QUE SIGNIFIE LE DISCOURS SUR LES DROITS HUMAINS POUR LA POLITIQUE CANADIENNE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION ET DE RÉFUGIÉS ?

STEPHANIE BANGARTH

Stephanie Bangarth est Professeur au département d'histoire au King's University College, à la Western University.

« Depuis la guerre, des groupes et des individus tentent sans cesse de faire entrer des réfugiés au Canada mais nous nous sommes battus constamment afin de nous protéger contre l'entrée de ces personnes apatrides sans passeport, du fait que certains de ces rescapés du maelström de la guerre risquent de faire naufrage et une fois devenus un fardeau pour l'État, nous serons obligés de les garder jusqu'à la fin de leur vie.» – F.C. Blair, directeur, Service d'immigration, 1938)

« En tant qu'êtres humains nous devons nous efforcer d'offrir autant que possible l'asile aux personnes qui réussissent à s'échapper. Selon moi, nous devons le faire parce que ces personnes sont des êtres humains et méritent cette considération, et parce que nous sommes des êtres humains et devons agir de la sorte.» – Stanley Knowles, député, Chambre des communes, 9 juillet 1943)

Séparées d'à peine cinq années, ces deux déclarations

« Cependant, Il ne faut pas se leurrer, car les critères de sélection ont été guidés par des préjugés raciaux et politiques, ainsi que par un fort intérêt économique. »

en disent long sur les contradictions historiques de l'approche canadienne en matière de gestion des crises de réfugiés. En fait, si l'on fait abstraction des dates, ces déclarations ne manqueraient pas de s'inscrire dans le contexte actuel de division du Canada face à la crise mondiale des réfugiés, qui compte plus de 60 millions de personnes fuyant la guerre, les persécutions et les dangers. Ce chiffre dépasse celui des personnes déplacées à la fin de la Seconde Guerre mondiale, lorsque plus de 120 000 réfugiés ont rejoint le Canada entre 1947 et 1953 grâce à des programmes de travail sous contrat

ou à des parrainages gouvernementaux, familiaux ou religieux. Cependant, Il ne faut pas se leurrer, car les critères de sélection ont été guidés par des préjugés raciaux et politiques, ainsi que par un fort intérêt économique.

De tous les éléments de la politique d'immigration du Canada, ceux relatifs à l'admission des réfugiés ont été les plus controversés et les plus critiqués. Mais pendant une grande partie de l'histoire de l'immigration au Canada, ni les politiciens ni les fonctionnaires n'ont fait de distinction entre les immigrants et les réfugiés. Ce n'est qu'avec l'adoption de la loi sur l'immigration de 1976 que les réfugiés ont constitué une catégorie admissible au réétablissement. Jusqu'à cette date, les programmes spéciaux d'admission des réfugiés n'étaient rendus possibles que par le recours à des décrets qui mettaient en pause les règles normales de l'immigration et permettaient d'assouplir les critères de sélection. Les dérogations ministérielles permettaient également d'atteindre le même objectif. En conséquence, dans la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, le Canada a vu arriver des réfugiés du monde entier, notamment 165 000 personnes déplacées d'Europe de l'Est, 38 000 réfugiés hongrois de 1956, 11 000 Tchèques et Slovaques en 1968, 7 000 Ougandais d'origine asiatique au début des années 1970 et plus de 6 000 Chiliens au cours de la période 1973–1976.

Cet article propose d'explorer les façons dont les citoyens concernés ont approché l'État pour plaider en faveur d'une réforme plus humaine, plus ouverte et plus juste de la politique d'immigration discriminatoire et sélective. Je présenterai deux études de cas : l'accueil des réfugiés hongrois à la fin de 1956 et en 1957 et l'accueil des réfugiés chiliens de 1973

« Cet article propose d'explorer les façons dont les citoyens concernés ont approché l'État pour plaider en faveur d'une réforme plus humaine, plus ouverte et plus juste de la politique d'immigration discriminatoire et sélective. »

à 1976. Cette étude mettra en évidence la manière dont les Canadiens concernés ont exercé des pressions sur l'État pour qu'il respecte les idéaux en matière de droits de l'Homme et pour changer la politique d'immigration discriminatoire au Canada au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Alors que les réfugiés hongrois fuyaient un État communiste, ils ont été accueillis comme des réfugiés en quête de démocratie, tandis que les réfugiés chiliens fuyant un État fasciste ont été perçus avec méfiance. À des degrés divers, ces cas mettent en évidence l'évolution du militantisme citoyen autour des questions liées à l'immigration au cours du milieu du 20e siècle, et la manière dont l'État et les idéaux de justice sociale s'opposaient à l'époque, comme ils le sont aujourd'hui.

Lorsque les premières nouvelles de la révolution hongroise parviennent au Canada au début du mois de novembre 1956, le Premier ministre Louis St-Laurent et son cabinet se sont réunis pour déterminer la nature des efforts de soutien du Canada. Il est clair que, selon l'un des nombreux mémorandums sur le sujet, les personnes présentes sont conscientes que « si l'Occident n'exprime pas sa solidarité et sa compassion à l'égard des Hongrois, nous aurons perdu les derniers vestiges de notre

prestige dans toute l'Europe de l'Est[1] ». Pour ce faire, le Premier ministre et son cabinet avaient envisagé différentes options, dont la principale était l'octroi d'une aide financière qui serait gérée par la Croix-Rouge canadienne (CRC) pour venir en aide aux réfugiés en dehors de la Hongrie. Une subvention de 100 000 dollars à la Croix-Rouge canadienne a été approuvée lors de la réunion, représentant l'un des premiers liens transnationaux dans les premières phases de la crise des réfugiés hongrois. Plus tard, Lester B. Pearson, Secrétaire d'État aux Affaires Extérieures, a recommandé une offre supplémentaire de 800 000 dollars à mettre à la disposition de la CRC pour fournir des aides, y compris, « dans la mesure où cela est pratique et économique, des fournitures appropriées d'origine canadienne ». Dans son long mémo adressé à son Cabinet, Pearson avait justifié l'augmentation de l'aide monétaire à la CRC en mettant en avant l'importance de l'aide des pays occidentaux « pour des raisons humanitaires et politiques », et avait souligné que la fourniture d'une aide d'urgence substantielle remplacerait l'intervention militaire[2].

Peu de temps après, le ministre de l'Immigration, J. W. Pickersgill, a rencontré des organisations ethniques représentant non seulement des groupes hongrois, mais aussi des personnes originaires des autres pays de l'Europe de l'Est. Quelques jours plus tard, lors d'une réunion organisée par l'International Institute of Metropolitan Toronto, les fonctionnaires du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration ont rencontré à nouveau la Fédération Canado-Hongroise, des représentants de l'église, des bénévoles et des groupes sociaux. Une autre réunion a eu lieu le 22 novembre avec des représentants d'un grand nombre de ces mêmes organisations. Ces réunions ont clairement indiqué que le gouvernement fédéral et les organisations caritatives partageaient les mêmes objectifs et que toutes les parties étaient intéressées par un accueil adéquat des réfugiés hongrois[3].

Historiquement, une telle coopération entre les agences bénévoles et l'État sur les questions relatives à l'accueil des réfugiés et de l'immigration n'était pas rare, en particulier dans la période immédiate de l'après-guerre, pour des raisons qui étaient mutuellement bénéfiques. Au début de la crise des réfugiés, la Croix-Rouge Canadienne s'est engagée dans ses initiatives habituelles de collecte de fonds lorsqu'elle est confrontée à une situation d'urgence humanitaire. Le Fonds de secours hongrois de la Croix-Rouge Canadienne, lancé en coopération avec la Fédération canado-hongroise, a finalement recueilli plus de 500 000 dollars de la part de citoyens canadiens pour les besoins humanitaires en Hongrie[4].

