



Le 30 avril 2008

[TRADUCTION]

Monsieur Rob Merrifield, député  
Président, Comité permanent des finances  
131, rue Queen, 6<sup>e</sup> étage  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

**Objet:           Projet de loi C-50, *Loi d'exécution du budget de 2008***

Monsieur,

Je vous écris au nom de la Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté de l'Association du Barreau canadien (la Section de l'ABC) en ce qui a trait à l'examen du projet de loi C-50, *Loi d'exécution du budget de 2008* par le Comité permanent des finances.

La Section de l'ABC est d'avis que les dispositions du projet de loi modifiant la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) ne sont pas nécessaires afin d'atteindre les objectifs du Canada en matière d'immigration. De plus, nous sommes préoccupés par la mise en œuvre de législation sanctionnant l'autorité ministérielle de donner des instructions non susceptibles de contrôle judiciaire, sans débat public préalable et sans donner l'occasion aux intéressés d'y répondre. Ce manque de transparence et de surveillance parlementaire risque de porter atteinte à la primauté du droit, qui exige que l'autorité du gouvernement soit exercée de façon légitime et conforme aux lois écrites et publiques seulement, ces dernières étant à l'abri de l'influence des décisions arbitraires.

**Sommaire du projet de loi**

Dans leur ensemble, les modifications proposées à la LIPR consistent en un recul dans l'évolution du droit canadien de l'immigration. Elles nous ramènent à l'ère où les visas étaient considérés comme des privilèges décernés uniquement sur le plan discrétionnaire. La LIPR a permis au Canada de cadrer avec de nombreux autres ressorts en accordant à un demandeur qui répond aux critères prévus par règlement le droit d'obtenir un visa. Sous le régime du projet de loi C-50, ce droit n'existe plus et un demandeur qui remplit les critères et qui attend, parfois des années, que sa demande soit traitée, peut se voir refuser un visa en raison d'une instruction du ministre. Nous passons à un examen détaillé des dispositions du projet de loi C-50 ci-dessous.

Le paragraphe 11(1) de la LIPR exige que l'agent délivre un visa d'immigrant si le demandeur n'est pas interdit de territoire et se conforme à la LIPR. Le projet de loi propose de modifier le libellé afin que l'agent ait la discrétion de ne pas délivrer le visa même si le demandeur répond, par ailleurs, aux critères.<sup>1</sup>

De même, l'article 25 de la LIPR exige que le ministre étudie, sur demande, la possibilité de lever des critères ou obligations découlant de la loi (y compris les exigences relatives à l'obtention de la résidence permanente) s'il estime que des « motifs d'ordre humanitaire » le justifient. Le projet de loi modifie l'article 25 de façon à ce que le ministre soit obligé d'examiner les demandes, seulement si elles sont faites à partir du Canada. Pour ce qui est des demandes provenant d'ailleurs, le ministre pourrait, à sa discrétion, ne pas les étudier du tout.<sup>2</sup>

L'article 87.3 proposé établirait un régime qui étend largement les pouvoirs du ministre relatifs aux instructions qu'il donne quant au traitement des demandes de visas en vertu de l'article 11 de la LIPR.<sup>3</sup> L'autorité dont disposerait le ministre lui permettant de donner des instructions comprendrait le pouvoir d'établir des catégories de demandes auxquelles s'appliquent les instructions, de mettre en place un ordre pour le traitement des demandes et d'imposer des quotas annuels pour le nombre de demandes à traiter, selon la catégorie ou une autre classification.

De plus, le paragraphe 87.3(4) proposé exige que les agents et les personnes habilitées à exercer les pouvoirs du ministre prévus à l'article 25 se conforment aux instructions applicables. Ce paragraphe prévoit également que s'ils ne procèdent pas au traitement de la demande, ils peuvent la retenir, la retourner ou en disposer, conformément aux instructions du ministre.

Le paragraphe 87.3(5) proposé souligne que le fait de retenir ou de retourner une demande ou d'en disposer ne constitue pas un refus de délivrer le visa ou autre document, d'octroyer le statut ou de lever tout ou partie des critères et obligations applicables. Essentiellement, le projet de loi énonce que le fait de ne pas rendre une décision sur le fond d'une demande ne constitue pas une décision. L'objectif du projet de loi semble être de limiter le contrôle judiciaire des décisions.

Les instructions du ministre pourraient avoir des répercussions d'une grande portée puisqu'elles s'appliqueraient au traitement de la plupart des catégories de demandes, notamment la catégorie « regroupement familial ». Les représentants du gouvernement ont affirmé qu'ils avaient l'intention de faire des modifications relatives au traitement des demandes uniquement en ce qui a trait aux catégories dites économiques. Toutefois, les modifications contenues dans le projet de loi ne se limitent pas aux catégories économiques.

### **Effritement de la transparence et risque que les décisions soient perçues comme étant arbitraires**

L'histoire du Canada comprend des périodes fâcheuses, durant lesquelles les politiques en immigration servaient aux fins de discrimination.<sup>4</sup> En raison de l'histoire canadienne, il est tout

<sup>1</sup> Art. 116 du projet de loi C-50.

