

# COURANTS

Volume 6, n° 3

TRAVAUX SUR LES RELATIONS INTERRACIALES

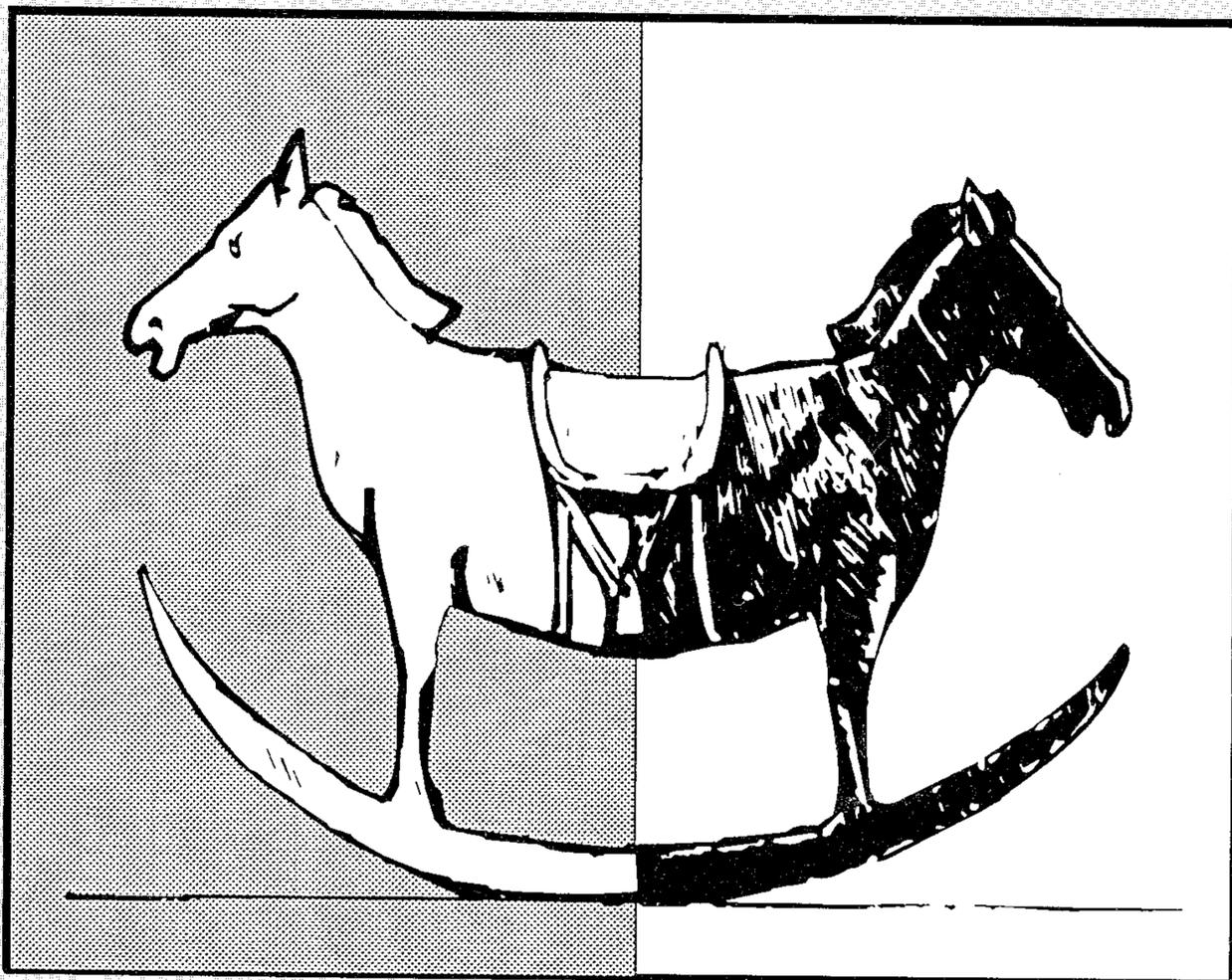
Prix 6 \$

## PLURALISME ET INTÉGRATION SOCIALE

en plus

L'équit

Display  
only



Publié par THE URBAN ALLIANCE ON RACE RELATIONS (l'Alliance urbaine sur les relations interraciales)

