Citoyenneté et Immigration Canada
Citizenship and Immigration Canada

De solides assises pour le 21e siècle

Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés

Canada

Prière de noter que lorsque le genre masculin est utilisé dans le document pour désigner une personne, ce masculin générique englobe également le genre féminin.

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1998
No. de cat. Ci51-86/1998
ISBN 0-662-64027-6

On peut également se procurer une version de ce document adaptée à des besoins particuliers.

IMPRIMÉ AU CANADA
PRINTED IN CANADA

Déclaration de l'honorable Lucienne Robillard, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration

L'immigration touche au cœur de nos valeurs et de nos aspirations. Elle a façonné notre pays. Elle nous définit et détermine le genre de société que nous léguerons à nos enfants. L'immigration nous concerne tous.

Au cours de mes consultations de l'an dernier, j'ai rencontré des représentants de toutes les couches de la société. J'ai été impressionnée par la sincérité et la pertinence de leurs propos, leurs suggestions constructives et originales, et le dévouement de nombreux intervenants envers les immigrants et les réfugiés. Les consultations ont renforcé ma conviction que les Canadiens et les Canadiennes veulent un régime d'immigration qui nous avantage tous. Les audiences publiques n'ont pas marqué la fin des consultations : j'ai reçu plus de 2 200 mémoires qui nous ont guidés, moi et les fonctionnaires de mon Ministère, dans la recherche de façons de moderniser et d'améliorer notre politique et notre législation.

Dans un monde en évolution rapide, nous devons veiller à ce que notre politique et notre législation en matière d'immigration et de protection des réfugiés continuent de bien servir notre pays et d'être équitables pour les personnes directement concernées. C'est une tâche lourde de promesses et de défis. Nous ne devons jamais perdre de vue les grands objectifs que nous visons. Nous devons veiller à ne pas sacrifier l'équilibre que nous avons réussi à établir au cours des ans, en nous repliant sur des problèmes à court terme ou des mesures administratives. La procédure de détermination du statut de réfugié est un bon exemple : elle doit être améliorée, mais en la remaniant, nous ne devons pas perdre de vue son objectif premier, qui est de protéger les personnes persécutées.

Ce document, *De solides assises pour le 21e siècle : Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés*, expose les dix thèmes du gouvernement qui nous guideront dans une refonte de notre politique et de notre législation destinée à répondre aux besoins et aux défis des décennies à venir.

Je demande maintenant conseil sur les mesures et les propositions législatives qui seront les plus susceptibles de nous aider à réaliser les orientations exposées dans ce document.

C’est une tâche importante. Ce n’est pas à chaque année ni même à chaque décennie que nous avons l’occasion de renouveler notre politique et notre législation. Je vous invite à nous seconder dans cette tâche.

L’honorable Lucienne Robillard, C.P., députée

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Processus de révision de la législation	5
Orientations pour une réforme	9
Ajuster les objectifs dans une loi claire, simple et cohérente	13
Renforcer les partenariats	17
Favoriser davantage la réunion des familles	21
Moderniser le mode de sélection des travailleurs qualifiés et des gens d'affaires	27
Faciliter l'admission de travailleurs temporaires hautement qualifiés et d'étudiants étrangers	31
Introduire des critères transparents pour la résidence permanente	35
Améliorer la protection des réfugiés	37
Assurer la sécurité des Canadiens	43
Accroître l'efficacité du processus d'appel de l'immigration	49
Redéfinir le pouvoir discrétionnaire	53
Conclusion	57

INTRODUCTION

> ***« Pour enrichir la culture canadienne, notre gouvernement encourage les personnes d'origines ethniques et culturelles différentes à s'établir dans ce beau pays. »***
>
> (Chinese Entrepreneurs Society of Canada, Vancouver, février 1998)
> (Traduit de l'anglais)

Devenir Canadien. Les Canadiens estiment à bon droit qu'ils vivent dans un pays unique. À leurs yeux, par conséquent, l'admission dans la famille canadienne est un privilège qu'on accorde en raison de liens familiaux, d'attributs particuliers qui enrichissent notre patrimoine et notre tissu social ou de notre souci de protéger les personnes persécutées. Immigrants et réfugiés sont admis au Canada sans distinction de race, d'origine nationale ou ethnique, de couleur, de religion ou de sexe. Ils sont parrainés par des membres de leur famille déjà au Canada, ou bien choisissent d'immigrer de leur propre chef et sont alors sélectionnés sur la base de leur aptitude à s'intégrer au marché du travail, ou encore ce sont des réfugiés forcés de fuir leur pays d'origine.

La somme de nos histoires. Le Canada moderne est le produit des cultures séculaires des peuples autochtones, de l'union de francophones et d'anglophones, et de l'influence d'afflux successifs d'immigrants. L'histoire du Canada abonde en récits de gens cherchant à bâtir une nouvelle vie pour eux et leur famille. Comme une grande proportion des habitants du pays sont immigrants ou descendants d'immigrants, cette expérience est profondément enracinée dans notre conscience nationale. Les valeurs canadiennes ont été influencées par le besoin d'accueillir et d'intégrer des gens d'un large éventail de cultures, de religions, de langues et d'expériences nationales.