<sup>2</sup> Art. 117 du projet de loi C-50.

<sup>3</sup> Art. 118 du projet de loi C-50.

<sup>4</sup> La taxe d'entrée imposée aux immigrants chinois, les politiques visant à exclure les Chinois, les Juifs et les Noirs, ainsi que l'incident Komagata Maru n'en sont que des exemples.

particulièrement essentiel que notre système d'immigration soit non seulement juste et raisonnable, mais qu'il soit également perçu ainsi. Les parties intéressées et le gouvernement ont travaillé fort au cours des dernières années afin de veiller à ce que le système rencontre cette norme. Les modifications à la LIPR proposées dans le projet de loi C-50 risquent de porter atteinte à la confiance du public dans le système puisque les priorités relatives au traitement des demandes seraient établies sans tenir compte des procédures transparentes déjà en place pour les modifications aux lois et aux règlements. L'intégrité du système d'immigration du Canada serait peut-être remise en question.

Au moment des premiers débats parlementaires sur la LIPR, il existait de sérieuses préoccupations quant à la portée trop vaste de l'autorité réglementaire prévue par cette loi et au fait que la plupart des détails étaient laissés à la réglementation. En réponse, le Parlement a exigé que de nombreux règlements pris en vertu de la LIPR soient déposés devant la Chambre des communes et le Sénat, et ensuite renvoyés au comité compétent.<sup>5</sup> Qui plus est, les modifications aux règlements proposées doivent être publiées dans la *Gazette du Canada*, avisant ainsi les parties intéressées et leur donnant la chance d'y répondre.

Le fait de se servir d'instructions du ministre dans la LIPR permettrait de contourner ces sauvegardes et augmenterait le risque que les décisions soient perçues comme étant arbitraires. Les instructions du ministre prévues par la loi feraient en sorte que l'objectif et l'application cohérente de la loi ne seraient pas garantis – les décisions portant sur les priorités de traitement des demandes seraient prises au gré du ministre. De plus, il semble que l'intention est de ne pas soumettre les décisions résultant des instructions du ministre au contrôle judiciaire. Le fait de publier les instructions dans la *Gazette du Canada* une fois qu'elles ont été données<sup>6</sup>, sans laisser l'occasion d'y répondre au préalable, ne fait rien pour rejoindre cette préoccupation.

### **Changements unilatéraux au système de sélection**

Il a été suggéré que le ministre mette en place des priorités pour le traitement de demandes visant certains emplois à la suite de consultations privées avec des employés et des syndicats<sup>7</sup>. Toutefois, cette saperait non seulement la transparence, mais risquerait d'engendrer un retour au système de sélection qui était en place avant l'édiction de la LIPR, système que certains employés, syndicats et organisations professionnelles manipulaient au moyen de leur influence politique afin d'inclure ou d'exclure des emplois pour avancer leurs intérêts personnels. Dans plusieurs cas, ces décisions ne semblaient pas dans le meilleur intérêt du Canada. En guise d'exemple, citons l'exclusion des médecins et la plupart des métiers spécialisés du processus de sélection de travailleurs qualifiés. La consultation devrait être faite de façon ouverte, en donnant l'occasion à toutes les personnes intéressées de donner leurs opinions.

Une des critiques les plus importantes du système de sélection indépendant avant la promulgation de la LIPR, était qu'on choisissait les demandeurs en se fondant sur leurs titres de compétences sans savoir si ceux-ci détenaient réellement les capacités requises pour exercer

<sup>5</sup> Voir l'art. 5 de la LIPR.

<sup>6</sup> Voir le par. 87.3(6) du projet de loi C-50.

<sup>7</sup> Voir le communiqué de presse de Citoyenneté et Immigration Canada, « Instructions en matière d'immigration fondées sur l'équité et les consultations » (8 avril 2008), en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/communiqués/2008/2008-04-08.asp>>.

leurs professions une fois arrivés au Canada. En conséquence, nous témoignons de la plainte commune d'ingénieurs qui sont obligés de travailler comme chauffeurs de taxi. Ce système a été rejeté et remplacé par un modèle du capital humain par lequel on choisit les travailleurs en se fondant sur une catégorie plus vaste de compétences et l'adaptabilité économique. Bien que le système en vigueur n'ait pas complètement atteint les objectifs du modèle du capital humain, il n'existe aucun fondement qui justifierait son rejet total et le retour au processus imparfait antérieur.

### **Objectifs louables, modifications inutiles**

Le gouvernement a clairement indiqué que l'objectif de ces modifications à la loi est de permettre plus de flexibilité au sein du processus afin de :

- Fournir davantage de ressources pour réduire les grands retards relatifs au traitement de demandes en immigration (surtout dans la catégorie des travailleurs qualifiés);
- Répondre aux besoins économiques régionaux immédiats, après avoir consulté les provinces, pour que les demandeurs exerçant des emplois « stratégiques » puissent faire traiter leur demande plus rapidement;
- Faire en sorte que plusieurs agents, travaillant en équipe, s'occupent de traiter les demandes là où les retards sont les plus importants et la demande est plus grande;
- Conserver des ressources en refusant de traiter certaines demandes, plus particulièrement, les demandes multiples fondées sur des circonstances d'ordre humanitaire, faites par la même personne.