**Rédacteur en chef**

Tim Rees

**Rédactrice en chef adjointe**

Elizabeth Hellreich

**Illustrations**

Wallace Edwards

**Président, Comité des publications**

Gerald Rose

COURANTS : *Travaux sur les relations interraciales* est la revue trimestrielle que publie Urban Alliance on Race Relations (alliance urbaine sur les relations interraciales). Fondée en juillet 1975 dans le but de promouvoir un milieu de vie multiracial stable et sain dans la communauté, Urban Alliance on Race Relations est une organisation sans but lucratif composée de bénévoles issus de tous les secteurs de la communauté.

Urban Alliance on Race Relations est une agence à caractère éducationnel qui agit en outre en qualité de défenseur et d'intermédiaire pour les minorités visibles. À l'aide de programmes éducatifs s'adressant aux secteurs public et privé de la communauté, elle se consacre à encourager de meilleures relations raciales et à accroître la compréhension du multiculturalisme et la sensibilisation à ce phénomène parmi la population. Elle concentre également ses activités sur les institutions de notre société, dont celles entourant l'éducation, le travail, le gouvernement, les médias, les lois, les forces policières, les organismes de services sociaux et autres services faisant appel à des ressources humaines, cela dans le but de voir diminuer la discrimination et l'inégalité des chances pouvant exister au sein de ces institutions.

Les activités de l'organisation sont menées à bien par l'entremise de comités portant, entre autres, sur l'éducation, l'équité en matière d'emploi, les médias et le système judiciaire.

Envoyer toute correspondance à l'adresse suivante (y compris les lettres pour le courrier des lecteurs, les demandes d'abonnement et les avis de changement d'adresse) :

COURANTS  
675, rue King, bureau 203  
Toronto (Ontario)  
M5V 1M9  
Téléphone : (416) 363-2607

Frais d'adhésion à l'Urban Alliance on Race Relations :

Étudiants et personnes âgées 10 \$  
Membre ordinaire 35 \$  
Membre donateur 100 \$  
Membre bienfaiteur 200 \$  
Membre à vie 700 \$

Tous les membres reçoivent un abonnement à COURANTS.

Il est possible de reproduire des articles publiés dans COURANTS sur permission du rédacteur en chef.

Les opinions exprimées dans COURANTS ne reflètent pas nécessairement celles de l'Urban Alliance on Race Relations.

**TABLE DES MATIÈRES**

**Éditorial**

*Pluralisme et intégration sociale* ..... 1

**Initiatives**

*Détermination du statut de réfugiés  
Commission de l'immigration et du statut de réfugié  
par George Brimmell* ..... 3

*Municipalités et racisme  
par Ray O'Neill* ..... 5

**Perspectives**

*Systèmes internes de défense des droits de la personne  
par Raj Anand* ..... 6

*Religion et ségrégation  
par Roland Kawano* ..... 9

*La ségrégation dans les syndicats du Royaume-Uni  
par Melinda Ham* ..... 11

*Écoles séparées pour minorités  
par Sushil Jain* ..... 12

*Un régime juridique propre aux autochtones* ..... 14

*L'équité en matière d'emploi et le secteur bancaire  
par Phebe-Jane Poole* ..... 16

**Profils**

*D<sup>r</sup> Carrie Best* ..... 19

*Poème  
par Cyril Dabydeen* ..... 20

*Les Éthiopiens au Canada  
par John Sorenson* ..... 20

**Quelques constatations**

*Ségrégation dans les services de soins de santé  
à New York* ..... 24

COURANTS invite ses lecteurs et lectrices à soumettre des articles pour publication. Ils doivent être dactylographiés à double interligne et comprendre des marges assez larges pour les annotations.

Adresser toutes les demandes au sujet de la publicité au rédacteur en chef.

Urban Alliance on Race Relations désire remercier Multiculturalisme Canada pour son appui financier.

ISSN 0715 - 7045

Courrier de deuxième classe, enregistrement n° 5972.

