



THE CANADIAN
BAR ASSOCIATION
L'ASSOCIATION DU
BARREAU CANADIEN

Modernisation de la prestation des services aux clients

**SECTION NATIONALE DU DROIT DE L'IMMIGRATION
DE L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN**

Janvier 2017

AVANT-PROPOS

L'Association du Barreau canadien est une association nationale représentant 36 000 juristes – avocats, avocates, notaires, professeurs et professeures de droit et étudiants et étudiantes en droit – des quatre coins du Canada. Ses principaux objectifs comprennent l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

Le présent mémoire a été rédigé par la Section du droit de l'immigration, avec l'aide de la Direction de la législation et de la réforme du droit du bureau de l'ABC. Il a été revu par le Comité de législation et de réforme du droit et approuvé à titre de déclaration publique de la Section du droit de l'immigration.

TABLE DES MATIÈRES

Modernisation de la prestation des services aux clients

I.	INTRODUCTION	1
II.	QUESTIONS STRUCTURELLES	2
A.	Bureaux des visas	2
B.	Points d'entrée	3
C.	Études d'impact sur le marché du travail	4
D.	Conseillers juridiques	5
III.	QUESTIONS PROGRAMMATIQUES.....	6
A.	Questions techniques.....	6
B.	Engagements en matière de prestation pour tous les secteurs de service	7
C.	Réduction du temps de traitement et traitement accéléré	7
D.	Avis aux clients concernant les demandes retardées	7
E.	Demande de renseignements supplémentaires avant un refus	7
F.	Communication avec les conseillers juridiques.....	8
G.	Cohérence accrue dans l'application des directives de programme.....	8
H.	Transparence accrue dans la prise de décisions.....	8
I.	Transparence dans la modification des procédures et des formulaires	8
J.	Fausses déclarations	9
K.	Programme de divulgation volontaire	9

Modernisation de la prestation des services aux clients

I. INTRODUCTION

La Section du droit de l'immigration de l'Association du Barreau canadien (la Section) est reconnaissante de la chance qui lui est donnée de participer à l'étude du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration sur la modernisation de la prestation des services aux clients.

L'ABC, une association nationale regroupant plus de 36 000 avocats, avocates, notaires, professeurs et professeures de droit et étudiants et étudiantes en droit, a pour mandat de chercher des moyens d'améliorer le droit et l'administration de la justice. La Section du droit de l'immigration compte environ 1 000 membres qui exercent dans tous les volets du droit de l'immigration et qui fournissent conseils et représentation juridique relativement au système d'immigration canadien à des milliers de clients au pays ou à l'étranger. De plus, la Section participe activement à l'élaboration des lois et politiques relatives à l'immigration au Canada, ce à quoi elle consacre des milliers d'heures bénévolement.

Nous savons bien à quel point il est complexe pour Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) d'analyser et d'améliorer la prestation de ses services aux clients. Le ministère administre plusieurs programmes de premier plan, et est coresponsable de l'administration et de l'application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR). En outre, il a la responsabilité du programme de passeport et collabore avec Service Canada et Affaires mondiales Canada pour la prestation des services qui y ont trait¹.

Dans son Rapport sur les plans et les priorités de 2016-2017, IRCC se fixe comme priorité continue d'« accroître l'excellence du service » pour augmenter la compétitivité du Canada en attirant la crème des immigrants à l'échelle internationale². Entre autres priorités définies depuis 2011, il compte élargir la gamme de services offerts par voie électronique, transmettre davantage de renseignements aux clients concernant leur dossier pendant son traitement, ainsi que

¹ Voir [Info Source : Fonctions, programmes et activités de l'institution](http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/aiprp/infosource/fonctions.asp#residentTemp) <<http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/aiprp/infosource/fonctions.asp#residentTemp>> (Date de modification : 14 juillet 2016).

² Voir le [message du ministre](http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/publications/rpp/2016-2017/index.asp#message) <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/publications/rpp/2016-2017/index.asp#message>> (Date de modification : 26 avril 2016).

simplifier et automatiser le traitement des dossiers au moyen d'un réseau intégré qui réduira les inventaires et le temps de traitement.

Récemment, IRCC a démontré son souci d'améliorer continuellement la prestation de ses services – tout particulièrement par la mise en place de son système mondial de gestion des cas (SMGC) et d'Entrée express, ainsi que par ses efforts en vue de réduire le temps de traitement et de simplifier les procédures et la documentation relatives à la présentation d'une demande. Dans le présent mémoire, la Section présente ses observations et recommandations sur diverses questions structurelles et programmatiques dont l'amélioration est vue comme prioritaire.

