins ironique compte tenu du petit nombre réel de réfugiés admis au Canada chaque année – en moyenne moins de dix pourcent du nombre total d'immigrants. Ainsi, la terminologie usitée pour décrire les réfugiés peut à la fois refléter et influencer les attitudes envers les nouveaux arrivants.

Le bilan de la situation des réfugiés dans le monde en 2015 apparaît comme un excellent point de départ pour cette synthèse. Cette année-là, le Haut-Commissariat des Nations Unies (UNHCR) pour les réfugiés signalait qu'environ 51 millions d'hommes, de femmes et d'enfants furent forcés d'abandonner leurs domiciles en raison de « crises inconcevables » à travers le monde. Tout au long de l'année précédente, les Canadiens ont vu et entendu à travers les médias la détresse de millions de civils contraints d'abandonner leurs foyers en Syrie, parce qu'une guerre aussi complexe qu'interminable les ciblait avec violence. À la fin du mois d'avril, ils découvraient l'une des plus grandes tragédies de l'histoire de l'humanité : près de 1 000 réfugiés se noyèrent dans la Méditerranée au sud de l'Europe, lorsque le chalutier qui les transportait depuis l'Afrique du Nord chavira. Dans les mois qui suivirent, de nombreuses autres images et témoignages signalèrent le développement d'une crise mondiale de réfugiés, la plus sévère depuis la Seconde Guerre mondiale.

La réaction canadienne fut mitigée. Alors que les Canadiens sondés par enquête au début de l'automne 2015 estimaient dans leur majorité que le Canada devait s'ouvrir à un plus grand nombre de réfugiés syriens, les critiques du gouvernement conservateur fédéral jugèrent sa réponse plutôt lente et inefficace. Par exemple, en comparaison avec l'Allemagne et la Suède qui en avaient accueilli à eux deux près de 100 000 à la fin de 2104, le Canada s'engageait à en admettre que 10 000 sur son territoire et ce, sur une période de trois ans, un nombre qui paraît assez médiocre au vu des besoins réels. En fait, environ seulement 1

300 Syriens avaient réussi à s'établir au pays à la fin de l'année 2014, alors qu'à peine 200 d'entre eux furent pris en charge par le gouvernement. Dans le contexte des événements mondiaux et de la pression exercée pour une action internationale, les attitudes et les politiques de l'État à l'égard des réfugiés devinrent un enjeu de taille durant des élections fédérales d'octobre 2015. Les partisans d'une réponse plus généreuse n'hésitèrent pas à puiser dans l'histoire du pays pour s'inspirer d'actions humanitaires qu'avait adoptées l'État lors de crises mondiales du passé. Cependant, des voix prônant la prudence, y compris celles de lobbyistes en lutte contre l'immigration, se sont souvent fait entendre pour mettre en garde contre une marée incontrôlable de nouveaux arrivants qui ne pourraient être adéquatement établis au pays. Des sentiments antimusulmans ont nourri les inquiétudes à l'égard des différences culturelles susceptibles de compromettre le processus d'intégration à des normes soi-disant canadiennes. Le nouveau gouvernement libéral élu a présenté une offre plus généreuse, promettant d'accueillir 25 000 réfugiés syriens avant la fin de l'année, une échéance qui dut être reportée à l'hiver 2016. Somme toute, l'année 2015 aura véritablement servi de microcosme des aléas et des fluctuations qui caractérisent si bien l'histoire des réfugiés au Canada.

C'était aussi en 2015 que les Canadiens ont officiellement reconnu le centenaire du génocide arménien qui occasionna l'arrivée au pays de 1 250 réfugiés, dont une centaine d'orphelins, entre 1919 et 1930. Or le contingent d'immigrants qu'accepta le Canada fait piètre figure à la lumière des 23 000 et 80 000 personnes qu'accueillirent respectivement les États-Unis et la France. De nombreux immigrants d'origine arménienne s'installèrent au pays à partir des années 1960 : ils provenaient des communautés de la diaspora post-génocidaire, tout spécialement des pays du Proche-Orient. Ces Arméniens qui immigrèrent des décennies après le génocide, devrions-nous les qualifier de réfugiés? Parce que la question de définitions est complexe et soulève un certain nombre de problèmes, il convient donc d'y porter une attention toute particulière avant de poursuivre sur le sujet.

Le premier dilemme auquel se confronte l'historien d'une synthèse historique sur les réfugiés au Canada est de se demander ce qu'est, ou ce qu'était, un réfugié. Le terme est employé de manière assez vague en histoire de l'immigration canadienne – comme dans l'exercice de fonctions publiques. En effet, au sens large, "réfugié" peut se com-

prendre comme celui ou celle qui fuit un environnement dans lequel sa vie est menacée, que ce soit par la guerre et la violence, des formes de persécution et de discrimination, un marasme économique limitant les perspectives d'emploi, un sinistre naturel ou des changements climatiques. En outre, presque tous les migrants qui ont élu domicile au Canada (délibérément ou non), l'ont fait dans l'espoir d'améliorer leurs conditions de vie et celles de leur famille. Le terme « réfugié » n'a cependant acquis une signification juridique et politique qu'après 1951, l'année où les Nations-Unies ont adopté la Convention relative au statut des réfugiés (ci-après, la Convention). Cet instrument juridique, reconnu par la communauté internationale, définit alors le réfugié comme « une personne qui (...) craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ». Cette Convention est toujours considérée aujourd'hui comme le document de référence officiel pour les définitions se rapportant au statut de réfugié.

Une question connexe qui prend de plus en plus d'importance est la différentiation entre les réfugiés, notamment ceux qui, « parrainés » par les États ou les groupes privés, sont traités à l'étranger, et les « requérants » qui font une demande d'asile à leur arrivée à la frontière canadienne. Dans le climat tendu des cercles politiques, le premier type de réfugié est souvent qualifié de "bon" et de "patient", alors que le second est considéré comme « illégitime » ou « resquilleur ». Ces grandes généralisations ont fait surface dans les projets de loi déposés au cours des années 1970, dont le détail sera présenté ci-après. Une autre terminologie largement usitée se rapporte aux « migrants involontaires » ou « forcés », aux « personnes déplacées », ainsi qu'aux « demandeurs d'asile». J'utiliserai ici ces termes de manière plus ou moins interchangeable. Dans le contexte mondial actuel, la catégorie de "personnes déplacées à l'intérieur" (PDI), en référence aux individus contraints d'abandonner leur foyer à l'intérieur de leurs frontières nationales, est en voie de devenir monnaie courante compte tenu de leur nombre croissant.

Un autre point qui doit être souligné est que la politique, la pratique et les attitudes du Canada envers l'accueil des réfugiés ont été façonnées par des facteurs qui ont influencé l'approche générale de la nation à l'égard de l'immigration. Les intérêts économiques, le racisme

et les préjugés politiques dominant à une époque donnée ont fourni les motivations essentielles dans le choix du type de réfugié admissible au statut de résident permanent au pays. La compassion, des considérations humanitaires, les droits de la personne, les développements sur la scène internationale, le militantisme civique ont également joué un rôle important au cours du temps, bien qu'à degrés divers. Historiquement, comme l'affirme l'historienne arménienne Isabel Kaprielian-Churchill, l'attitude canadienne s'est fondée sur un mélange de « pitié et d'anxiété, de compassion et de méfiance ».

Établir les réfugiés à l'intérieur des frontières nationales procède d'un choix délibéré de la part du gouvernement canadien : aucune obligation légale ne l'y contraint, même si certains avanceront le contraire pour des raisons morales. Alors que le Canada se targue souvent de sa générosité envers les réfugiés et l'accueil qu'il leur réserve, ses actions humanitaires dignes de mention doivent être replacées dans le contexte d'une approche globale marquée par des mesures d'exclusion à la fois tacites et explicites, et que nourrissent avant tout des intérêts économiques et sécuritaires. Ce que l'histoire des réfugiés au Canada a clairement démontré est le rôle essentiel, voire vital, que la société civile – individus, collectivités, groupes organisés en marge du gouvernement ou du monde des affaires – a joué dans les initiatives privées ou publiques visant l'intégration des réfugiés dans le tissu social de la nation.

## Les réfugiés avant la Convention de l'ONU en 1951

Lorsque je réfléchis au réfugié type antérieurement aux années 1950, ma propre famille me vient à l'esprit. Une sorte de mythe existe dans l'historiographie populaire autour de l'identité du réfugié concernant mes grands-parents – tant du côté maternel que paternel – qui immigrèrent au Canada en provenance de l'Union soviétique (l'Ukraine) en 1924. Ils étaient parmi les quelque 21 000 Mennonites qui prirent la décision de quitter leur foyer devant les profondes transformations engendrées par le nouvel État communiste. Leur identité multiforme, associée à la communauté germanophone, propriétaire terrienne et d'obédience chrétienne minoritaire, se trouva menacée par les mesures répressives qui s'aggravèrent lorsque Staline saisit le pouvoir à la

mort de Lénine en 1924. Alors que la persécution des Mennonites et de millions d'autres individus s'intensifia considérablement au cours des deux décennies suivantes – lorsque mes beaux-parents quittèrent l'Ukraine en 1943, ils le firent bel et bien pour sauver leur vie –, mes grands-parents avaient délibérément pris la décision de quitter leur pays de naissance. Ils avaient ainsi obtenu les visas et la permission du gouvernement canadien d'immigrer. Ils avaient eu le temps de planifier leur départ, faire le tri entre les biens à emporter et à abandonner, et dire leurs adieux aux proches et aux amis sur le quai de la gare ferroviaire. Je les considère comme des immigrants en quête de nouvelles opportunités pour eux-mêmes comme pour leurs enfants, bien qu'ils aient renoncé à un environnement national devenu inhospitalier. Pourtant, comme d'ailleurs l'enseigne l'historiographie de leur migration, ils se considèrent souvent comme les "réfugiés" d'un État communiste répressif.

L'élasticité du terme "réfugié" tel qu'employé au Canada avant la Deuxième Guerre mondiale ne reflète pas uniquement la situation de ma famille : elle mérite également d'être considérée dans le cadre de toute étude sur les migrations dans les périodes encore plus anciennes. Une approche conceptuelle globalisante de la réalité des réfugiés permet d'aborder le sujet dans les tout premiers temps de l'histoire canadienne. Les individus fuyant les problèmes économiques, la guerre, la famine et les persécutions ont certes fait partie des contingents de nouveaux arrivants depuis des siècles. Si tous les immigrants ne doivent pas être placés sous cette bannière, il convient néanmoins de repérer à titre d'exemples des groupes qui se rapprochent le plus étroitement possible de ces critères. Pendant et après la Révolution américaine, les Loyalistes de la monarchie britannique qui craignaient d'être victimes de représailles dans les nouveaux États-Unis d'Amérique, sont arrivés par dizaines de milliers en l'espace des dernières décennies du XVIIIe siècle. Dans un article bien connu, Valerie Knowles estime que les Loyalistes appartiennent à la « première grande vague de réfugiés au Canada » qui, comptant jusqu'à près de 50 000, se sont surtout établis dans les provinces de l'Atlantique, au Québec et dans la région qui allait devenir l'Ontario. Janice Potter-McKinnon emploie également ce terme dans son étude genrée sur les femmes loyalistes réfugiées, parue en 1993. Bien que ces nouveaux arrivants aient quitté l'Amérique en raison de convictions politiques, d'un idéal social ou d'une simple

désillusion à l'égard du nouvel ordre des choses, ils n'ont guère eut à se battre pour être acceptés dans le cadre culturel de l'Amérique du Nord Britannique. Blancs et non-Français, ces colons anglophones étaient accueillis à bras ouverts pour contrebalancer l'influence du Québec, mais aussi refouler et déloger de leurs territoires les populations autochtones. Il est vrai que dans le Haut-Canada, un bon nombre de réfugiés loyalistes étaient eux-mêmes membres de la Confédération des Six Nations alignés avec la Couronne britannique. Les loyalistes d'origine anglaise, les pacifistes Allemands de la Pennsylvanie et les migrants en quête de terre qui suivirent les sillons du mouvement loyaliste officiel furent chaleureusement accueillis, pour ne pas dire incités à venir s'installer au Nord.

