Document généré le 19 juil. 2025 10:13

Les Cahiers de droit

L'expérience québécoise

Louise Robic

Volume 28, numéro 3, 1987

Paix, relations internationales et respect des droits humains

URI : https://id.erudit.org/iderudit/042832ar
DOI : https://doi.org/10.7202/042832ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)
1918-8218 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Robic, L. (1987). L'expérience québécoise. *Les Cahiers de droit*, *28*(3), 575–584. https://doi.org/10.7202/042832ar

Résumé de l'article

Quebec is the only Canadian Province to have affirmed its rights in the area of immigration by creating in 1968 a Department of Immigration. The Department has as its fundamental mission to provide a framework of support and orientation for immigration in the Province.

The expression "humanitarian immigration" applies to two categories of people : refugees, as defined by the Geneva Convention, and more imposing those persons who, without being refugees, are selected for immigration due to humanitarian reasons. In recent years Quebec has welcomed 12 000 to 20 000 persons who have come to Canada claiming refugee status. The people of Quebec have shown openness and generosity in insuring newcomers with financial support and diverse means of welcome ranging from health care and housing to legal aid.

The Quebec experience inspires thought on the relativity of the generosity and the fundamental contradiction of humanitarian immigration. The solution to the problem posed by the existence in the world of twelve million refugees can not be found only through immigration, but rather for a major part, by the recognition and guarantee of the respect of Human Rights.

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1987

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

La liberté de circulation internationale

L'expérience québécoise

Louise Robic *

Quebec is the only Canadian Province to have affirmed its rights in the area of immigration by creating in 1968 a Department of Immigration. The Department has as its fundamental mission to provide a framework of support and orientation for immigration in the Province.

The expression "humanitarian immigration" applies to two categories of people: refugees, as defined by the Geneva Convention, and more imposing those persons who, without being refugees, are selected for immigration due to humanitarian reasons. In recent years Quebec has welcomed 12 000 to 20 000 persons who have come to Canada claiming refugee status. The people of Quebec have shown openness and generosity in insuring newcomers with financial support and diverse means of welcome ranging from health care and housing to legal aid.

The Quebec experience inspires thought on the relativity of the generosity and the fundamental contradiction of humanitarian immigration. The solution to the problem posed by the existence in the world of twelve million refugees can not be found only through immigration, but rather for a major part, by the recognition and guarantee of the respect of Human Rights.

Pages

Introduction 576

1. Un ministère de l'Immigration au Québec 576
1.1 Sa raison d'être 577
1.2. Son historique 577

* Ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec.

Les Cahiers de Droit, vol. 28, nº 3, septembre 1987, p. 575-584
(1987) 28 *Les Cahiers de Droit* 575

Pages

2. L'expérience québécoise de l'immigration humanitaire. 578
2.1. Les catégories 578
2.2. L'action du Québec 579

3. Quelques réflexions suggérées à partir de l'expérience québécoise 582
3.1. La relativité de la générosité 582
3.2. L'immigration humanitaire : une contradiction fondamentale 582

Conclusion 583

Introduction

Les prochaines pages ne serviront pas à de savantes analyses comparées des législations et réglementations prévalant en matière d'immigration et ce, en divers pays du monde. Nous éviterons également les subtiles considérations quant au fondement de ces mêmes lois et règlements au plan du droit constitutionnel et international.

Je me propose plutôt d'évoquer l'expérience québécoise des récentes années au sujet de ce que nous pourrions désigner comme « l'immigration humanitaire ». Puis nous exprimerons finalement quelques réflexions de nature plus générale sur ce que peut nous suggérer cette expérience.

1. Un ministère de l'Immigration au Québec

Il me semble tout d'abord opportun de mentionner que le Québec est la seule province à avoir affirmé ses droits en matière d'immigration en se dotant d'un ministère de l'Immigration. D'ailleurs, la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui est à la base de la Confédération canadienne, fait de l'immigration un domaine de compétence partagée. En effet, l'article 95 de cette Loi énonce que : « La Législature de chaque province pourra faire des lois relatives [...] à l'immigration dans cette province ; [...] le Parlement du Canada pourra [...] faire des lois relatives [...] à l'immigration dans toutes les provinces ou l'une quelconque d'entre elles... » Le Québec a donc exercé un pouvoir bien légitime mais non exclusif.

