# LES EFFETS DE LA POLITIQUE DE SÉLECTION DES IMMIGRANTS DE L'APRÈS-GUERRE SUR LA DIVERSITÉ ETHNOCULTURELLE AU CANADA

RAPHAEL GIRARD

Raphael Girard a joint ce qui était alors le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration en 1963 avant de passer aux Affaires Extérieures en 1981. Au cours de ses 40 années au sein du service extérieur canadien, il s'est spécialisé dans les questions relatives aux réfugiés et à l'immigration, et a dirigé le groupe de travail sur la détermination du statut de réfugié, qui a élaboré la législation qui constitue toujours la base de l'approche du Canada en matière de protection des personnes qui demandent l'asile.

*L'article suivant provient du* Bulletin de la Société Historique de l'Immigration Canadienne (SHIC)*, mars 2021, numéro 96.*

Selon les données du recensement canadien de 2016, 7 674 585 personnes se sont identifiées comme membres d'une minorité visible. Elles représentaient 22,3 % de la population totale. Parmi ces minorités visibles, près de 70 % sont nées à l'étranger et sont venues vivre au Canada en tant que personnes immigrantes.

Cette situation est bien différente de celle qui prévalait lorsque j'ai rejoint le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration en 1963. Les résultats du recensement de 1961 indiquent que les minorités visibles ne représentaient que 1,33 % de la population non autochtone du Canada. Les personnes d'origine britannique dominaient, suivies de près par les personnes originaires d'Europe continentale.

Nul ne conteste le fait que le programme d'immigration a été et demeure le principal moteur de la croissance en matière de diversité ethnoculturelle au Canada. Mon intention est de démontrer comment la transformation du visage canadien a été le résultat direct de la manière dont le programme d'immigration a été géré, plutôt que d'un choix délibéré de la part des gouvernements. Il est donc surprenant de constater que très peu de législation et encore moins de débats parlementaires ont été à l'origine de ce changement démographique spectaculaire. Deux changements clés dans la réglementation relative à l'immigration ont créé le cadre

juridique et ont été suivis d'une mise en œuvre effective par les fonctionnaires dans le cadre du programme d'immigration. Cette combinaison a été le principal moteur qui a permis de créer le Canada que nous connaissons aujourd'hui et qui continuera à se diversifier à l'avenir. Il s'agit d'une situation ou la mécanique (la mise en œuvre du programme) était au moins aussi importante, sinon plus, que sur le plan des idées (la politique).

Dans les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, la politique d'immigration était sujette à controverse. Au sein du cabinet fédéral, le portefeuille de l'immigration était considéré comme le cimetière des ambitions ministérielles. Entre 1910 et 1978, il n'y a eu qu'un seul changement législatif significatif, et pourtant, en 1978, la roue avait déjà été mise en marche pour transformer la composition ethnoculturelle de la société canadienne. Les questions qui se posent sont les suivantes : comment cela s'est-il produit et qui en est responsable ?

Au cours des 34 années que j'ai passées au sein du programme d'immigration, dont les 10 dernières à des postes de direction, les fonctionnaires ont eu les mains remarquablement libres pour déterminer comment et où les services d'immigration étaient distribués au monde entier. Dans la plupart des cas, plutôt que de diriger le ministère, les ministres se tournaient vers ces derniers pour qu'il les guide dans la gestion des énormes pressions découlant du programme d'immigration et de ses multiples facettes. Il y a eu des exceptions – Robert Andras, Lloyd Axworthy, Flora MacDonald, Barbara MacDougall et Sergio Marchi – mais dans l'ensemble, les ministres se sont tournés vers le ministère pour obtenir des conseils plutôt que de lui imposer leur vision.

J'ai joint le ministère de l'immigration en septembre 1963, peu après avoir obtenu mon diplôme à l'université de la Colombie-Britannique. J'ai quitté mon poste de sous-ministre adjoint des opérations en août 1997 pour accepter une nomination en tant qu'ambassadeur en Yougoslavie. Cette période a coïncidé avec la transformation du programme. Je ne prétends pas avoir eu une influence majeure sur les changements qui ont fait du Canada une société beaucoup plus diverse et tolérante que celle dans laquelle j'ai grandi, mais j'ai influencé certaines des améliorations apportées à la politique et à la mise en œuvre du programme, et j'ai certainement été témoin de ces autres modifications.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes. En 1963, l'immigration au Canada était encore principalement de provenance européenne, une tendance qui avait commencé à l'époque coloniale et qui s'est poursuivie dans les années qui ont immédiatement suivi la guerre, alors qu'une grande partie de l'Europe occidentale était en ruine à cause des effets de la Seconde Guerre mondiale.