En revanche, les premiers Noirs libérés ou fugitifs qui arrivèrent comme loyalistes en Nouvelle-Écosse, reçurent un accueil beaucoup plus mitigé. Au premier contingent de 3 000 personnes, se joignit un second groupe s'élevant à approximativement 30 000 membres qui, grâce au « chemin de fer clandestin », vinrent chercher asile au Canada avant la Proclamation d'émancipation. Aujourd'hui, les Noirs du XIXe siècle figurent nécessairement à notre liste de réfugiés historiques, tout en faisant l'objet d'un récit mythologique élaboré sur le thème de l'accueil des Canadiens favorables à l'abolition de l'esclavage. Bien qu'il y ait pu avoir, à l'origine, de véritables sentiments de solidarité envers ceux qui fuirent l'esclavage, l'attitude envers les Noirs qui se sont établis en permanence dans les régions rurales de l'Ontario et de l'Atlantique fut très partagée, voire souvent même raciste. Beaucoup s'en retournèrent aux États-Unis.

Les quelque 100 000 Irlandais qui immigrèrent au Canada en 1847 – le cinquième d'entre eux devant périr pendant le voyage ou peu après leur arrivée – sont communément appelés les « réfugiés de la famine » pour avoir fui la faim mais aussi, certains diront, la persécution politique. Les représentations véhiculées pour caractériser ce groupe s'inspirent du vocabulaire employé pour décrire les réfugiés d'aujourd'hui comme ceux d'autrefois : pauvres, malades, pitoyables, désespérés et persécutés. Le grand nombre de réfugiés au cours d'une seule année, en fait d'un seul été, avait suffit à susciter les réactions les plus vives parmi les Canadiens. La crainte d'un "afflux" massif d'Irlandais – 40 voiliers, seulement à l'été 1847 – n'est pas s'en rappeler la réaction encore récente que suscitèrent, il y a quelques décennies,

les bateaux chargés de demandeurs d'asile arrivant sur les côtes est et ouest du pays. Les réactions varièrent, de la compassion à la xénophobie: certains Canadiens, souvent des institutions religieuses, offrirent le logement et l'assistance médicale aux nouveaux arrivants, alors que d'autres placèrent des enseignes aux fenêtres de leur commerce pour y interdire l'accès aux Irlandais. L'historiographie récente hésite cependant à ranger tous les immigrants irlandais du XIXe siècle sous le couvert de la famine ou de la quête d'asile.

À la fin du XIXe et au début du siècle suivant, le Canada ouvrit ses portes aux sectes religieuses persécutées et aux victimes de pogroms dans la Russie tsariste, tels que les juifs et les doukhobors. Dans ces cas précis, le Canada agissait en fonction de ses propres intérêts économiques plutôt que par humanitarisme, souhaitant avant tout établir des colons de race blanche pour développer les prairies de l'Ouest. Par ailleurs, environ 2 000 Islandais quittèrent leur pays d'origine pour éventuellement s'établir au Manitoba, à la suite d'éruptions volcaniques qui avaient dévasté leurs terres; de nos jours, ils seraient qualifiés de « réfugiés climatiques ». Un autre groupe qui connut une expérience semblable à celle de réfugiés, furent les 376 passagers à bord du *Komogata Maru* qui tenta d'amarrer dans le port de Vancouver en 1914. En majorité des Sikhs de la région du Punjab en Inde, ces immigrants plein d'espoir se virent refoulés après deux mois d'attente sur les docks en raison des préjugés anti-asiatiques, tant de la part de l'État que de la population. À l'instar des Irlandais, ils semblent avoir partagé l'expérience de réfugiés d'après la définition moderne, puisqu'ils avaient dû abandonner la terre natale qui leur était devenue hostile au plan politique, économique et environnemental, et parce qu'on s'était objecté à leur admission au pays.

La Grande Guerre, la révolution russe et d'autres conflits civils qui éclatèrent avec le début du XXe siècle provoquèrent le déplacement de milliers de personnes en Europe; or le Canada n'entrouvrit la porte qu'à un nombre infime d'entre elles. Malgré sa participation à la création de la nouvelle Société des Nations qui avait été mise sur pied pour favoriser le mouvement de reconstruction de l'après-guerre et encourager la coopération internationale, le Canada se tint néanmoins en marge des efforts investis dans l'établissement permanent de réfugiés. À une époque où le langage et les principes régissant les droits de la personne n'avaient pas encore pénétré les relations in-

ternationales ou les politiques intérieures, l'admission en terre canadienne était conçue non comme un droit, mais comme un privilège. De plus, les politiciens, parmi d'autres, craignaient que les réfugiés appauvris, à la charge de l'État, alourdissent le fardeau public. Durant cette période, l'approche de l'État canadien envers les réfugiés se distinguait à peine, ou pas du tout, de sa politique générale en matière d'immigration qui, elle, reposait sur une échelle hiérarchique fondée sur des critères comprenant, entre autres, le pays d'origine, la race et la profession. À ces facteurs s'ajoutèrent le taux élevé de chômage de l'après-guerre ainsi que la « peur rouge » au lendemain de la révolution bolchévique de 1917. Le Canada et les États-Unis demeurèrent méfiants à l'endroit de tout groupe susceptible de déverser sur leurs rives l'idéologie socialiste.

Tant avant que pendant la Deuxième Guerre mondiale, le Canada se montra réticent et refusa même de prendre action devant la crise croissante des réfugiés en Europe. Malgré la pression exercée par les groupes de la société civile et quelques élus parlementaires, le gouvernement canadien se détourna du sort des juifs menacés d'élimination par le régime nazi, avant et pendant la guerre. En 1937, le Ministère des Mines et des Ressources, dont relevait l'immigration, signala « qu'une pression énorme se fait actuellement sentir à nos portes pour accueillir des milliers de personnes en détresse en Europe ». Six ans après la prise du pouvoir par Hitler en 1933, plus de 300 000 juifs avaient fui l'Allemagne et ses lois de plus en plus antisémitiques, pour trouver refuge dans les pays voisins. Lorsqu'une conférence internationale d'urgence fut tenue en 1938 à Évian-les-Bains, en France, pour réfléchir à une politique concertée en réponse à la crise vécue par les juifs fuyant le nazisme, le Canada y participa, mais non sans mauvaise grâce : suivant les directives du premier ministre Mackenzie King, il n'offrit aucune assurance sur les quotas de réfugiés. Comme à d'autres époques, les élus prétextèrent des considérations d'ordre économique pour refuser d'assouplir les contraintes relatives à l'immigration, bien que le pays s'était remis de la Grande Dépression et commençait déjà à ressentir une pénurie de main-d'œuvre. Non seulement le gouvernement adopta une attitude passive devant la crise, mais il releva l'exigence des fonds imposée aux immigrants juifs (qui étaient alors de toute évidence « réfugiés ») de 5 000 $ à 20 000 $, tout en niant l'entrée au pays, pour d'autres motifs, à ceux qui en avaient les moyens.

Bien que les fonctionnaires canadiens se montrèrent relativement plus ouverts à l'endroit des réfugiés non-juifs, ils se trainèrent les pieds devant les pressions exercées par la Grande-Bretagne et la Société des Nations pour admettre des Sudètes d'expression allemande qui, suite à l'annexion de la Tchécoslovaquie par Hitler en 1938, choisirent l'exil. Refusant de vivre sous un gouvernement fasciste tout en étant victimes d'hostilités ailleurs dans leur au pays, près de 20 000 Sudètes de langue allemande souhaitèrent immigrer à l'Ouest. À contrecœur, le Canada consentit à admettre 1 200 familles – en tant que chrétiens issus de milieux agricoles, ils correspondaient adéquatement aux catégories privilégiées –, mais en raison de délais précautionneux et bureaucratiques, seulement 303 familles et 72 hommes célibataires, furent finalement acceptés en vertu de cette entente. Les règlements relatifs à l'immigration étaient ainsi appliqués au déni de la réalité vécue par les populations en détresse, ce dont témoigne l'exigence suivant laquelle seules les familles formant une unité complète pouvaient être admises au pays; or à la lumière de ce que l'avenir allait également démontrer, presque tous les réfugiés de cette époque provenaient de familles disloquées.

Appliquant les mesures restrictives du gouvernement, les bureaucrates canadiens, et à leur tête le directeur de l'immigration, l'antisémitique F.C. Blair, refusèrent l'entrée en 1939 au S.S. St. Louis, un navire à bord duquel se trouvaient 930 passagers juifs qui, fuyant le régime nazi, cherchaient refuge à l'Ouest. Le vaisseau dut finalement reprendre sa route vers l'Europe où plus du tiers des passagers périrent dans les camps de concentration. Certes, le Canada accueillit près de 100 000 personnes au cours de la guerre, au nombre desquelles cependant se trouvaient seulement 5 000 réfugiés juifs. La majorité étaient Britanniques ou Américains, avec un petit contingent de réfugiés, comme les Polonais, qui offraient des compétences professionnelles adaptées au marché de l'emploi. Dans l'ensemble, le Canada possède l'un des pires bilans à l'échelle internationale pour sa réaction à l'endroit des plus démunis.

Grâce aux travaux et aux efforts de sensibilisation de chercheurs tels qu'Irving Abella et Harold Troper, le point le plus bas de l'histoire des réfugiés au Canada fut atteint avec la trop célèbre expression « aucun, c'est encore trop », réponse des fonctionnaires de l'immigration à la requête d'admission des juifs au pays. Les appels désespérés prove-

nant d'individus ou de groupes revendiquant l'admission de réfugiés juifs – y compris d'enfants orphelins – que le gouvernement ignora ou nia, témoignent de préjugés largement répandus au sein de la population de race blanche qui formait la majorité du pays. Le racisme qui motivait les attitudes et les politiques en matière d'immigration se manifesta également dans la faible indignation publique que suscita l'internement des Canado-Japonais pendant la guerre. C'est pour ces raisons que Ninette Kelly et Michael Trebilcock considèrent les années 1930 à 1945 comme le « nuage le plus noir » de l'histoire de l'immigration canadienne. Ils admettent tout de même que ces débordements, pour négatifs qu'ils eussent été, ont aussi été contrebalancés par des changements d'attitude, sinon de sentiments, dans certaines régions du pays au cours des années qui suivirent.

## L'action humanitaire de l'après-guerre

Au moment où la guerre prenait fin en 1945, la communauté internationale dût faire face à une énorme crise de réfugiés devant la recherche d'asile de dizaines de millions d'individus en fuite, ou expulsés, de leur pays d'origine. Hésitant au début à prendre action, le gouvernement canadien finit par admettre entre 1946 et 1962, près d'un quart de million de réfugiés et de personnes déplacées dans le cadre du mouvement migratoire de l'après-guerre qui comprenait non loin de deux millions d'individus. Une position publique et officielle plus ferme sur la nécessité d'actions humanitaires s'était pourtant manifestée – bien qu'à plus petite échelle – avant même que le Canada n'entre en guerre, au moment où les inquiétudes s'accroissaient à l'égard des personnes persécutées et déplacées en Europe. Le Comité national canadien pour les réfugiés et les victimes de persécution politique (CNCR), siégeant entre 1938 et 1948, fut l'un de ces groupes qui prêtèrent leur voix à cette cause. Dirigé par deux femmes (la sénatrice Cairine Wilson et Constance Hayward, la secrétaire administrative du comité), le CNCR s'activa pour libéraliser les politiques régissant l'immigration, en particulier à l'égard des individus et des familles expulsés de leur pays, avant et pendant la guerre. Il visait notamment la protection des enfants réfugiés, ainsi que la lutte contre les sentiments antisémitiques et pronazis. Dans ses efforts pour susciter la compas-

sion et sensibiliser l'opinion publique, le comité produit une brochure intitulée "Should Canada Admit Refugees?" (« Le Canada doit-il accueillir les réfugiés? »), dont 9 000 copies furent imprimées et distribuées à travers des organisations telles que le YMCA.

Les horreurs de l'holocauste, qu'accompagna le rejet en bloc de la théorie de supériorité raciale, s'avérèrent sans doute les meilleurs arguments pour emmener la communauté internationale, y compris le Canada, à graduellement accueillir les réfugiés. En outre, au moment où le « rideau de fer » s'élevait entre l'Est et l'Ouest, de nombreux Canadiens furent anxieux de porter secours aux parents qui avaient fui les pays et les régions désormais placés sous contrôle communiste. Une fois encore, le bilan national à cet égard est plutôt partagé. Malgré les lourdes pressions exercées par la société civile, en particulier les organisations religieuses et ethniques, le Canada tarda à ouvrir ses portes après la guerre. Craignant une dépression économique au lendemain du conflit mondial, la politique et les pratiques en matière d'immigration ignorèrent la détresse de millions de réfugiés et ce, jusqu'à près de deux ans après la signature de l'Accord de Postdam en août 1945. Dans une Europe ravagée par la guerre, on estimait à 40 millions le nombre de personnes en fuite ou déplacées de force pendant le conflit. Nombre d'entre elles ne pouvaient retourner dans leur contrée d'origine, tandis que d'autres s'y refusaient. Ce qui vint compliquer les choses fut la distinction qu'opéra l'Organisation internationale des réfugiés (OIR) dans le traitement des demandeurs d'asile, entre « réfugiés » – un terme générique – et « personnes déplacées » – une catégorie plus spécifique. Cette dernière expression se répandit immédiatement dans le contexte de l'après-guerre afin de décrire les individus qui refusaient de se laisser rapatrier vers les pays d'où ils avaient été expulsés pendant la guerre, et qui étaient depuis gouvernés par des régimes autoritaires et répressifs. Telle était la situation, par exemple, de ressortissants des communautés allemandes de l'Union soviétique et d'Européens de l'Est qui avaient été transportés en Allemagne pour y être soumis au travail forcé.

Un petit nombre de mesures législatives furent adoptées pour palier au problème des réfugiés. Toutefois, une très grande latitude fut accordée au Premier ministre, à son cabinet, ainsi qu'aux agents de l'immigration pour déterminer les actions à prendre envers certains mouvements de population. Cédant en grande partie aux pressions

exercées par les groupes d'intérêt, le gouvernement adopta en 1946 un décret permettant aux citoyens canadiens de parrainer frères, sœurs, parents, de même que neveux et nièces orphelins âgés de moins de 18 ans. Cette décision eut pour effet d'apporter un secours immédiat aux réfugiés d'Europe qui avaient de proches parents au Canada. Comme la demande en main-d'œuvre s'affirmait dans l'économie de l'après-guerre, tel que l'exprima en 1947 Mackenzie-King dans son plan sur l'immigration « à la capacité d'absorption », la position de l'État sur les réfugiés et les personnes déplacées se radoucit. En vérité, l'orientation générale de l'État à l'égard de l'immigration reposait sur une économie dont l'expansion demeura relativement inchangée jusque dans les années 1970. Si la mise sur pied de programmes de main-d'œuvre après la guerre était généralement motivée par des intérêts économiques, elle poursuivait également un objectif humanitaire : offrir à des milliers de réfugiés un nouveau chez-soi. En provenance essentiellement des pays d'Europe de l'Est et de l'Union soviétique, les réfugiés arrivèrent au Canada pour occuper des emplois dans le service domestique, dans les exploitations agricoles, ou dans le secteur minier et forestier. En l'espace de seulement quatre ans (1947-1951), 100 000 réfugiés virent au pays comme travailleurs à contrat parrainés par l'industrie.

C'est ainsi que des facteurs de politique intérieure – liés essentiellement à l'économie et au besoin de main-d'œuvre –, combinés à la pression internationale, menèrent au lancement en avril 1947 du mouvement des personnes déplacées (PD) qui devait accueillir 186 154 personnes au Canada au cours des prochains six ans. Parmi les premiers à arriver au pays – bien qu'ils n'y avaient pas été formellement invités – se trouvaient les passagers à bord de neuf navires transportant près de 1 000 personnes, surtout des Estoniens, qui avaient fui l'Union soviétique par voie maritime depuis la Suède, cherchant coûte que coûte à échapper au rapatriement. Un autre groupe comprenait 1 000 orphelins juifs. À ces exceptions près, le mouvement officiel des personnes déplacées s'amorça lentement, reflétant le processus de sélection dans les camps en Europe où le personnel en place hésitait devant les critères à utiliser, compte tenu de la complexité des cas de nombreux réfugiés à l'égard du pays d'origine et de l'identité nationale. De plus, certains réfugiés ne pouvaient bénéficier d'une aide au déplacement de l'OIR. Pour remédier à ce problème et accélérer le mouvement des réfugiés à travers l'Atlantique et par la suite à travers le

pays, deux compagnies ferroviaires nationales, Le Canadien National et Le Canadien Pacifique, créèrent en collaboration avec des organisations religieuses et ethniques le « Canadian Christian Council for Re-Settlement of Refugees ». Le financement était assuré par les associations communautaires, alors que les chemins de fer se chargeaient de la coordination du voyage. Les groupes religieux – chrétiens et juifs – entendaient participer activement à l'établissement au pays de réfugiés en détresse, même si parfois leurs objectifs divergeaient sensiblement de ceux du gouvernement. En 1953, sous le couvert d'un « programme religieux approuvé », le gouvernement octroya à quatre groupes confessionnels l'autorité de sélectionner et de traiter les immigrants. Cette convention fut révoquée à peine cinq ans plus tard lorsque le gouvernement compris que ces organisations favorisaient avant tout les cas les plus désespérés parmi les demandeurs d'asile, plutôt que ceux qui étaient les plus utiles aux besoins du marché de l'emploi canadien.

Mes beaux-parents firent partie de la « vague » PD. Membres de l'Église mennonite d'expression allemande, ils étaient tous deux natifs de l'Union soviétique qu'ils fuirent pendant la guerre, au terme de près de deux décennies d'oppression grandissante sous le régime communiste. Ils se trouvaient alors en situation précaire, comme tant d'autres qui refusaient de retourner sur la terre natale passée aux mains des Soviétiques après la guerre. Craignant d'être rapatriés, ce qui se signifiait le travail forcé dans les camps de Sibérie, et sans perspective d'avenir sur un continent ravagé par la guerre, ils se mirent à la recherche de parents au Canada susceptibles de les parrainer. Ma belle-mère, Elizabeth Wall Born, avait 17 ans lorsqu'elle arriva en sol canadien en compagnie de sa mère, de trois sœurs et de deux frères. Arrêté en Union soviétique par la police secrète de Staline en 1938, leur père disparut à jamais. La famille d'Élizabeth fut parrainée par un oncle vivant au Manitoba et finit, avec les autres membres de sa famille, par être mise au travail dans les champs de betteraves en vertu d'un programme gouvernemental d'emploi.

Mon beau-père, Peter Born, avait 20 ans lorsqu'il fut parrainé par un oncle qui s'engagea à ce que son neveu ne "soit pas à la charge de l'État". Peter fut séparé des membres de sa famille d'origine avant et au cours de la guerre. Suivant l'exemple de beaucoup d'autres réfugiés de l'après-guerre – et comme beaucoup de réfugiés aujourd'hui – les

familles d'Elizabeth et de Peter furent démantelées, parents, sœurs ou frères ayant été laissés en Europe ou derrière le « rideau de fer » dans des circonstances inconnues. Ils sont arrivés au Canada, certes soulagés d'avoir sauvé leur vie et pleins l'espoir d'un avenir meilleur, mais pétris d'inquiétude, d'incertitude et de tristesse à l'égard du sort réservé aux membres de leur famille qu'ils ne devaient jamais plus revoir.

En dépit d'une ouverture générale à l'immigration, et aux réfugiés en particulier – du moins en comparaison avec la quinzaine d'années qui précédèrent cette période –, le gouvernement imposa néanmoins de sévères contraintes portant sur les questions de santé, de condition physique et de moralité qui s'avérèrent insurmontables pour certains demandeurs d'asile. Des normes, qui aujourd'hui peuvent nous sembler ridicules et dommageables (pourtant d'autres critères dirimants sont imposés de nos jours), étaient considérés comme impératifs, surtout à une époque où de forts préjugés entourant les personnes considérées comme imparfaites, et dès lors apparemment incapables de contribuer activement à l'économie, ou susceptibles de vivre aux crochets de la société. Une maladie physique telle que la tuberculose, le trachome ou les varices, de même qu'un handicap physique ou mental – loin d'être rare parmi les individus qui avaient traversé les régimes politiques répressifs et la guerre – servirent de filtres destinés à éliminer un grand nombre de personnes souhaitant s'installer au Canada. Un fonctionnaire du gouvernement aurait rapproché ce système de sélection de celui qui préside au choix du « bœuf de bonne qualité ».

Des jugements moraux déterminèrent également le sort de réfugiés potentiels. Les agents de l'immigration favorisaient avant tout la famille « entière », à savoir, l'unité nucléaire complète avec les deux parents présents. Les femmes non-mariées avec enfants, les veuves ou d'autres formes éclatées de la famille représentaient un handicap. Cette préférence se heurtait toutefois à la réalité des familles très rarement complètes de réfugiés – un phénomène tout aussi vrai aujourd'hui.

Une certaine prédisposition humanitaire libérale, de même qu'un sentiment de culpabilité envers l'holocauste au lendemain du conflit, participèrent au changement d'attitudes au Canada; mais l'émergence de nouvelles organisations internationales et d'un consensus mondial sur la recherche d'accords en cas de conflits causant les mouvements de population stimulèrent également la politique de l'après-guerre sur les réfugiés et les personnes déplacées. La création des Nations Unies

en 1945 en fut l'un des moteurs. La déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU en 1948 articula un nouveau vocabulaire et de nouveaux principes qui dorénavant s'appliqueraient aux « droits » des personnes contraintes de fuit leur foyer et leur pays; plus particulièrement, la déclaration stipulait que « Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ». S'ensuivit la Convention relative au statut des réfugiés de 1951, mentionnée plus haut, qui en approfondit la définition de même que les critères applicables dans l'octroi du statut de réfugié. Fait d'importance, la Convention rendait également illégale la déportation ou le refoulement de réfugiés dans leur pays d'origine s'ils risquaient d'y être l'objet de persécution pour des raisons de religion, de nationalité, de race ou de convictions politiques, un droit reconnu sous le principe de « non-refoulement ». Alors que la Convention visait essentiellement les réfugiés d'Europe avant 1951, elle fut élargie suivant les termes du Protocole de 1967 pour s'étendre à l'ensemble de la planète et aux évènements provoquant des flux de réfugiés après 1951.