1.1. Sa raison d'être

L'existence d'un ministère de l'Immigration au Québec, et au Québec seulement, s'explique bien évidemment par la présence sur ce territoire d'une collectivité nationale distincte, et il est intéressant de constater que cette collectivité a reconnu, dans l'immigration, un élément majeur quant à la préservation et à l'affirmation de son identité culturelle, et quant à son développement aux plans démographique et économique. À telle enseigne que le Québec s'est doté d'un ministère dont la mission fondamentale est d'encadrer et d'orienter l'immigration qui lui est destinée.

1.2. Son historique

Dès la seconde moitié du XIX[e] siècle, le Québec a maintenu en Europe des bureaux de recrutement pour favoriser la venue d'une main-d'œuvre agricole compétente et susceptible de développer une agriculture plus efficace.

Ce n'est toutefois que pendant la période dite de « la révolution tranquille » et plus exactement en 1968, que fut formellement créé le ministère de l'Immigration du Québec. Cette création s'inscrivait dans le cadre du vaste mouvement d'affirmation nationale et de modernisation de l'État québécois qui a marqué cette époque.

Tout en se dotant de politiques et d'instruments d'intervention propres à favoriser une insertion harmonieuse des immigrants à la société québécoise, le ministère de l'Immigration du Québec en est rapidement venu à chercher à obtenir un réel pouvoir de sélection de l'immigration lui étant destinée. L'acquisition d'un tel pouvoir s'est faite progressivement, à la faveur de la négociation avec le gouvernement fédéral du Canada, d'une série d'ententes sur ce sujet. Ce furent, successivement, l'entente Cloutier-Lang en 1971, l'entente Bienvenue-Andras en 1975, puis l'entente Couture-Cullen en 1978.

Il est significatif que ces trois ententes aient été négociées par des ministres québécois de gouvernements issus de deux formations politiques qui ont gouverné le Québec depuis 16 ans. Cela témoigne, à mon avis, de le pérennité de la volonté québécoise de contrôler son immigration et du consensus politique dont cette volonté est l'objet au-delà de considérations partisanes.

À cet égard, je veux souligner à ceux qui d'entre vous, à titre de constitutionnalistes ou à tout autre titre, suivrez avec intérêt le déroulement des prochaines négociations sur l'adhésion du Québec à un nouveau pacte confédératif, que l'actuel gouvernement a déjà indiqué que cette question du contrôle de l'immigration sera l'un des enjeux prioritaires du Québec dans ces

négociations. Bien que cette entrée en matière ait pu paraître longue, elle visait à bien marquer la sensibilité particulière du Québec à l'égard de l'immigration.

C'est dans cette perspective qu'il convient de considérer l'une des composantes de cette immigration : les mouvements migratoires accueillis en raison de considérations humanitaires.

2. L'expérience québécoise de l'immigration humanitaire

Que faut-il entendre par cette expression « immigration humanitaire » ? Nous savons tous que l'oppression, l'emprisonnement arbitraire, la persécution, la torture, l'assassinat politique et la guerre civile sont des pratiques ou des situations courantes dans de nombreux pays. Les individus qui, cherchant à se soustraire à de pareilles conditions, sont accueillis comme immigrants forment l'essentiel de ce mouvement.

2.1. Les catégories

Il faut distinguer, dans ce mouvement, deux grandes catégories. Il y a d'abord les réfugiés proprement dits, reconnus comme tels par le Canada, et correspondant à la définition qu'en donne la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951, modifiée par le Protocole de 1967. Je tiens pour acquis que la plupart d'entre vous êtes déjà familiarisés avec cette notion ; il en sera, de toute façon, suffisamment question pendant l'actuelle Conférence pour que je n'aie pas à vous rappeler cette définition.

Une seconde catégorie regroupe toutes les personnes qui, sans être reconnues comme réfugiés, sont sélectionnées pour des raisons humanitaires. Il est bien connu, en effet, que la définition du réfugié au sens de la Convention peut poser divers problèmes d'application : les délais d'examen d'une demande de reconnaissance du statut de réfugié peuvent être fort longs, des personnes peuvent se trouver en réelle situation de détresse sans pour autant correspondre exactement à la définition de réfugié, ou il peut être difficile pour un individu de faire la preuve qu'il est effectivement un réfugié. Compte tenu de ces difficultés, les gouvernements du Canada et du Québec ont inclu, dans leur réglementation de sélection des immigrants, diverses dispositions les autorisant à accepter des individus se réclamant de considérations humanitaires. Sans entrer dans le détail de la réglementation en question, disons que cette seconde grande catégorie regroupe les personnes fuyant des pays marqués par des troubles politiques de diverses natures et, dans une proportion moindre, des victimes d'un cataclysme naturel.

Précisons que cette seconde catégorie représente la majeure partie de l'immigration totale. Ainsi, pendant la période allant de 1979 à 1984, le Québec a accepté plus de 31 000 individus pour des raisons humanitaires. De ce nombre, à peine 2 700 personnes avaient été reconnues comme réfugiées au sens de la Convention de Genève, ce qui représente une proportion de 8,5 %; le reste du mouvement, soit près de 28 000 personnes, ou 91,5 % du total, était composé de personnes sélectionnées en fonction de leur situation de détresse. Ces quelques chiffres permettent, je crois, d'illustrer les limites de l'actuelle définition de « réfugié » dans le contexte mondial que nous connaissons. Ils mettent aussi en relief l'importance, pour les pays d'accueil, d'une politique d'ouverture permettant de dépasser cette stricte notion de réfugié.

2.2. L'action du Québec

Quel bilan peut-on tracer de l'action du Québec en matière d'immigration humanitaire ?

Je dois d'abord vous rappeler que le pouvoir de sélection du Québec connaît des limites en cette matière. En effet, seul le Canada peut, à titre de gouvernement souverain signataire de la Convention de Genève, reconnaître le statut de réfugié aux personnes accueillies à ce titre au Québec ou dans une autre province. Par ailleurs, ces pouvoirs de sélection québécois n'ont pu être acquis qu'en 1978, et n'ont été exercés qu'à partir de 1979. Ainsi, pour ce qui est de l'immigration antérieure à 1979, et pour ce qui est des réfugiés au sens de la Convention de Genève, la contribution de la société québécoise s'est exercée au niveau de l'accueil, et non pas à celui de la sélection.

Ces précisions que je devais au respect de la vérité historique étant faites, je puis maintenant vous décrire brièvement ce qu'a été l'attitude du Québec face aux mouvements migratoires de type humanitaire. Les Huguenots venus en Nouvelle-France pour fuir les persécutions religieuses et les Loyalistes qui, après la guerre d'indépendance américaine, affluèrent dans les Cantons de l'Est à la fin du XVIII^{e} siècle, furent sans doute les premiers réfugiés accueillis par le Québec. De même, une partie de l'immigration que nous avons reçue en provenance des îles Britanniques au XIX^{e} siècle avait pour source les tensions politiques et sociales qui marquèrent le début de la révolution industrielle dans ces régions.

Si je fais mention de ces vagues d'immigration maintenant anciennes, c'est parce qu'elles ont historiquement servi à créer les bases de ce qu'on a plus tard appelé « une tradition d'accueil » au Québec. Pourtant, pendant les XVIII^{e} et XIX^{e} siècles et jusqu'au milieu du XX^{e} siècle en fait, l'immigration à caractère humanitaire ou politique, se fond, de toute manière, dans l'immigration massive de peuplement que pratique le Canada, et donc le

Québec pendant cette période. Il faut attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale pour que la notion de réfugié se définisse de façon plus explicite. En 1949, le Canada annonce qu'il tiendra compte, dans sa politique sur l'immigration du pressant problème du rétablissement des personnes qui se trouvent déplacées ou sans foyer par suite du conflit mondial. Pour les dix années qui suivent, il admettra 186 000 réfugiés et personnes déplacées en provenance de l'Europe. Une bonne part de cette immigration s'établit alors au Québec. C'est à cette époque que se constituent, ou se consolident, des communautés culturelles qui jouent par la suite un rôle important dans notre vie collective. Je pense ici, notamment, aux communautés juive, polonaise, ukrainienne, allemande ou baltes.