Les statistiques de cette année-là montrent que le Canada a accueilli 74 586 immigrants et que les cinq principaux pays d'origine étaient la Grande-Bretagne, les États-Unis, l'Italie, l'Allemagne et le Portugal. Cependant, les statistiques de 1997 montrent une transformation des lieux d'origine et de la composition ethnique : les cinq premiers pays de provenance étaient la Chine, l'Inde, Taïwan, le Sri Lanka et les Philippines, pour un nombre d'immigrants dépassant les 216 000 personnes.

La migration européenne, qui représentait plus de 80 % du flux d'immigration en 1963, n'en représentait plus que 17 % en 1997, tandis que l'Asie,

l'Afrique et le Moyen-Orient en représentaient près de 68,5% – un renversement presque complet de la tendance observée immédiatement dans la période de l'après-guerre.

Comment cette transformation s'est-elle produite ? Si l'intérêt des Européens pour l'immigration au Canada a diminué une fois que le miracle économique de l'après-guerre a pris forme en Europe au début des années 1970, il ne s'agissait pas seulement de remplacer les Européens par des candidats plus nombreux venus d'ailleurs. En fait, il y avait d'autres facteurs qui sont entrés en ligne de compte. En 1963, la sélection des immigrants était régie par la loi sur l'immigration de 1952, dont l'auteur était Jack Pickersgill. Cette loi donnait au gouvernement le pouvoir de décider, plus ou moins à sa discrétion, qui pouvait être admis à la résidence permanente. Cette loi ne mentionne aucune catégorie spécifique d'immigrants. Le critère de base pour qu'une personne soit acceptée en tant qu'immigrant était sa capacité à s'établir avec succès. La loi de 1952 n'a guère modifié l'orientation implicite de la loi sur l'immigration de 1910, mais elle a prévu une dérogation ministérielle aux décisions prises par les fonctionnaires de l'immigration afin de circonscrire les préoccupations concernant leur pouvoir discrétionnaire en matière de prise de décision.

Les règlements qui ont fait partie de la loi de 1952 ont maintenu une préférence pour les sujets britanniques de l'ancien Commonwealth et pour les citoyens des pays d'Europe continentale. Curieusement, cette loi a inclus l'Égypte, Israël, le Liban et la Turquie parmi les pays de provenance privilégiés. Pickersgill était le ministre à l'origine des discours du Premier ministre Mackenzie King, qui soutenait la nécessité de l'immigration tout en insistant sur le fait qu'elle ne devait pas modifier le caractère du pays. Les formulaires de demande et les dossiers relatifs au droit d'établissement de cette époque contenaient encore des références à la religion et à l'appartenance ethnique du titulaire, bien qu'en 1963, il ne s'agissait plus de facteurs de sélection officiels.

La loi de 1952 a aussi maintenu un certain nombre de clauses anciennes qui, à l'époque où j'ai commencé ma carrière dans l'immigration, étaient déjà considérées comme des anachronismes par mes pairs et mes collègues les plus expérimentés. Les catégories visées par l'interdiction concernaient les homosexuels (qui étaient mis dans le même panier que les proxénètes et les prostituées) ; elles visaient aussi les personnes qui ne pouvaient pas subvenir à leurs besoins ou incapables de s'établir au Canada ; et elles interdisaient l'entrée de personnes désignées comme étant des idiots, imbéciles ou faibles d'esprit. La sélection des immigrants pouvait être arbitrairement refusée à des personnes sur la base de leur incapacité à s'adapter au climat ou à la culture du Canada, ce qui avait été perçue comme un mécanisme pour refuser les requérants de couleur. De même, l'immigration pouvait être refusée sur la base des habitudes de l'individu en matière de propriété, ce qui excluait les groupes religieux communautaires tels que les huttérites et les doukhobors. La loi proclamait fièrement que les décisions prises en vertu de la loi sur l'immigration ne pouvaient être révisées par aucun tribunal.