> ***« En effet, nous sommes également d'avis que la mondialisation est le facteur qui exerce la plus grande influence sur l'immigration de nos jours, et que lois et politiques doivent se faire l'écho de ces tendances sur les réalités économiques et les milieux de travail dans notre pays. »***
>
> (Section du droit de la citoyenneté et de l'immigration de l'Association du Barreau canadien, Ottawa, mars 1998)

La récompense de l'ouverture. Entre autres récompenses du fait d'être terre d'accueil, le Canada a attiré des gens qui ont joué un rôle primordial dans l'évolution de nos valeurs, de notre culture, de notre économie et de nos institutions politiques. Notre culture commune de changement, d'aventure et d'adaptation nous conduit à mettre l'accent, sur le plan social et juridique, sur l'égalité, l'équité et le respect de la diversité. Les Canadiens attendent des immigrants qu'ils partagent les mêmes valeurs.

Le village global. Depuis la dernière refonte de la *Loi sur l'immigration* en 1978, le monde est devenu à bien des égards un village global. Durant ces 20 ans, le progrès technologique et la mondialisation ont entraîné de profonds changements chez nous et à l'étranger. Les communications plus rapides et plus accessibles, les déplacements sans précédent et la multiplication des rapports entre gens de diverses nations ont éveillé la curiosité pour les autres

cultures et sociétés. Ces développements ont contribué à ouvrir le monde au Canada, et le Canada au monde.

Changements porteurs. Ces changements sont prometteurs. Notre passé d'immigration et les liens qu'il a permis de tisser avec l'étranger nous placent en bonne position pour profiter du nouveau contexte mondial. L'empressement du Canada à s'ouvrir aux nouvelles réalités dans le cadre de l'expansion du commerce mondial et de nouvelles alliances économiques régionales, comme l'Accord de libre-échange nord-américain, en a fait une destination de choix pour les gens instruits, spécialisés et mobiles, en mesure d'appuyer l'essor de nouvelles industries partout dans le monde.

Mouvements de populations et de réfugiés. Les mouvements massifs de populations sont une réalité à laquelle les gouvernements doivent faire face. Cent vingt-cinq millions de personnes sont en déplacement de par le monde. Les Nations unies estiment qu'il y a plus de 30 millions de réfugiés et de personnes déplacées. Nombre d'entre eux cherchent refuge en Occident. Le nombre de revendicateurs du statut de réfugié au Canada est passé de 500 en 1977 à 24 000 en 1997. La difficulté, c'est d'accorder la protection au Canada à ceux qui en ont vraiment besoin et de dissuader ceux qui ne sont pas d'authentiques réfugiés.

« Dans le passé, le Canada a fait preuve de compassion envers les réfugiés. Il faut le mettre au défi de continuer à jouer un rôle de chef de file en ce domaine dans l'avenir. »

(Saskatoon Refugee Coalition, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

Nouveaux défis. Les nouvelles possibilités présentent des défis. Dans un monde où les frontières sont de plus en plus perméables et donc moins faciles à contrôler, les organisations criminelles transnationales, des cartels de la drogue aux bandes ethniques, sont florissantes. La contrebande de personnes est devenue une occupation lucrative. La multiplication des rapports commerciaux nous oblige à faciliter l'entrée de voyageurs d'affaires tout en exerçant un contrôle aux points d'entrée pour repérer ceux qui cherchent à échapper à nos exigences légitimes en matière d'immigration. L'ouverture ne doit pas exclure le respect des règles et la répression des abus.

« La* Loi sur l'immigration *est si complexe et embrouillée qu'elle devient source d'abus et prête elle-même le flanc aux abus. Elle nous sert mal. Notre législation doit être claire, transparente et nous inspirer confiance* [...] *L'immigration est la clé de l'avenir du Canada; nous devons trouver moyen d'unir nos efforts pour nous acquitter de nos obligations actuelles et futures et tirer profit des possibilités qui s'offrent à nous. »

(Divine Mission in Canada, Église unie du Canada, Vancouver, février 1998) (Traduit de l'anglais)

Un Canada en mutation. Sous l'effet de la mondialisation et d'autres facteurs, le Canada a beaucoup changé depuis 20 ans. La *Charte canadienne des droits et libertés* a renforcé le caractère démocratique du Canada en enchâssant nos libertés fondamentales dans la Constitution. Les droits démocratiques, la liberté de mouvement, les garanties juridiques et le droit à l'égalité sont inscrits dans la Constitution. En redéfinissant la relation entre l'individu et l'État, la Charte a influencé les décisions en matière d'immigration d'une façon que ne prévoyait pas la Loi actuelle.

Cohérence et transparence. On n'a pas révisé la législation en profondeur depuis deux décennies. Elle a été modifiée ponctuellement plus de 30 fois, créant une mosaïque complexe de dispositions législatives dépourvues de cohérence et de transparence. Aussi bien les citoyens que les immigrants ont du mal à comprendre la logique et les principes de la Loi.

Nécessité d'une réforme. À moins d'actualiser notre politique et notre législation, nous aurons de plus en plus de mal à réaliser nos objectifs d'immigration. D'autres changements ponctuels ne feraient qu'aggraver la situation. Plusieurs motifs nous obligent à réviser la loi : pour l'adapter au contexte nouveau chez nous et à l'étranger; pour répondre à l'attente légitime

des immigrants éventuels et de leurs répondants d'être informés clairement de leurs droits et de leurs obligations; pour actualiser le mode de sélection des réfugiés à l'étranger et la détermination du statut de réfugié au Canada; pour faire de la loi un outil qui permettra à l'immigration de continuer à jouer un rôle positif dans le développement social et économique du pays.