Décembre 1990

## Pluralisme et intégration sociale

Aux heures sombres qui succèdent à l'échec de l'Accord du lac Meech, le Canada semble vivre une fois de plus une crise d'identité. Aussi une réévaluation des principes du pluralisme et de l'intégration sociale — deux notions qui donnent au Canada son individualité propre — s'impose-t-elle : s'agit-il de principes interdépendants, ou de principes contradictoires, voire antagonistes?

Si la doctrine du pluralisme aide à promouvoir et à protéger les libertés individuelles, elle est cependant d'un faible secours lorsqu'il s'agit d'aider les personnes issues de minorités ethniques à affirmer leur individualité au sein de la société dans son ensemble. S'appuyant sur le principe de l'égalité dans la différence, la société pluraliste qu'est le Canada divise le milieu social en plusieurs parties protégées, mais elle ne concourt pas à en reconstituer les composantes interdépendantes.

Comme l'exprime le professeur Reginald W. Bibby de l'Université de Lethbridge, en Alberta : «Tout va bien tant qu'il n'est question que de coexistence sous sa forme abstraite, à la manière des personnages inanimés d'un tableau exposé sur un mur. Mais il s'agit d'une tout autre histoire du moment que ces personnages commencent à vivre, à respirer et à constituer des éléments interdépendants d'un organisme vivant.»

Si les politiques sociales du multiculturalisme n'avaient d'autre fonction que de sanctionner la notion du pluralisme, alors, comme le suggère Gad Horowitz, de l'Université de Toronto, elles ne seraient rien de plus qu'une «célébration masochiste du néant». Cependant, les programmes politiques du multiculturalisme, conjugués à ceux qui régissent les relations interraciales et les droits de la personne, se préoccupent du problème fondamental de l'intégration sociale. Et par intégration sociale, nous n'entendons pas le vague concept d'harmonie, mais bien la fracturation des barrières structurelles et personnelles qui perpétuent l'injustice sociale. Ainsi, le principe

de l'intégration sociale, considéré peut-être comme apparenté à celui du pluralisme, doit viser à l'élimination des inégalités inhérentes et systémiques à la société canadienne.

Bien que le principe du pluralisme soit valable pour l'individu isolé du contexte social, si la vie en groupe se révèle progressivement impossible, comme semble le suggérer le professeur Bibby, faut-il en chercher la cause dans notre système social, économique et politique, qui s'est refusé à adopter les programmes et les politiques implicites dans la notion de pluralisme?

Si les institutions dominantes de la nation canadienne continuent de faire abstraction des réalités d'une population diverse par sa culture et sa composition ethnique, si elles continuent d'exclure la participation des minorités raciales et d'ignorer leurs besoins sociaux, alors la notion du pluralisme, suivant laquelle les citoyens d'une nation forment des éléments interdépendants d'un organisme vivant, constitue une poursuite illusoire.

Au Canada, les politiques d'intégration sociale atteignent un point critique et nul ne serait si imprudent que d'en vanter aujourd'hui les mérites : témoin le déploiement des forces armées, cet été, pour résoudre un conflit à caractère racial. Les stratégies d'intégration sociale devraient s'attaquer aux structures et aux coutumes discriminatoires qui sévissent dans l'ensemble des formes sociales, au lieu de procéder au coup par coup, sans plan véritable, ne visant qu'à réformer les institutions une à la fois. Il en résulte qu'elles se poursuivent sans enthousiasme — et encore! — et que la justice et l'égalité raciales semblent n'avancer qu'à pas de tortue. Le peu de succès dont se réclame le Canada à cet égard semble attester la faible priorité accordée à l'approche globale comme solution au problème de la discrimination raciale à l'échelle du pays.

La méthode pluraliste, c'est-à-dire l'élaboration de services sociaux adaptés aux besoins propres des différents groupes ethniques, semble offrir une voie positive parce qu'elle encourage le processus d'affirmation de soi. Elle donne également aux communautés la

possibilité de poursuivre des activités qui coïncident avec leurs revendications culturelles. Enfin, le respect des particularismes procure aux minorités ethniques un certain sens de responsabilité, d'autodétermination aussi, dans la poursuite de leur mode de vie.