II. QUESTIONS STRUCTURELLES

La Section du droit de l'immigration recommande qu'IRCC examine divers aspects de sa prestation de services et de son approche relationnelle, soit ceux touchant les bureaux des visas, les points d'entrée, les études d'impact sur le marché du travail et les conseillers juridiques.

A. Bureaux des visas

Servir les clients à la grandeur d'un réseau de bureaux des visas s'étendant à 52 pays présente des défis considérables, notamment en ce qui a trait à la vérification de l'identité, de l'éducation, des titres de compétence, de la sécurité et des certificats de santé³. La Section approuve les efforts déployés par IRCC pour établir des conditions d'admission uniformes, y compris les formulaires et documents connexes, et un délai de traitement semblable d'un bureau à l'autre.

Si la plupart des bureaux des visas et des gestionnaires du programme d'immigration (GPI) sont assez réceptifs aux communications des clients et de leurs conseillers juridiques, certains le sont moins. Les clients doivent alors parfois s'en remettre à la Direction générale du règlement des cas après des semaines ou des mois d'attente, ou même porter leur situation à l'attention de députés, de la Cour fédérale ou des médias. Attribuer aux GPI à la fois plus de ressources et plus de responsabilités en ce qui a trait au service à la clientèle améliorerait l'efficacité tout en aidant IRCC à agir en amont pour relever et résoudre ses problèmes systémiques.

Des membres de la Section rapportent des irrégularités dans le traitement des demandes d'immigration préparées par des avocats en immigration et déposées à des centres de réception des demandes de visa; il est question, par exemple, de documents demandés à nouveau, et de

³ Voir le [Rapport sur les plans et les priorités de 2016-2017](http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/publications/rpp/2016-2017/index.asp#a1.4) <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/publications/rpp/2016-2017/index.asp#a1.4>> (Date de modification : 26 avril 2016).

mémoires de conseillers juridiques retirés. La Section préconise donc une surveillance et une formation continues de la part des GPI dans ces centres pour contrôler la qualité et l'intégrité des programmes. C'est particulièrement pertinent pour la conformité à l'article 91 de la LIPR lorsqu'il est question de remplir les demandes de visa et de conseiller les clients.

B. Points d'entrée

Le mandat de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) est assez vaste : voir à l'administration et à l'application de plus de 90 lois et règlements dans 1 200 points de service au Canada et dans 39 bureaux à l'étranger⁴.

Dans le cadre de ce mandat, les agents de l'ASFC sont responsables du traitement d'une grande quantité de demandes de résidence temporaire au Canada. Dans les 20 dernières années, la prestation de services aux clients s'est faite de moins en moins facilitante et de plus en plus contrôlante, à mesure que les agents de longue date de CIC ont été remplacés par les agents de l'ASFC, lesquels doivent voir au respect de nombreuses lois – dont la LIPR. Les avocats en immigration se passent le mot d'éviter certains points d'entrée connus pour leurs délais excessifs, leurs examens injustifiés et leurs mauvaises décisions. Les clients y attendent parfois de deux à quatre heures pour le traitement d'une demande de permis de travail, car les agents de l'ASFC jonglent avec d'autres priorités.

Globalement, les services aux points d'entrée canadiens comportent une grande part d'incertitude et d'incohérence dans les résultats, selon l'attitude et la formation de l'agent rencontré. Voici quelques recommandations de la Section pour résoudre ces problèmes :

1. Appliquer des directives claires et uniformes à tous les points d'entrée.
2. Exiger que des agents d'IRCC possédant une formation poussée dans les exigences d'admission temporaire, les permis de travail, les obligations de résidence et les questions d'immigration connexes soient postés aux principaux points d'entrée, et qu'ils soient joignables en tout temps par téléphone par les agents de l'ASFC chargés des inspections primaires et secondaires.
3. Améliorer la base de connaissances, le service et le soutien dans les unités pour la mobilité internationale des travailleurs (UMIT) pour que celles-ci deviennent des centres spécialisés où les avocats en immigration pourront obtenir un avis préalable sur les exemptions aux études d'impact sur le marché du travail.

⁴

Voir [BSF5146 - Services et inspections secondaires : À quoi devez-vous vous attendre](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/pub/bsf5146-fra.html) <<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/pub/bsf5146-fra.html>> (Date de modification : 18 janvier 2012).