Puis, à la suite des événements de 1956, le Canada accueille quelques 37 000 réfugiés hongrois, dont 10 000 environ s'établissent au Québec. À cette occasion, de nombreux organismes, tant gouvernementaux que privés, contribuent à faciliter le premier établissement de ces personnes.

Pendant les années soixante et le début des années soixante-dix, le Québec participera successivement à l'accueil de la Tchécoslovaquie, des Asiatiques expulsés d'Ouganda, des Chiliens fuyant le coup d'État de 1973 et des premières vagues de réfugiés indochinois et libanais.

En 1969, le Canada devient signataire de la Convention de Genève sur les réfugiés puis, en 1976, une nouvelle loi canadienne de l'immigration est adoptée. Celle-ci, et les règlements qui en découlent, intègrent la notion de réfugié ainsi que celle de « personnes déplacées ou persécutées ». Ayant acquis en 1978, par l'entente Couture-Cullen, l'essentiel de ses pouvoirs actuels en matière de sélection de l'immigration, le Québec inclut lui aussi des notions équivalentes dans sa législation et sa réglementation.

Quelques mois plus tard, le Québec va, de façon spectaculaire, commencer à exercer ses pouvoirs de sélection en faveur des personnes en situation de détresse. À partir de 1979, en effet, on assiste à la seconde vague des réfugiés indochinois, c'est-à-dire les *boat people*. En trois ans, soit de 1979 à 1981, le Québec accueille plus de 15 000 de ces réfugiés. Cet accueil se réalise à la faveur d'une mobilisation sans précédent de la population québécoise. Au-delà de mille groupes de parrainage se constituent, dans toutes les régions du Québec, et des centaines d'organismes publics et privés participent aux efforts en vue de l'établissement de ces nouveaux Québécois. Pendant cette période, le Québec se classe d'ailleurs au second rang mondial quant à l'accueil, per capita, de réfugiés indochinois. Nous recevons en effet un réfugié par trois cents habitants, comparativement à des proportions de un par 250 pour l'Australie, de un par 400 pour les États-Unis et un par 640 pour la France.

Un des efforts les plus originaux du Québec pendant cette période consiste à choisir, parmi ces réfugiés, une large part de personnes négligées par les autres pays d'accueil. C'est ainsi que le Québec a reçu 47% des Kampuchéens et Laotiens ayant trouvé refuge au Canada, 75% des enfants mineurs accompagnés et 58% des tuberculeux.

En 1980, après en être arrivé à un accord à ce sujet avec les autorités fédérales d'immigration, le Québec met en œuvre un programme de régularisation de statut au profit des Haïtiens se trouvant clandestinement sur son territoire. Au cours des deux années suivantes, plus de 4 000 personnes craignant de retourner en Haïti en raison du régime politique en vigueur dans ce pays obtiendront le droit de résidence permanente au Québec en vertu de ce programme.

Au cours des cinq dernières années, le Québec a accueilli, dans le cadre de sa politique humanitaire, près de 4 000 Indochinois, environ 3 000 Européens de l'Est, des Polonais en majeure partie, plus de 3 500 Libanais et un peu plus de 1 200 Latino-Américains, en particulier des Salvadoriens et des Guatémaltèques.

Globalement, depuis que le Québec assume des responsabilités directes en matière de sélection de son immigration, un peu plus de 20% de celle-ci a été choisie en fonction de critères humanitaires. Et il faudrait aussi tenir compte des parents de tous ces immigrants, qui ont à leur tour été acceptés par le Québec en vertu du principe de la réunification des familles, pour bien se rendre compte de la véritable importance de l'immigration humanitaire. D'ailleurs, depuis déjà quelques années, le Québec considère celle-ci comme un élément permanent de sa politique d'immigration, et se fixe chaque année des objectifs de recrutement en cette matière.