Bien que ces arguments soient admis dans certains contextes, cela ne libère certainement pas les corps politiques et bureaucratiques de leurs obligations de remédier aux inégalités raciales qui se perpétuent de façon différente au sein de services publics de l'État comme ceux de la main-d'oeuvre, de la justice, des services sociaux et de la santé. Les notions de pluralisme et d'intégration sociale ne doivent pas s'opposer mais se compléter. Il sera nécessaire pour cela de consolider de façon radicale les stratégies d'intégration sociale.

Plusieurs articles dans ce numéro de Courants soulèvent cette question du point de vue de diverses institutions. Est-il non seulement approprié, comme le propose Raj Anand, mais indispensable d'établir des comités des

droits de la personne dans chaque lieu de travail, en grande partie parce que

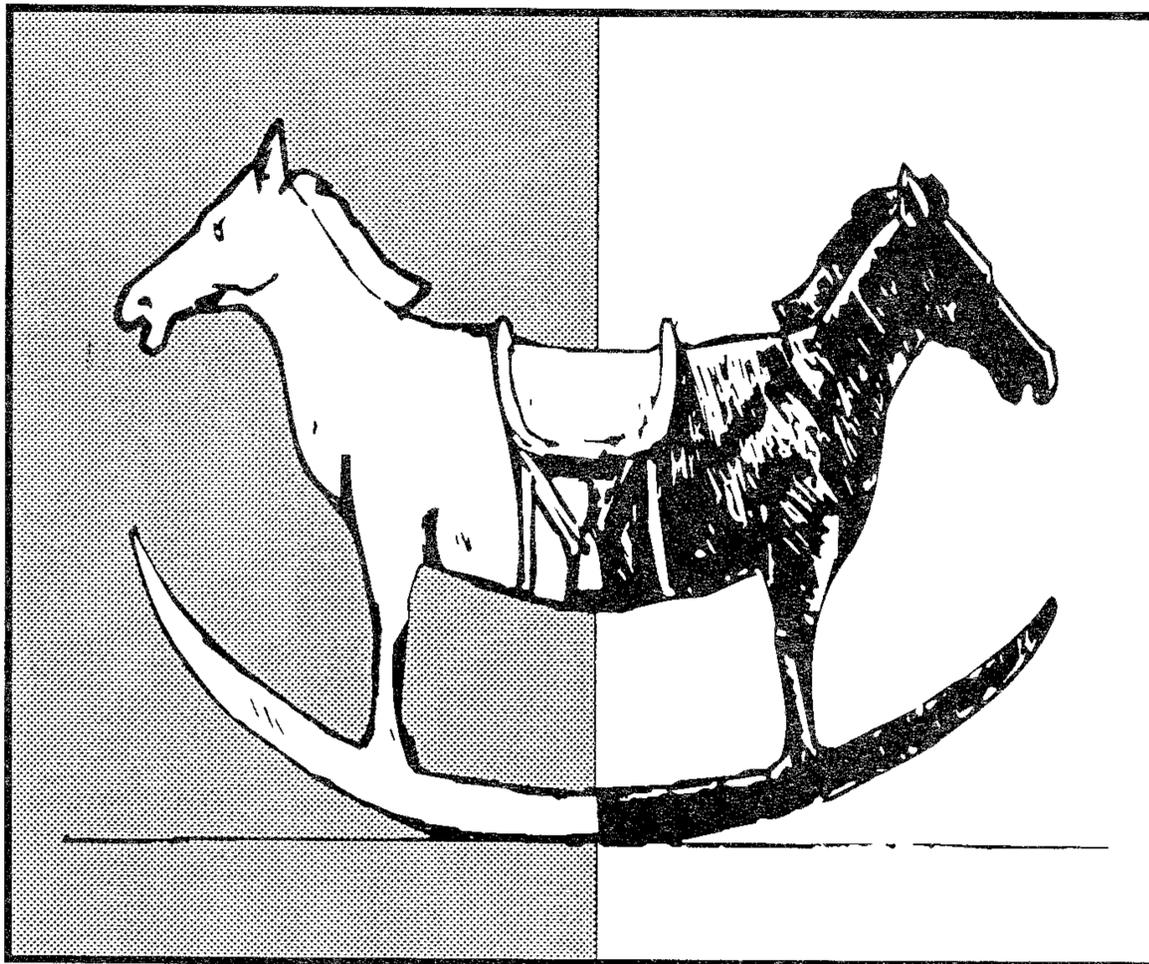
les organes officiels sont d'une impuissance lamentable? Un pouvoir judiciaire séparé pour les autochtones offre-t-il une solution au présent système juridique qui se borne à jeter les autochtones dans les prisons? Il est manifeste, à en croire les statistiques recueillies d'un bout à l'autre du pays, que le système juridique actuel, dans l'exercice de ses fonctions d'enquêteur, de procureur de la Couronne et de tribunal de justice, n'est ni attentif aux besoins des autochtones, ni représentatif de leur composition sociale. S'il est irréaliste d'attendre des changements de fond au système juridique actuel afin qu'il soit véritablement équitable et impartial pour tous les groupes de la société, devrions-nous alors tenter de le remplacer par un système juridique communautaire?