## Après la Convention de 1951

Bien que la Convention des réfugiés de 1951 marqua un point tournant dans l'histoire mondiale des réfugiés, le Canada refusa de la signer, de même que le Protocole de 1967, et ce, jusqu'en 1969. Les politiciens évoquèrent des raisons de sécurité nationale, notamment que certaines clauses pourraient empêcher l'expulsion de ceux que l'on soupçonnait de sympathies communistes. Malgré sa lenteur à emboîter le pas, le Canada participa à certaines initiatives internationales dans les années suivant l'entrée en vigueur de la Convention. Par exemple, au cours de l'année 1959-1960, déclarée par l'ONU année mondiale des réfugiés, le Canada accueillit 325 individus dont le test de dépistage de la tuberculose s'avérait positif, en compagnie de 500 membres de leur famille; c'était la toute première fois que le pays suspendait ses exigences en matière de santé envers les réfugiés. L'un des objectifs de cette année spéciale était la fermeture des camps de réfugiés qui très souvent abritaient les individus les plus désespérés, notamment ceux qui n'avaient pu être admis auparavant pour une variété de raisons, dont les problèmes de santé. Cette année-là, le Canada s'ouvrit à plus

de 7 000 réfugiés en provenance de l'Europe, la majorité étant issus des pays du bloc soviétique. La sensibilisation aux mouvements des réfugiés dans le monde continua de progresser au cours des décennies suivantes; malgré la proportion fluctuante de réfugiés au sein des vagues d'immigration, la notion et la réalité de réfugiés, comme catégorie particulière d'immigrants, se concrétisèrent enfin.

Une panoplie de facteurs contribuèrent à l'augmentation du nombre de réfugiés au cours des trois dernières décennies du XXe siècle: la pression exercée par les organisations internationales et les états-nations signataires de la Convention; une économie suffisamment robuste – malgré quelques soubresauts – pour mater le chômage et stimuler la demande en main-d'œuvre; la prise de conscience que l'accroissement continu de la population du Canada dépend sur l'immigration; des changements apportés à la politique et au processus de l'immigration condamnant, du moins de façon explicite, la discrimination basée sur la race, l'appartenance ethnique ou le pays d'origine; l'ère de la décolonisation en Afrique, en Asie et en Amérique latine marquée par les luttes pour l'indépendance politique, la répression dictatoriale et la guerre civile forçant d'innombrable personnes à fuir leur foyer; l'augmentation générale du nombre de réfugiés à travers le monde, ou à tout le moins une action concertée afin d'identifier et de porter secours aux personnes ainsi affectées; enfin, l'accroissement de l'activisme et de la mobilisation d'organisations de la société civile cherchant à stimuler une politique humanitaire envers les réfugiés en général, ou les mouvements de population particulier. Dans les années 1950 et au-delà, la société civile influa sur l'élargissement des paramètres de la politique gouvernementale. Individus, familles, associations religieuses et groupes ethniques firent ainsi pression auprès des élus afin d'admettre au pays « les leurs » – et d'autres individus – qui se trouvaient de par le monde dans des situations désespérées.

Tous ces facteurs militèrent en fonction de préoccupations politiques variées. En particulier, les forces idéologiques de la guerre froide engagèrent les pays capitalistes comme le Canada à favoriser davantage les réfugiés en provenance de régimes politiques de gauche plutôt que de droite. Ainsi le discours idéologique dominant la guerre froide devait-il peser de son poids dans la politique d'accueil du Canada, de sorte que près de 40 000 Hongrois arrivèrent en 1956, suivis des 12 000 Tchèques qui furent admis en 1968-1969. Ces

deux mouvements étaient dirigés par des activistes qui s'opposaient à la domination soviétique dans leur pays respectif. Par ailleurs, même si les nouvelles dispositions législatives en vigueur dès 1962 devaient éradiquer la race et la nationalité comme critères explicites dans la sélection d'immigrants, une discrimination insidieuse continuait d'affecter les paramètres du parrainage familial qui s'avéraient beaucoup plus contraignants pour les Canadiens non Européens que pour les autres (notamment les Asiatiques). Néanmoins, sans doute le premier program qui cibla les réfugiés non Européens fut celui qui admit 100 familles de Hong-Kong ayant pris part à une vague d'exode en provenance de la République populaire de Chine. Mais là encore, des motifs idéologiques influèrent sur le choix des réfugiés à admettre au pays.

L'un des premiers mouvements de populations à refléter toutes ces préoccupations fut provoqué par l'expulsion de l'Ouganda, sur l'ordre du dictateur Idi Amin en 1972-1973, d'environ 7 000 individus de l'Asie du Sud qui y avaient trouvé refuge. Bon nombre de nouveaux arrivants prirent place à bord d'avions gouvernementaux et furent reçus par un personnel militaire dont les chefs cuisiniers, voulant qu'ils se sentent les bienvenus, avaient appris à préparer les mets au cary. Cet accueil fut renchéri du fait qu'il se déroula au milieu de cris de joie et d'exclamations enthousiastes produites par la victoire du Canada sur l'Union soviétique, lors du fameux championnat de hockey de la « Série du siècle » de 1972 (dans la liesse générale, plusieurs réfugiés crurent que les cris de joie s'adressaient à eux!). Les Canadiens de souche ne se sentirent aucunement menacés par le modeste nombre de ces nouveaux arrivants, y voyant même une touche exotique fascinante; certains d'entre eux furent les premiers résidents de l'Asie du Sud dans les villes où ils s'installèrent.

La sénatrice Mobina Jaffer fait partie de ces réfugiés ougandais qui arrivèrent au pays en 1975, après avoir transité par la Grande-Bretagne. En 2001, elle devint non seulement la première sénatrice de foi islamique, mais également la première sénatrice née en Afrique et originaire de l'Asie du Sud. Jaffer a affirmé que le « Canada représente pour les gens du monde entier un capteur de rêves ». Son commentaire souligne sa propre expérience, certes, mais ne saurait signifier que l'entrée au Canada se fit facilement et rapidement devant les besoins pressants. Mis à part les flux exceptionnels de l'après-guerre, le nombre de réfugiés se maintint à un niveau relativement bas au cours

des années 1960 et ce, jusqu'au milieu de la décennie suivante : moins d'un immigrant sur 40 était un réfugié. Dans sa réponse à la crise croissante de réfugiés provenant de l'Asie et de l'Afrique dans les années 1960, un représentant gouvernemental exprima une opinion sans doute largement répandue alors : que le Canada ne devrait pas réagir « à moins que ces efforts soient manifestement nécessaires » et que d'autres pays s'inquiètent tout autant de la situation.

Malgré cela, dans la foulée des réfugiés de l'Asie du Sud, 7 000 Chiliens devaient suivre, victimes du régime dictatorial d'Augusto Pinochet. Dans ce dernier cas, comme plusieurs demandeurs d'asile étaient militants de gauche, des associations religieuses réclamèrent leur admission au pays tout en décriant la réticence et la lenteur initiales d'un système idéologiquement biaisé. À ce chapitre, de sévères accusations furent portées à l'encontre du Canada, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, plaçant ce dernier au rang des pires nations parmi les pays occidentaux. De nombreux critiques en matière de politique d'immigration mirent peu de temps à contraster les décisions prises à l'égard des Chiliens avec celles des réfugiés issus des pays du bloc socialiste. Arrivés au début des années 1970, ces deux groupes de réfugiés aux effectifs relativement modestes ont marqué un point tournant dans l'histoire de l'immigration au pays : grâce à eux, la nation se révélait enfin disposée à élargir le concept de « Canadien permanent » aux « minorités visibles » – c'est-à-dire aux non blancs – provenant d'origines continentales échappant à la tradition, l'Afrique et l'Amérique latine. Recevant une plus faible couverture médiatique, plus de 10 000 Libanais devaient ainsi s'installer au pays entre 1975 et 1978, en fuite de leur pays mis à feu et à sang.

Malgré cette ouverture aux demandeurs d'asile originaires de nouveaux pays, le plus important mouvement de réfugiés dans les années 1960 et 1970 vint sans doute du sud de la frontière. En dépit de son soutien au discours anticommuniste des États-Unis, le Canada ouvrit ses frontières pendant la guerre du Vietnam à plus de 40 000 déserteurs et réfractaires américains à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Sans être officiellement considérés comme réfugiés, ces derniers fuyaient néanmoins la persécution politique. Puisque ceux-ci, en majorité blancs et instruits, refusaient de participer à une guerre dont le Canada se dissociait des États-Unis, le processus d'immigration s'effectua sans peine.

Bien que l'historiographie – somme toute limitée – sur cette migration suggère que les Canadiens adoptèrent une attitude très accueillante, des voix et des comportements s'opposèrent à ce qui a pu, à l'occasion, ressembler à une marée migratoire. Une certaine « résistance » aux déserteurs surgit, alarmée par la culture hippie souvent associée à ces présumés « draft-dodgers »; il y eut même des Canadiens nationalistes qui craignirent l'infiltration idéologique de la politique américaine, alors que d'autres s'inquiétaient des répercussions sur le chômage. Il n'empêche que ces déserteurs et réfractaires partagèrent rarement les difficultés quotidiennes qu'affrontèrent les réfugiés issus d'autres parties du globe, difficultés notamment liées à l'adaptation linguistique et culturelle, aux problèmes chroniques du sous-emploi ou du chômage, de même qu'à la séparation permanente de la famille (plus de 6 000 déserteurs retournèrent aux États-Unis au lendemain de l'armistice de 1974). La situation vécue par les opposants de la guerre du Vietnam trouvera un écho lointain plusieurs décennies plus tard, au moment où des centaines d'Américains, hommes et femmes, désertèrent le service militaire pendant le conflit iraquien au début des années 2000. Toutefois, ces réfractaires, contrairement à leurs prédécesseurs, demandèrent asile au Canada au moyen de la procédure de détermination du statut de réfugié alors en vigueur. Bien que les sondages indiquèrent que l'ensemble des Canadiens se trouvaient favorables à leur requête, seulement un petit nombre de réfractaires réussirent à se réfugier au pays pour des motifs « humanitaires et de compassion » – une catégorie réservée aux cas exceptionnels normalement non admissibles pour l'obtention de la résidence permanente au pays.

## Nouvelles procédures de parrainage et la détermination du statut de réfugié

La nouvelle loi sur l'immigration votée en 1976 apporta des changements importants à l'ancienne législation. Pour la première fois en droit canadien, les réfugiés appartenaient à une catégorie distincte d'immigrants pourvus d'une reconnaissance et d'un statut juridiques suivant les termes de la Convention émanant du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. En outre, si un réfugié rencon-

trait les critères établis par la Convention de l'ONU – devenant ainsi un réfugié de la Convention – il ou elle pouvait alors être parrainé/e soit par le gouvernement, soit par des personnes ou des organisations privées. La loi acceptait également l'admission de ceux et celles qui, sans correspondre au profil esquissé par la Convention, appartenaient cependant à des groupes « désignés » ayant fait l'expérience des difficultés typiquement vécues par les réfugiés. Cette catégorie de migrants allait prendre de l'importance au cœur des bouleversements internationaux à partir des années 1980. Désormais, le problème de la sélection des réfugiés devint incontournable, en particulier la question des critères d'admission. Une fois les réfugiés considérés comme catégorie distincte dans la politique d'immigration, le gouvernement commença à fixer des quotas en fonction du nombre à admettre par rapport à l'ensemble des immigrants. Bien qu'à titre de signataire de la Convention le Canada s'était légalement engagé à examiner les demandes d'asile à ses frontières, cette obligation ne s'étendait nullement aux nombreux demandeurs d'asile provenant d'outre-mer. Le gouvernement se réservait le droit d'instaurer à sa discrétion les quotas pour le nombre d'admissions.

