THE CANADIAN BAR ASSOCIATION
L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN
INFLUENCE. LEADERSHIP. PROTECTION.

Le 27 novembre 2014 **[TRADUCTION]**

Par courriel : Matthew.Graham@cic.gc.ca

Monsieur Matthew Graham
Directeur intérimaire
Citoyenneté et Immigration
Direction de l'immigration
Division de la politique et des programmes de l'immigration économique
365, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 1L1

Objet : Les modifications proposées au Programme des aides familiaux résidants

Monsieur,

Je vous écris au nom de la Section nationale du droit de l'immigration de l'Association du Barreau canadien (la Section de l'ABC). L'ABC est une association nationale qui regroupe plus de 37 000 juristes, notaires, étudiants en droit et professeurs de droit, dont la mission est de promouvoir les améliorations du droit et de l'administration de la justice. La Section de l'ABC est composée de juristes dont les champs de pratique comprennent tous les aspects du droit de l'immigration et des réfugiés.

La présente lettre donne suite aux modifications au Programme des aides familiaux résidants (le Programme), annoncées le 31 octobre 2014, qui doivent entrer en vigueur le 30 novembre 2014[1]. Nous félicitons le gouvernement pour l'introduction d'une réforme de politique visant à atténuer les difficultés que rencontrent les travailleurs dans le cadre du Programme. Nous pensons que les modifications prévues serviront l'objectif louable de cette politique, mais sommes néanmoins préoccupés par le fait que cette politique soit introduite par l'entremise d'une instruction ministérielle. Nous sommes également préoccupés par le fait que les plans de transition vers le nouveau « Programme des aides familiaux » pourraient causer, sans en avoir l'intention, plus de difficultés aux aides familiaux qui sont déjà admis au Canada en vertu du régime réglementaire en place. Nos préoccupations sont décrites de manière plus détaillée ci-dessous.

[1] Gouvernement du Canada, communiqué de presse, « Améliorations au Programme des aides familiaux du Canada »; document d'information, « Améliorer le Programme des aides familiaux du Canada ».

500-865 Carling Avenue, Ottawa, ON, Canada K1S 5S8
tel/tél. : 613.237.2925 | **toll free/sans frais :** 1.800.267.8860 | **fax/téléc. :** 613.237.0185 | www.cba.org
Membership/Adhésion : memberservice@cba.org | **PD/DP :** pd@cba.org | **Sections :** cba.sections@cba.org | **General/Générale :** info@cba.org

Réforme de politique introduite par instruction ministérielle

La Section de l'ABC s'oppose au recours à une instruction ministérielle comme procédé d'introduction de modifications de grande envergure aux critères d'admissibilité en matière d'immigration, surtout lorsque ces modifications touchent des communautés vulnérables[2]. Les modifications au Programme affecteront un grand nombre de travailleurs qui, comme CIC l'a reconnu, sont particulièrement vulnérables au Canada.

Même si nous nous attendons à ce que les aides familiaux soient généralement favorables au nouveau Programme des aides familiaux et le considèrent comme une amélioration, certaines des modifications proposées compliqueront un milieu de travail déjà complexe pour les aides familiaux qui ont déjà été admis au Canada en vertu du Programme actuel. Mais, étant donné que CIC s'est déjà engagé à mettre en place le nouveau Programme le 30 novembre, nous accepterions de participer à une consultation, avec les autres parties intéressées**,** et ce, à peu près trois mois après le lancement du Programme, afin de faire le point, selon une perspective de première ligne, sur les problèmes observés pendant la transition, et de discuter des solutions possibles.

En outre, les informations fournies au public relatives au nouveau Programme des aides familiaux sont insuffisantes, incomplètes, voire contradictoires. À titre d'exemple, le document d'information de CIC indique que, sous le volet Garde d'enfants au titre du nouveau Programme des aides familiaux, le nombre de demandes traitées par année sera plafonné à 2 750, mais ce document ne précise aucune limite en ce qui a trait aux demandes découlant du volet Personnes ayant des besoins médicaux élevés. En revanche, le communiqué de presse, qui accompagne le document d'information, indique que le nombre de demandes traitées pour chacun des deux volets au titre du nouveau Programme sera plafonné à 2 750 demandes l'an, qui donne un total de 5 500 demandeurs admis chaque année. Lorsque nous avons contacté votre bureau pour demander des précisions sur ces plafonds, on nous a informés que les quotas seront appliqués pour limiter les admissions à l'étape initiale du processus, c'est-à-dire que seulement 2 750 nouveaux travailleurs seront admis au titre du nouveau Programme après le 30 novembre. Toutefois, le chef de cabinet a publié un message sur Twitter, le 11 novembre, qui affirmait qu' [TRADUCTION] « il n'aura pas de plafond sur les études d'impact sur le marché du travail (EIMT) à l'étape initiale, que le nombre de 2 750 demandes est le maximum de demandes de résidence permanente des requérants principaux pour chaque volet prévu. »