Dans son article, Roland Kawano révèle que les groupes religieux au Canada ont historiquement été organisés selon des divisions ethniques. Étant donné l'inquiétude que provoque

le déclin des assemblées de fidèles, est-il trop tard pour les Églises «traditionnelles» de renverser cette tendance? Dans un autre article, John Sorenson met en évidence les difficultés auxquelles se heurtent les organismes qui tentent de satisfaire convenablement aux besoins des immigrants et des réfugiés éthiopiens. Melinda Ham voit dans l'essor des comités de Noirs au sein du mouvement syndical une conséquence inévitable de l'insuffisance des moyens mis en oeuvre par les syndicats bien établis pour défendre les intérêts des travailleurs issus de minorités ethniques.

Ces articles ont ceci en commun qu'ils soulignent combien il est essentiel de s'attaquer de front aux inégalités raciales inhérentes à toutes les institutions canadiennes. Faute de nouvelles politiques d'intégration sociale vraiment justes et équitables, et de moyens d'action plus militants pour les mettre en application, il est raisonnable de conjecturer que les divisions raciales s'accroîtront au Canada.

Tim Reese



## Initiatives

## Détermination du statut de réfugié Commission de l'immigration et du statut de réfugié

par George Brimmell

Les années 1987 et 1988 ont été le théâtre, au Canada, d'un débat animé sur le projet du gouvernement fédéral de réformer le processus de détermination du statut de réfugié. Ceux qui s'opposaient à cette réforme la trouvaient radicale et condamnaient les mesures, à leurs yeux draconiennes, qui fermeraient la porte aux personnes fuyant l'oppression dans d'autres parties du monde.

Sur un autre plan tout aussi important de ce débat, on invoquait la nécessité urgente d'entreprendre une réforme. Le processus de détermination du statut de réfugié en place à l'époque était lourd et inefficace face à l'écrasante charge de travail qui lui était imposée. Ainsi, un retard de 100 000 demandes s'était accumulé et des personnes demandant le statut de réfugié devaient attendre des années avant que leur cas ne soit résolu. Ces retards importants causaient des problèmes majeurs pour les requérants qui, sans statut civil au Canada, ne pouvaient rien pour aider les membres de leur famille qu'ils avaient laissés derrière eux.

Les répercussions de ces retards ne s'arrêtent pas là. En effet, les retards constituaient également un avantage pour ceux qui cherchaient à entrer au Canada sans respecter le processus normal de l'immigration. En réclamant le statut de réfugié, ils pouvaient entrer au Canada et y demeurer pendant longtemps... peut-être même de façon permanente si les responsables de l'immigration décidaient d'opter pour l'amnistie comme moyen de réduire le nombre de demandes (une telle amnistie a été accordée en 1986 lors d'une révision administrative).