4. Réduire le temps de traitement des UMIT de 30 à 10 jours, et offrir, possiblement moyennant des frais raisonnables, un service de traitement accéléré dans les 72 heures pour faciliter les visites d'affaires.
5. Mettre en place une procédure standard pour retirer les « signaux d'alerte » (*red flags*) dans le système mondial de gestion des cas par l'intermédiaire d'un ombudsman ou d'une autre procédure assujettie à des critères et à des délais de traitement objectifs.

C. Études d'impact sur le marché du travail

Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada est responsable de la prestation des services aux clients dans le cadre du Programme des travailleurs étrangers temporaires conjointement avec Emploi et Développement social Canada (EDSC) et Service Canada. La tenue d'études d'impact sur le marché du travail est une exigence importante du Programme. Or, dans bien des cas, les exigences, les procédures, les coûts et le temps de traitement de ces études sont excessifs et nuisent à la prestation d'autres services aux clients, en ce qui a trait par exemple aux permis de travail, au Programme des candidats des provinces et aux demandes de résidence permanente. La Section a plusieurs recommandations à proposer pour moderniser la prestation des services aux clients en ce qui a trait à ces études :

1. Cordonner les services en ligne d'EDSC avec ceux d'IRCC.
2. Appliquer uniformément la politique de traitement parallèle des études d'impact et des permis de travail (c'est-à-dire, mettre les demandes de permis en attente jusqu'à deux mois pour permettre aux clients de maintenir leur statut implicite pendant le traitement de l'étude).
3. Publier les délais de traitement par bureau.
4. Fournir des avis et instaurer une période de transition relativement aux formulaires d'études d'impact.
5. Mettre en place un programme d'employeurs de confiance menant à une étude d'impact sur le marché du travail accélérée (délai de 10 jours ouvrables).
6. Retirer l'exigence relative à l'étude d'impact (ou du moins, les normes minimales en matière de recrutement) pour certains codes de la Classification nationale des professions (p. ex., les codes CNP 00).
7. Employer des agents du Programme des travailleurs étrangers temporaires de Service Canada dans les unités pour la mobilité internationale des travailleurs.

D. Conseillers juridiques

Acteurs importants dans la prestation des services aux clients, les avocats (et les notaires au Québec) jouent un rôle crucial et positif dans notre système d'immigration. En tant que professionnels qualifiés, ils sont réglementés par un barreau et sont tenus de respecter des normes professionnelles de sorte que leurs clients et le public en général peuvent avoir entièrement confiance en leur compétence.

Les conseillers juridiques bonifient la prestation des services aux clients en réduisant les risques d'erreurs et de fausses déclarations, en éliminant les demandes infondées, et en répondant rapidement et clairement aux demandes de documents. L'instauration de politiques et de méthodes visant à améliorer la communication avec ces conseillers permettra non seulement d'éviter, autant que possible, les retards, les erreurs et les appels, mais aussi d'améliorer l'efficacité et la satisfaction des clients. De plus, la consultation régulière des avocats en immigration sur les questions opérationnelles, de droit et de politiques, et les innovations techniques favorisera la compréhension mutuelle et l'efficacité au sein du système d'immigration.

Pourtant, les sites Web gouvernementaux continuent de donner une fausse image de la profession juridique. En 2010, la Section du droit de l'immigration a présenté à IRCC et à l'ASFC un mémoire portant sur les messages véhiculés au sujet des avocats et autres représentants sur une centaine de sites gouvernementaux⁵. On y indiquait que ces sites dépeignaient la profession de façon à la marginaliser publiquement, et donnaient aux demandeurs l'impression qu'ils seraient mieux servis par d'autres types de représentants qui ne sont pas assujettis aux mêmes exigences de formation et normes professionnelles. Le contraste était assez frappant avec d'autres sites Web du secteur privé qui brossaient un portrait plus juste des avocats.

Pour régler ce problème, promouvoir l'accès à la justice et mieux protéger le public contre les « consultants fantômes », la Section recommande de remplacer le contenu des pages Web d'IRCC, de l'ASFC et d'autres portant sur les avocats en immigration par des renseignements qui établissent la distinction entre les conseillers juridiques et les autres types de représentants, au chapitre de la formation juridique et du respect de normes éthiques et professionnelles sévères imposées par un barreau provincial ou territorial. La Section se fera un plaisir de fournir ce contenu.