PROCESSUS DE RÉVISION DE LA LÉGISLATION

Groupe consultatif sur la révision de la législation. Le besoin de changement ayant été reconnu, un groupe consultatif indépendant a été constitué en novembre 1996 pour revoir la législation relative à l'immigration et à la protection des réfugiés. Le Groupe consultatif sur la révision de la législation a présenté son rapport à la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration le 31 décembre 1997. Ce rapport, intitulé *Au-delà des chiffres : L'immigration de demain au Canada*, a été rendu public le 6 janvier 1998.

« Les questions qui nous préoccupaient et nous hantaient sont exposées au grand jour. Le couvercle de la marmite a sauté et les retombées risquent d'être surprenantes, mais je suis heureux d'avoir l'occasion de débattre le sujet de fond en comble.* [...] *On a dit que les consultations initiales du Groupe consultatif avaient été trop superficielles. C'est inévitable. À moins de prêter l'oreille et de répondre à tous les commentaires de toutes les personnes intéressées (ce qui rendrait le processus abrutissant), il y aura toujours ce genre de critique. »

(Citizenship Council of Manitoba, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

Un catalyseur de débat. En plus de proposer des valeurs et des principes devant servir de base au régime d'immigration et de protection des réfugiés, le Groupe consultatif a formulé 172 recommandations touchant presque tous les aspects de la politique et de la législation sur l'immigration et les réfugiés. Il a proposé de remanier en profondeur le mode de sélection des immigrants et des réfugiés et la gestion de l'immigration. Le rapport a joué un rôle catalyseur dans un vaste débat sur la politique, la législation et les programmes d'immigration et de protection des réfugiés.

Un processus en cours. Plusieurs des orientations proposées par le Groupe consultatif correspondaient à celles prises par le gouvernement par la voie de changements réglementaires qui ont fait suite à l'adoption d'un cadre stratégique pour l'immigration en 1994, au terme de vastes consultations nationales. D'autres propositions se rapprochaient d'initiatives en voie d'élaboration au moment de la publication du rapport. L'un des grands mérites du Groupe consultatif a été de réunir en un tout cohérent les multiples éléments des régimes d'immigration et de protection des réfugiés. Cette perspective globale de la politique et de la législation a suscité un débat public éclairé et stimulé le processus de révision.

Grandes orientations. Voici un bref aperçu des principales orientations proposées par le Groupe consultatif :

- un cadre législatif simple assurant la clarté, la transparence et l'imputabilité, et la participation des gouvernements provinciaux et d'autres intervenants clés;

- le renforcement de la catégorie de la famille, pierre angulaire de l'immigration du Canada, avec des éléments de libéralisation et de restriction;
- un mode de sélection des immigrants indépendants fondé sur les qualités nécessaires à la réussite dans un marché du travail changeant plutôt que sur une profession spécifique; un programme d'immigration des gens d'affaires d'un apport plus évident pour l'économie canadienne; une plus grande ouverture aux travailleurs étrangers temporaires;
- la création d'une agence chargée de la protection des réfugiés au Canada et à l'étranger, et des mesures pour renforcer la protection et diminuer les abus;
- un régime d'exécution de la loi ayant davantage recours à la détention pour assurer le respect des règles et un système de contrôle informatique reposant sur des cartes à puces pour les personnes visées par des mesures d'exécution de la loi.

« Tous les partenaires s'entendent pour dire que l'actuel "assemblage" d'articles de loi, de règlements et de politiques a besoin d'être remanié en profondeur. Ce rapport détaillé contient nombre de recommandations utiles et d'autres qui méritent d'être repensées. »

(Mennonite Centre for Newcomers, Edmonton, mars 1998)
(Traduit de l'anglais)

Consultation des Canadiens. Après la publication et la diffusion du rapport, la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a tenu des audiences publiques dans plusieurs villes du Canada à la fin de février et au début de mars 1998. La réponse a été enthousiaste — il a fallu doubler le nombre de jours d'audiences et ajouter des villes à l'itinéraire initial pour permettre la participation du plus grand nombre possible de personnes intéressées. Cent quinze organismes et particuliers, représentant des centaines de milliers de Canadiens, ont pu présenter leur point de vue sur la future législation, les politiques et les programmes d'immigration et de protection des réfugiés. On a en outre reçu plus de 2 200 mémoires de citoyens et d'organismes.

« J'aimerais féliciter le Groupe consultatif sur la révision de la législation pour le travail qu'il a accompli et les recommandations esquissées dans le sommaire de son rapport.* [...] *Les organismes membres de l'ISAM reconnaissent la nécessité de revoir et de modifier la législation canadienne sur l'immigration et approuvent plusieurs de ces recommandations, mais il en est plusieurs autres que notre organisme n'appuie pas. »

(Immigrant Serving Agencies of Metro Halifax, mars 1998)
(Traduit de l'anglais)

Thèmes dominants. S'il était largement admis qu'il faut moderniser les régimes d'immigration et de détermination du statut de réfugié, voire les réformer à certains égards, certains des changements les plus radicaux proposés par le Groupe consultatif ont trouvé peu d'appuis. Voici les principaux thèmes qui ont émané des consultations :

- on reconnaissait l'ampleur et l'originalité des propositions, mais on faisait observer que le régime ne requiert pas une réforme aussi fondamentale que celle proposée dans le rapport;
- on s'inquiétait de l'accent que semblait mettre le rapport sur l'économie et le marché;
- on jugeait parfois que le rapport avait un ton négatif et insistait trop sur les problèmes, et que les solutions qu'il proposait ne correspondaient pas toujours aux valeurs annoncées;
- on souhaitait d'autres consultations au fur et à mesure que le gouvernement élaborerait son train de réformes législatives.