Les précisions à ces questions seront sans doute apportées lorsque les nouvelles règles seront publiées. Signalons toutefois que cette absence de clarté a peut-être compromis la volonté réformiste de ce changement de politique dont l'objectif est de lui apporter des améliorations. Elle a été, en effet, une source d'inquiétude chez bon nombre de travailleurs craignant ne pas être en mesure de régulariser leur statut de résidents permanents même après avoir eu satisfait aux critères du Programme. Ces travailleurs ont déjà passé plusieurs années loin de leurs familles, ayant choisi de partir à l'étranger dans le but de pouvoir s'établir comme résidents permanents au Canada.

---

[2] Voir, par exemple, notre mémoire de février 2008 présenté au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-17 (étrangers vulnérables); notre lettre de mai 2012 adressée au Comité permanent des finances de la Chambre des communes et au Comité sénatorial des finances nationales portant sur le projet de loi C-38 (arriérés concernant les demandes visant la catégorie des travailleurs qualifiés [fédéral] et instructions ministérielles), notre mémoire de novembre 2013 au Comité des affaires étrangères et du commerce international du Sénat et au Comité de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes (Déclaration d'intérêt et instructions ministérielles pour la catégorie de l'expérience canadienne); et la résolution de 2012 de l'ABC sur les instructions ministérielles.

Plafonds du nombre de demandeurs dans les deux volets

À notre avis, le plafond de 5 500 demandes devrait s'appliquer à l'étape de l'évaluation initiale pour faire en sorte que CIC admette seulement une quantité d'aides familiaux auxquels il envisage d'accorder le statut de résident permanent. Cette approche éliminerait les difficultés que rencontrent les aides familiaux qui sont au Canada et qui remplissent les critères d'admissibilité, mais qui ne peuvent obtenir le statut de résident permanent simplement parce que le plafond annuel a été atteint. Les plafonds doivent tenir compte des besoins réels du marché du travail, et les aides familiaux qui sont admis conformément aux modalités du Programme doivent avoir le droit au statut de résident permanent, et non seulement la possibilité de présenter une demande. Il serait notamment injuste de refuser aux demandeurs arrivés au Canada au titre du Programme existant le droit de présenter leurs demandes de résidence permanente en raison de modifications introduites alors qu'ils étaient déjà admis au Canada.

La plupart des aides familiaux ne pourront obtenir un permis de travail valide que pour une période maximale de quatre ans (à l'exception des infirmières autorisées, des infirmières psychiatriques autorisées dans la cadre du volet Personnes ayant des besoins médicaux élevés). Si les plafonds sont appliqués à l'étape de la résidence permanente, nombreux sont ceux qui perdront leur statut de résident temporaire dans l'attente du traitement de leurs demandes de résidence permanente.

Nous recommandons que les aides familiaux actuellement au Canada, qui ont un permis de travail initial ou qui attendent le traitement de leurs demandes de résidence permanente, bénéficient de « droits acquis » sur la base des critères du Programme précédent et qu'ils ne soient pas soumis aux nouveaux critères tels que les plafonds, les exigences scolaires ou la maîtrise d'une langue.

Élimination de l'obligation de résider au domicile de l'employeur

La Section de l'ABC salue la décision du gouvernement d'éliminer l'obligation pour les aides familiaux de résider aux domiciles de leurs employeurs et elle souscrit aux motifs invoqués, à savoir le fait de réduire la vulnérabilité des aides familiaux aux mauvais traitements et à l'exploitation, et de réduire la fausse représentation qui est donnée de la valeur sur le marché du travail du labeur fourni par les aides familiaux.

L'élimination de l'obligation de résider au domicile de l'employeur est certes un développement positif, cependant la Section de l'ABC a des inquiétudes quant à la manière dont le gouvernement compte s'y prendre pour mettre en œuvre ces modifications. En effet, le fait d'accorder le droit de ne pas résider au domicile de l'employeur aux nouveaux aides familiaux admis au Programme après le 30 novembre, tout en exigeant des aides familiaux déjà sur place qu'ils se procurent de nouveaux permis de travail et EIMT afin de bénéficier du même droit, aboutira à la création de deux catégories d'aides familiaux jouissant de droits différents et tenus à des obligations différentes. Les aides familiaux entrés au Canada avant cette date devront se soumettre à des modalités de travail dont le gouvernement a admis le caractère injuste, ou seront obligés de renégocier les modalités de travail actuelles sans aucune marge de manœuvre. Nous pensons que des travailleurs aussi vulnérables ne devraient pas se retrouver dans l'obligation de négocier de nouveaux droits.