Durant les années 1950, le Canada est devenu plus ouvert sur le monde à mesure qu'il s'industrialisait et qu'il développait une identité nationale. Le Canada est devenu un acteur important au sein du système des Nations Unies et un chef de file

au sein du Commonwealth. L'élection des progressistes-conservateurs en 1957 a donné une impulsion à la réforme des droits de l'homme, tant au niveau national qu'au niveau de la politique d'immigration. La proclamation de la *Déclaration canadienne des droits* en 1960 a rendu pratiquement impossible la poursuite d'une politique d'immigration consistant à privilégier des immigrants sélectionnés sur la base de leur race et de leur appartenance ethnique.

Les premières tentatives du gouvernement conservateur pour mener à bien une réforme ambitieuse de la loi sur l'immigration se sont heurtées à des difficultés presque immédiates. En 1957, à cause de la révolution hongroise et à la débâcle de Suez, plus de 250 000 immigrants sont arrivés au Canada, soit le deuxième nombre le plus important depuis le début du siècle. L'économie étant en récession et les personnes peu qualifiées en provenance du sud de l'Europe qui dépassaient d'année en année l'immigration britannique, poussa le gouvernement fédéral à ralentir la cadence, sous la pression de l'Ontario. Un plan de modification visant à limiter les droits de parrainage pour freiner l'immigration non qualifiée a été rapidement mis de côté après une campagne acharnée et bien organisée des communautés italiennes et d'autres communautés du sud de la Méditerranée qui étaient présentes dans le sud-ouest de l'Ontario. Au lieu de cela, le gouvernement a eu recours à des restrictions administratives moins transparentes tout en cherchant un moyen d'augmenter les exigences en matière de compétences pour les nouveaux immigrants.

La première femme nommée au sein du cabinet Diefenbaker, Ellen Fairclough, a été nommée ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et on lui avait conseillé d'éviter le débat parlementaire sur la réforme de l'immigration. Par conséquent, elle s'est contentée de modifier la réglementation en matière d'immigration en 1962. Pour la première fois, n'importe qui, n'importe où dans le monde, pouvait prétendre à immigrer au Canada s'il pouvait prouver qu'il avait les compétences et les moyens de s'établir avec succès sans l'aide du gouvernement ou de sa famille. Je considère qu'il s'agit moins d'une tentative d'universaliser l'accès au Canada et d'élargir le nombre de pays de provenance que d'une tentative d'injecter davantage de compétences dans le flux d'immigration afin de freiner l'afflux d'Européens du Sud non qualifiés.

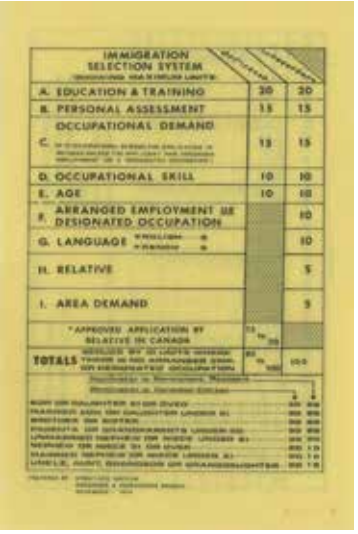
Même après 1962, pour beaucoup de ceux qui voulaient immigrer au Canada, l'opportunité restait largement hypothétique. Des régions entières n'avaient pas accès à la sélection, car toute personne souhaitant s'installer dans ce pays devait demander et obtenir un visa d'immigrant avant de se rendre au Canada. Il y avait un entretien personnel obligatoire avec un agent des visas, ainsi que des tests médicaux et d'autres tests à faire. Le réseau des bureaux des visas privilégiait l'ancienne politique, et il n'était pas prévu de la modifier en profondeur. Sur les 30 bureaux des visas gérés par le Canada à l'étranger, 23 se trouvent en Europe, tandis qu'il n'y en avait que deux en Asie, deux au Moyen-Orient et un en Afrique. Les Américains pouvaient simplement se présenter à n'importe quel poste frontalier pour faire l'objet d'une évaluation en vue de l'immigration.

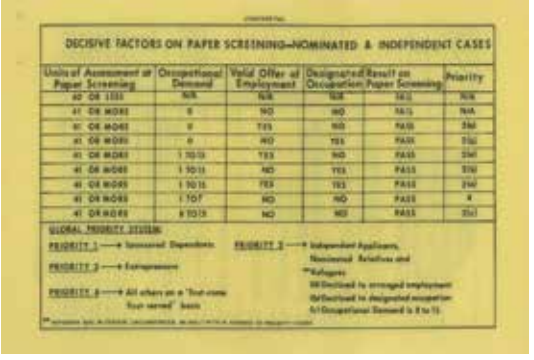
Les règlements de 1962 maintenaient également certaines des dispositions discriminatoires des règlements de 1952. Tous les Canadiens avaient le droit de parrainer des membres de leur famille

immédiate vivant à l'étranger, mais seuls les Canadiens originaires d'Europe et des quatre pays de la Méditerranée orientale mentionnés ci-dessus pouvaient parrainer des membres de leur famille élargie. La réglementation de 1962 avait en outre maintenu de petits quotas du nombre total des immigrants en provenance du sous-continent indien.