Un travail remarquable. Le Groupe consultatif a rempli son mandat en présentant un rapport cohérent de nature à susciter la réflexion. Son plaidoyer en faveur d'une plus grande ouverture et d'une plus grande transparence était convaincant. Le chapitre très positif de son rapport sur l'importance de la famille était aussi très éloquent et a été bien reçu au cours des consultations.

« Nous ne croyons pas souhaitable de remanier de fond en comble la législation canadienne sur l'immigration après plus de vingt ans de modifications. Nous croyons cependant que d'importants amendements s'imposent pour remédier aux lacunes et à l'incohérence de la loi. Ces amendements devraient déboucher sur une intégration systématique de ses composants. »

(Calgary Immigrant Aid Society, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

L'analyse de la dynamique du marché du travail, de la nécessité d'accueillir des immigrants polyvalents et de l'apport des travailleurs étrangers temporaires a raffermi le gouvernement dans son opinion sur le sujet. Les consultations n'ont pas révélé beaucoup d'appuis pour une réorientation majeure de la procédure de détermination du statut de réfugié, mais les problèmes évoqués dans le rapport ont été un précieux repère pour la discussion.

À l'écoute des Canadiens. Depuis les consultations publiques, le gouvernement a considéré attentivement les mémoires qu'il a reçus et consulté plus avant les principaux intervenants et ses partenaires, notamment les gouvernements des provinces et des territoires. C'est une démarche qui se poursuit. On a fait une analyse de politique détaillée, l'essai de modèles éventuels a été amorcé et on a défini des orientations. Les grandes orientations que renferme ce document s'appuient à la fois sur les travaux du Groupe consultatif et sur ce que nous ont dit les Canadiens et les Canadiennes. Tout au long du document, vous trouverez des échantillons des commentaires recueillis au cours des consultations.

ORIENTATIONS POUR UNE RÉFORME

Cohésion sociale et santé économique. L'avenir est aux sociétés qui ont une économie saine; qui investissent dans le savoir, l'éducation et l'innovation; dont les habitants sont en santé; dont les enfants sont disposés à apprendre; et qui offrent à leurs citoyens une bonne qualité de vie. Telles sont les priorités esquissées par le gouvernement dans le discours du Trône de 1997. Pour continuer à progresser vers une plus grande cohésion sociale et une santé économique durable, nous devons poursuivre notre politique d'équilibre entre notre investissement dans la population et une gestion financière prudente. L'immigration contribuera à réaliser ces objectifs.

Le rôle de l'immigration. Les immigrants contribuent de bien des façons à la santé sociale et économique du Canada. Un emploi sur trois au Canada dépend du commerce avec l'étranger et l'immigration est cruciale pour tisser des liens avec le reste du monde. Les immigrants apportent des connaissances, des capitaux et de l'initiative. Ils apportent leurs rêves, leurs espoirs et leur foi dans le Canada. En s'intégrant à la société canadienne, ces femmes et ces hommes nous aident à préparer pour nous tous un avenir meilleur.

Un engagement humanitaire. Les Canadiens ont une réputation de compassion; c'est un trait national auquel nous tenons. Nous ne tournons pas le dos à ceux qui ont besoin de notre aide.

Une société fondée sur des valeurs. Les Canadiens ont choisi la société qu'ils souhaitent — une société dont la sécurité et la stabilité reposent sur la famille; dont les membres s'entraident, respectent les droits d'autrui et se reconnaissent des obligations; dont la diversité est source de force; qui estime l'honnêteté et l'intégrité, et respecte ses institutions.

PRINCIPES DE RÉFORME

Les principes de réforme énoncés ci-après misent sur les solides assises de la législation actuelle et visent à répondre aux défis et aux promesses d'un monde en évolution.

Assurer l'imputabilité et la transparence. Pour que le gouvernement puisse rendre compte de l'administration des programmes d'immigration et de protection des réfugiés, les principes et la politique qui les fondent doivent être clairement énoncés dans la loi. Les Canadiens s'attendent que les décisions de gestion publique reposent sur des règles transparentes qui permettent l'imputabilité. Ils comptent sur l'exercice de pouvoirs discrétionnaires pour résoudre humainement les problèmes que les règles ne peuvent trancher.

Favoriser la réunion des familles. Depuis très longtemps, le Canada favorise la réunion des Canadiens avec leurs proches parents de l'étranger. La réunification des familles permet aux personnes touchées d'avoir une vie plus riche et renforce les collectivités canadiennes. Au cours des dernières années, la réalité des familles canadiennes a changé. La nouvelle loi sur l'immigration et la protection des réfugiés devrait favoriser la réunion des familles en tenant compte des nouvelles réalités sociales.