En réponse à la pression exercée à l'intérieur et à l'extérieur des cercles gouvernementaux, le 26 novembre, à la Chambre des Communes, Pickersgill est allé beaucoup plus loin en engageant son gouvernement dans l'accueil des réfugiés hongrois. Dans un discours qui a été qualifié de « Magna Carta pour le mouvement des réfugiés hongrois », Pickersgill a réitéré l'engagement de son gouvernement pour donner la priorité aux demandes des réfugiés hongrois, que toute personne ou organisation responsable au Canada était libre de parrainer des immigrants, que des dispositions seraient prises pour les réfugiés ayant besoin d'un traitement médical et que les réfugiés bénéficieraient d'une aide pour se rendre au Canada[5].

Il est évident qu'il s'agissait d'une situation de

crise de réfugiés qui a été reçue d'une manière particulièrement positive. Au cours de la période 1956 à 1958, quelques 38 000 réfugiés hongrois sont arrivés au Canada. Gerald Dirks a indiqué que « le succès incontestable du programme hongrois de réétablissement au Canada a constitué un précédent essentiel dans la mesure où, au cours des années suivantes, des individus et des groupes ont exhorté le gouvernement à mettre en œuvre d'autres programmes humanitaires visant à alléger les souffrances d'une partie des réfugiés à travers le monde[6]. »

Une vingtaine d'années plus tard, en 1973, plus de 7 000 réfugiés chiliens et d'autres pays d'Amérique latine ont été admis au Canada après le renversement brutal du gouvernement socialiste-communiste démocratiquement élu de Salvador Allende. Les partisans Chiliens et non-Chiliens de l'ancien régime ont alors fui l'oppression exercée contre eux par le nouveau dirigeant militaire du Chili, le Général Pinochet, à la suite du coup d'État. Bien que le Canada ait accueilli les réfugiés, il l'a fait à contrecœur, du moins dans un premier temps. Malgré les pressions exercées par Amnesty International, les églises, les syndicats et les groupes latinos, le gouvernement a tardé à réagir, ne voulant pas se mettre à dos la nouvelle administration chilienne et les États-Unis, qui avaient condamné le glissement du Chili vers le chaos économique sous le régime d'Allende.

Au lendemain du coup d'État de 1973, les Canadiens, et notamment les membres des Églises protestantes et catholiques du Canada, ont demandé au gouvernement canadien de dénoncer les violations des droits humains et d'accorder l'asile aux réfugiés chiliens se trouvant à la fois au Chili et dans l'Argentine voisine. Robert Andras, le ministre de l'Immigration, et Mitchell Sharp, le ministre des Affaires Extérieures, sont restés réticents. À la demande de l'ambassadeur du Canada au Chili, Andrew Ross, le gouvernement canadien reconnaît la junte de Pinochet le 29 septembre 1973, au motif qu'il s'agit de la seule autorité du pays. Cette décision n'a pas été bien accueillie par les défenseurs des réfugiés[7]. Beaucoup, y compris les églises, se sont demandés si le gouvernement canadien n'était pas contrarié par la chute du gouvernement Allende. Pour leur part, Andras et Sharp redoutaient que parmi les réfugiés se trouvaient des terroristes, des communistes et d'autres éléments subversifs. Ce n'est qu'après une vive mobilisation de divers groupes de la société civile qu'ils sont revenus sur leur position et qu'ils ont entamé le processus par lequel le Canada allait accueillir plus de 4 500 réfugiés chiliens avant la fin de l'année 1976.

Le parti libéral au pouvoir n'étant guère sensible à la question des réfugiés au Parlement, de ce fait, des discussions sur une mission d'enquête au Chili ont été entamées au printemps 1976. Le Comité inter-églises sur le Chili a accepté de parrainer une visite d'information de trois députés canadiens dans les trois pays de ce qu'on appelle le Cône sud de l'Amérique latine. Plusieurs autres organisations canadiennes, dont Amnesty International, Oxfam Canada et l'Organisation catholique canadienne pour le développement et la paix, ont soutenu cet effort. L'objectif de leur mission était à deux volets : observer et évaluer la situation des réfugiés et la réponse du Canada à leurs besoins, et examiner la situation générale des droits humains dans les pays visités.