C'est entre 1966 et 1967 que s'est produit le tournant décisif vers un changement fondamental. Le projet de réforme a été précédé d'un document d'orientation du gouvernement (connu sous le nom de « livre blanc »). Tous deux insistaient sur la nécessité d'adapter l'immigration aux pénuries de main-d'œuvre sans chercher à diversifier le paysage de l'immigration. Le problème que le document cherchait à résoudre était l'arrivée massive et continue d'immigrants parrainés dont les compétences ne correspondaient pas aux besoins du marché du travail. Bien qu'il n'y ait pas eu d'examen des politiques publiques ni de débat parlementaire, le processus a suscité de nombreuses réactions, principalement de la part des communautés ethniques qui se sont plaintes des mesures au même titre qu'elles s'étaient opposées aux restrictions relatives à l'immigration de la famille élargie proposées en 1957.

Ce qui est désormais connu comme étant les modifications de la réglementation de 1967 a eu lieu pendant le mandat de Jean Marchand, l'un des « trois sages » provenant du Québec et admis au sein du cabinet par le Premier ministre libéral Lester Pearson. À mon avis, bien que ces modifications aient certainement reflété l'attitude libérale de Marchand, elles étaient en grande partie le fruit du travail de son sous ministre, Tom Kent. La quasi-totalité des réformes défendues par Kent ont été réalisées grâce à des modifications apportées aux




Fiche d'information et de référence destinée aux agents des visas, et préparée par le ministère de l'Immigration du Canada, présentant la grille du « système de points » du Canada. Publiée en novembre 1974 (voir l'inscription au bas de la première image). Par chance, les deux facettes de la carte ont été conservées et scannées! (Images reproduites avec l'aimable autorisation de Michael J. Molloy)

réglementations en matière d'immigration conformément à la loi de 1952. Quelques modifications mineures de la loi furent adoptées en 1967, par exemple lorsque le gouvernement a adopté une loi distincte pour créer la Commission d'appel de l'immigration en tant qu'organe indépendant du ministère.

Le gouvernement restait peu enclin à ouvrir le débat sur la loi, compte tenu de l'incertitude quant à l'attitude des Canadiens sur l'un ou l'autre aspect de la question. Les majorités gouvernementales au Parlement étant très faibles pendant cette période, et les stratèges politiques évitaient les questions controversées. Des amendements à la loi de 1952 ont été proposés par le ministère de l'immigration presque chaque année depuis la première proclamation de la loi afin de l'adapter à l'évolution des pratiques et des valeurs sociales, cependant le soutien politique pour de tels changements s'est toujours avéré insuffisant.

Les modifications réglementaires de 1967 s'articulaient autour de cinq grands principes :

1. Les critères de sélection des immigrants étaient universellement applicables. Les derniers vestiges de la discrimination fondés sur le pays d'origine furent écartés grâce à des modifications réglementaires qui ont rendu le regroupement familial et le parrainage de la famille élargie accessibles à tous ceux qui en avaient les moyens et qui ont réaffirmé que toute personne capable de s'établir avec succès au Canada pouvait présenter une demande et recevoir une décision.

2. Un système d'évaluation par points a été introduit afin de normaliser les pratiques de sélection et d'éliminer la subjectivité qui avait entaché le système dans les années d'après-guerre. Les points étaient attribués en fonction de l'âge, de l'éducation, du niveau de compétence, des exigences en matière de compétences des demandeurs, des compétences linguistiques en anglais et en français, de la famille proche déjà établie au Canada, de l'emploi réservé, des conditions du marché du travail dans la région de destination et de l'évaluation personnelle de l'agent des visas chargé de la demande. La note de passage était initialement de 50 points, mais au fil du temps, elle a varié pour produire plus ou moins de flux chaque année, en fonction des conditions économiques générales du Canada.

3. Des installations furent mises en place pour recevoir les demandes de candidats de n'importe quel pays, à l'exception de ceux où les installations de contrôle de sécurité n'étaient pas disponibles, tels que les pays du bloc communiste. Il a été également prévu que les visiteurs au Canada puissent demander à changer leur statut pour celui de résident permanent sans quitter le Canada s'ils peuvent remplir les mêmes critères que ceux utilisés à l'étranger.

4. droit d'appel devant la nouvelle Commission d'appel de l'immigration fut accordé à toute personne ayant fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion du Canada, aux personnes parrainées dont la demande d'immigration a été rejetée et aux personnes susceptibles d'être déportées qui se considéraient comme des réfugiés au sens de la Convention de Genève de 1951.

5. Les volumes annuels d'admission seraient ajustés aux conditions du marché du travail et augmentés ou diminués en conséquence en modifiant le poids des facteurs de sélection des immigrants (les points) et en faisant varier la note de passage.

Ce plan reposait davantage sur une approche souple et réactive en matière de modification de la composition ethnique de l'immigration que sur une approche délibérée ou proactive. Des améliorations mineures ont été apportées au réseau des bureaux des visas à l'étranger afin de donner un peu de substance aux changements de politique. Chaque pays a été doté d'un service des visas auprès duquel leurs citoyens pouvaient s'adresser. Par exemple, un bureau a été créé à Beyrouth pour couvrir l'ensemble du Moyen-Orient et de l'Afrique (à l'exception de l'Égypte, qui disposait déjà d'un bureau de visa). Le bureau de Port of Spain, à Trinité, a été créé pour desservir les Caraïbes (à l'exception de la Jamaïque, qui dispose de son propre bureau des visas), ainsi que l'ensemble de la région d'Amérique Centrale et d'Amérique du Sud. Un centre de traitement national a été créé à Ottawa pour couvrir les parties de l'Asie qui n'étaient pas encore desservies par Hong Kong, New Delhi et Manille.

Un bureau régional a également été établi à Genève pour fournir un service itinérant aux pays d'Europe de l'Est autres que la Yougoslavie, qui a bénéficié de son propre bureau, afin de s'occuper des clients appartenant aux catégories de la famille et des parents aidés dont le contrôle de sécurité pouvait être effectué sur la base de leurs liens familiaux au Canada. Aucun immigrant indépendant ne pouvait être sélectionné dans le cadre de ce processus.

Ces mesures ont permis d'améliorer l'efficacité, mais rien n'a permis d'égaliser les chances des demandeurs non européens. Dans les grands centres de traitement, les demandes sont souvent laissées en attente, car l'augmentation de la demande et une communication déplorablement mauvaise a empêché d'émettre des visas en temps voulu à ceux qui remplissaient les conditions requises.

Ce n'est qu'en 1973 que des mesures ont été introduites pour rectifier les inégalités flagrantes dans le service aux demandeurs des régions non européennes. J'avais été affecté à la fonction de planification opérationnelle à l'administration centrale de l'immigration et j'ai été immédiatement confronté à la nécessité de justifier l'ensemble des ressources qui produisaient de moins en moins d'immigrants en raison de la chute rapide de l'intérêt porté à l'Europe du Nord-Ouest. Parallèlement, les informations fournies par les bureaux régionaux tels que Beyrouth, Port d'Espagne et le bureau national de traitement d'Ottawa indiquaient que d'importants pays d'origine de candidats à l'immigration en dehors de l'Europe ne disposaient pas d'installations pour visas. Mon équipe a proposé à la direction générale de rationaliser les ressources sous-utilisées en Europe et d'ouvrir de nouvelles installations là où il y avait de la croissance. Nous avons énoncé le principe selon lequel il fallait répondre à la demande à partir des pays où elle se manifestait. La décision d'aller de l'avant a été prise sans consultation avec le cabinet, et il n'y a pas eu beaucoup de dialogue interministériel. Un échange de lettres entre les ministres de l'Immigration et des Affaires extérieures a mis en marche les rouages qui, avec le temps, allaient produire un changement de 180 degrés dans la composition ethnique de l'admission annuelle d'immigrants – et ce, sans

nouvelles ressources ni directives de la part du gouvernement.

