



**Chaire de recherche du Canada  
en politique étrangère et de défense canadiennes**

**Projet du Groupe de recherche sur la politique étrangère canadienne**

**Les lois d'immigration américaines : Différentes des lois canadiennes?**

Le système d'immigration américain est en pleine mutation. Les changements sont autant d'ordre administratif que politique. Le 11 septembre 2001 a évidemment eu l'effet « d'un électrochoc<sup>1</sup> » sur le système d'immigration américain, mais l'idée de réformer l' « Immigration and Naturalisation Service » (INS) est dans l'air depuis longtemps. Plusieurs mesures avaient déjà été proposées avant les événements du 11 septembre. L'abolition de l'INS faisait partie des réformes à l'agenda du gouvernement Bush,<sup>2</sup> et l'implantation du système visant à suivre les déplacements d'étudiants étrangers avait été proposée en 1993<sup>3</sup> après l'attentat contre le World Trade Center. Les attentats de l'automne 2001 ont toutefois été le catalyseur de ces réformes. L'idée que l'immigration menace la sécurité des États-Unis est désormais acceptée et largement répandue.

Malgré l'augmentation de la coopération entre le Canada et les États-Unis en matière de gestion de la frontière et les accords concernant l'immigration, les deux pays abordent ces questions de façon distincte à bien des égards. Même si l'on parle de plus en plus d'harmonisation, les différences entre les lois canadiennes et américaines demeurent.

Dans ce rapport, nous présenterons les éléments légaux et politiques américains pour permettre une comparaison ultérieure avec les lois canadiennes. Nos observations se limiteront toutefois aux développements et aux transformations survenus depuis le 11 septembre 2001.

---

<sup>1</sup> Legault, Albert, *La lutte antiterroriste ou la tentation démocratique autoritaire*, Les presse de l'université Laval, Québec, 2002 page 151.

<sup>2</sup> Président George W. Bush, *A Blueprint For New Beginnings*, Washington D.C., 2001, page 85.

<sup>3</sup> Gekas George W., Audience du comité sur la justice, Chambre des Représentant, Gouvernement des États-Unis, 18 septembre 2002.

## **Immigration, sécurité et emploi.**

Il existe aux États-Unis un fort courant de pensée selon lequel l'immigration est une menace à la sécurité nationale. Évidemment, on pense surtout à l'immigration illégale. Les conservateurs réclament depuis longtemps, si ce n'est depuis toujours, un renforcement des lois sur l'immigration. Les liens entre l'immigration et le terrorisme sont parfois nébuleux, mais bien présents<sup>4</sup>.

Après le 11 septembre et la guerre en Irak, ce sont les immigrants des pays arabes qui retiennent l'attention. Les ressortissants de certains de ces États sont même détenus automatiquement depuis le 18 mars 2003<sup>5</sup>. Les tensions qui règnent ailleurs à l'étranger sont aussi source d'insécurité en Amérique. La situation au Mexique, par exemple, suscitait l'inquiétude il y a quelques années :

« The Indian rebellion in Mexico coupled with financial uncertainty has resulted in genuine security concerns on our southern border--and make no mistake that illegal immigration is a security threat. »<sup>6</sup>

Un lien est clairement établi entre l'immigration, la sécurité et le terrorisme. Les changements au niveau de la législation reflètent l'état d'esprit qui règne aux États-Unis puisque les nouvelles lois anti-terroristes incluent des dispositions sur l'immigration. Le rapprochement entre l'immigration et le terrorisme est donc endossé par l'État, ce qui provoque certains dérapages. Certains auteurs remettent en question les principes élémentaires de justice pourtant chers à l'Amérique : Habeas Corpus et la présomption d'innocence. Des documents du Heritage Foundation proposent même de faire de la

---

<sup>4</sup> Phillips, James A., « Combating Terrorism in the Wake of the Oklahoma City Bombing », *Executive Memorandum* Heritage Foundation no. 410, April 26, 1995.

<sup>5</sup> Ridge, Tom, Press Briefing Department of Homeland Security, 18 mars 2003.

<sup>6</sup>Hon. Benjamin A Gilman. Lecture du discours de Bob Doyle , *The five globals Realities* , House of Representatives, Extension of Remarks, 29 Mars 1995.

suspicion un standard légal<sup>7</sup>. Les abus et les bavures se multiplient. On n'a qu'à penser au citoyen canadien qui a été expulsé illégalement vers la Syrie<sup>8</sup> ou à ce journaliste pakistanais arrêté devant le *Brookings Institute*. Le journaliste avait pourtant été invité par le Sénat et le Département d'État. Son arrestation cavalière a été vivement dénoncée. Selon un article de *Foreign Affairs*, il y aura un prix à payer pour cette ligne dure<sup>9</sup>.