On ne peut compléter le portrait de l'immigration humanitaire sans aborder le sujet des personnes qui viennent, au pays même, revendiquer le statut de réfugié. Ce mouvement n'a cessé de s'amplifier depuis quelques années, si bien qu'il se trouve présentement au Canada plus de 20 000 personnes attendant une réponse à une requête de ce type. Le Québec a reçu environ 12 000 de ces personnes, soit plus que l'ensemble des autres provinces canadiennes. Cette « popularité » du Québec s'explique en grande partie par le fait qu'il a été le premier à assurer à ces revendicateurs du statut de réfugié, dont la plupart étaient démunis, un soutien financier et diverses mesures d'accueil allant de soins de santé et d'un premier hébergement à l'aide juridique.

J'achève ici ce survol par trop rapide de l'action du Québec en matière d'immigration humanitaire. Je crois qu'on peut, à bon droit, estimer que la société québécoise a fait preuve d'ouverture et de générosité dans ce domaine.

3. Quelques réflexions suggérées à partir de l'expérience québécoise

3.1 La relativité de la générosité

Il faut toutefois se méfier des réflexes d'autovalorisation et de contentement excessifs. En effet, s'il existe un discours ethnocentriste, et même raciste, hostile à l'immigration, on fait trop souvent preuve, à l'opposé, d'un certain triomphalisme tout aussi réducteur. On présentera aussi les mouvements migratoires comme des phénomènes d'ordre moral, et l'on aura tendance à voir dans l'accueil réservé aux immigrants, et en particulier aux réfugiés, l'expression de vertus immanentes et permanentes au sein de la population du pays de destination.

Il n'est pas facile pour la femme ou l'homme politique d'échapper à cet optimisme bon enfant. Et d'autant moins qu'en s'y abandonnant, on peut légitimement croire que l'on soutient une noble cause. Pourtant la réalité de l'immigration, et de l'immigration de type humanitaire en particulier, est plus complexe, plus dialectique.

Ainsi, s'il est exact que le Québec s'est montré généreux au cours des récentes années, il faut, pour apprécier correctement cette générosité, se rappeler que nous demeurons l'une des collectivités les mieux nanties au monde et que nous avons la chance de vivre dans un pays où les institutions et les traditions démocratiques nous garantissent l'exercice de nos droits fondamentaux.

La générosité de l'accueil et les mérites qui s'y rattachent sont donc des notions toutes relatives. Il en va de même du concept même d'immigration humanitaire, qui recouvre une contradiction fondamentale.

3.2. L'immigration humanitaire : une contradiction fondamentale

En effet, si l'on reconnaît, dans bon nombre de pays et en particulier dans les pays occidentaux, le droit qu'a toute personne de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État, aucun pays n'a toutefois érigé l'immigration sous forme de droit. On admet, certes, parmi les libertés fondamentales de la personne, le droit de quitter tout pays, y compris le sien et de revenir dans son pays, mais ce droit à l'émigration n'implique pas son corollaire, le droit à l'immigration. Partout, l'immigration est perçue comme un privilège. L'existence des États-Nations, des frontières, des législations et des réglementations visant à encadrer l'accès au territoire national, et jusqu'à l'existence de débats sur le caractère plus ou moins libéral que devrait revêtir cet encadrement ; tout confirme cet état de faits.

L'immigration humanitaire correspond donc à deux ordres de phénomènes. Au niveau des individus en cause, il s'agit de l'exercice du droit de quitter un environnement devenu hostile, inhospitalier, pour rechercher les conditions nécessaires à sa survie et à son épanouissement. Mais pour le pays de refuge, l'exercice, par un grand nombre d'individus, de ce droit de circulation devient un phénomène collectif, un mouvement migratoire plus précisément, qu'il voudra canaliser et contrôler ; en fonction de sa générosité du moment, certes, mais également en fonction des bénéfices qu'il estime pouvoir retirer, à plus ou moins long terme et aux plans économique, démographique, culturel, de l'ensemble de sa politique migratoire.