Poursuivre la tradition humanitaire du Canada. Les Canadiens ont témoigné de leur humanité en acceptant d'établir au Canada des réfugiés obligés de fuir leur pays d'origine et à qui ne s'offre aucune autre solution durable. Ces dernières années cependant, on a déploré la lenteur et l'incertitude des procédures de sélection des réfugiés à l'étranger et de détermination du statut de réfugié au Canada. La nouvelle politique et la nouvelle loi devraient maintenir la tradition humanitaire du Canada et améliorer le processus décisionnel.

Concilier privilèges et responsabilités. Le privilège d'immigrer ou de s'établir au Canada doit être assorti d'obligations et de responsabilités. Ainsi, le privilège de parrainer un membre de sa famille doit être assorti de la responsabilité de subvenir à ses besoins après son arrivée au Canada. Le recours abusif au processus de détermination du statut de réfugié par des requérants qui n'ont pas besoin de protection mine la crédibilité du régime et détourne des ressources destinées à la protection de véritables réfugiés. La nouvelle loi doit permettre de sévir contre ceux qui ne respectent pas leurs obligations.

Enrichir nos ressources humaines. Les immigrants indépendants sont choisis en fonction de leur aptitude à fortifier la santé économique et sociale du Canada. Toutefois, avec le développement de l'économie et de la société du savoir, les compétences nécessaires à l'intégration au marché du travail changent. Le mode de sélection des immigrants indépendants doit mettre l'accent sur la polyvalence et l'adaptabilité.

Promouvoir la sécurité publique. Parmi les objectifs de la *Loi sur l'immigration*, on prévoit le maintien et la garantie de la santé, de la sécurité et de l'ordre public au Canada, et la promotion de la justice et de l'ordre international par le refoulement des personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles. La propagation et la complexité du crime international nous obligent à prendre des mesures pour repérer, intercepter et renvoyer du Canada les personnes qui n'ont pas le droit de s'y établir.

« La transparence, l'imputabilité et l'efficience des personnes chargées de son application, les valeurs de la* Charte canadienne des droits et libertés*, ainsi que la solidarité internationale, sont d'excellents points de départ pour la révision. Le défi consistera à mettre en place des mécanismes qui en garantiront l'application. »

(Ville de Montréal, mars 1998)

« La nouvelle législation doit permettre au Canada de maintenir son leadership en matière de protection et des droits de la personne. »

(Settlement and Integration Services Organization, Ontario, mars 1998)
(Traduit de l'anglais)

« Je suis heureux que la politique de l'immigration soit en train d'être révisée. Je crois qu'il faut assurer un équilibre entre la situation du Canada comme terre de prédilection pour les immigrants et les réfugiés* [...] *et la prudence pour éviter l'exploitation du système. »

(Un particulier, janvier 1998)

Assurer l'équité, l'efficacité et l'intégrité. L'équité du processus de décision reste un principe clé de la réforme du régime d'immigration et de protection des réfugiés. Des règles claires, facilement comprises par ceux qui sont directement concernés, voilà un principe dont on ne dérogera pas. Cependant, dans un contexte de ressources limitées où on s'attend à des décisions rapides et sensées, il faut aussi réviser les procédures qui ne découlent pas d'obligations constitutionnelles ou internationales ou qui ne défendent pas des valeurs importantes. La réforme doit veiller à ce que les objectifs des programmes d'immigration et de protection des réfugiés ne soient pas battus en brèche par des procédures judiciaires frivoles ou des tactiques dilatoires. L'intégrité de nos programmes et la volonté de limiter les abus sont des éléments importants d'une gestion gouvernementale efficace et des principes essentiels de la réforme.

Ces principes ont déterminé les orientations de la réforme de la politique et de la législation de l'immigration et de la protection des réfugiés. Ces orientations sont :

- ajuster les objectifs dans une loi claire, simple et cohérente;
- renforcer les partenariats;
- favoriser davantage la réunion des familles;
- moderniser le mode de sélection des travailleurs qualifiés et des gens d'affaires;
- faciliter l'admission de travailleurs temporaires hautement qualifiés et d'étudiants étrangers;
- introduire des critères transparents pour la résidence permanente;
- améliorer la protection des réfugiés;
- assurer la sécurité des Canadiens;
- accroître l'efficacité du processus d'appel de l'immigration;
- redéfinir le pouvoir discrétionnaire.

AJUSTER LES OBJECTIFS DANS UNE LOI CLAIRE, SIMPLE ET COHÉRENTE

ORIENTATIONS PROPOSÉES

Les objectifs de la *Loi sur l'immigration* recueillent toujours un vaste appui, mais doivent être adaptés pour tenir compte de l'évolution des valeurs. Même si une bonne partie de la *Loi sur l'immigration* reste pertinente, on reconnaît qu'après une trentaine de révisions, la législation actuelle est devenue complexe, difficile à consulter et obscure pour les citoyens et les immigrants.

Le gouvernement propose :

- d'ajuster les objectifs de la loi;
- de reformuler la législation dans une langue simple;
- de s'assurer que le détail des procédures soit inscrit dans les règlements.

La nouvelle loi énoncera clairement les principes et la politique de l'immigration et ceux de la protection des réfugiés, dans deux sections distinctes.

La situation actuelle. La *Loi sur l'immigration* commence par énoncer des objectifs généraux exprimant les valeurs sur lesquelles se fondent ses dispositions.

La *Loi sur l'immigration* comprend des objectifs comme : enrichir le tissu social et culturel du Canada par l'immigration; faciliter la réunion des citoyens et des résidents permanents avec leurs proches parents de l'étranger; maintenir la tradition humanitaire du Canada envers les personnes déplacées ou persécutées. Ces objectifs ont toujours la faveur du public canadien. Mais certaines valeurs qui nous sont chères sont mal reflétées parmi ces objectifs, notamment : la conviction que les immigrants constituent une valeur sociale et économique inestimable pour la société canadienne; les obligations réciproques implicites dans le « contrat » d'immigration (droits et responsabilités); le fait que l'intégration dépend à la fois de l'immigrant et de la société d'accueil; et l'équilibre entre l'équité du régime de protection des réfugiés et la nécessité de réprimer les abus de la générosité du Canada. Les Canadiens estiment qu'ils appartiennent non pas à une société d'individus aux intérêts divergents, mais à une société d'obligations réciproques.

De l'avis général, la *Loi sur l'immigration* est trop complexe et difficile à appliquer. Quantité de détails de procédures sont intégrés à la Loi et il est difficile de discerner les principes et la politique de fond. Les dispositions relatives à la protection des réfugiés sont dispersées, embrouillant l'objectif global de la politique sur les réfugiés. Il nous faut un cadre législatif clair et transparent.

Un nouveau contexte. La *Loi sur l'immigration* ne répond pas bien aux besoins d'un monde qui a changé considérablement depuis vingt ans. Jamais les mouvements de personnes n'ont été aussi importants dans l'histoire de l'humanité. Le traitement des demandes d'immigration, de statut de réfugié, de visas de visiteur et de travailleur étranger temporaire n'a pas suivi le rythme. Dans l'intérêt des visiteurs, des réfugiés et des immigrants, la législation canadienne et la procédure de traitement des demandes doivent être plus cohérentes, uniformes et transparentes et permettre de traiter les dossiers rapidement. Le gouvernement doit être en mesure d'adapter par règlement les mécanismes de sélection et de contrôle pour répondre à des développements au Canada et à l'étranger, sans modifier les principes fondamentaux ou la politique d'immigration.

Ce qu'on propose

Orientations proposées. On propose d'adapter les objectifs de la *Loi sur l'immigration* pour tenir compte des nouvelles valeurs. La nouvelle loi énoncerait dans une langue claire et compréhensible :

- les objectifs généraux des programmes d'immigration et de protection des réfugiés;
- les éléments des programmes;
- les principes généraux et la politique d'admission au Canada et d'acquisition d'un statut légal;

« Les objectifs de la* Loi sur l'immigration *tentent d'établir un équilibre entre, d'une part, les intérêts économiques du Canada et la nécessité de préserver l'intégrité du régime d'immigration et, d'autre part, nos obligations nationales et internationales envers les réfugiés et les immigrants. »

(Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

« Comme bien d'autres organismes, nous croyons que la loi actuelle est très difficile à interpréter en raison de sa complexité. »

(Conseil ethnoculturel du Canada, Ottawa, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

« Cette loi a déjà subi 30 modifications en 20 ans pour s'adapter au contexte changeant. La législation est devenue d'une telle complexité que les spécialistes et les responsables de son application éprouvent de sérieuses difficultés. Cette lourdeur administrative a un effet néfaste tant pour les personnes désireuses de s'établir au Canada que pour les Canadiens eux-mêmes qui défraient les coûts de ce système. »

(Ville de Montréal, mars 1998)

- les principes généraux de non-admissibilité au Canada, les infractions et les sanctions applicables.

> ***« Le HCR souscrirait au principal message du Groupe consultatif, selon lequel la protection et l'immigration sont des questions distinctes motivées par des considérations différentes. »***
>
> (Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Genève, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

La loi offrirait un fondement pour toutes les procédures susceptibles d'affecter les droits et libertés. Elle aurait la souplesse requise par la dynamique du processus d'immigration. Les dispositions sur la protection des réfugiés seraient incluses dans une section distincte afin de refléter les objectifs différents des programmes d'immigration et de protection des réfugiés. Un nouveau titre refléterait la double fonction de la loi — l'immigration et la protection des réfugiés.

En accord avec les objectifs d'imputabilité accrue au Parlement et au public, tous les rapports au Parlement portant sur l'immigration et la protection des réfugiés seraient intégrés aux rapports périodiques présentés par le ministre au Parlement sur les plans et priorités et sur le rendement du Ministère, selon la structure de planification, de rapport et de reddition des comptes du gouvernement.

RENFORCER LES PARTENARIATS

ORIENTATIONS PROPOSÉES

Dans le discours du Trône de 1997, le gouvernement reconnaissait que pour réaliser l'objectif d'une société juste, généreuse et diversifiée qui favorise la créativité, il faut établir des partenariats entre les Canadiens, les institutions, les entreprises, les organismes bénévoles et les gouvernements.

Le gouvernement renforcera les partenariats dans le domaine de l'immigration et de la protection des réfugiés par des consultations régulières et structurées sur l'élaboration de la politique et des programmes.

SITUATION ACTUELLE

Relations fédérales-provinciales-territoriales. L'immigration est un domaine de compétence partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces, avec prépondérance du fédéral. La *Loi sur l'immigration* autorise le ministre à conclure des ententes individuelles avec les provinces sur la politique et les programmes d'immigration. Elle oblige le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration à consulter les provinces sur le plan annuel d'immigration et à s'assurer qu'il est conforme aux ententes fédérales-provinciales.

> ***« Tout ce qui favorise une collaboration plus étroite entre les provinces et entre le gouvernement fédéral et les provinces est positif. »***
>
> (Diocèse de Kootenay, Colombie-Britannique, mars 1998)
> (Traduit de l'anglais)

Conscient de l'interdépendance des deux ordres de gouvernement en matière de sélection, d'établissement et d'intégration des arrivants au Canada, Citoyenneté et Immigration Canada consulte les gouvernements des provinces et des territoires sur les questions qui les touchent en particulier. Cependant, l'immigration n'a pas les mêmes effets dans toutes les régions; 95 % des arrivants s'installent en Ontario, en Colombie-Britannique, au Québec et en Alberta.

Les accords d'immigration conclus en vertu de la *Loi sur l'immigration* constituent le principal moyen de définir les relations et les modalités de consultations bilatérales avec les gouvernements des provinces. Des accords ont été conclus avec huit provinces. L'Accord Canada-Québec, conclu en 1991, est celui dont la portée est la plus vaste. Il précise le partage des compétences et des responsabilités en matière d'immigration, dont le rôle du Québec dans la sélection des immigrants indépendants et des réfugiés à l'étranger.

Des accords plus récents définissent un cadre de consultation et de coopération comportant des engagements précis dans des domaines intéressant particulièrement les provinces. Des accords conclus en 1998 avec le Manitoba et la Colombie-Britannique prévoient le transfert des programmes d'établissement aux provinces et établissent des programmes pilotes de recrutement et de sélection de travailleurs qualifiés, suivant les ententes de nomination de candidats par les provinces. Ces ententes permettent aux provinces de désigner des candidats à l'immigration qui ne satisfont peut-être pas aux critères de sélection du fédéral, mais dont l'admission, selon la province, lui serait profitable sur le plan industriel et économique. Les ententes sont de durée limitée et précisent le nombre de candidats qui peuvent être désignés dans une année. L'Accord Canada-Saskatchewan, conclu en 1998, a aussi établi un programme pilote concernant les candidats de la province. Plusieurs provinces et un territoire ont des ententes de partage d'information avec Citoyenneté et Immigration Canada.

Relations avec les intervenants. La complexité croissante du contexte dans lequel s'inscrit la politique publique exige la participation d'un vaste éventail de personnes et de groupes de l'extérieur du gouvernement à l'élaboration de la politique et des programmes.

Citoyenneté et Immigration Canada bénéficie du précieux concours d'intervenants locaux, régionaux, nationaux et internationaux concernés par les programmes d'immigration et de protection des réfugiés. Ce sont, entre autres, les villes, le Conseil canadien pour les réfugiés, le Haut Commissariat des

> ***« Les consultations avec les organisations non gouvernementales sont* [...] *essentielles et nous pensons que nous n'avons pas encore trouvé la meilleure formule pour de telles consultations. Bien souvent, les consultations servent simplement à informer les organismes non gouvernementaux de décisions déjà arrêtées par le gouvernement. Les ONG ont l'impression qu'on ne tient pas compte des avis qu'on leur demande. »***
>
> (The Refugee Task Group of the World Outreach Committee of Maritime Conference, Église unie du Canada, Nouveau-Brunswick, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

Nations unies pour les réfugiés, l'Association du Barreau canadien, des organisations de consultants en immigration, des représentants de l'industrie du transport, des fournisseurs de services d'établissement et divers organismes chargés de faire appliquer la loi.

Ce qu'on propose

Orientations proposées. Les consultations avec les provinces et les territoires seront régularisées et élargies. Des mesures seront prises pour élargir le dialogue fédéral-provincial-territorial au niveau ministériel et parmi les fonctionnaires, en respectant les ententes bilatérales aujourd'hui en vigueur en matière d'immigration. Les municipalités continueront d'être incluses en temps opportun dans les consultations avec les intervenants. Le gouvernement entend renforcer les relations avec les intervenants par un dialogue structuré. On continuera de faire des efforts pour engager la participation du public sur les grandes questions de la politique d'immigration et de protection des réfugiés.

FAVORISER DAVANTAGE LA RÉUNION DES FAMILLES

ORIENTATIONS PROPOSÉES

Depuis longtemps, le Canada encourage la réunion des citoyens et des résidents permanents avec leurs proches de l'étranger, favorisant ainsi l'intégration et la cohésion sociales. Le gouvernement propose de poursuivre cette tradition par des mesures qui répondent aux besoins des familles et maintiennent l'équilibre entre l'autonomie et la responsabilité collective.

On propose de favoriser davantage la réunion des familles par des mesures fondées sur les objectifs suivants :

- favoriser la réunion des membres de la cellule familiale;
- mieux protéger les enfants dans le cadre des adoptions internationales;
- accorder un traitement équitable aux conjoints de fait et aux partenaires de même sexe;
- accroître l'intégrité des engagements de parrainage.

SITUATION ACTUELLE

La famille dans la société canadienne. Les structures familiales changent, mais la famille n'en reste pas moins le fondement de la cohésion sociale au Canada. La réunion des familles figure depuis longtemps parmi les objectifs clés de la politique et de la législation canadiennes en matière d'immigration. Elle permet aux citoyens comme aux immigrants de fraîche date de faire venir leurs proches, enrichissant leur vie affective, les rendant plus autonomes et favorisant l'enracinement dans le milieu. Le Canada a résisté à la tendance d'autres pays d'immigration de restreindre l'immigration de la famille. L'immigration des membres de la catégorie de la famille est et continuera d'être la pierre angulaire du programme d'immigration.