La Section de l'ABC suggère, dans le but de pallier les effets négatifs de la dynamique d'une nouvelle négociation, ainsi que l'inégalité entre les différentes catégories d'aides familiaux, que l'obligation de résider au domicile de l'employeur soit éliminée pour pour ce qui est des permis de travail des aides familiaux résidants déjà au Canada, afin de leur permettre de travailler comme aides familiaux non-résidants, et ce, sans violer les conditions de leur permis de travail et sans que leurs

employeurs soient obligés d'obtenir de nouvelles EIMT. De même, un employeur qui décide de modifier les conditions de travail, telles que les arrangements visant à résider à l'extérieur du domicile de l'employeur et l'augmentation du salaire, ne devrait pas être sanctionné pour non-conformité. Les aides familiaux se trouvant au Canada qui renégocient avec succès leurs modalités d'emploi pour pouvoir résider à l'extérieur du domicile de l'employeur devraient être admissibles à la résidence permanente en vertu de l'article 113 du Règlement, bien qu'une partie de leur travail ait été effectuée en n'habitant pas au domicile de leur employeur.

Le volet Personnes ayant des besoins médicaux élevés

Il n'est pas clair pourquoi les niveaux de compétence A et B des professions spécialisées de la Classification nationale des professions (CNP) font partie du nouveau volet Personnes ayant des besoins médicaux élevés, en particulier les infirmières autorisées, les infirmières psychiatriques autorisées ainsi que les infirmières auxiliaires autorisées. Ces trois professions pourraient être admissibles dans le cadre des autres catégories de résidence permanente dans un délai plus court, par exemple, dans la catégorie de l'expérience canadienne, s'ils complètent une année de travail admissible, ou immédiatement dans le Programme fédéral des travailleurs qualifiés et d'autres programmes des candidats des provinces. Nous croyons comprendre que dans le cadre du nouveau système Entrée express proposé, toutes les personnes ayant des offres d'emploi exigeant une EIMT peuvent demander des invitations pour pouvoir faire leur demande de résidence permanente. On peut présumer que ces requérants peuvent présenter leurs demandes de résidence permanente dès réception de leur EIMT et de leurs invitations, sans aucune autre formalité.

Si les sous-plafonds s'appliquent à cette catégorie, inclure les infirmières autorisées dans ce volet signifierait que les requérants ayant d'autres options dans le cadre d'autres volets de professions spécialisées pourraient remplir le plafond de 2 750 demandes dans ce volet au détriment des aides familiaux des personnes ayant des besoins médicaux élevés par rapport aux aides familiaux sous le volet Garde d'enfants. Le fait d'inclure les infirmières dans ce volet complique également inutilement les critères d'admissibilité. Les exigences d'agrément ainsi que les seuils minimaux élevés de compétence linguistique (niveau de compétence linguistique canadien 7 au lieu du niveau 5) sont prévus uniquement pour ces professions.

Nous recommandons que les demandes concernant les infirmières autorisées, les infirmières psychiatriques autorisées et les infirmières auxiliaires autorisées continuent d'être traitées sous les volets actuels de professions spécialisées et qu'ils soient complètement éliminés du Programme des aides familiaux.

Le Programme des aides familiaux et les régimes sur les normes d'emploi des provinces et des territoires

Le Programme a été établi dans l'objectif d'appuyer une économie canadienne robuste en palliant la pénurie à long terme des aides familiaux qualifiés et formés sur le marché de travail. Comme pour les autres programmes d'immigration, le gouvernement a facilité l'immigration économique des aides familiaux résidants sachant que les droits de ces derniers seront respectés conformément aux lois sur les normes du travail des provinces et territoires. Les régimes des normes du travail sont censés s'appliquer conjointement avec les programmes fédéraux d'immigration. Au fil des années, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont employés à faire en sorte que les protections que confèrent les normes du travail soient harmonisées avec les règles du Programme, compte tenu surtout du risque d'exploitation auquel sont exposés les aides familiaux résidants qui sont arrivés comme immigrants.

Les nouveaux volets proposés pour différentes professions dans le domaine des soins de santé soulèvent des questions quant à leur compatibilité avec les protections que confèrent les normes du travail. Dans toutes les provinces et tous les territoires, les aides familiaux résidants bénéficient de la protection des lois et des règlements sur les normes du travail. Ils ont droit aux salaires minimums applicables dans les provinces et les territoires et aux autres protections fondamentales telles que le droit à la rémunération du travail supplémentaire et aux congés payés.