Ce prix pourrait être une perte de crédibilité au niveau mondial, la réduction de la projection de l'Amérique à l'étranger et des pertes économiques importantes. Déjà, de moins en moins de réfugiés arrivent aux États-Unis et les universités étrangères accueillent de plus en plus d'étudiants qui initialement envisageaient d'étudier aux États-Unis. Même si plusieurs voient l'immigration comme une menace à l'économie<sup>10</sup> et l'emploi<sup>11</sup>, il est probable que les nouvelles mesures restrictives désavantageront les États-Unis à moyen et long terme<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Scardaville, Michael, Providing Security, « Fairness, and Efficiency in the Immigration Deportation Processes », *Backgrounder*, The Heritage Foundation, no. 1670, 21 juillet 2003.

<sup>8</sup> Gruda, Agnès, « Où est Maher Arar? », *La Presse*, mardi 22 octobre 2002, p. A11.

<sup>9</sup> Singer, Peter W, et John N. Paden, « America Slams the Door on its Foot : Washington's Destructive New Visa Policies », *Foreign Affairs*, May 2003.

<sup>10</sup> « Without a comprehensive strategy to combat illegal immigration, undocumented aliens will continue to take advantage of local health, welfare, and education services. If we are to have any success in resolving this problem, we must act now before it is too late. » Hon. Richard H. Lehman in the House of Representatives, 1er juillet, 1993.

<sup>11</sup> «Protection of American Workers: The immigration system must not disadvantage American workers. We want to ensure an adequate labor supply for U.S. employers when American workers are not available. » White House, *Factsheet on Migration*, Gouvernement des États-Unis, 5 septembre 2001.

<sup>12</sup> Certains chercheurs affirment qu'il y aura un manque de main d'œuvre aux États-Unis avant 2008.

## Les lois sur l'immigration

Depuis l'élection du Président Bush, mais surtout depuis le 11 septembre, il y a eu plusieurs changements législatifs en matière d'immigration. Ces réformes faisaient cependant partie du programme des Républicains<sup>13</sup> et du rapport de la *U.S. Commission on Migration Reform*<sup>14</sup>. Dès février 2001, Bush proposait de diviser l'INS en deux entités distinctes<sup>15</sup> : l'une chargée de l'administration, l'autre de l'application de la loi. Le plan du gouvernement proposait aussi d'accroître les effectifs, les moyens de surveillance, le nombre de places en prison ainsi qu'une accélération du processus d'immigration.

Les premières modifications ont été apportées au système d'immigration par l'adoption du *U.S.A. Patriot ACT of 2001*. Cette loi, dont l'objectif est d'accroître la capacité des autorités à contrer le terrorisme a été vivement critiquée. Les mesures autorisées par la loi remettent en question les libertés des américains en accroissant les moyens et les droits des autorités. La loi présente aussi un plan des changements à apporter au système d'immigration.

L'élément le plus important pour le Canada est l'accroissement de la sécurité à la « frontière nordique ». La porosité de la frontière canadienne a été énergiquement publicisée, par les médias et par les élus américains. Le *Patriot Act* oblige le gouvernement à tripler le nombre d'agents de l'INS à la frontière canado-américaine.

Le *Patriot Act* met aussi l'accent sur l'interopérabilité des différentes banques de données américaines. Selon la section 403, un système intégré doit être mis en place pour permettre aux agents autorisés d'avoir accès en temps réel à toutes les données possibles sur les voyageurs ou migrants entrant aux États-Unis. La prise automatique des empreintes digitales, l'élaboration de

---

<sup>13</sup> Republican National Comity, « Renewing Family and Community », *2000 Platform Renewing America's Purpose. Together*, pages 1-7.

<sup>14</sup> Les travaux de la commission se sont étalés sur 7 ans soit de 1990 à 1997.

<sup>15</sup>Président George W. Bush, *A Blueprint For New Beginnings*, White house, Washington D.C. 2001, page 85.

moyens d'identification biométriques et le développement de documents plus sûrs sont aussi devenus une nécessité.