⁵

Voir le [mémoire de l'ABC](#) sur l'image donnée des avocats en immigration dans les sites Web du gouvernement fédéral (Ottawa : ABC, 2010)
<<https://www.cba.org/CMSPages/GetFile.aspx?guid=bc2a03b7-71a0-4db6-b7d3-9cf64eaaeb76>>.

III. QUESTIONS PROGRAMMATIQUES

La Section recommande qu'IRCC examine diverses questions importantes concernant ses programmes.

A. Questions techniques

Nombre de difficultés techniques pourraient être évitées ou réglées par la mise à l'essai de certains changements auprès d'avocats en immigration avant leur introduction dans le système mondial de gestion des cas. Il serait judicieux, à l'étape du développement de la technologie de services aux clients, de prendre en compte la façon dont les cabinets et avocats en immigration recourent au système pour déposer des demandes, surveiller le statut des dossiers en traitement et communiquer avec IRCC. Les membres de la Section seraient ravis d'offrir leur aide dans la résolution de ces questions techniques.

Beaucoup d'utilisateurs rapportent un besoin d'assistance technique immédiate durant la préparation et le dépôt de demandes par voie électronique pour éviter de perdre en productivité et dissiper leur incertitude quant au statut ou au contenu d'une demande. Or, le traitement des problèmes relatifs à Entrée express, par exemple, et soumis au moyen de billets d'assistance technique, est lent et inefficace.

La Section croit comprendre qu'IRCC va perfectionner le système mondial de gestion des cas pour permettre aux clients de visualiser et d'imprimer leurs demandes avant leur dépôt et pendant leur traitement – des améliorations qu'elle considère comme essentielles pour le service à la clientèle et l'équité du processus.

En 2016, IRCC a ajouté une fonction permettant aux demandeurs et à leurs représentants de lier une demande papier à un compte en ligne. Malheureusement, celle-ci semble mal fonctionner, et les billets d'assistance technique soumis à IRCC à ce sujet restent sans réponse.

La fonction de recherche a pour sa part perdu des fonctionnalités; il n'est plus possible de trouver les nouveaux messages autrement que par une recherche du numéro de la demande ou du numéro du demandeur, ou encore, il faut attendre l'avis envoyé par courriel aux représentants. Cela rend la recherche laborieuse.

Pour téléverser un certificat de police à la requête d'IRCC, un utilisateur doit indiquer le type de document, le nom de celui-ci et sa date d'expiration. Certains de ces renseignements ne s'appliquent pas à la situation toutefois, et le client n'a d'autre choix que d'entrer des réponses

bidon pour pouvoir valider le formulaire. Une certaine incertitude entoure également les certificats envoyés directement à IRCC, ainsi que la mise à jour des demandes en ligne au bout de la période d'attente de 30 ou de 60 jours.

B. Engagements en matière de prestation pour tous les secteurs de service

IRCC gagnerait à établir des normes de prestation des services et à publier les temps de traitement réels pour renforcer sa reddition de comptes et, de ce fait, la confiance du public. Divers secteurs de service ne sont assujettis à aucune norme de prestation de services, ne publient pas leurs temps de traitement réels et n'endossent aucune responsabilité pour ces derniers (p. ex. vis-à-vis des rétablissements, des permis de séjour temporaire en sol canadien, des titres de voyage pour résident permanent, ou des réexamens après un contrôle judiciaire ou l'obtention d'un consentement).

C. Réduction du temps de traitement et traitement accéléré

La Section recommande l'introduction d'un traitement accéléré, d'un système d'« employeurs de confiance » ou d'un système général de transfert intraentreprise pour faciliter le traitement des demandes de permis de travail et favoriser la compétitivité du Canada, par exemple en permettant aux entreprises d'y faire venir des cadres d'expérience pour ainsi profiter sans délai de leur vision stratégique.

D. Avis aux clients concernant les demandes retardées

Actuellement, IRCC n'avise pas les clients lorsqu'il excède le temps de traitement normal. La Section recommande l'envoi d'un courriel automatique avisant le client que le traitement de sa demande est en cours et nécessite plus de temps que prévu, et invitant une relance si la décision n'est pas prise après un certain nombre de jours. Cette mesure réduirait les questions et les plaintes. La Section recommande en outre d'établir un temps de traitement raisonnable et uniforme pour toute demande portant sur un dossier précis.

E. Demande de renseignements supplémentaires avant un refus

La Section recommande la mise en place d'un système pour les demandes de renseignements additionnels de routine (réception et triage), en prévoyant des délais raisonnables pour favoriser le traitement des demandes, et ainsi éviter leur refus inutile. Cette mesure contribuerait à réduire les inefficacités.