Bon nombre des professions retenues par le gouvernement dans le cadre du volet Personnes ayant des besoins médicaux élevés sont exclues des protections habituelles que confèrent les normes du travail. Par exemple, en Colombie-Britannique, les aides à domicile sont exclus des dispositions sur les heures de travail et les heures supplémentaires de la *Employment Standards Act*, tandis que leurs salaires minimum sont fixés au taux journalier au lieu du taux horaire.

L'absence de normes du travail pour plusieurs des nouvelles professions du volet Personnes ayant des besoins médicaux élevés suscite de l'inquiétude, quand on connaît la vulnérabilité et la précarité de la situation des immigrants et des travailleurs temporaires qui cherchent à obtenir la résidence permanente. La Section de l'ABC suggère au gouvernement fédéral de mener des consultations avec les gouvernements provinciaux et territoriaux afin de renforcer les protections que confèrent les normes du travail actuelles, afin de s'assurer que les droits en milieu de travail des professions prévues par le nouveau Programme soient respectés et que la cohérence demeure entre les objectifs du gouvernement fédéral et les protections offertes par les provinces et territoires.

Les personnes à charge

Le contexte des règles actuelles sur l'immigration fait que les ressortissants étrangers qui ont choisi comme profession de donner des soins aux Canadiens se voient obligés de vivre séparément de leurs propres familles pendant plusieurs années. Et pourtant, les personnes à charge de ces aides familiaux ont également besoin d'attention particulière autant que les personnes handicapées, les enfants et les aînés canadiens.

Aux termes du Programme, le processus du traitement des demandes, à partir de l'arrivée au Canada jusqu'à l'obtention de la résidence permanente, peut prendre jusqu'à sept ans. Même avec la proposition visant à réduire le délai de traitement des demandes à six mois, les nouveaux aides familiaux seront séparés de leurs familles pour au moins 2 ans et demi – et probablement plus compte tenu du fait qu'ils changent souvent d'employeurs en raison des changements des besoins de ces derniers. Si les demandes de résidence permanente des aides familiaux sont triées par l'entremise du système Entrée express, il se peut qu'il y ait des retards supplémentaires entre la date à laquelle une personne devient admissible à la résidence permanente et le moment où elle est invitée à soumettre sa demande aux fins de traitement.

L'argument avancé pour empêcher les personnes à charge d'accompagner les aides familiaux était, d'une part, que les employeurs pourraient ne pas disposer d'assez de place dans leurs domiciles pour les y accueillir, et d'autre part que même si le premier employeur accepte de loger les membres de famille, le prochain employeur pourrait refuser. Cet argument n'est plus valide, et les membres de famille qui sont susceptibles d'être admissibles ensemble pour la résidence permanente devraient être admis au Canada en même temps. La situation des aides familiaux diffère profondément de celle des autres travailleurs de niveaux C et D de la CNP qui ne disposeront probablement d'aucun moyen d'obtenir la résidence permanente et pour lesquels le séjour au Canada est temporaire.

Nous recommandons que les aides familiaux, au titre du nouveau Programme des aides familiaux, soient autorisés à venir au Canada avec leurs conjoints bénéficiant de permis de travail ouverts dispensés de l'EIMT, que leurs enfants puissent leur rendre visite avec des permis de visiteurs ou d'étudiants pendant leurs séjours au Canada, et qu'ils soient admis à présenter une demande de résidence permanente au Canada. Nous recommandons également qu'on permette aux personnes à charge à l'étranger de tous les aides familiaux se trouvant au Canada de venir temporairement au Canada pendant que le demandeur principal gagne le droit de présenter une demande de résidence permanente.

Demande de permis de travail initial

Le traitement des demandes initiales du permis de travail et de l'EIMT au titre du Programme actuel prend habituellement de six mois à plus de deux ans. Les longs délais de traitement des demandes initiales de permis de travail compromettent l'intégrité du Programme, car la plupart des emplois des aides familiaux ne sauraient, de façon réaliste, attendre un délai de traitement de deux ans. Par conséquent, cette situation a donné lieu à une pratique répandue parmi des recruteurs peu scrupuleux consistant à truquer les offres d'emploi (souvent à l'insu de l'aide familial), même lorsqu'il y a une pénurie réelle sur le marché du travail. Il faudra corriger cette défaillance dans le nouveau Programme.