Les changements les plus marquants touchent toutefois l'administration des lois. En effet, les pouvoirs en matière d'immigration sont aujourd'hui concentrés entre les mains d'une personne. À l'origine, cette personne devait être le Secrétaire à la justice, mais c'est finalement le directeur du *Homeland Security Department* qui est chargé de l'application des lois concernant l'immigration. Le *Patriot Act* modifie aussi les pouvoirs d'arrestation et de détention d'immigrants. Des preuves ne sont plus nécessaires pour détenir les étrangers, soupçonnés d'appartenir, d'avoir des liens ou d'endosser, des actes ou des groupes terroristes. L'expulsion automatique d'étrangers et la détention à long terme est aussi autorisée. De plus, la section 412 du *Patriot Act* stipule que : « no court shall have jurisdiction to review, by habeas corpus petition or otherwise, any such action or decision. » Les arrestations et détentions arbitraires deviennent, en quelque sorte, légales.

Il faut aussi souligner la rapidité avec laquelle le *Patriot Act* a été adopté. Trois jours après avoir été présentée au Congrès, la loi a été votée puis signée par le président Bush. Cet empressement est sans doute lié à la forte réaction américaine aux attentats du 11 septembre. Plusieurs commentateurs soulignent depuis deux ans la rapidité des changements législatifs et organisationnels. Le risque réside toutefois dans la permanence des lois. Une fois la crise passée, il sera beaucoup plus difficile de faire marche arrière.

Une deuxième loi majeure à avoir été adoptée est le « Enhance Border Security and Visa Entry Reform Act of 2001 » (H.R. 3525, adopté en mai 2002). Il s'agit de la mise en œuvre des éléments proposés par le *Patriot Act* en matière d'immigration. L'accroissement du personnel y est encore une priorité. La loi 3525 permet d'accroître le personnel de l'INS de 400 inspecteurs et enquêteurs par rapport au niveau fixé par le *Patriot Act*. Aussi, le procureur général obtient

le pouvoir de lever toute limite au nombre de membres du personnel. L'INS doit par conséquent « recevoir les sommes nécessaires pour permettre un accroissement des dépenses de salaire »(sec 3). Cet énoncé est le reflet de la politique de « flexibilité » de l'appareil d'État souhaité par l'administration Bush.

La technologie est aussi mise de l'avant. La loi prévoit l'achat de technologie de surveillance infrarouge, de technologie d'identification et le développement de nouveaux types de document. L'objectif est d'instaurer un système de surveillance en direct et de contrôler scrupuleusement les entrées et sorties du territoire américain. Parallèlement à cela, cette loi exige de l'INS<sup>16</sup> qu'elle développe des banques de données inter-opérables. Ainsi, tout officier fédéral autorisé aura accès au dossier des voyageurs ou immigrants en utilisant un simple lecteur optique ou magnétique.

La Loi 3525 réaffirme l'urgence d'établir le *Student and Exchange Visitor Information System* (SEVIS). Ce système devra servir à identifier tout étudiant étranger et à confirmer sa présence à l'institution d'éducation à laquelle il appartient. C'est l'institution d'éducation à laquelle appartient l'étudiant qui sera chargé de fournir l'information à l'INS (ou au *Homeland Security Department*). En plus de confirmer sa présence, l'institution devra informer l'État des déplacements des étudiants étrangers et de tout problème judiciaire ou même disciplinaire auquel ferait face l'étudiant. Le programme fera partie de *VISIT*. *US VISIT* permettra de fichier et suivre les déplacements de tous les voyageurs, touristes, gens d'affaires, etc. L'interopérabilité des systèmes permettra les vérifications sur le territoire américain par les agents fédéraux autorisés.

Une troisième loi touche à bien d'autres domaines que l'immigration. Il s'agit de la loi sur le *Homeland Security Department* (H.R. 5005). Cette loi, promulguée en novembre 2002, a entraîné le gouvernement américain dans « la

---

<sup>16</sup> Aujourd'hui le Department of Homeland Security.

plus ambitieuse réforme bureaucratique aux États-Unis depuis la création du Département de la défense en 1947 »<sup>17</sup>.

Le *Homeland Security Act* abolit l'INS conformément aux plans de l'administration Bush qui souhaitait créer deux entités. Le *Bureau of Citizenship and Immigration Service* (BCIS) dispense et gère les services administratifs et bureaucratiques en matière d'immigration. Ce bureau relève directement du Secrétaire adjoint du Département. L'autre entité relève du Sous-Secrétaire à la direction générale de la sécurité du transport et des frontières (BTS) (voir annexe trois). Cette division veille à appliquer la loi, recueillir et diffuser les renseignements et gérer les enquêtes, arrestations et la détention des contrevenants.