La plupart de ces objectifs sont intrinsèquement louables. Il n'est pas nécessaire de modifier la loi afin d'atteindre ces buts.

Dans l'affaire *Vaziri*, la Cour fédérale a statué que :

Le ministre est chargé de l'application de la *LIPR*. Si aucun règlement n'a été pris, il a le pouvoir de définir les orientations du gouvernement en ce qui concerne la gestion de l'afflux des immigrants au Canada, à condition que ses orientations et ses décisions soient prises de bonne foi et qu'elles soient compatibles avec l'objet et l'esprit de la *LIPR*.<sup>8</sup>

Plus loin, la Cour a exprimé que « lorsque aucun pouvoir législatif ou réglementaire n'a été exercé de façon expresse, le ministre doit pouvoir disposer de toute la latitude nécessaire pour administrer le système ».<sup>9</sup>

De même, le gouvernement n'exige pas que les modifications proposées au projet de loi C-50 établissent des priorités dans le traitement des demandes ou mettent en place des équipes d'agents pour réduire les retards relatifs au traitement des demandes. Cela a déjà été fait par d'anciens gouvernements sans que la loi soit modifiée puisque le pouvoir de le faire existe déjà au sein de l'économie de la loi.

---

<sup>8</sup> *Vaziri c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* 2006 CF 115 au par. 35.

<sup>9</sup> *Ibid.*

Qui plus est, rien n'empêche le gouvernement de vouer des ressources au traitement plus rapide des demandes prioritaires. Le gouvernement donne déjà priorité à ceux qui sont nommés en vertu du régime de nomination provincial et pourrait tout simplement augmenter le nombre de personnes nommées par voie d'entente avec les provinces. Le gouvernement a également donné la consigne aux agents de visa de donner la priorité aux demandeurs qui sont des travailleurs qualifiés ayant déjà fait des arrangements pour travailler au Canada. Ainsi, le demandeur qui est en attente à cause des retards pourrait recevoir la priorité pour le traitement de sa demande immédiatement, simplement en ayant un employeur canadien désireux de l'embaucher. Le gouvernement peut aussi rendre le traitement des demandes de travailleurs étrangers temporaires plus efficace afin de répondre aux besoins immédiats du marché de travail; il a d'ailleurs entamé les démarches pour le faire. Ces outils déjà en place peuvent rejoindre efficacement les préoccupations du Canada quant à l'exigence de répondre à ses besoins économiques immédiats.

La seule action que le gouvernement ne peut pas prendre sous le régime législatif et réglementaire en vigueur est de retourner une demande qui n'a pas été traitée. Néanmoins, le gouvernement pourrait prendre des règlements qui ralentissent le traitement de nouvelles demandes en changeant l'une des catégories de traitement des demandes dans le règlement. De même, le règlement pourrait être modifié afin de permettre l'octroi de points pour les emplois clés, du point de vue stratégique.

Ainsi, le gouvernement possède déjà les moyens d'atteindre ses objectifs de façon à garantir la transparence et la primauté du droit.

## **Conclusion**

La Section de l'ABC est d'accord que les retards actuels dans le traitement des demandes de visas et le besoin de main-d'œuvre au sein de certains emplois « stratégiques » sont des questions pressantes qui méritent l'attention du gouvernement et de l'action de sa part. Toutefois, les mesures dans le projet de loi C-50 ne sont pas nécessaires afin d'aborder ces problèmes. Le projet de loi C-50 établit un système fondé sur les instructions du ministre qui met des pouvoirs législatifs dans les mains du ministre, pouvant être exercés à sa discrétion, sans surveillance parlementaire ni rétroaction des intéressés. Le projet de loi vise à transformer le système, fondé sur des critères législatifs et réglementaires objectifs pour l'octroi de visas en un système fondé sur la discrétion et la consultation privée. C'est exactement la lacune que la LIPR visait à redresser. De plus, le projet de loi semble même soustraire les décisions résultant des instructions du ministre à tout contrôle judiciaire. Conséquemment, la Section de l'ABC est d'avis que le projet de loi risque d'éroder la confiance du public dans le système d'immigration. Le projet de loi C-50 est contraire aux valeurs canadiennes, notamment la primauté du droit.

En conséquence, nous exhortons le Comité à recommander que les modifications à la LIPR proposées dans le projet de loi C-50 ne soient pas adoptées et qu'elles soient retirées du projet de loi.

Nous vous prions d'agréer, monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

*(Copie originale signée par Tamra L. Thomson pour Alex Stojicevic)*

Alex Stojicevic

Président, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté