



THE CANADIAN BAR ASSOCIATION

L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

**The Voice of
the Legal Profession**

**La voix de la
profession juridique**

Programme pilote des travailleurs peu spécialisés

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

Mai 2006

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	i
I. INTRODUCTION.....	1
II. FONDEMENT LÉGISLATIF DU PROGRAMME	3
III. LACUNES DU PROGRAMME ACTUEL.....	3
A. Durée limitée de l'avis concernant l'impact sur le marché du travail	4
B. Aucune possibilité d'obtenir un permis de travail pour le conjoint	5
C. Contrat de travail	6
D. Longs délais de traitement.....	9
E. Aucune possibilité de demander la résidence permanente	10
IV. CONCLUSION.....	11

AVANT-PROPOS

L'Association du Barreau canadien est un organisme national qui représente plus de 36 000 juristes, avocats, avocates, notaires, professeurs, professeures, étudiants et étudiantes en droit dans l'ensemble du Canada. L'Association s'est fixée comme objectifs prioritaires l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

Le présent mémoire a été préparé par la Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté de l'Association du Barreau canadien, avec l'aide de la Direction de la législation et de la réforme du droit et le bureau national. Ce mémoire a été examiné par le Comité de législation et de réforme du droit et approuvé à titre de déclaration publique de la Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté de l'Association du Barreau canadien.

Programme pilote des travailleurs peu spécialisés

I. INTRODUCTION

Lorsque la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) est entrée en vigueur en juin 2002, la philosophie qui sous-tendait le règlement sur l'entrée des travailleurs économiques sur le marché du travail a radicalement changé. En vertu de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, un demandeur de résidence permanente devait être inscrit sur une liste professionnelle désignée, établie par Citoyenneté et Immigration Canada (CIC).

Théoriquement, cette exigence reposait sur une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, mais elle était rarement à jour. On l'a enlevée au moment d'adopter la LIPR pour la remplacer par un programme nouvellement conçu, soit le « programme des travailleurs qualifiés. »

Ce nouveau programme avait pour objectif déclaré d'attirer les immigrants et immigrantes économiques « les meilleurs et les plus brillants » au Canada. Le programme des travailleurs qualifiés répondait à cette fin en limitant les demandes de résidence permanente aux seules personnes dont la classe d'emploi faisait partie des catégories O, A et B de la Classification nationale des professions (CNP). Généralement, ces catégories comprennent les emplois du domaine de la gestion, les professions et les autres emplois qui exigent un diplôme d'études collégiales ou un diplôme d'une école des métiers.

L'entrée en vigueur du programme des travailleurs qualifiés a marqué l'adoption par Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) de l'exigence selon laquelle un employeur qui voulait être admissible au programme des travailleurs étrangers devait offrir un emploi pour lequel l'avis concernant l'impact sur le marché du travail faisait partie des mêmes catégories limitées de la CNP.

Le programme des travailleurs qualifiés pour les résidents permanents et le programme des travailleurs temporaires étrangers pour les travailleurs qualifiés n'ont pas réussi à répondre aux besoins du marché du travail dans le contexte économique canadien, qui change constamment et qui connaît une forte expansion.

Les pressions exercées par des employeurs en vue de mettre fin aux pénuries de travailleurs et travailleuses qui touchent les emplois exclus des catégories O, A et B ont entraîné le lancement du Programme pilote des travailleurs peu spécialisés (le Programme). Autrement dit, comme le cadre de la LIPR était insensible aux demandes réelles du marché du travail canadien, le Programme a été conçu pour combler les lacunes causées par ces problèmes inhérents.

Le Programme a évolué pendant sa courte existence. Il a été présenté sans tambour ni trompette, d'abord sans donner lieu à beaucoup de publicité. Il a maintenant acquis une importance telle qu'on ne doit plus le traiter comme un simple programme pilote.

La pénurie de travailleurs qualifiés et peu spécialisés au Canada ne fait l'objet d'aucun débat, et l'on prévoit que cette situation ne changera pas dans un proche avenir. Les réalités démographiques qui y contribuent ne peuvent être changées ou améliorées par des employeurs individuels. Le problème de l'offre continuellement limitée de travailleurs des catégories C et D de la CNP (qui comprennent les travailleurs de l'industrie primaire, les conducteurs d'équipement, les travailleurs du transport et les journaliers en construction) doit plutôt être abordé par RHDSC et CIC. Il est essentiel de s'engager à long terme à offrir un processus qui permet à ces types de travailleurs d'entrer au Canada.

La Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté de l'Association du Barreau canadien (la Section de l'ABC) a le plaisir de présenter à RHDSC les commentaires ci-dessous à propos du Programme en vue de s'assurer que le règlement sur l'entrée au Canada des travailleurs est suffisamment flexible pour répondre aux besoins du marché des travailleurs du Canada.

II. FONDEMENT LÉGISLATIF DU PROGRAMME

La Section de l'ABC croit qu'aucun fondement législatif n'exige que RHDSC limite l'admission à son Programme de travailleurs étrangers aux catégories O, A et B de la CNP. Bien que la LIPR crée une classe économique, son Règlement divise cette classe en travailleurs qualifiés et en d'autres catégories et précise la façon dont la Loi et son Règlement s'appliqueront aux divers éléments de la classe économique. Ce faisant, les résidents permanents et les résidents temporaires sont traités différemment¹.

La catégorie des travailleurs qualifiés est restreinte aux personnes qui font partie des catégories O, A et B de la CNP. Pour être admissible à un visa de résident permanent, un demandeur doit être membre de l'une des trois catégories² de la CNP de la catégorie des travailleurs qualifiés. Cependant, aucune mention dans la Loi ou son Règlement ne restreint les travailleurs étrangers temporaires aux catégories O, A et B de la CNP. Les articles du Règlement qui précisent que RHDSC a le mandat de donner des avis à CIC sur l'impact économique de l'entrée de ressortissants étrangers n'en font pas non plus mention³.

RECOMMANDATION N^o 1

La Section de l'ABC recommande que le Programme des travailleurs étrangers soit remanié afin de traiter les travailleurs temporaires étrangers de toutes les catégories de la CNP de la même manière, qu'ils soient qualifiés ou peu spécialisés.

III. LACUNES DU PROGRAMME ACTUEL

Les exigences du Programme des travailleurs peu spécialisés sont plus sévères que celles du Programme des travailleurs étrangers classique. Voici les sujets que nous estimons particulièrement préoccupants.

¹ LIPR, article 14.

² Règlement de la LIPR, article R.75.

³ *Idem*, articles 194 à 203.

A. Durée limitée de l'avis concernant l'impact sur le marché du travail

L'aspect le plus restreignant du Programme, peut-être, concerne la limite de la durée d'emploi visée par l'avis concernant l'impact sur le marché du travail et donc la durée du permis de travail, fixée à 12 mois. Aucun renouvellement de permis de travail ne sera étudié avant que quatre mois ne se soient écoulés après l'expiration du permis de travail d'origine.

En période de croissance économique, il n'est pas nécessaire de limiter l'avis concernant l'impact sur le marché du travail ou le permis de travail à 12 mois. Du point de vue des employeurs, il est à peine rentable de faire venir un travailleur étranger au Canada, de le former dans l'entreprise puis de le perdre dans un délai d'une année. Selon le contexte économique actuel, la demande en travailleurs étrangers s'étend sur de nombreuses années et non pas une seule. Cette limite peut être pertinente pour les travailleurs saisonniers, mais non pour les travailleurs peu spécialisés.

Du point de vue d'un employé, il est très difficile de déménager de son pays de résidence pour occuper un emploi au Canada qui ne durera qu'une année. Le temps de se familiariser avec le milieu de travail et le climat social et culturel et de devenir productif au travail prendra probablement plus que l'année permise.

Le travailleur étranger peut ne pas quitter nécessairement le pays après la fin de cette année. Le manque de perspicacité de cette politique d'une année peut amener les travailleurs étrangers à convertir leur statut pour prendre celui de visiteur pour quatre mois, puis à refaire une demande de permis de travail. Elle peut également donner lieu à des emplois illégaux et à d'autres abus du système d'immigration, tels que des séjours indûment prolongés.

Si l'objectif de RHDSC, qui consiste à fixer la durée maximale de l'avis concernant l'impact sur le marché du travail à une année, vise à s'assurer que les changements apportés au climat économique canadien ne causent pas de chômage pour les Canadiens et les résidents permanents, alors une année, c'est un délai trop court pour permettre à RHDSC de faire ces prévisions.

RECOMMANDATION N^o 2

La Section de l'ABC recommande qu'en cas de maintien du Programme, la durée maximale d'une année de l'avis concernant l'impact sur le marché du travail soit éliminée. Les demandes faites dans le cadre du Programme devraient être évaluées au mérite, et la durée de l'avis concernant l'impact sur le marché du travail devrait être déterminée après avoir pris en compte toutes les circonstances économiques, y compris les facteurs régionaux, industriels et commerciaux particuliers.

B. Aucune possibilité d'obtenir un permis de travail pour le conjoint

Dans le cadre du Programme actuel, un conjoint peut accompagner un travailleur étranger peu spécialisé à titre de visiteur, mais il n'est pas autorisé à travailler au Canada, contrairement à ce qui se passe avec un travailleur étranger des catégories O, A et C de la CNP.

Le conjoint d'un travailleur peu spécialisé qui désire travailler au Canada doit avoir un avis concernant l'impact sur le marché du travail distinct pour obtenir un permis de travail. La plupart des employeurs ne sont pas disposés à consacrer encore du temps et de l'argent pour s'acquitter de cette tâche. Pourtant, étant donné la demande en travailleurs qualifiés et en travailleurs peu spécialisés, il serait raisonnable de permettre au conjoint de demander une autorisation de travail ouverte pour la durée équivalente au permis d'origine. Par exemple, dans l'industrie du détail et des services il existe de nombreux postes où des travailleurs sont nécessaires.

RECOMMANDATION N^o 3

La Section de l'ABC recommande que le conjoint qui accompagne un travailleur étranger peu spécialisé soit admissible à faire une demande d'autorisation de travail ouverte sans avoir besoin d'un avis concernant l'impact sur le marché du travail.

C. Contrat de travail

Selon le Programme, un employeur éventuel doit non seulement signer un contrat avec le travailleur étranger peu spécialisé, mais il faut également que, dans le cas où le contrat fourni par RHDSC n'est pas utilisé, ce contrat doit contenir toutes les dispositions d'un contrat type.

D'abord, le contenu du contrat requis semble supposer que le terme « peu spécialisé » signifie un faible salaire et que, par conséquent, RHDSC doit protéger les conditions d'emploi selon lesquelles les travailleurs peu spécialisés sont engagés. Cette supposition est inexacte. Le fait de payer le salaire courant dans une industrie, généralement bien supérieur au salaire minimum d'une province ou d'un territoire, constitue déjà une obligation pour les employeurs. Dans de nombreux cas, le salaire et les prestations sont payés conformément à des conventions collectives. Dans d'autres cas, tels que celui des conducteurs de grand routier, le salaire peut dépasser 45 000 \$ par année. RHDSC doit réexaminer les raisons pour lesquelles il agit à titre de protecteur des travailleurs étrangers peu spécialisés lorsque cela n'est pas nécessaire et que, comparativement à des travailleurs étrangers qualifiés, des travailleurs peu spécialisés reçoivent des prestations de prolongation.

Ensuite, du point de vue du droit du travail, on ne recommande pas nécessairement à un employeur d'inclure certains aspects du contrat de RHDSC dans un contrat de travail, comme dans l'exemple qui suit.

- **Observation de la loi**

Le contrat stipule que l'employeur accepte d'observer la loi⁴. Cette question juridique n'est pas pertinente à un contrat de travail.

- **Pauses-café**

Le contrat comprend des pauses-café à des moments précis. Cette disposition constitue une entrave pour un employeur et ne représente pas les diverses normes qui existent dans différentes activités commerciales.

⁴ Contrat de travail, annexe 2, articles 10 et 18.

- **Avis de cessation d'emploi**

L'avis de cessation d'emploi du contrat comprend un avis de congédiement écrit qui doit être remis à l'employé au moins une semaine à l'avance lorsque celui-ci compte trois mois de service⁵. Cet avis n'est pas exigé par la loi si l'employé est congédié pour faute.

- **Billet de retour en avion**

Le contrat empêche l'employeur de récupérer les frais du billet de retour en avion auprès de l'employé, employée. Bien que de nombreux employeurs offrent un billet de retour en avion à des ressortissants étrangers, comme dans le cas des travailleurs étrangers temporaires, qualifiés, RHDSC ne devrait pas intervenir dans la négociation de cette disposition contractuelle. Si l'objectif consiste à s'assurer que le travailleur étranger a les moyens de rentrer dans son pays lorsque le contrat est échu, on répond à cette préoccupation en exigeant que le billet de retour soit fourni et non seulement prépayé.

- **Assurance-maladie**

Le contrat stipule que l'employeur doit fournir une assurance-maladie à l'employé. Il convient de s'assurer qu'un ressortissant étranger dispose d'une assurance-maladie adéquate au Canada avant qu'il ne puisse adhérer à un régime de soins de santé provincial. Cependant, le paiement de cette assurance est une question à régler entre l'employeur et l'employé potentiel.

- **Hébergement de l'employé**

RHDSC exige que l'employeur accepte de fournir un logement approprié à l'employé ou de s'assurer qu'un hébergement raisonnable et convenable est disponible⁶. L'imposition de cette exigence est en désaccord avec la plupart des relations de travail. Il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'un employeur fournisse le logement. D'une part, un employeur ne peut exiger d'un employé qu'il vive dans une pièce ou un appartement en particulier. De même, un employeur peut trouver un locateur qui offre ce que l'employeur estime un logement raisonnable et convenable pour un employé, mais par la suite l'employeur n'a plus le contrôle sur

⁵ *Idem*, par. 17.

la question de savoir si le logement continue d'être raisonnable et convenable. Cette stipulation contractuelle exigée par RHDSC tente de faire exécuter une obligation selon laquelle un employeur doit surveiller un locateur tiers. Selon RHDSC, il est abusif et excessif d'imposer cela comme une stipulation contractuelle.

- **Frais d'hébergement**

De même, si l'employeur fournit son propre logement, RHDSC exige que l'employeur garantisse par voie de contrat que les frais d'hébergement ne dépasseront pas un pourcentage établi arbitrairement du salaire de l'employé. Encore une fois, RHDSC n'a pas le mandat d'intervenir dans la relation contractuelle qui s'établit entre l'employeur et l'employé. RHDSC ne fait pas cela pour les employés canadiens ou les travailleurs étrangers qui font partie de la catégorie des travailleurs qualifiés. Le faire dans le cas des travailleurs peu spécialisés crée d'autres écarts entre les employés d'une entreprise.

Certains bureaux de RHDSC ne traiteront pas une demande si l'employeur n'a pas de contrat de travail avec l'employé qui utilise les mêmes termes que le contrat de RHDSC. Bien qu'il soit énoncé dans le préambule du contrat que RHDSC n'a pas l'autorisation d'intervenir dans la relation entre l'employeur et l'employé ou d'assurer le respect des conditions d'emploi, c'est exactement ce qu'il a fait en rendant obligatoire l'utilisation des clauses contractuelles qu'il a établies.

RECOMMANDATION N^o 4

La Section de l'ABC recommande que le contrat de travail exigé dans le cadre du Programme se limite au salaire et aux heures, à la description de travail et à la durée de l'emploi.

⁶ *Idem*, par. 13.

RECOMMANDATION N^o 5

La Section de l'ABC recommande qu'un employeur soit autorisé à récupérer le coût du retour en avion au Canada fourni à un ressortissant étranger.

RECOMMANDATION N^o 6

La Section de l'ABC recommande que l'employeur soit en état de récupérer le coût de l'assurance-maladie fournie à un travailleur étranger peu spécialisé.

RECOMMANDATION N^o 7

La Section de l'ABC recommande que toute condition contractuelle formulée à propos de l'hébergement dans le cadre du Programme ne se limite qu'à l'obligation pour l'employeur de faire tout en son pouvoir pour aider l'employé à se trouver un logement.

D. Longs délais de traitement

Actuellement, les délais de traitement des demandes de travailleurs étrangers varient entre deux et huit semaines, selon l'endroit où l'on se trouve au pays. Un délai de deux semaines est raisonnable, mais un délai de huit semaines ne l'est pas. Les employeurs doivent ajouter d'autres délais à ce processus, parfois des mois, pour le traitement d'une demande de permis de travail. Ces délais entravent les efforts des employeurs pour mettre immédiatement fin à la pénurie de main-d'œuvre en faisant venir des travailleurs temporaires au Canada.

Compte tenu des statistiques fournies par RHDSC selon lesquelles plus de 90 p.100 des demandes sont approuvées⁷, il semble qu'on consacre beaucoup trop de temps et d'énergie au traitement des demandes, surtout lorsque l'avis concernant l'impact sur le marché du travail n'est valide que pour 12 mois tout au plus. Cela peut amener les employeurs à

⁷ Statistiques fournies par la Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté de l'ABC, Programme de Formation juridique permanente de l'ABC en matière d'immigration, Québec, mai 2006.

remplir la deuxième demande aussitôt que la décision relative à la première a été prise ou à remplir un grand nombre de demandes à des fins d'approbation préalable.

RECOMMANDATION N^o 8

Si le Programme se poursuit, la Section de l'ABC recommande à RHDSC de dresser une liste professionnelle de classification dans les catégories de travailleurs peu spécialisés, au besoin par région, là où une pénurie de main-d'œuvre a été démontrée. Les demandes qui proviennent de ces classifications professionnelles devraient être facilitées sur le plan des exigences en publicité et du traitement par RHDSC.

E. Aucune possibilité de demander la résidence permanente

Bien que ce point puisse ne pas être du ressort de RHDSC, il est malheureux de constater que les travailleurs peu spécialisés ayant fait leurs preuves en tant qu'employés et résidents du Canada ne puissent faire de demande normalisée de résidence permanente. Cette impossibilité est bien sûr attribuable au fait qu'il faut faire partie des catégories O, A et B de la CNP pour pouvoir demander le statut de résident permanent à titre de travailleur qualifié. Aucune autre catégorie de travailleurs économiques ne s'appliquerait aux travailleurs étrangers peu spécialisés, à moins qu'elle n'ait été créée dans le cadre d'un Programme des candidats des provinces.

Certains travailleurs peu spécialisés deviennent des employés extrêmement expérimentés et précieux, et certains employeurs ont besoin de ces travailleurs pour une durée indéterminée. Il devrait y avoir un processus qui permet aux travailleurs peu spécialisés de demander de demeurer de façon permanente au Canada.

RECOMMANDATION N^o 9

La Section de l'ABC recommande à RHDSC et à CIC d'élaborer une proposition de modification à la LIPR afin de permettre le maintien en

poste des travailleurs peu spécialisés qui bénéficient du soutien d'un employeur.

IV. CONCLUSION

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de commenter le Programme et sommes impatients de voir nos commentaires étudiés. Nous avons abordé ces questions en tenant compte de la nécessité pour RHDSC de se préoccuper des intérêts des employeurs, du bien-être des travailleurs étrangers et de l'impact de ce Programme sur les citoyens et les résidents permanents dans le contexte du marché du travail canadien et d'équilibrer ces divers intérêts. Nous souhaitons être à nouveau sollicités d'examiner toutes les propositions de modification lorsque celles-ci seront disponibles.