Le BCIS a la responsabilité «d'établir et d'administrer les règlements et les politiques concernant l'émission de visas». Le BCIS peut donc refuser d'émettre un visa pour des raisons de sécurité, s'il juge qu'il y a un risque pour «la sécurité» ou pour protéger des «intérêts nationaux». Il doit aussi assurer la formation et «évaluer la performance» des employés consulaires.

La BTS, quant à elle, est la plus importante de toutes les directions générales. Sa création entraîne la plus grande part des bouleversements administratifs engendrés par la mise en place du Département, puisque la réorganisation touche plus de 150 000 employés. La DG de la sécurité des frontières et des transports (BTS) est responsable de la sécurité du périmètre et doit s'assurer que les terroristes ou que «les outils ou instruments du terrorisme» ne puissent entrer aux États-Unis, la DG BTS regroupe plusieurs entités, dont les Douanes, l'Administration de la Sécurité des Transports, l'«Office for Domestic Preparedness», le Bureau de la sécurité des frontières, le Bureau de la citoyenneté et de l'immigration et la Garde côtière.

---

<sup>17</sup> Roussel, Stéphane, et Jean-François Rancourt, « Le département de la Homeland Security (DHS) : Tour de Babel bureaucratique américaine? », *Bulletin du Maintien de la Paix*, no. 61, page 1.

Finalement, le Département de la justice américain aurait proposé en 2002 d'impliquer les autorités locales dans l'application des lois d'immigration. La rumeur a suscité la critique d'intervenants en immigration et même de certains corps de police<sup>18</sup>. Malgré tout, l'idée a fait son chemin et un projet de loi a été présenté à la Chambre des Représentants en juillet dernier.

Le projet de loi propose que les forces de police locales et étatiques aient les mêmes pouvoirs que les agents fédéraux. Des expériences passées ont par contre démontré les risques de permettre aux forces locales d'appliquer les lois d'immigration. Le manque d'expérience, de formation et la pluralité des juridictions rendent la chose peu souhaitable<sup>19</sup>.

Le projet de loi va beaucoup plus loin et suggère de criminaliser les délits d'immigration. Les clandestins devraient alors purger des peines de prison en territoire américain. De plus, les défenseurs de cette loi réclament le droit de poursuivre les migrants devant les tribunaux civils et d'imposer des amendes substantielles. Le projet de loi est actuellement à l'étude.

---

<sup>18</sup> American Immigration Lawyers Association « Clear Act Would Have Negative Consequences », *Washington Update*, vol. 7, no. 10, 11 août 2003, pages 12-13.

<sup>19</sup> *Idem*.

## Des différences notables

« L'Amérique est en marche, mais en marche vers quoi? <sup>20</sup> ». Certains lobbys et même des élus ont une vision négative de l'immigration. Les lois présentées au congrès en 2003 le démontrent bien. Les plus conservateurs souhaiteraient réduire le nombre d'immigrés à rien de moins que zéro (HR 946). D'autres, moins radicaux, proposent de surveiller scrupuleusement les besoins de l'industrie aux États-Unis pour permettre l'entrée du minimum possible d'immigrants travailleurs afin de maintenir un certain niveau d'emploi aux États-Unis (S 14 52).

Évidemment, il s'agit ici de projets de lois et il est peu probable que de telles lois soient promulguées. Par contre, il faut réfléchir aux impacts à long terme des transformations des politiques d'immigration américaine et en particulier l'impact de ces changements sur les politiques d'immigration du Canada.

Aussi, le Canada doit s'interroger sur les éléments de sa politique d'immigration qui le distingue des États-Unis. Il est aussi important pour le Canada d'évaluer s'il est souhaitable d'accélérer, ou de limiter l'harmonisation des politiques d'immigration et de sécurité des frontières. La question est importante puisqu'elle pourrait avoir des impacts sur les relations canado-américaines, mais surtout, sur les intérêts internationaux du Canada ainsi que sur la perception du Canada dans le monde. De plus, comme le mentionne Albert Legault « l'existence de lois n'élimine ni la violence, ni la possibilité d'un incident terroriste <sup>21</sup> ».

Jean-Francois Rancourt, agent de recherche  
jfrancourt@sympatico.ca

---

<sup>20</sup> Legault Albert, *La lutte antiterroriste ou la tentation démocratique autoritaire*, Les Presse de l'université Laval, Québec, 2002, page 36.

<sup>21</sup> *Idem*, page 31.

## **Annexe 1**

### Définitions

<http://www.immigration.gov>

**Refugee** - Any person who is outside his or her country of nationality who is unable or unwilling to return to that country because of persecution or a well-founded fear of persecution. Persecution or the fear thereof must be based on the alien's race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion. People with no nationality must generally be outside their country of last habitual residence to qualify as a refugee. Refugees are subject to ceilings by geographic area set annually by the President in consultation with Congress and are eligible to adjust to lawful permanent resident status after one year of continuous presence in the United States.

**Asylee** - An alien in the United States or at a port of entry who is found to be unable or unwilling to return to his or her country of nationality, or to seek the protection of that country because of persecution or a well-founded fear of persecution. Persecution or the fear thereof must be based on the alien's race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion. For persons with no nationality, the country of nationality is considered to be the country in which the alien last habitually resided. Asylees are eligible to adjust to lawful permanent resident status after one year of continuous presence in the United States. These immigrants are limited to 10,000 adjustments per fiscal year.

Annexe 2

Chart 1. Legal Immigration: Fiscal Years 1901-2001

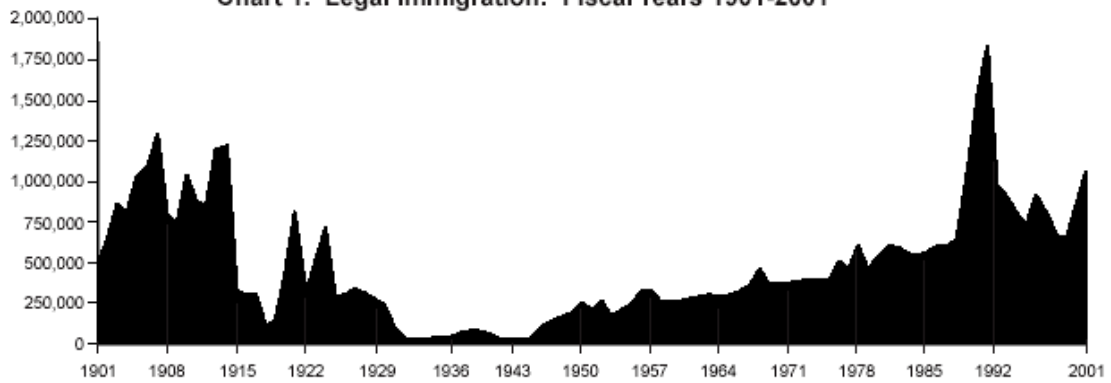
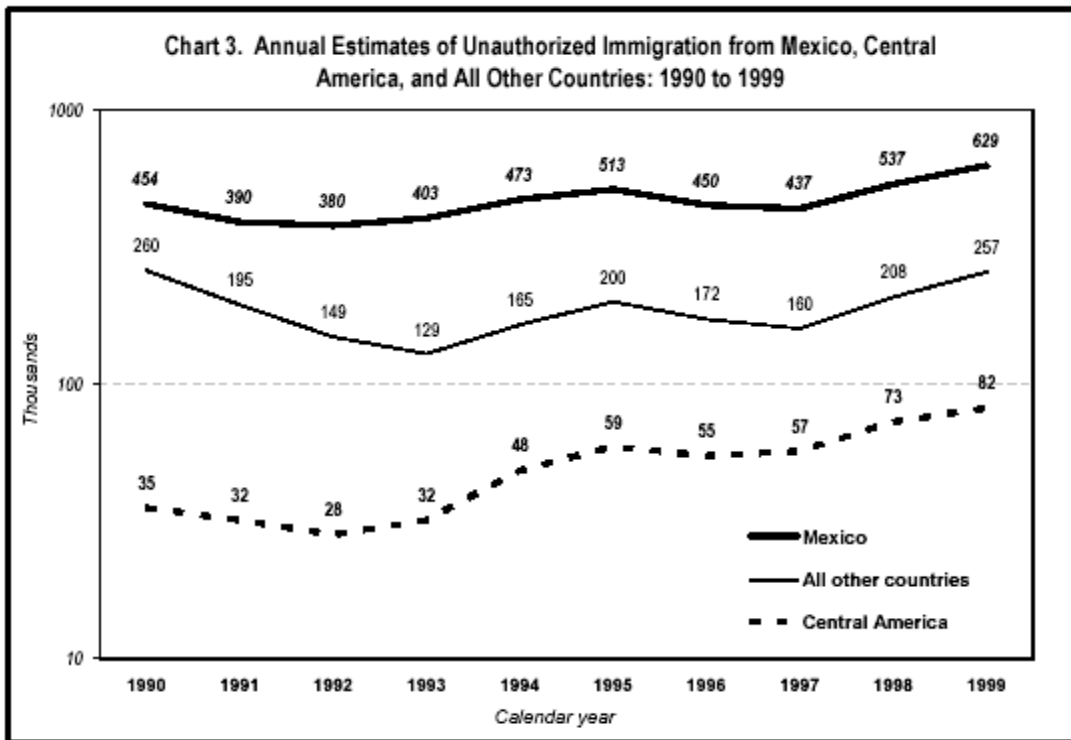


Chart 3. Annual Estimates of Unauthorized Immigration from Mexico, Central America, and All Other Countries: 1990 to 1999



Annexe 3

**DHS Organization Chart as understood by NAFSA. March 3, 2003 version.**  
 This chart represents immigration functions under DHS only, not all DHS functions

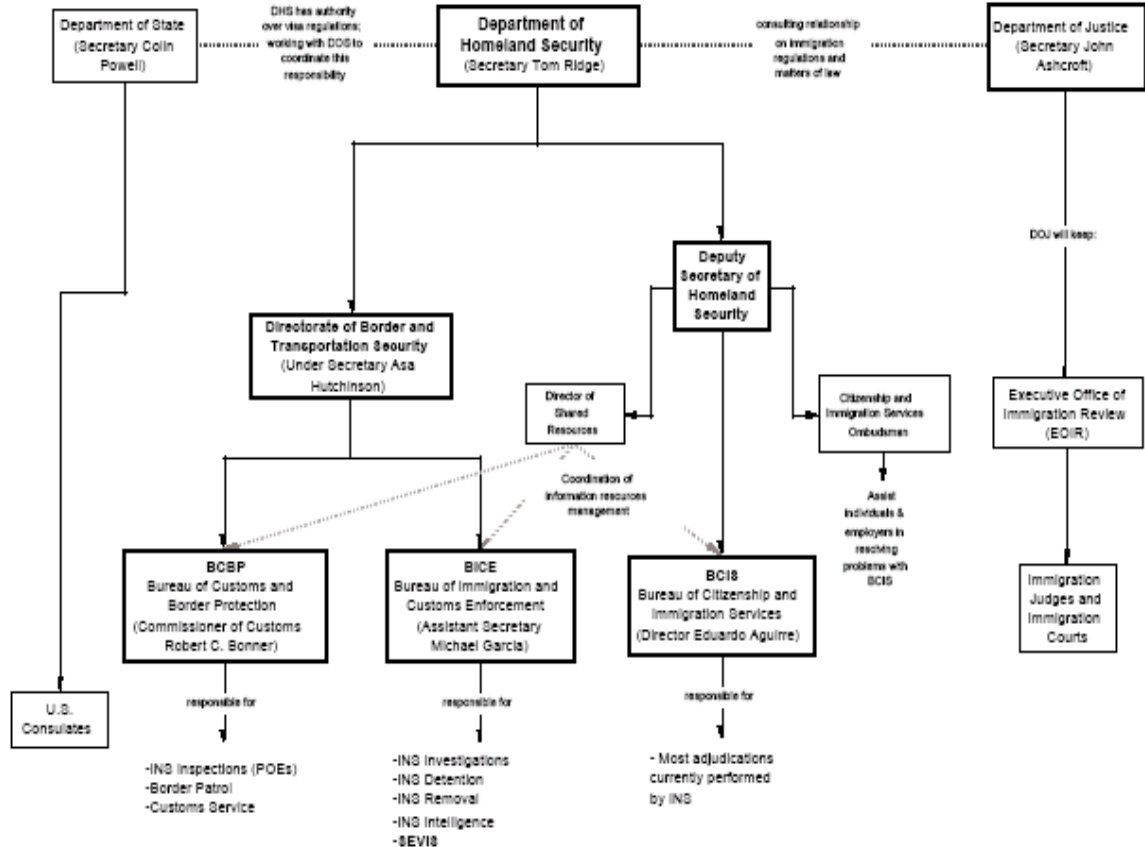


Chart copyright 2003: NAFSA: Association of International Educators

Disponible à :

<http://www.nafsa.org/content/ProfessionalandEducationalResources/ImmigrationAdvisingResources/DHSorgchart.pdf>