On me permettra d'illustrer cette contradiction par un exemple concret. J'ai fait allusion, il y a quelques minutes, à la présence chez nous d'un grand nombre de revendicateurs du statut de réfugié. J'ai parlé d'environ 12 000 personnes au Québec et de 20 000 pour tout le Canada. On a beaucoup discuté ces dernières années, des diverses questions soulevées par ces candidats au statut de réfugié. On a notamment beaucoup insisté sur les difficultés, bien réelles j'en conviens, de déterminer lesquelles, parmi toutes ces personnes, sont de véritables réfugiés et, en conséquence, lesquelles devraient obtenir le droit de demeurer parmi nous.

Ces interrogations, qui découlent d'un souci bien légitime d'équité, portent en fait sur le droit de ces individus de chercher refuge chez nous s'ils sont véritablement en danger. Elles nous masquent cependant une question d'un autre type, tout aussi fondamentale mais se déployant à un autre niveau : celui des mouvements migratoires. Je pourrais formuler cette question de la façon suivante : il y a présentement environ douze millions de personnes sur terre dont la situation de réfugiés ne fait pas l'ombre d'un doute. À combien de ces personnes serions-nous disposés à accorder le « privilège » d'immigrer chez nous, et donc d'exercer par là leur « droit » de chercher refuge dans un autre pays ?

Cette question, bien théorique je l'admets, permet d'entrevoir les limites de l'immigration humanitaire. Je vous livre celles-ci en conclusion à mes propos.

Conclusion

D'une part, dans la situation que je viens de décrire, la décision d'accueillir un nombre plus ou moins important de ces réfugiés — la décision, en somme, de se montrer plus ou moins généreux — ne pourrait que découler d'une mise en relation des intérêts de diverses natures du Québec et de sa volonté de jouer un rôle dans un nécessaire mouvement de solidarité

internationale. C'est de cet arbitrage entre des tendances plus ou moins divergentes que sortirait la décision d'ouvrir plus ou moins grandes nos portes.

Ainsi, comme je le soulignais précédemment, la générosité dans l'accueil n'est nullement une vertu immanente et permanente découlant d'une quelconque psychologie collective d'un peuple. Elle est plutôt ce consensus plus ou moins fragile, historiquement daté, par lequel une société exprime l'importance relative et la portée qu'elle accorde à la liberté, à la solidarité, à la compassion; elle est un témoignage, parmi d'autres, des objectifs humanitaires et moraux qu'elle poursuit. D'autre part, si l'on revient à mon exemple de tout à l'heure, il est bien évident que, quelque prospère que soit notre économie, et vive notre volonté de partage, nous ne pourrions — nous ne pourrions jamais — être en mesure d'accueillir tous les réfugiés qui, potentiellement, pourraient s'établir chez nous. En matière d'immigration humanitaire, comme en matière d'immigration tout court, les capacités d'accueil comportent nécessairement une limite.

Sans vouloir fixer celle-ci arbitrairement, je pense être autorisée à dire que l'existence des douze millions de réfugiés dans le monde, et la pérennité de ce phénomène depuis des années, permettent de comprendre que l'immigration ne peut être une solution globale à ce problème. Celui-ci, rappelons-le, est également l'expression d'un partage inéquitable des ressources entre les différentes nations. C'est de ce côté qu'il convient sans doute d'y chercher une solution plus globale et plus efficace.

Je crois qu'il est nécessaire d'ajouter qu'une large partie de la solution repose dans la reconnaissance et les garanties du respect des droits humains.

Quoiqu'il est essentiel et indispensable que tout État assure l'entière reconnaissance et la pleine jouissance des droits et libertés, il est tout aussi important que tous, que chaque individu respecte les droits fondamentaux de son voisin. C'est là le seul et unique gage de la paix et je suis confiante, qu'avec les gestes et efforts continus de gens de bonne volonté, demain saura rendre possible, ce qui peut paraître, aujourd'hui, impossible.