De même, la loi de 1976 sur l'immigration mit sur pied la procédure de détermination, un recours légal permettant d'établir la validité des requêtes d'asile faites à la frontière canadienne, ou de l'intérieur pour les individus déjà arrivés au pays. Les décisions furent prises par le nouveau Comité consultatif du statut de réfugié, avec la possibilité d'appel auprès de la Commission d'appel de l'Immigration (aujourd'hui, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié). Le droit et la pratique de l'immigration reflétaient dorénavant ces grandes catégories de réfugiés – ceux qui s'établirent au Canada à partir de l'extérieur du pays, et ceux qui le firent de l'intérieur ou à ses frontières.

Le programme de parrainage privé des réfugiés (PPPR) débuta en 1979, à l'issue de son incorporation à la loi sur l'immigration de 1976. Ce programme permettait aux groupes non gouvernementaux de faire venir des individus et des familles désireux de s'établir au Canada, mais sous condition qu'ils puissent assurer pendant toute une année au moins les moyens nécessaires à leur subsistance. Ce programme a ouvert la voie à ce qui allait sans doute devenir le mouvement de réfugiés le mieux adapté du XXe siècle. Au lendemain de la fin offi-

cielle de la guerre du Vietnam en 1975, plus d'un million de personnes fuirent les nouveaux régimes communistes installés au Vietnam, au Laos et au Cambodge. Dans leur exode vers les camps de réfugiés en Thaïlande et en Malaisie, ils vécurent des expériences atroces sur terre comme en mer. Avec l'usage répandu de la télévision, les Canadiens ont pu ainsi regarder soir après soir les reportages sur les hommes, femmes et enfants qui, forcés d'abandonner des bateaux de pêche de fortune – ou en être jetés par-dessus bord –, finirent soit par se noyer, soit par être capturés et tués par des pirates, ou secourus. En raison de leur périlleuse traversée maritime, ces réfugiés acquirent l'épithète de « boat people » (réfugiés de la mer), brandie plus tard comme preuve du langage raciste et simpliste toujours en vigueur envers les réfugiés.

L'histoire de la famille Ha, telle que racontée au quotidien *Globe and Mail* en 2004, offre un saisissant témoignage de cette expérience. Tam Ha, mère de deux jeunes enfants âgés entre 5 et 7 ans, quitta Saigon en compagnie de son mari en 1978. Comme M. Ha avait servi dans l'armée sud-vietnamienne, lorsque les communistes saisirent le pouvoir en 1975, il fut envoyé en « camp de rééducation ». Craignant qu'il ne survive un autre séjour en prison, la famille décida de fuir le domicile. Après avoir brûlé lettres et photos de famille, le couple et leurs enfants se joignirent à quelque 250 autres individus à bord d'un chalutier délabré, ne prenant avec eux que leurs vêtements et des médicaments contre le mal de mer. Ils prirent cette décision, conscients que leurs chances de survivre au voyage étaient égales à celles de demeurer au Vietnam. Lorsque l'embarcation surchargée commença à prendre l'eau, ils durent se départir de tous leurs effets personnels et les jeter à la mer. Ayant enfin réussi à atteindre le littoral nord de la Malaisie, ils gagnèrent la rive pour aller grossir les rangs d'un camp de réfugiés abritant plus de 2 000 personnes. La famille Ha choisit d'immigrer au Canada parce que le temps d'attente n'était que de six mois. Elle fut parrainée par un groupe familial de Saskatoon avec lequel elle entretint toujours des liens d'amitié; trois décennies plus tard, les Ha furent même en mesure d'assister à leur tour leurs parrains vieillissants (*The Globe and Mail*, 1er juillet 2004).

À l'instar des familles qui portèrent collectivement secours aux Ha, et sensibles aux couvertures médiatiques, des milliers de Canadiens ont participé de ce mouvement, donnant ainsi un formidable coup d'envoi au nouveau programme de parrainage privé. En un peu plus de deux

ans à peine (1978-1981), 77 000 réfugiés de l'Asie du Sud-Est (dont 60 000 arrivés entre 1979-1980) ont ainsi été réinstallés au Canada. Au cours de ces années, les réfugiés ont compté pour 25 % de tous les immigrants au pays – un taux sans précédent et resté inégalé depuis. Faisant figure de leader dans ce mouvement, le Canada respecta aussi les engagements qu'il avait pris lors d'une conférence internationale tenue en 1978 pour endiguer la crise humanitaire en Asie du Sud-Est.

Le nombre élevé des nouveaux arrivants en un si court laps de temps – et au moins 100 000 sur toute une décennie – est en grande partie tributaire du programme de parrainage. En 1979, le gouvernement fédéral annonça qu'au-delà de son quota de 8 000 réfugiés sud-asiatiques, il contribuerait dans une proportion égale au parrainage privé : en d'autres termes, si les Canadiens parrainaient privément 21 000 personnes, le gouvernement s'engageait à en faire autant, portant le nombre potentiel à 50 000. Contre toute attente, la réaction fut si enthousiaste que le parrainage privé surpassa 21 000 individus; la formule d'équivalence ne fut cependant pas renouvelée. Bien que la majorité des cas de parrainage procédèrent d'initiatives religieuses, notamment d'églises chrétiennes et de synagogues juives, d'autres groupes se manifestèrent, dont des clubs de quilles et des associations de citoyens. On pourrait conclure qu'avec cet exemple de la réinstallation de réfugiés, que l'apogée de l'engagement civique au Canada avait été ainsi atteinte. Or malgré le nombre de Canadiens qui accueillirent chaleureusement les nouveaux arrivants en leur ouvrant leurs portes, leurs portefeuilles et leurs bras, des voix critiques et xénophobes se firent non moins entendre. Ron Atkey, le ministre de l'Immigration, reçu des menaces alors que des médias publièrent de virulents commentaires de la part du public. L'arrivée soudaine d'un nombre sans précédent de réfugiés en un si court laps de temps provoqua inévitablement des remous dans les milieux qui craignaient un changement dans la composition de la population canadienne.

Avec l'intensification des guerres civiles en Amérique centrale au cours des années 1980, l'énorme précédent des réfugiés sud-asiatiques se reproduit en dépit de la récession économique. À partir du milieu des années 1970, des millions de gens furent chassés de leurs foyers à la faveur du renversement de régimes dictatoriaux brutaux, de mouvements politiques radicaux semant des armées de guérilla, et de la suppression par des milices anti-insurrectionnelles de groupes

anti-gouvernementaux ou de simples de citoyens. Pays de l'Amérique centrale le plus touché par le mouvement, l'El Salvador produit à lui-seul entre 1982 et 1993 environ 22 000 réfugiés. Dans le climat d'apaisement graduel des politiques de la Guerre froide, le Canada s'avérait de toute évidence moins réfractaire que par le passé envers les personnes fuyant les dictatures de droite qu'appuyaient les États-Unis. En outre, des relations diplomatiques et des ententes plus étroites entre le Canada et l'Amérique latine pendant les années 1970 et 1980 aidèrent à dissocier le Canada des États-Unis à plusieurs égards, dont les politiques en matière d'immigration. Issus de l'El Salvador, du Nicaragua et du Guatemala – pays où sévissaient les pires formes de violence – les individus qui cherchaient refuge au Nord étaient d'office confrontés à différentes politiques suivant le pays hôte: le Mexique, les États-Unis ou le Canada. Par exemple, alors que les États-Unis admirent moins de 3% des Salvadoriens et des Guatémaltèques, le Canada accepta jusqu'à 80 % des demandes provenant de ces groupes.

Les défenseurs des réfugiés allièrent leurs efforts, souvent de concert avec des individus et des groupes militant contre les abus horrifiques commis envers les droits de la personne et d'autres politiques iniques émanant des régimes de l'Amérique centrale. C'est durant cette période que débuta le « mouvement de sanctuaire » grâce auquel des groupes, surtout d'obédience religieuse, offrirent des lieux sécuritaires aux nouveaux arrivants dont le statut au Canada se trouvait menacé. Par exemple, les locaux d'églises accueillirent des réfugiés leur permettant d'y demeurer pendant des semaines et des mois, parce que les services d'immigration et de police étaient moins susceptibles de venir appréhender des personnes protégées dans des lieux considérés comme sacrés. Alors que le taux d'admission au Canada s'avérait élevé, de nombreuses demandes d'asile demeuraient précaires en raison du fait que le profil de maints individus ne s'alignait pas suffisamment sur la définition de réfugié inscrite à la Convention. Bien que tous ceux qui cherchaient refuge le firent pour échapper à une situation éminemment dangereuse, nombreux étaient ceux qui ne pouvaient prouver leur crainte « bien fondée » de persécution en cas de retour dans leur pays.

Le rôle des organisations non gouvernementales comme intervenants en matière d'immigration des réfugiés s'accrut pendant cette période, en partie grâce au vent d'optimisme généré par le succès du mouvement du Sud-Est asiatique. Cette tendance s'illustra avec l'émer-

gence en 1986 de la « Standing Conference of Canadian Organizations Concerned for Refugees » qui devint, l'année suivante, le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR). C'est aussi en 1986 que l'UNHCR décerna la médaille Fridtjof Nansen au Canada – la première fois qu'une nation se méritait ce prix – en « reconnaissance de sa contribution importante et soutenue à la cause des réfugiés ». C'était largement en réponse au nombre impressionnant de réfugiés de l'Asie du Sud-Est admis au pays dans la décennie précédente. Ce prix a souvent été mis de l'avant comme symbole de la position canadienne envers les réfugiés hors de ses frontières. Toutefois, le CCR exprima le cynisme de beaucoup d'observateurs lorsqu'il déclara que si le Canada était « le meilleur », c'était simplement parce que les normes internationales étaient, elles, « bien basses ».

Les mouvements de réfugiés en provenance de l'Amérique centrale profitèrent également de développements législatifs et juridiques dans les années 1980. Un point tournant fut atteint en 1985 avec la décision historique dite de « Singh », ainsi dénommée parce que six des sept requérants dans cet appel à la Cour suprême portaient le nom de famille « Singh ». Dans cette affaire, la Cour déclara que la Charte canadienne des droits et libertés (1982), en vertu de la section 7 qui stipule que « chacun a le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale », s'appliquait autant aux demandeurs d'asile qu'aux citoyens canadiens. Le fait que ces sept demandeurs du statut de réfugié n'eurent pas été autorisés à présenter leur requête d'asile oralement devant la Commission d'appel de l'immigration, contrevenait aux droits qui leur étaient conférés par la Charte. L'exigence de la tenue d'audience en personne conduisit à la création de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) en 1989 – se substituant ainsi à la Commission d'appel à l'immigration – un organisme qui aujourd'hui rend les décisions relatives aux demandes d'asile. Le nombre d'individus ou « juges » qui tiennent les audiences demeure variable.

La décision Singh et ses effets ont eu d'énormes répercussions. Dorénavant, l'État ne put contrôler ni les effectifs, ni le moment de l'arrivée des réfugiées. Dans l'ensemble, la Charte de 1982 a établi de nouveaux précédents pour les droits individuels et collectifs au Canada : à l'issue de la décision Singh, nombreux furent ceux et celles qui, ayant

fui leur pays pour demander de leur propre chef refuge au Canada, purent également jouir de droits reconnus par la loi. Pour les Mexicains, ainsi que les ressortissants de l'Amérique centrale et du Sud qui voyageaient vers le Nord avec moins de contraintes et de dépenses que les réfugiés d'outre-mer, cette décision leur permit ainsi d'aller frapper à la porte du Canada et de franchir la frontière afin de soumettre leur requête de l'intérieur du pays de destination, en toute sécurité.