À l'heure actuelle, ceux qui présentent leur demande d'un permis de travail initial auprès des bureaux des visas ayant un volume élevé de demandes, par exemple les bureaux de Manille et de New Delhi, doivent attendre des délais de traitement très longs et sont obligés (dans le cas du bureau de Manille) de se soumettre à des dépistages qui ne sont pas utilisés dans aucun autre bureau des visas. Si les plafonds des demandes admissibles dans le cadre du nouveau Programme sont appliqués au début du processus, nous espérons que ces plafonds permettront de faciliter la gestion de la charge des demandes ainsi que les délais de traitement. Nous recommandons également que les demandes soient assujetties aux délais de traitement égaux, afin de ne pas désavantager les pays qui constituent les plus importantes sources d'immigration, et que des mesures soient prises afin de s'assurer que les critères d'admission sont appliqués de façon uniforme dans tous les bureaux des visas.

Conclusion

Comme nous l'avions souligné dans notre mémoire de janvier 2010 adressé à CIC et portant sur le Programme, les aides familiaux et les membres de leurs familles devraient être admis au Canada comme résidents permanents sous réserve de ce qu'ils effectuent 24 mois d'emploi autorisé dans les quatre ans suivant leur entrée au Canada. Nous continuons de penser que ceci constituerait un moyen plus efficace de faire venir des travailleurs au Canada afin de pallier les pénuries à long terme de main-d'œuvre sur le marché sans compromettre le pouvoir de ces derniers d'exiger des conditions de travail sécuritaires et équitables, sans leur imposer de séparation familiale prolongée et sans aggraver le stress causé par le fait de ne pas savoir s'ils pourront obtenir le droit de résidence permanente.

Cependant, si CIC poursuit la stratégie présentée dans l'annonce du 31 octobre 2014, nous recommandons ce qui suit pour répondre aux préoccupations que nous avons soulevées :

- la Section de l'ABC et d'autres parties prenantes devraient être invitées à participer à un forum de discussion sur la mise en place du nouveau Programme des aides familiaux dans les trois mois suivants son entrée en vigueur;

- les aides familiaux qui sont au Canada devraient bénéficier des « droits acquis » au titre des critères de la catégorie des aides familiaux résidants (à l'exception de l'obligation de résider au domicile de l'employeur) et ne devraient pas être assujettis aux nouveaux plafonds et exigences de scolarité et de maîtrise d'une langue;
- le plafond sur les demandes reçues après le 30 novembre 2014 devrait s'appliquer à l'étape de l'admission plutôt qu'au stade de l'obtention de la résidence permanente;
- CIC devrait éliminer l'exigence de résidence au domicile de l'employeur pour tous les aides familiaux qui sont déjà au Canada;
- EDSC devrait laisser tomber tout constat de non-conformité à l'égard d'un employeur pour avoir autorisé un aide familial résidant à continuer de travailler en résidant à l'extérieur du domicile de celui-ci ou avoir augmenté le salaire de cet aide familial ou pour avoir renoncé aux prélèvements de pension et de logement;
- les infirmières autorisées, les infirmières psychiatriques autorisées et les infirmières auxiliaires agréées ne devraient pas figurer dans le Programme des aides familiaux;
- le gouvernement fédéral devrait avoir des discussions avec les gouvernements provinciaux et territoriaux afin de renforcer les protections principales et territoriales en matière d'emploi;
- les membres de la famille immédiate des aides familiaux admis au Canada après le 30 novembre 2014 devraient être autorisés à les accompagner au Canada;
- les demandes de résidence permanente présentées par les aides familiaux ne devraient pas être traitées dans le cadre du système Entrée express pour éviter des délais supplémentaires entre le moment où une personne remplit les conditions du Programme et acquiert la résidence permanente;
- les conjoints des aides familiaux qui sont déjà admis au Programme devraient avoir le droit de présenter des demandes de permis de travail ouverts dispensés de l'EIMT, et leurs enfants devraient être autorisés à faire des demandes de permis d'études ou de visas de visiteurs en tant que personnes à charge; et
- les critères d'admission devraient être appliqués de façon uniforme dans tous les bureaux des visas, et on devrait faire en sorte que les délais de traitement soient les plus courts possible et qu'ils soient plus ou moins égaux pour les différents demandeurs.

Nous espérons que ces commentaires vous seront utiles au moment où vous préparez à mettre en place le nouveau Programme des aides familiaux. Il nous fera plaisir d'en discuter plus à fond avec vous.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes meilleurs sentiments.

(Lettre originale signée par Kerri Froc pour Deanna L. Okun-Nachoff)

Deanna L. Okun-Nachoff
Présidente, Section du droit de l'immigration