Le ministère, qui s'appelait alors le ministère de la main-d'œuvre et de l'immigration, a ouvert plus de 20 nouveaux bureaux des visas au cours des années fiscales 1973–1975. Au-delà de l'amélioration de l'accès aux services d'immigration pour les demandeurs hors d'Europe, ces mesures ont également supprimé l'avantage dont jouissaient les demandeurs américains, qui pouvaient jusqu'alors déposer leur demande au niveau de la frontière. En plus des bureaux qui favorisaient l'immigration au Canada depuis les États-Unis dans des villes comme New York, Chicago et San Francisco, plus de dix nouveaux bureaux ont été ouverts aux États-Unis afin d'assurer la continuité du programme. En même temps, le réseau en Europe du Nord-Ouest a été rationalisé, avec la fermeture d'une quinzaine de bureaux au Royaume-Uni, en Scandinavie et en Allemagne. Cette réorganisation du réseau des bureaux des visas à l'étranger a ouvert la voie à un changement progressif de la composition annuelle de l'immigration, qui est passée de l'Europe à l'extérieur de l'Europe. Il n'y avait pas de quotas ni de préférences par pays. Le seul facteur qui influençait la rapidité avec laquelle une demande pouvait être remplie était la capacité du bureau d'immigration à recevoir la demande et à prendre une décision à son sujet.

Lorsque la législation est finalement adoptée, elle a entériné ces développements ; de fait, elle ne les a pas précédés. L'élan de modernisation de la loi sur l'immigration et pour se conformer à une modernisation antérieure de la politique de sélection a pris effet en 1973, avec l'effondrement complet du système d'application des lois sur l'immigration, suite aux dispositions d'appel que les réformes de Tom Kent avaient prévues pour les personnes faisant l'objet d'une mesure d'expulsion. L'hypothèse selon laquelle les personnes qui demandaient à immigrer au Canada en tant que visiteurs partiraient si elles ne répondaient pas aux critères de sélection s'est avérée infondée. La plupart de ces personnes ont été frappées d'une mesure d'expulsion après avoir refusé de quitter le territoire de leur plein gré, et bien qu'elles n'aient pu faire appel de leur échec en matière de sélection, elles pouvaient faire appel de l'expulsion, même si les motifs de l'appel n'étaient pas très convaincants. La Commission de recours en matière d'immigration, dont le nombre de juges est limité par la loi à dix, était incapable de faire face à l'ampleur des expulsions qui avaient été ordonnées. Au début des années 1970, toute personne souhaitant obtenir une résidence permanente dans les faits n'avait qu'à faire appel d'une décision d'expulsion pour être ajoutée à la liste d'attente de la Commission d'appel de l'immigration, qui, dans le pire des cas, s'étendait même jusqu'au 21e siècle. L'apparente indifférence du ministre de l'immigration Bryce Mackasey à l'égard de la perte de contrôle aux frontières a provoqué la révolte des agents d'immigration, qui ont refusé de laisser embarquer dans les avions en partance pour le Canada des candidats à l'immigration cherchant à exploiter la faille dans les procédures d'appel.

L'effet immédiat a été le renvoi de Mackasey et la nomination de Robert Andras et d'Alan Gottlieb respectivement aux postes de ministre et de sous-ministre pour mettre de l'ordre et régler les problèmes liés à l'immigration. Andras et Gottlieb ont non seulement fait en sorte que la réglementation en matière d'immigration soit modifiée afin de combler les lacunes en matière d'appel et de reprendre le contrôle aux frontières, mais ils ont

également saisi l'occasion pour lancer une vaste consultation auprès des Canadiens par la publication d'un livre vert visant à recueillir l'avis des Canadiens sur l'immigration. En outre, ils ont modernisé la loi, qui était restée pratiquement inchangée depuis 1952.

La loi sur l'immigration de 1976 reprenait pour l'essentiel les principes de sélection défendus par Tom Kent en 1966–1967, en vigueur depuis près de dix ans. Elle a renforcé la pierre angulaire de la politique découlant du Livre blanc de 1966, à savoir un alignement sur le marché du travail, mais elle mettait aussi l'accent sur les principaux objectifs du regroupement familial et de la réinstallation des réfugiés. La loi de 1976 a été plus déterminante parce qu'elle a permis de mettre à jour les catégories interdites, le système de détention et les pouvoirs en matière de renvoi. Bien qu'elle ait été fondamentalement floue sur la question des demandes d'asile au Canada, elle prévoyait la protection des réfugiés par l'intermédiaire de la Commission d'appel de l'immigration, qui examinait les décisions administratives prises par le ministre sur recommandations du Comité consultatif sur le statut des réfugiés, nouvellement mis en place. Elle a introduit le concept de planification en matière de niveaux d'immigration, de l'approbation obligatoire des niveaux annuels d'immigration par le cabinet et les consultations obligatoires avec les provinces (article 91 de la *Loi de 1867 sur l'Amérique du Nord britannique*) qui a donné à toutes les provinces une compétence partagée avec le gouvernement fédéral en matière d'immigration). Elle a également cherché à développer une politique démographique nationale qui donnerait à la planification de l'immigration une base plus solide, et qui pourrait servir de référence à la planification des niveaux annuels.

Si la loi de 1976 n'a guère modifié la sélection et la pratique en matière d'immigration, une autre mesure majeure, prise en 1981, a eu une incidence sur le réseau de prestation de services et l'accès au Canada pour les candidats à l'immigration. Cette année-là, le système de prestation de services d'immigration a été transféré du ministère de l'Emploi et de l'Immigration à celui des Affaires Extérieures. Avec le rattachement des services d'immigration au ministère des Affaires Extérieures, ce dernier est devenu responsable d'atteindre le niveau d'admissions annuelles approuvées par le Parlement. De ce fait, il est devenu beaucoup plus simple de mettre en place de nouveaux bureaux de visas dans les ambassades, les consulats et les Hauts commissariats, et les prévisions budgétaires sont aussi devenues moins complexes. C'est à cette époque que le système de mise en œuvre des programmes d'immigration est devenu mondial. Les services de visas ont été étendus en Amérique latine, en Asie, en Afrique et au Moyen-Orient, et davantage de points de service ont été mis en place en Europe de l'Est après la chute du mur de Berlin. Parallèlement, la couverture des bureaux aux États-Unis a été nettement rationalisée lorsque la demande en matière de service d'immigration par les résidents américains a diminué. Néanmoins, les bureaux des visas situés près de la frontière (Buffalo, Detroit, Chicago et Seattle) ont continué à servir les travailleurs temporaires qui, manifestement installés au Canada, avaient besoin d'un moyen facile de changer de statut pour devenir résidents permanents.

La loi de 1971 sur la Cour fédérale a également constitué un tournant, mais elle a surtout marqué les pratiques de l'application des lois sur l'immigration au Canada, plutôt que les pratiques de sélection à l'étranger. Dès sa création, la Cour fédérale s'est

fortement impliquée dans le contrôle du traitement tenu vis-à-vis des personnes non-résidentes au Canada qui sont rattrapées par le système d'application des lois sur l'immigration. Le Parlement n'avait probablement pas prévu ce qui se passerait lorsqu'il a confié à la Cour fédérale le contrôle de toutes les décisions du gouvernement fédéral, mais au début des années 1980, la charge de travail de la section de première instance de la Cour en matière d'immigration représentait plus de 80 % de ses affaires ce qui a conduit à de longues files d'attente pour les demandes qui nécessitaient un examen judiciaire. Des observateurs cyniques ont fait remarquer qu'il suffisait d'une requête à la Cour pour repousser l'exécution des mesures d'immigration pendant des mois, voire des années, quel que soit le bien-fondé ou non de l'affaire. En ce qui concerne la sélection des immigrants, la Cour fédérale est intervenue en marge des pratiques de sélection d'une manière qui a sans doute ancré des principes d'équité procédurale et de transparence dans la prise de décision qui sont maintenant devenus habituels. Le contrôle effectué par les tribunaux est également à l'origine de la diminution du caractère subjectif des appréciations personnelles des fonctionnaires chargés de la sélection des immigrants et de l'utilisation par ces derniers de leur pouvoir discrétionnaire pour renverser une décision de réussite ou d'échec basée uniquement sur les points.