La possibilité de présenter une demande – tout comme le processus de détermination offrant des options à ceux et celles qui ne pouvaient réclamer le statut de « réfugié de la Convention » – en sol canadien, conjuguée à une plus grande facilité d'accès aux transports, entraîna une augmentation sensible du nombre de demandeurs d'asile. Pendant les années 1980, le nombre de personnes réclamant le statut de réfugié à la frontière canadienne ou à « l'intérieur » du pays s'accrut de façon remarquable. Au milieu de la décennie, environ 4 000 individus pétitionnaient annuellement le gouvernement de l'intérieur des frontières; si cette augmentation dépassait de loin les quelques centaines de requérants de la décennie précédente, elle était nettement en-dessous des 40 000 du début des années 1990 (aujourd'hui, la moyenne annuelle oscille autour de 20 000).

Néanmoins, une plus grande ouverture à l'égard des problèmes relatifs aux réfugiés et les systèmes mis en œuvre pour y remédier, furent souvent contrecarrés par des efforts pour limiter l'admissibilité des demandeurs d'asile. La récession économique des années 1980 a milité en faveur d'un resserrement de la politique envers les réfugiés, notamment par le dépôt des lois C-55 et C-84 (cette dernière mise en application à partir de 1989) dont l'effet de restructuration du processus de détermination fut fondamental. Une autre mesure législative visant la réduction du nombre de réfugiés fut insérée dans la loi C-86, adoptée en 1992, qui introduit la disposition de « tiers pays sûrs ». Bien que celle-ci ne fût pas appliquée avant 2004, cette mesure controversée stipulait que les réfugiés risquaient de se voir refuser l'entrée au Canada s'ils avaient vécu ou transité auparavant par un pays réputé « sûr ». Ceci eut un impact considérable sur les ressortissants du Mexique et de l'Amérique centrale et du Sud, la nette majorité devant traverser les États-Unis avant d'arriver au pays. L'augmentation sensible du nombre de demandes d'asile n'égala que celle du nombre de déportations des requérants qui avaient échoué dans leurs démarches. Aux côtés des

lois votées à la Chambre des Communes, planait toujours le pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Immigration (le nom du département fut fréquemment modifié à la fin du XXe siècle) et de son cabinet pour entériner des décisions ciblant les mouvements de réfugiés.

La disposition sur les « tiers pays sûrs » était également contestée parce qu'elle rappelait un chapitre regrettable de l'histoire canadienne, à savoir le Règlement sur le voyage continu, adopté en 1908, qui interdisait l'admission de tout immigrant potentiel qui n'arrivait pas par voie maritime directement de son pays d'origine. Motivée par des considérations racistes, cette loi empêchait ainsi les immigrants d'Asie de se rendre au Canada. Pareillement, la taxe d'établissement de 975 $ imposée en 1995 à chaque réfugié adulte faisait écho à l'odieuse « taxe d'entrée » exigée des immigrants chinois entre 1885 et 1947. Les réfugiés furent exemptés de la taxe d'établissement en 2000.

Même si certains fonctionnaires ont contrôlé de près l'admission des réfugiés et que dans certains milieux la population s'opposa à l'admission des réfugiés, les événements internationaux n'épargnèrent pas le Canada. Une entrée régulière de réfugiés provenant de l'Afghanistan se fit sentir à partir de 1986, pour atteindre des milliers annuellement avec le retrait de l'armée d'occupation soviétique en 1989 et, dans son sillage, la guerre civile, les Talibans et la campagne militaire de l'Otan. Toutefois, malgré le nombre élevé de réfugiés que ce conflit multidimensionnel avait généré, le Canada n'instaura pas de programme spécialement conçu pour faciliter l'admission des Afghans, même si leurs effectifs demeuraient imposants dans la seconde décennie du nouveau siècle. Ceci s'avéra également vrai pour les réfugiés irakiens à partir des années 2000 jusqu'à aujourd'hui.

À la fin du XXe et au début du XXIe siècle cependant, d'autres mouvements de réfugiés bénéficièrent d'une réponse mieux organisée. Par exemple, à la suite du massacre du Tienanmen Square en juin 1989, le Canada assouplit ses exigences en matière d'immigration pour admettre à titre de réfugiés 8 000 étudiants et migrants chinois. Pendant la longue guerre civile qui ravagea leur pays, 20 000 Somaliens furent accueillis entre 1990 et 1997; cette réponse survint après plus d'une décennie d'actions limitées à l'égard du problème majeur que posaient les personnes déplacées à travers l'Afrique. Cette réticence se révéla à l'absence d'actions concertées autour des réfugiés du Soudan, de la République de Congo et en Érythrée, par exemple – autant de régions

où les conflits endémiques continuent de produire jusqu'à ce jour un nombre important de réfugiés. Bien que le Canada prétendit pratiquer une politique d'immigration racialement neutre pendant cette époque, sa position restrictive devant les réfugiés africains supporte difficilement la comparaison avec l'attitude plus généreuse qu'il adopta à l'égard des personnes déplacées de race blanche en provenance de l'Europe. Approximativement 20 000 Bosniaques s'établirent au Canada dans les années 1990, suivis de 5 000 Kosovars en 1999 – tous en fuite du conflit ethnique et territorial déchirant alors la région des Balkans. Il faut convenir cependant que dans la première décennie du nouveau siècle, le Canada fut l'une des rares nations à accueillir de petits groupes appartenant à des minorités ethniques persécutées de la Birmanie (Myanmar) – en particulier les Karens et les Rohingyas.

Demandons-nous ce que nous enseignent tous les mouvements discutés plus haut. Ils témoignent de l'accroissement du problème des réfugiés à l'échelle mondiale et du rôle que le Canada joua dans la réponse aux crises des déplacements humains. Bien que le Canada soit bordé de trois océans rendant son accès difficile, des réseaux de voyage et de communication développés, ainsi qu'une identité nationale associée à un « pays d'immigrants » offrant de solides programmes sociaux, en ont fait une destination de choix. Bien que les organismes gouvernementaux créèrent des programmes spéciaux pour répondre aux besoins les plus pressants à l'étranger, et que les quotas annuels furent fixés pour l'admission de réfugiés provenant de divers milieux, chaque année des milliers d'individus déposaient une demande d'asile de l'intérieur du pays. Ce grand nombre de requêtes, combiné au processus de détermination du statut de réfugié souvent alourdi par des délais bureaucratiques, signifiait qu'une décision pouvait prendre plusieurs années avant d'être rendue pour accorder le statut d'immigrant reçu ou exécuter un ordre d'expulsion. Les critiques du système étaient issus d'un très large éventail idéologique. Ceux qui croyaient que de nombreux requérants étaient "illégitimes" prônèrent un processus d'identification expéditif apte à éliminer tous les individus ne nécessitant pas de protection et peu susceptibles d'être l'objet de persécution une fois retournés dans leur pays. D'autres plaidèrent en faveur d'un processus plus transparent, avec l'assurance que les demandeurs d'asile puissent préparer leur requête de manière adéquate et disposer, en cas de refus, de plusieurs paliers d'appel.

## Les réfugiés depuis les événements du 11 septembre 2001

À l'été 2010, un navire transportant 492 passagers, surtout des Tamils du Sri Lanka, accosta au port de Victoria, sur la côte Ouest du pays, en quête de refuge. Il s'agissait là d'une des nombreuses arrivées de réfugiés par mer fortement médiatisées qui devait susciter sympathie et inquiétude, tant du public que des politiciens. La plupart de ceux et celles qui se trouvaient à bord du M.V. Sun Sea, y compris quelques enfants, furent placés dans des centres de détention pendant près d'une année. En réponse au tollé que provoqua dans l'arène publique et politique ce qu'on qualifia de « trafic d'êtres humains», de « resquillage » et de « faux réfugiés », le gouvernement conservateur présenta une série de lois visant à refouler les arrivées de demandeurs d'asile comme celle des Tamils. Les nouveaux règlements pénalisaient les trafiqueurs qui organisèrent ces passages, mais prévoyaient aussi la détention obligatoire de tous les demandeurs d'asile en « situation irrégulière », ce qui revenait vaguement à dire tous ceux qui arrivaient en grands groupes par voie maritime. Le débat acerbe que provoqua cette législation dévoila la forte polarisation des positions tenues, notamment à l'endroit des personnes requérant le statut de réfugiés une fois arrivées en sol canadien. Contrairement aux idées préconçues qui alimentèrent l'indignation soulevée dans l'affaire du M.V. Sun Sea en 2010, cinq ans plus tard environ deux-tiers des passagers avaient obtenu une décision favorable relative à leur demande de statut de réfugié, pendant que le reste du groupe demeurait en attente d'une réponse.

La période postérieure aux événements du 11 septembre 2001, à savoir la première décennie et demi du XXIe siècle, devait témoigner de nouveaux défis auxquels durent faire face les réfugiés en quête du statut de résident permanent au Canada. La première difficulté à surmonter fut le climat de méfiance fondé sur les perceptions (erronées) de terrorisme entourant les réfugiés issus de certaines régions du monde, qu'ils fussent parrainés ou requérants. Les passagers du M.V. Sun Sea furent l'objet de ce type d'accusation. Au lendemain des attaques du 11 septembre 2001 aux États-Unis, dont le bilan s'éleva à plus de 3 000 morts, l'État canadien fut de plus en plus motivé à se munir de mesures de sécurité visant la prévention d'actes terroristes. Cet événement conduit donc l'État à adopter prioritairement des politiques et des pratiques

d'immigration favorisant l'exclusion, et non l'ouverture. Jusqu'à un certain point, la sécurité nationale vint à déterminer les questions relatives à l'immigration – en particulier à l'égard des réfugiés – plutôt que la situation économique ou le marché de l'emploi. Comme à l'époque de la guerre froide, l'attitude du Canada envers les réfugiés potentiels devint profondément politisée et souvent motivée par des sentiments anti-islamiques, dans la mesure où de nombreux réfugiés provenaient maintenant de pays à majorité musulmane. Des observateurs critiques des pratiques actuelles considèrent que si le racisme joue un rôle moins dominant dans le soutien ou le refus de certains groupes, l'idéologie elle, en est devenue la principale force.

De profonds changements relatifs à l'immigration, tant au plan de la politique que de la pratique, sont survenus avec le nouveau millénaire. Un plus grand souci de différenciation entre les "immigrants" et les "réfugiés" qui animait déjà le discours public et politique, influença une nouvelle loi fédérale mise en application en 2002 : la loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Bien que cette loi fut introduite avant septembre 2001, ses objectifs avaient largement été conçus au regard de la sécurisation de la frontière canadienne contre des activités terroristes. Les nombreux règlements appliqués à l'issue de l'adoption de la loi s'avérèrent encore plus contraignants pour les réfugiés, et accordèrent une grande latitude aux fonctionnaires de l'immigration en poste à l'Agence des services frontaliers du Canada, créée en 2003 afin de faire respecter ces règlements aux frontières du pays. En vertu de la loi, les quotas annuels pour les réfugiés diminuèrent d'environ 12% au regard de l'immigration globale. De plus, même si la loi permettait d'en appeler d'une décision négative concernant la requête d'un réfugié, l'organe constitué pour recevoir les appels ne fut mis sur pied que dix ans plus tard. Des observateurs qualifièrent ce développement au Canada de "culture d'exclusion". Le vocabulaire utilisé en référence aux arrivées de réfugiés fut l'objet de vifs débats : certains Canadiens favorables aux réfugiés exprimèrent leur indignation contre l'usage d'épithètes péjoratives par les politiciens, telles que « faux » et « illégal », pour désigner un ensemble complexe et varié de personnes demandant refuge au pays.