Malgré l'opposition, le gouvernement a donc adopté le projet de loi C-55 en vertu duquel la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a été créée et un nouveau processus de détermination du statut de réfugié

adopté. Ce nouveau processus est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1989.

### Fonctionnement du nouveau processus

La Commission a pour mandat de confirmer le statut des réfugiés légitimes le plus rapidement possible sans sacrifier les principes de justice au bénéfice de l'efficacité. L'objectif partagé par tous les membres nommés au sein de la Commission était d'assurer que la tradition humanitaire du Canada à l'égard des réfugiés — tradition qui lui a valu la médaille Nansen du haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés — se reflète dans le traitement réservé aux requérants du statut de réfugié par les membres de la Commission. C'est dans ce but qu'un processus en deux étapes a été mis en oeuvre comme suit :

Une audience préliminaire au cours de laquelle un juge de l'immigration et un membre de la Commission déterminent si le requérant peut, au sens de la Convention, se réclamer du statut de réfugié et établissent si la requête semble suffisamment fondée pour être entendue en seconde audience; et

Une audience approfondie au cours de laquelle deux membres de la Commission permettent aux requérants de présenter leur cas et appliquent ensuite la définition de réfugié au sens de la Convention aux faits énoncés lors de

la requête. Si l'un des deux membres de la Commission juge que la requête est suffisamment plausible, la personne reçoit le statut de réfugié et peut présenter une demande d'immigrant admis au Canada.

Conformément à ce nouveau processus, les requérants sont dûment protégés par la Charte des droits et libertés, représentés par un avocat, ont droit aux services nécessaires de traduction et peuvent en appeler des refus auprès de la Cour fédérale du Canada (tout en demeurant au Canada). Les agents de l'immigration revoient toutes les circonstances qui ont justifié le refus des requêtes, en vue de déterminer s'il existe des raisons humanitaires, familiales ou personnelles qui permettraient aux requérants de demeurer au Canada.

Les requérants peuvent également demander que leurs audiences soient tenues à huis clos s'ils croient que la publication de leurs noms et des circonstances de leur audience peut être préjudiciable aux membres de leur famille qu'ils ont laissé derrière eux. Les documents produits lors des audiences demeurent à l'entière disposition du haut-commissaire aux Nations unies pour les réfugiés afin qu'il puisse s'assurer qu'ils soient justes et qu'ils respectent les obligations internationales du Canada.

Ce processus est en vigueur depuis deux ans et, à ce jour, les résultats

indiquent qu'il est à la fois juste et efficace. En fait, bien que les critiques montrent toujours des réserves à son égard, personne ne maintient plus que le Canada a fermé la porte aux personnes qui demandent son aide. Les statistiques démontrent d'ailleurs que la situation est tout à fait autre.

Du 1er janvier 1989 au 30 septembre 1990, un total de 30 502 requêtes de statut de réfugié au sens de la Convention ont été présentées en audience préliminaire. De ce nombre, 28 804 ont été entendues, avec ce résultat que 27 071 ont été acheminées en seconde audience, 1 189 ont été rejetées en raison de leur invraisemblance, 47 autres ont été refusées pour des raisons d'inadmissibilité et 381, abandonnées ou retirées. Jusqu'à maintenant, 94 pour 100 des demandes ont été jugées suffisamment plausibles pour être étudiées plus à fond.

En seconde audience, on a entrepris l'étude de 23 511 cas, dont 16 665 ont été menés à terme tandis que 288 ont été abandonnés ou retirés. Des 14 126 décisions rendues en date du 30 septembre, 11 696 ont été favorables aux requérants du statut de réfugié et 2 430 leur ont été défavorables.

Au bilan de la première année de mise en oeuvre du processus d'audiences, on note une confirmation du statut de réfugié dans 76 pour 100 des cas. Ce taux a chuté à 70 pour 100 au cours des trois premiers trimestres de 1990 en raison d'une baisse du nombre de réfugiés admis lors de la seconde audience. Le taux d'acceptation lors de la seconde audience pour les requérants des cinq pays produisant le plus de réfugiés demeure toutefois supérieur à 70 pour 100 et, pour trois d'entre eux, l'Iran, la Somalie et le Sri Lanka, à environ 90 pour 100.

Par comparaison, 20 000 des requêtes présentées lors des dernières années de l'ancien régime provenaient du Portugal et de Trinidad, pays qui ne sont généralement pas reconnus comme générateurs de réfugiés au sens de la Convention.

Selon M. Gordon Fairweather, président de la Commission, les défis qui se posent à la Commission portent plus sur le nombre de requêtes présentées conformément au nouveau régime que sur les abus répétés qui rongeaient l'ancien régime. «Nous nous attendions, en 1989, à 1 500 requêtes par mois, dont bon nombre seraient rejetées en vertu des critères établis par le haut-commissaire aux Nations unies pour les réfugiés. Plus de 21 000 personnes ont réclamé le statut de réfugié en 1989 et 76 pour 100 d'entre elles l'ont obtenu.»

Depuis octobre l'an dernier, on a enregistré environ 3 000 demandes par mois, nombre qui, s'il se maintient, portera le nombre de requêtes nouvelles à la Commission à 36 000 ou plus pour 1990. Bien que la Commission soit le plus important tribunal administratif au Canada et que le gouvernement fédéral vienne de lui accorder des ressources supplémentaires, M. Fairweather affirme que ce nombre élevé de demandes pose certains problèmes de gestion.

Pour répondre à la hausse de demandes, la Commission ouvrira un second bureau à Toronto en janvier 1991. La Commission a également rationalisé ses procédures administratives et établi 12 nouvelles salles d'audience à Toronto et Montréal, où la majorité des requérants habitent. Elle travaille également en étroite collaboration avec les agents d'Immigration Canada pour traiter rapidement avec les centres où le nombre de requêtes a augmenté considérablement, comme Gander à Terre-Neuve.

Du même coup, la Commission a revu le processus d'audience en vue de trouver des moyens de l'accélérer sans compromettre son équité et son efficacité. À cette fin, la Commission et la section de l'immigration de l'Association du Barreau canadien ont élaboré une démarche «expéditive» pour la seconde audience. Dans les cas sans équivoque où le requérant vient d'un pays reconnu pour ses violations des droits de la personne, les bases de la requête sont établies avant le début de

l'audience. Cette entente de fait accélère le processus pour le requérant et permet à la Commission de traiter davantage de requêtes au cours d'une année.

M. Fairweather affirme que ces changements administratifs portent déjà fruit et que le nombre mensuel d'audiences approfondies a doublé en 1990 par rapport à 1989. De même, on a tenu plus d'audiences préliminaires en 1990 qu'en 1989. «Notre productivité sera encore meilleure cette année, poursuit M. Fairweather, puisque que nous acquérons de l'expérience et que la rationalisation du processus nous permet de traiter les requêtes de façon juste.»

Effacer le retard accumulé avant le 1er janvier 1989 est une autre priorité de la Commission de l'Immigration et du statut de réfugié. Pour ce faire, Immigration Canada a divisé les requérants affectés en cinq groupes selon leur moment d'arrivée au Canada et selon le traitement qu'avait reçu leur requête sous l'ancien régime.

Le processus s'est amorcé tranquillement vu l'énorme travail d'étude des 85 000 cas selon leurs propres mérites, mais nous progressons maintenant de façon considérable. Ce processus est essentiel au succès du régime entier de détermination du statut de réfugié parce qu'il assure aux réfugiés que le Canada leur demeure ouvert tout en décourageant les personnes qui veulent abuser du système en contournant les lois canadiennes de l'immigration.

Somme toute, affirme M. Fairweather, le nouveau régime de détermination du statut de réfugié a réussi à satisfaire aux objectifs fixés par la législation adoptée au Parlement. «Nous avons créé un processus amélioré d'étude des requêtes de statut de réfugié sans compromettre les traditions humanitaires du Canada; nous satisfaisons aux engagements internationaux du Canada en vue de protéger les réfugiés de bonne foi et nous décourageons ceux qui veulent abuser du système comme moyen de passer outre aux lois canadiennes sur l'immigration.»