Le gouvernement fédéral a présenté les réfugiés

chiliens comme étant subversifs et dangereux pour le Canada. Pourtant cela ne correspond pas du tout à l'opinion de la population canadienne, dont beaucoup, par l'intermédiaire de diverses organisations, demandaient instamment au gouvernement d'accepter les réfugiés, comme ils l'avaient fait par le passé dans d'autres situations de crise. Le gouvernement se trouvait également en porte-à-faux par rapport aux efforts d'autres pays, dont la Hollande et la Suède, qui traitaient les réfugiés chiliens de manière différente du reste des autres immigrants. Pour leur part, les trois députés ont recommandé dans leur rapport que les normes relatives à la définition et à l'admission des réfugiés soient clairement définies dans la législation ou, au moins, dans des règlements explicites. En plus de recommander la préparation d'un formulaire de demande distinct et adapté pour les réfugiés, les députés ont recommandé que tous les réfugiés accrédités par les Nations Unies soient considérés comme des réfugiés aux fins de l'immigration canadienne. Au moment de la publication du rapport en novembre 1976, le Canada avait accepté la définition de réfugié des Nations Unies, toutefois elle n'a pas admis que les Nations Unies déterminent ou évaluent qui est réfugié de bonne foi. En effet, les officiers d'immigration canadiens étaient connus pour rejeter un grand nombre de réfugiés enregistrés par le HCR[8].

Le cas des réfugiés chiliens montre clairement qu'il y a eu des frictions considérables entre les ONG, les groupes religieux et les organisations de réfugiés, d'une part, et le gouvernement fédéral, d'autre part. De nombreux organismes ont demandé que la définition des réfugiés contenue dans le protocole des Nations Unies soit incorporée dans la nouvelle loi. Beaucoup espéraient ainsi éviter que l'attitude peu réceptive du Canada face à la crise des réfugiés chiliens ne se répète. Il faut préciser que cette réaction positive n'était pas unanime. Le *Toronto Star* dans son édition du 14 janvier 1974 a publié un article et une photo d'un petit groupe de manifestants – défilant devant l'hôtel Walker House où un groupe de Chiliens récemment arrivés était temporairement hébergé – et portant des pancartes sur lesquelles on pouvait lire « Mort au parasite rouge », « On ne veut plus de marxistes – le FLQ était suffisant » et « Gardez les gangsters marxistes hors du Canada », ils prétendaient « s'opposer à ce que l'argent des contribuables canadiens ne soit dépensé pour de la "racaille" ».

Comme on peut le voir avec la situation des réfugiés chiliens, et peut-être sans surprise, les relations entre les organismes du secteur bénévole et le gouvernement fédéral n'ont jamais été tout à fait les mêmes après la crise hongroise. Au cours des décennies qui ont suivi, bon nombre des organisations citées ici sont restées fortement impliquées dans le processus de réétablissement, mais elles ont de plus en plus joué un rôle d'opposition plutôt que celui de partenaire. La crise hongroise a été l'occasion de démontrer que la combinaison des pressions internationales et nationales pouvait conduire, au moins dans certaines circonstances, à des politiques canadiennes plus humaines en matière d'immigration et de réfugiés, même si ce n'est que provisoirement.

D'autre part, les défenseurs des réfugiés chiliens ont été mécontents de la manière dont Ottawa a géré la crise. La lenteur de la réaction a conduit de nombreuses personnes à se méfier de plus en plus de l'engagement d'Ottawa à l'égard des réfugiés. La réaction à la crise a contribué à renforcer le sentiment que le gouvernement fédéral était beaucoup

plus disposé à accueillir les réfugiés fuyant les régimes communistes de gauche que ceux fuyant les régimes fascistes de droite. Cela est apparu très clairement à la fin des années 1970, lorsque la réponse du Canada aux *boat people* du Viêt Nam fuyant un gouvernement de gauche contrastait fortement avec celle qui avait été apportée et continuait d'être apportée aux victimes des régimes de droite tels que celui du Chili.