Le processus qui permit aux réfugiés de s'installer au Canada s'était transformé à plusieurs égards depuis le point tournant du milieu des années 1970. Aujourd'hui (2016), essentiellement trois voies se pré-

sentent aux individus désireux d'obtenir le statut de réfugié au Canada. La première concerne les réfugiés pris en charge par le gouvernement (RPG) qui sont admis et traités de l'étranger, souvent à partir de camps gérés par la HCR. La seconde relève du parrainage privé, soit à l'initiative d'individus, de groupes ou d'institutions prenant en charge le soutien financier des réfugiés (PPPR) pendant au moins une année. Cette catégorie est celle qui connut le plus grand essor, mais aussi le plus fort déclin depuis sa conception à la fin des années 1970 : responsable du plus gros contingent de réfugiés en 1989, elle ne cessa par la suite de décliner, menaçant de disparaître à l'orée des années 2000, n'eut été sa remontée depuis 2015 avec le mouvement de réfugiés syriens. À l'intérieur des catégories de réfugiés pris en charge par l'État ou privément parrainés, se trouvent des individus victimes de violence, de persécution et d'insécurité méritant d'être ainsi protégés. La troisième voie, la plus courante de nos jours, procède de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) qui rend les décisions sur les demandes de statut de réfugié suivant les critères établis par la Convention de l'ONU ou d'autres facteurs de risque. Alors que cette dernière catégorie représente la plus grande proportion annuelle d'immigrants (2016 constituant l'exception, au vu du nombre élevé de réfugiés parrainés par le gouvernement ou le secteur privé), le pourcentage de demandes couronnées de succès oscille normalement sous la barre des 50%.

Le nombre total de réfugiés dans les trois catégories qui devraient être annuellement admis est toujours l'objet de débat. Alors que l'objectif annuel de l'effectif d'immigrants à accueillir est demeuré constant depuis le début des années 1990 – à environ 250 000 – la proportion de réfugiés, elle, a fluctué de manière spectaculaire. Un plan quinquennal pour l'immigration mis en place en 1990 proposa que les réfugiés forment 21% du quart de million d'immigrants, mais la proportion réelle s'est affaissée jusqu'à 8%, pour atteindre une moyenne d'environ 10% depuis 2005.

Alors que le Canada a, de longue date, vu arriver sur ses côtes d'importants groupes de réfugiés à bord de bateaux ou navires, une nouvelle peur à l'égard d'un « déluge » ou d'un « afflux» de demandeurs d'asile surgit devant ceux qui arrivent par voie maritime, comme l'illustre l'exemple des réfugiés sri-lankais discuté précédemment. Un autre problème s'avère de nature essentiellement bureaucratique. Des

inquiétudes se sont manifestées de tous les horizons politiques au sujet du retard énorme qu'accuse le système de détermination. Des procédures de plus en plus complexes pour soumettre une demande de statut de réfugié, combinées aux divers paliers d'appel, se traduisent en de très longs délais pour les individus et les familles avant que ne soit confirmé leur statut de réfugiés, puis de résidents permanents. Pendant des mois, parfois des années, les demandeurs attendent dans l'incertitude la date d'audience, ou que les appels soient entendus, ou encore que de nouvelles informations soient recueillies et rendues accessibles. À titre d'exemple, une demandeuse d'asile du Nicaragua attendit 19 ans avant que sa requête ne soit finalement approuvée. Cas extrême s'il en fut, il n'est cependant pas rare qu'un requérant doive patienter jusqu'à 10 ans pour que sa demande soit traitée.

Afin d'accélérer le processus, la « Loi visant à protéger le système d'immigration du Canada » (C-31) fut votée au printemps 2012, mais elle souleva de vives protestations en raison de son approche trop rigoureuse envers les demandeurs d'asile, de même que pour sa violation de la Convention de l'ONU et de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Certains dénoncèrent que ces nouvelles directives reflétaient un repli à l'égard de l'ouverture et de l'accueil aux nouveaux réfugiés. En outre, elles réduisaient le temps alloué aux réfugiés pour monter et soumettre leur dossier, tout en allongeant la liste des pays de provenance « désignés » ou apparemment « sûrs » – ces endroits où, pour le Canada, il n'existait pas de réfugiés. Le gouvernement conservateur au pouvoir répliqua qu'un processus expéditif s'avérerait plus efficace et allait limiter les délais. Les critiques firent valoir que les échéances plus serrées imposées en décembre 2012 représentaient un obstacle pratiquement insurmontable pour les réfugiés nouvellement arrivés au pays, leur accordant trop peu de temps pour constituer adéquatement leur dossier. Deux ans après la mise en application de ces modifications, les résultats s'avérèrent mitigés, et la mesure de leur succès fut estimée différemment selon qu'elle émana du gouvernement ou de ses critiques. Le nombre de demandeurs d'asile déclina d'environ 10 000 en 2013, alors que celui des requêtes qui furent approuvées passa de 30% à 50% entre 2013 et 2014. Le jury ne s'est pas encore prononcé sur l'impact de ces nouvelles mesures. Bien que le nombre de dossiers en attente ait diminué – les soi-disant délais –, d'anciens problèmes persistent toujours alors que de nouveaux sont apparus.

L'un de ces problèmes est la question de la réunification familiale. Un système d'immigration pétri de bureaucratie, de méfiance et d'idéologie politique a parfois conduit à une longue séparation des familles, tant géographique que temporelle. En 2015, le regroupement familial fut l'objectif principal de la campagne du Conseil canadien pour les réfugiés (CCR), lequel dévoila de nombreux cas mettant en lumière des enfants (souvent des dépendants) séparés pendant près d'une décennie de leurs parents. Tel fut le cas de « Ihssan » (nom fictif), dont le militantisme pour la cause des femmes en Afghanistan se solda par une série de menaces envers elle et sa famille, suscitant sa fuite vers le Canada en 2008. Elle dut abandonner derrière elle quatre enfants (Citoyenneté et Immigration Canada refusa également dans sa demande d'asile deux autres enfants adoptés), bien qu'elle ait pu retrouver l'une de ses filles étudiant aux États-Unis et donner naissance à un fils un an après son arrivée au pays. Quant aux enfants laissés à eux-mêmes, l'optimisme initial de les revoir céda la place au désespoir en 2015, lorsqu'elle se prit dans les dédalles d'une bureaucratie plutôt indifférente à l'insécurité émotionnelle et physique de ses enfants qui, en quête de protection, durent errer à travers trois pays. Pour cette famille, à l'instar de tant d'autres, la période officielle allouée pour la réunification familiale – autour de 32 mois – était révolue depuis longtemps.

Un autre sujet délicat se rapporte au sanctuaire pour les demandeurs d'asile dont la demande fut rejetée. Sensibles aux questions relatives aux droits de la personne, des organisations de la société civile canadienne, jusqu'ici surtout des églises, ont pris l'initiative d'offrir refuge à ces requérants. Parce qu'il défie prétendument la primauté du droit, ce type d'asile a été associé à la désobéissance civile. La crise de 2015 a également mis en lumière un problème supplémentaire, à savoir la définition de réfugié : on assiste de plus en plus à de larges mouvements de réfugiés que l'on pourrait qualifier de nature « économique », affectant des individus obligés de fuir leurs foyers, incapables d'accéder aux ressources nécessaires à la survie – eau, nourriture, terre arable. Bien que ces derniers ne peuvent être reconnus comme réfugiés selon la Convention de 1951, dans un monde menacé par les changements climatiques, le nombre de demandeurs d'asile cherchant à améliorer leurs conditions de vie n'ira qu'en s'accroissant. Pays riche, abondant en terre et relativement peu peuplé, le Canada subira des

pressions constantes, découlant de forces à la fois internes et externes, pour augmenter ses capacités d'accueil.

Le bilan du Canada en matière de réfugiés reste mitigé, les évaluations qui en sont faites étant largement tributaires de l'opinion politique de leurs auteurs. À certains égards, le Canada a historiquement montré la voie dans l'accueil des réfugiés et fut reconnu à ce titre internationalement, comme l'atteste bien le prix Nansen, mentionné plus tôt. De même, en 1993, le Canada devint le premier pays à émettre des directives sur les femmes « revendicatrices du statut de réfugié craignant d'être persécutées en raison de leur sexe »; c'était ainsi la première fois que les violences et les harcèlements attribuables au sexe étaient reconnus comme facteur permettant un individu de réclamer la protection accordée en vertu de la Convention des réfugiés. Ces directives reconnaissaient que si, à travers le monde, les femmes et les enfants dépassaient les hommes au nombre des réfugiés, ils avaient beaucoup plus de difficultés que ces derniers pour se rendre dans un pays comme le Canada, et étaient davantage susceptibles d'abus spécifiques au genre, dont les violences sexuelles et les pratiques culturelles ou religieuses préjudiciables. À la suite de ce précédent, le Canada s'est aussi distingué comme chef de file dans la reconnaissance plus générale de l'orientation et de l'identité sexuelles comme motifs légitimes dans la demande de statut de réfugié.

Le Canada a souvent joui de la réputation d'offrir les politiques les plus généreuses au monde envers les réfugiés. Certes, il y a de quoi être fier, tout spécialement au cours des dernières décennies avec l'arrivée de groupes de réfugiés venus de diverses régions du monde, notamment de l'hémisphère sud, qui façonnèrent en grande partie la riche identité multiculturelle du pays. Pourtant, certains diront qu'il s'agit là d'un mythe qui ne tient nullement compte du racisme et de la discrimination auxquels font face de nombreux réfugiés au Canada.

Néanmoins, à en croire le CCR, le discours entourant l'accueil des réfugiés porte de plus en plus sur les craintes autour des abus de la générosité du Canada, plutôt que de la violation des droits humains fondamentaux dont sont victimes les demandeurs d'asile. La question fondamentale qui anime l'attitude de la nation envers les réfugiés demeure de savoir si l'admission au pays est un privilège ou un droit. Compte tenu des besoins pressants comme de l'ampleur du mouvement des réfugiés et des personnes déplacées à l'échelle planétaire

aujourd'hui – 80% de ces individus étant accueillis par des pays du Sud aux ressources limitées – la responsabilité revient au Canada de réexaminer ses engagements passés et présents envers les populations qui, à travers le monde entier, cherchent refuge pour sauver leur vie.

## Pour aller plus loin :

Parmi l'imposant corpus de recherches en sciences sociales et d'études littéraires qui donnent la mesure de l'expérience des réfugiés au Canada, certaines offrent une interprétation historique. Mis à part les contributions les plus exceptionnelles, cette bibliographie ne prétend pas résumer cette production.

Au nombre des synthèses sur l'histoire de l'immigration au Canada qui incluent des sections sur les réfugiés, on trouve: Ninette Kelley et Michael J. Trebilcock, *The Making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy,* 2ème édition, Toronto, University of Toronto Press, 2010; Valerie Knowles, *Strangers at our Gates: Canadian Immigration and Immigration Policy, 1540-2006*, édition révisée, Toronto, Dundurn Press, 2007; Reg Whitaker, *Canadian Immigration Policy Since Confederation*, Ottawa, Société historique du Canada, 1991. Plusieurs brochures de la série sur l'immigration et l'ethnicité au Canada comprennent également des passages sur les immigrants réfugiés.

Les publications suivantes reposent sur l'analyse des attitudes et des politiques à l'égard des réfugiés, à la fois dans une perspective historique et contemporaine.