Dans la décision historique Singh rendue en 1985, la Cour Suprême du Canada a jugé que la pratique de la Commission d'appel de l'immigration consistant à statuer sur le bien-fondé des demandes de statut de réfugié sans entendre le demandeur constituait un déni de justice fondamentale, car la *Charte des droits et libertés* et la *Déclaration canadienne des droits* garantissaient le respect des procédures juridiques. La Commission d'appel de l'immigration, dont le nombre de juges était encore limité à dix, s'est retrouvée du jour au lendemain en charge d'un arriéré d'audiences orales qui dépassait complètement sa capacité. L'incapacité du ministère de l'immigration à renvoyer les personnes concernées par l'arriéré de demandes relatives au statut de réfugié s'est prolongée pendant plus de cinq ans et a donné lieu à deux programmes d'amnistie différents, à savoir l'examen administratif effectué par le ministre de l'immigration Walter McLean des 25 000 dossiers en souffrance avant la décision Singh, et aussi des 125 000 dossiers supplémentaires accumulés entre la décision Singh et l'entrée en vigueur du système modernisé de revendication du statut de réfugié, promulgué par le projet de loi C-55 de 1989. Grâce à ces mesures visant à résorber les retards en matière d'immigration, des arrivées massives ont eu lieu en provenance de pays tels que le Sri Lanka, la Somalie, la Trinité, le Portugal, la Turquie et le Salvador. Les premiers bateaux qui ont débarqué sur les côtes canadiennes transportaient des immigrants de l'État indien du Pendjab qui avaient également profité des défaillances du système de revendication du statut de réfugié pour procéder à une immigration de fait au Canada. De ce fait, la plupart de ces personnes ont pu s'installer au Canada en tant qu'immigrants sans passer par le processus de sélection.

Les changements apportés au système d'asile canadien entre 1988 et 1989 et les révisions ultérieures ont permis au Canada de se doter du système de demande d'asile le plus généreux au monde et d'ouvrir ainsi l'accès de manière massive à d'autres groupes non européens qui n'auraient pas eu un

impact aussi rapide sur la mosaïque de l'immigration s'ils avaient dû se plier à des formes de sélection plus conventionnelles.

Ce qui est le plus intéressant dans cette évolution dans la politique d'immigration, c'est l'absence presque totale de débat sur l'ampleur ou la composition du flux d'immigration et son impact à long terme sur ce que le Canada deviendrait au fil du temps. Il existait un consensus politique sur des objectifs tels que le regroupement familial, l'aide aux réfugiés et l'apport des compétences nécessaires au marché du travail. Bien au-delà, il y avait une attitude très passive, voire du laisser-faire, où aucun débat de fond n'avait eu lieu. Certains partis politiques ont proposé l'idée d'accueillir chaque année environ un pour cent de la population canadienne, mais cette idée n'a jamais vraiment stimulé l'imagination du public et la question de la race ou de l'origine ethnique n'a fait l'objet d'aucune discussion. Dans les premières versions du livre vert de 1973 qui a conduit à la loi sur l'immigration de 1976, il y avait de timides références aux minorités visibles et aux taux d'évolution de la composition ethnique de la société canadienne, mais la réaction à ces premières versions de la part d'un public d'éminents universitaires et de membres du barreau de l'immigration a été si vive que le projet a été personnellement révisé par le sous-ministre Alan Gottlieb avant d'être signé par le ministre Robert Andras.

De même, les tentatives visant à établir un lien entre l'accueil des immigrants et une politique démographique globale pour le Canada ont échoué lorsque, après plusieurs années d'efforts de la part du gouvernement fédéral pour entamer un dialogue avec les provinces, mais il s'est avéré qu'il n'y avait pas d'appui de ces derniers pour fixer des objectifs de croissance pour le pays. L'inutilité de recourir à l'immigration pour corriger les déséquilibres démographiques du pays est devenue de plus en plus évidente lorsqu'on s'est rendu compte qu'en raison des droits à la mobilité inscrits dans la Charte, la sélection des immigrants en se basant sur la destination ne pouvait être appliquée ni de manière directe ou indirecte.

Les 34 années que j'ai passées au sein du programme d'immigration ont été le témoin d'un processus par lequel les décideurs politiques ont défini quelques principes généraux de base et ont ensuite laissé la fonction publique, supervisée par une Cour activiste, s'atteler à la tâche. Malgré des intermèdes d'anarchie, les données relatives à l'établissement témoignent d'une adéquation réussie entre le flux d'immigrants et les possibilités offertes par la main-d'œuvre. En même temps, le rythme de changement de la composition ethnique du flux des immigrants a été suffisamment progressif pour que les dirigeants politiques ne subissent pas de pression significative pour la ralentir ou l'arrêter complètement. L'immigration est à l'origine de la diversité du Canada d'aujourd'hui et continuera à diversifier notre société à l'avenir. Contrairement à ceux qui ont des doutes et qui pensent que le gouvernement a adopté l'approche universelle dans la sélection des immigrants dans les années 1960 tout en étant convaincus que la fonction publique trouverait un moyen de la faire échouer, mais la réalité est tout autre, car la fonction publique s'est faite gardienne du changement et en est devenue partie prenante. C'est une leçon pour nous tous et un exemple pour l'avenir.