F. Communication avec les conseillers juridiques

La Section recommande qu'IRCC ait la capacité de réexaminer les cas présentés à son attention, nonobstant une demande de contrôle judiciaire qui pourrait avoir été déposée pour préserver les droits d'un client. Cette mesure favoriserait la prévention des litiges.

G. Cohérence accrue dans l'application des directives de programme

La Section recommande une plus grande uniformité dans l'interprétation et l'application des procédures et des directives de programme aux points d'entrée et aux consulats. C'est particulièrement nécessaire en ce qui concerne le Programme de mobilité internationale et les demandes de permis de travail dispensées de l'étude d'impact sur le marché du travail. La Section recommande également l'introduction d'experts en programmes (ou l'accessibilité à ces derniers) pour harmoniser l'interprétation des points techniques.

H. Transparence accrue dans la prise de décisions

Les lettres de refus d'une demande peuvent être très succinctes en ce qui concerne les motifs de la décision, et il faut souvent envoyer des questions (ou une demande d'accès à l'information et demande d'accès à des renseignements personnels) à répétition pour découvrir ceux-ci (si motifs il y a). La Section recommande davantage de précisions dans les lettres de refus : cela aiderait les clients à comprendre les décisions, sans compter que cela pourrait réduire les demandes de contrôles judiciaires ainsi que les demandes d'accès à l'information et demandes d'accès à des renseignements personnels.

I. Transparence dans la modification des procédures et des formulaires

IRCC met fréquemment ses formulaires à jour sans donner d'avis ni publier d'information sur la période de transition durant laquelle les anciens formulaires seront encore acceptés. Cela peut être préjudiciable et coûteux pour les demandeurs, qui pourraient avoir à remplir de nouvelles versions des formulaires plus d'une fois au cours de la préparation d'une demande. Des demandeurs peuvent également se voir renvoyer leurs demandes papier envoyées à IRCC parce qu'il y a eu mise à jour entre temps.

La Section approuve chaleureusement la récente publication d'avis et d'information par IRCC au sujet de la période de transition relative aux formulaires de parrainage des époux. La Section recommande que les avis de modifications en cours des formulaires et les périodes de transitions

soient tous affichés au même endroit, sur le site Web d'IRCC. Les avis devraient aussi être publiés sur les médias sociaux pour atteindre un public le plus vaste possible.

J. Fausses déclarations

Un amendement au projet de loi C-43 (*Loi accélérant le renvoi des criminels étrangers*) – lequel est entré en vigueur en décembre 2014 – augmente la période d'interdiction de territoire pour fausses déclarations en application de l'article 40 de la LIPR de deux à cinq ans⁶. Il empêche également les personnes frappées d'un tel interdit de présenter une demande de résidence permanente au cours de cette période de cinq ans. La Section recommande de ramener cette dernière à deux ans.

En effet, une interdiction de cinq ans est excessive, surtout dans le cas de fausses déclarations de peu de gravité, car il n'y a aucune place à de possibles justifications. Les fausses déclarations sont parfois le fruit d'une erreur, causée par un manque de connaissances, des aptitudes linguistiques limitées, des conseils de tiers peu scrupuleux, ou la crainte des conséquences que peut entraîner la vérité.

K. Programme de divulgation volontaire

La Section recommande à IRCC d'envisager de se doter d'un programme de divulgation volontaire, semblable à ceux de l'Agence du revenu du Canada ou du Programme des travailleurs étrangers temporaires, dans le cadre duquel une personne qui a violé l'article 124 de la LIPR peut volontairement faire état de cette infraction et se soumettre à une pénalité appropriée plutôt qu'aux amendes fort sévères actuellement prévues à l'article 125.

La Section du droit de l'immigration est reconnaissante d'avoir l'occasion de commenter la question de la modernisation de la prestation des services aux clients et de formuler des recommandations à l'intention du Comité. Elle lui fournira avec plaisir tout éclaircissement demandé.

⁶

Voir le [BSF5146 - Services et inspections secondaires : À quoi devez-vous vous attendre](#) sur le projet de loi C-43, *Loi accélérant le renvoi des criminels étrangers* (Ottawa : ABC, 2016) <<http://www.cba.org/CMSPages/GetFile.aspx?guid=4111c138-3ea9-47b2-bd62-d3a1365f6367>>.