Howard Adelman, *Immigration and Refugee Policy: Australia and Canada*, Carlton, Melbourne University Press, 1994; et Adelman, *Refugee Policy: Canada and the United States*, Toronto, Centre for Refugee Studies, York University, 1991; Adelman et C. Michael Lanphier, *Refuge or Asylum? A Choice for Canada*, North York (ON), York Lanes Press, 1990; Gerald E. Dirks, *Canada's Refugee Policy: Indifference or Opportunism?*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977; Dirks, *World Refugees: The Canadian Response*, Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1988; David Matas et Ilana Simon, *Closing the Doors: The Failure of Refugee Protection*, Toronto, Summerhill Press, 1989; Peter Showler, *Refugee Sandwich: Stories of Exile and Asylum*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2006.

Les études qui traitent les mouvements antérieurs au deuxième conflit mondial comme des migrations de réfugiés, comptent à leur nombre : Frank H. Epp, *Mennonite Exodus: The Rescue and Resettlement of the Russian Mennonites Since the Communist Revolution,* Altona (MB), D.W. Friesen, 1962; Janice Potter-MacKinnon, *While the Women Only Wept: Loyalist Refugee Women in Eastern Ontario*,

Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1993; Isabel Kaprielian-Churchill, *Like Our Mountains: A History of Armenians in Canada*, Montréal & Kingston, McGill-Queens University Press, 2005; Benjamin Drew, *The Refugee: Narratives of Fugitive Slaves in Canada*, Toronto, Dundurn Press, 2008; Karolyn Smardz Frost, *I've Got a Home in Glory Land: A Lost Tale of the Underground Railroad*, New-York, Farrar, Straus and Giroux, 2007; Mark McGowan, *Death or Canada: The Irish Migration to Toronto, 1847*, Toronto, Novalis, 2009.

Sur les mouvements des réfugiés et des personnes déplacées pendant la Seconde Guerre mondiale et au lendemain du conflit, on consultera: Susan Armstrong-Reid et David Murray, *Armies of Peace: Canada and the UNRRA Years*, Toronto, University of Toronto Press, 2008; Irving Abella et Harold Troper, *None is too Many: Canada and the Jews of Europe, 1933-1948*, Toronto, Lester & Orpen Dennys, 1982; Abella et Troper, "The Line must be drawn somewhere: Canada and Jewish Refugees, 1933-1939", *Canadian Historical Review*, 60,2 (1979), 178-209; Karl Aun, *The Political Refugees: A History of the Estonians in Canada,* Toronto, McLelland and Stewart, 1985; Milda Danys, *DP: Lithuanian Immigration to Canada after the Second World War,* Toronto, Multicultural History Society of Ontario, 1986; Wsevolod Isajiw, Yury Boshyk et Roman Senkus, dir., *The Refugee Experience: Ukrainian Displaced Persons after World War II*, Edmonton, Canadian Institute of Ukrainian Studies Press, 1992; Ben Lappin, *The Redeemed Children: The Story of the Rescue of War Orphans by the Jewish Community of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1963; Lubomyr Luciuk, *Searching for Place: Ukrainian Displaced Persons, Canada, and the Migration of Memory*, Toronto, University of Toronto Press, 2000; Lynda Mannik, *Photography, Memory, and Refugee Identity: The Voyage of the SS Walnut, 1948*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2013; Marlene Epp, *Women without Men: Mennonite Refugees of the Second World War*, Toronto, University of Toronto Press, 2000; Laura Madokoro, "'Slotting' Chinese Families and Refugees, 1947-1967", *The Canadian Historical Review*, 93,1 (mars 2012), 25-56; Lynne Taylor, *Polish Orphans of Tengeru: The Dramatic Story of their Long Journey to Canada, 1941-49*, Toronto, Dundurn, 2009.

Sur les mouvements de réfugiés pendant la guerre froide, voir: Robert H. Keyserlingk, dir., *Breaking Ground: The 1956 Hungarian Refugee Movement to Canada*, North York (ON), York Lanes, 1993; Franca Ia-

covetta, “Freedom Lovers, Sex Deviates, and Damaged Women: Iron Curtain Refugee Discourses in Cold War Canada”, dans *Love, Hate, and Fear in Canada’s Cold War*, dir. Richard Cavell, Toronto, University of Toronto Press, 2004, 77-107; Franca Iacovetta, *Gatekeepers: Reshaping Immigrant Lives in Cold War Canada*, Toronto, Between the Lines, 2006; Laura Madokoro, *Elusive Refugee: Chinese Migrants in the Cold War*, Cambridge, Harvard University Press, 2016.

Pour des études de cas sur les migrations de réfugiés à la fin du XXe siècle, se reporter à: John Hagan, *Northern Passage: American Vietnam War Resisters in Canada*, Cambridge, Harvard University Press, 2001; Alan Haig-Brown, *Hell No, We Won’t Go: Vietnam Draft Resisters in Canada,* Vancouver, Raincoast Books, 1996; Francis Peddie, *Young, Well-Educated and Adaptable: Chilean Exiles in Ontario and Quebec, 1973-2010*, Winnipeg, University of Manitoba Press, 2014; Morton Beiser, *Strangers at the Gate: The “Boat People’s” First Ten Years in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1999; María Cristina García, *Seeking Refuge: Central American Migration to Mexico, the United States, and Canada*, Berkeley, University of California Press, 2006; Elizabeth McLuhan, dir., *Safe Haven: The Refugee Experience of Five Families*, Toronto, Multicultural Society of Ontario, 1995; Ivaylo Grouev, *Bullets on the Water: Canadian Refugee Stories*, Montréal, McGill-Queen’s University Press, 2000; Janet McLellan, *Cambodian Refugees in Ontario: Resettlement, Religion, and Identity*, Toronto, University of Toronto Press, 2009; Helene Moussa, *Storm and Sanctuary: The Journey of Ethiopian and Eritrean Women Refugees*, Dundas (ON), Artemis Enterprises, 1993; Ratna Omidvar et Dana Wagner, *Flight and Freedom: Stories of Escape to Canada*, Toronto, Between the Lines, 2015.

Pour les analyses contemporaines des politiques et des pratiques concernant les réfugiés, les sites internet suivants seront utiles: le Conseil canadien pour les réfugiés (www. ccrweb.ca/fr); Amnistie internationale Canada (www.amnistie.ca); UNHCR [l’Agence des Nations Unies pour les réfugiés] Canada (www. unhcr.ca/fr/); Canadian Sanctuary Network (www.sanctuarycanada.ca).

## L'immigration et l'ethnicité au Canada

La série L'immigration et l'ethnicité au Canada (autrefois publiée sous le nom de Les groupes ethniques du Canada) est une collection de brochures qui offrent aux élèves des niveaux du secondaire et du CÉGEP, aux historiens et à la population en général des études concises sur des aspects particuliers de l'immigration et de l'ethnicité au Canada.

Plusieurs de ces publications portent sur une communauté en particulier et en décrivent ses origines, son évolution et sa situation actuelle. Les brochures comprennent aussi des cartes et des tableaux qui se prêtent à la rétroprojection, de même que des suggestions de lectures complémentaires.

Ces publications sont disponibles dans les deux langues officielles et d'autres brochures sont en voie de préparation. La collection est publiée sous les auspices de la Société historique du Canada en collaboration avec le ministère du Patrimoine canadien.

1. J.M. Bumsted, *The Scots in Canada* | *Les Écossais au Canada*
2. David Higgs, *The Portuguese in Canada* | *Les Portugais au Canada*
3. W. Peter Ward, *The Japanese in Canada* | *Les Japonais au Canada*
4. D.H. Avery et J.K. Fedorowicz, *The Poles in Canada* | *Les Polonais au Canada*
5. Hugh Johnston, *The East Indians in Canada* | *Les Indiens asiatiques au Canada*
6. James W. St. G. Walker, *The West Indians in Canada* | *Les Antillais au Canada*
7. Bernard L. Vigod, *The Jews in Canada* | *Les Juifs au Canada*
8. Varpu Lindstrom-Best, *The Finns in Canada* | *Les Finlandais au Canada*
9. Jin Tan et Patricia Roy, *The Chinese in Canada* | *Les Chinois au Canada*
10. O.W. Gerus et J.E. Rea, *The Ukrainians in Canada* | *Les Ukrainiens au Canada*
11. K.M. McLaughlin, *The Germans in Canada* | *Les Allemands au Canada*
12. David A. Wilson, *The Irish in Canada* | *Les Irlandais au Canada*
13. J.I. Little, *Ethno-Cultural Transition and Regional Identity in the Eastern Townships of Quebec* | *Évolution ethnoculturelle et identité régionale des Cantons de l'est*
14. Bruno Ramirez, *The Italians in Canada* | *Les Italiens au Canada*
15. Reg Whitaker, *Canadian Immigration Policy since Confederation* | *La politique canadienne d'immigration depuis la confédération*
16. Marilyn Barber, *Immigrant Domestic Servants in Canada* | *Les domestiques immigrantes au Canada*

17. Howard Palmer, *Ethnicity and Politics in Canada since Confederation | Les enjeux ethniques dans la politique canadienne depuis la Confédération*
18. Michael D. Behiels, *Quebec and the Question of Immigration: From Ethnocentrism to Ethnic Pluralism, 1900-1985 | Le Québec et la question de l'immigration: de l'ethnocentrisme au pluralisme ethnique, 1900-1985*
19. John Herd Thompson, *Ethnic Minorities during Two World Wars | Les minorités ethniques pendant les guerres mondiales*
20. Cornelius J. Jaenen, *The Belgians in Canada | Les Belges au Canada*
21. Yves Frenette, *The Anglo-Normans in Eastern Canada | Les Anglo-Normands dans l'est du Canada*
22. Franca Iacovetta, *The Writing of English Canadian Immigrant History | Les immigrants dans l'historiographie anglo-canadienne*
23. Martin Pâquet, *Toward a Quebec Ministry of Immigration, 1945 to 1968 | Vers un ministère québécois de l'Immigration, 1945-1968*
24. Marcel Martel, *French Canada: An Account of its Creation and Breakup, 1850-1967 | Le Canada français : récit de sa formulation et de son éclatement, 1850-1967*
25. Roberto Perin, *The Immigrants' Church: The third force in Canadian Catholicism, 1880-1920 | L'Église des immigrants : les allophones au sein du catholicisme canadien, 1880-1920*
26. Frank Cosentino, *Afros, Aboriginals and Amateur Sport in Pre World War One Canada | Les Noirs, les autochtones et le sport amateur dans le Canada d'avant la Première Guerre mondiale*
27. Carmela Patrias, *The Hungarians in Canada | Les Hongrois au Canada*
28. Louis-Jacques Dorais, *The Cambodians, Laotians and Vietnamese in Canada | Les Cambodgiens, Laotiens et Vietnamiens au Canada*
29. Royden Loewen, *Ethnic Farm Culture in Western Canada | Traits de culture des agriculteurs allophones dans l'ouest du Canada*
30. Mark McGowan, *Creating Canadian Historical Memory: The Case of the Famine Migration of 1847 | Produire la mémoire historique canadienne : le cas des migrations de la Famine de 1847*
31. John Zucchi, *History of Ethnic Enclaves in Canada | Une histoire sur les enclaves ethniques au Canada*
32. Alexandre Freund, *Oral History and Ethnic History | L'histoire orale et l'histoire des groups ethniques*
33. Caroline-Isabelle Caron, *The Acadians | Les Acadiens*
34. Lisa Chilton, *Receiving Canada's Immigrants: The Work of the State Before 1930 | Accueillir les immigrants au Canada : le travail de l'État avant 1930*

La Société historique du Canada
La série L'Immigration et l'ethnicité au Canada

1912-130, rue Albert, Ottawa, Ontario K1P 5G4
Tél. 613 233-7885 - Fax 613 565-5445
Courriel : cha-shc@cha-shc.ca Site web : www.cha-shc.ca