Nous avons laissé la peur et le racisme nous guider pendant une grande partie de notre histoire en matière d'immigration, mais des campagnes mettant en avant les principes de la justice sociale et des droits humains ont fini par provoquer des changements. En acceptant 38 000 Hongrois au milieu des années 1950, ni le gouvernement fédéral ni le peuple canadien ne se sont laissés guider par la peur. Les inquiétudes concernant d'éventuelles penchants communistes (n'oublions pas que nous étions en pleine guerre froide) ont été balayées par l'enthousiasme des Canadiens à l'égard de l'aide apportée à ces réfugiés. La crainte et les questions de sécurité se sont révélées être un obstacle dans le cas des réfugiés chiliens dans les années 1970, ce qui a de nouveau placé le gouvernement fédéral en situation d'opposition vis-à-vis des sympathisants canadiens.

« Nous avons laissé la peur et le racisme nous guider pendant une grande partie de notre histoire en matière d'immigration, mais des campagnes mettant en avant les principes de la justice sociale et des droits humains ont fini par provoquer des changements. »

L'histoire est-elle en train de se répéter ? L'approche du gouvernement canadien à l'égard des réfugiés afghans et des réfugiés ukrainiens semble l'indiquer. À l'instar des réfugiés chiliens, les réfugiés afghans font l'objet de contrôles de sécurité et de retards importants, alors que les réfugiés ukrainiens ne sont pas soumis à ces multiples niveaux d'inspection. Certains Afghans, en particulier ceux qui ont servi ou appuyé les forces canadiennes, pensent que quelque chose ne fonctionne pas correctement. Quatre hommes qui ont été déployés avec l'armée canadienne en Afghanistan ont déposé une plainte auprès du Tribunal canadien des droits de la personne, accusant le gouvernement fédéral de discrimination en raison de la différence entre les programmes d'immigration destinés aux Afghans et aux Ukrainiens, qui tentent tous les deux de fuir la violence et la persécution dans leur pays d'origine[9].

RÉFÉRENCES

1. Michael D. Stevenson, ed., *Documents on Canadian External Relations*, vol. 23 : 1955-1956, Part II (Ottawa : Minister of Public Works and Government Services, 2004) : 461.

2. Ibid., 474, 477.

3. Library and Archives Canada (LAC), Department of Citizenship and I mmigration (DCI), vol. 117, file 3-24-34-1, vol. 1, Report of Meeting Convened with the Hon. J. W. Pickersgill and Ethnic Representatives from Countries behind the Iron Curtain, 13 November 1956 ; International Institute of Metropolitan Toronto, Minutes of Meeting, 19 November 1956 ; Minutes of an Informal Meeting Held at the Office of the Citizenship Branch, Department of Citizenship and Immigration, 22 November 1956.

4. « Red Cross Directs Drive to Provide Aid to Hungary », *Globe and Mail*, 6 November 1956 ; « Hungarian Fund Goes Over Top ; Total at $512,071 » *Globe and Mail*, 11 February 1957.

5. Canada, House of Commons, *Debates*, 26 November 1956.

6. Gerald Dirks, « Canada and Immigration : International and Domestic Considerations in the Decade Preceding the 1956 Hungarian Exodus », in Robert H. Keyserlingk, ed., *Breaking Ground : The 1956 Hungarian Refugee Movement to Canada* (Toronto : York Lanes Press, 1993) : 11.

7. Andrew S. Thompson, *In Defence of Principles : NGOs and Human Rights in Canada* (Vancouver : UBC Press, 2010) : 22.

8. Andrew Brewin, Louis Duclos, and David MacDonald, *One Gigantic Prison : Report of the Fact-Finding Mission to Chile, Argentina and Uruguay* (Toronto : Inter-Church Committee on Chile, November 1976) : 12-15.

9. Stephanie Levitz, « Why doesn't Canada treat Afghan refugees like Ukrainians ? Because they aren't 'white and Christian' complaint alleges », *Toronto Star*, February 3, 2023.