> ***« [...] nous partageons entièrement l'opinion* [...que] *le principe de la réunification familiale doit demeurer "la pierre de touche du succès ou de l'échec" de notre politique d'immigration. »***
>
> (Office de la Pastorale sociale de l'Archevêché de Montréal et Action Réfugiés Montréal, mars 1998)

La catégorie de la famille. La définition de la catégorie de la famille précise quels proches peuvent être parrainés par un citoyen ou un résident permanent. Le nombre d'immigrants dans cette catégorie dépend de décisions individuelles de parrainer des parents restés à l'étranger. Le rôle du gouvernement est de maintenir un cadre législatif et réglementaire qui rende possible la réunion des familles.

Autonomie et responsabilité collective. En fixant un cadre de politique sociale, le gouvernement doit rechercher un équilibre entre les objectifs d'autonomie personnelle et de responsabilité collective. La politique canadienne de réunification familiale vise à répondre aux nombreux besoins des familles en préservant cet équilibre. La politique d'immigration du Canada donne une définition large de la famille et autorise les résidents permanents et les citoyens à parrainer leurs parents tout en exigeant qu'ils subviennent à leurs besoins.

> ***« [...] de vraies preuves de l'intégrité du parrainage et de l'engagement qu'il comporte sont requises. »***
>
> (Fédération canadienne du civisme, Halifax, mars 1998)
> (Traduit de l'anglais)

Nouvelles réalités sociales. La nouvelle législation doit tenir compte des nouvelles réalités sociales et établir des règles claires, équitables et uniformes. Aujourd'hui, les enfants restent souvent plus longtemps à la charge de leurs parents. Les conjoints de fait ou les partenaires de même sexe peuvent être admis au Canada en vertu de la disposition humanitaire de la *Loi sur l'immigration.* La loi actuelle exige des immigrants qu'ils fassent leur demande à l'extérieur du Canada, suivant le principe que les pays souverains peuvent décider qui se joindra à leur société. Les conjoints et les enfants sont cependant admis couramment pour des raisons d'ordre humanitaire, en vertu d'une disposition exceptionnelle de la *Loi sur l'immigration.* Les adoptions à l'étranger sont de plus en plus fréquentes. Les procédures d'adoption à l'étranger ne protègent pas toujours convenablement les meilleurs intérêts de l'enfant. La loi et la politique d'immigration doivent nettement tenir compte de ces réalités nouvelles.

CE QU'ON PROPOSE

La politique et la législation envisagées s'appuieraient sur l'évolution des valeurs au Canada et élargiraient la catégorie de la famille au lieu de la restreindre. Elles reconnaîtraient l'évolution de la famille au Canada; elles veilleraient en même temps à ce que les répondants s'acquittent de leur obligation de subvenir aux besoins des membres de leur famille immigrés au Canada.

Quatre aspects de la politique touchant la catégorie de la famille seraient remaniés en vue de :

- favoriser la réunion des membres de la cellule familiale;
- mieux protéger les enfants dans le cadre des adoptions internationales;
- accorder un traitement équitable aux conjoints de fait et aux partenaires de même sexe;
- accroître l'intégrité des engagements de parrainage.

I. Favoriser la réunion des membres de la cellule familiale

> ***« Beaucoup d'excellents candidats à l'immigration au Canada ont renoncé à venir au Canada lorsqu'ils ont constaté qu'ils seraient séparés de leurs enfants de 19 ou 20 ans. »***
>
> (Congrès ukrainien canadien et Canadian Ukrainian Immigrant Aid Society, Toronto, mars 1998)
> (Traduit de l'anglais)

Âge limite plus élevé pour les enfants à charge. On propose d'élargir la définition de l'enfant à charge pour tenir compte du fait que les enfants restent souvent plus longtemps à la charge de leurs parents. L'enfant à charge est aujourd'hui défini comme : âgé de moins de 19 ans et célibataire; ou étudiant à plein temps et à la charge de ses parents depuis ses 19 ans; ou souffrant d'une incapacité de nature physique ou mentale et entièrement ou en grande partie à la charge de ses parents.

En relevant de moins de 19 à moins de 22 ans l'âge limite des enfants à charge et en continuant d'inclure les enfants plus âgés qui sont étudiants à plein temps et à la charge de leurs parents, ou souffrant d'une incapacité de nature physique ou mentale, la loi protégerait mieux les enfants à charge et éviterait à bien des familles d'immigrants d'être séparées. La définition réduirait aussi le nombre considérable d'enfants ayant dépassé l'âge limite qui sont aujourd'hui admis en vertu des pouvoirs discrétionnaires que confère la *Loi sur l'immigration.*

Demandes présentées au Canada par les conjoints et les enfants. Selon la Loi actuelle, les demandes d'immigration doivent être présentées à l'étranger. Toutefois, on a souvent recours à une disposition d'exception de la *Loi sur l'immigration* qui permet de traiter la demande d'un conjoint en séjour au Canada. La dispense est accordée pour des motifs humanitaires.

On propose d'autoriser les conjoints et les enfants à charge qui se trouvent au Canada et y ont un statut légal à déposer une demande d'immigration à l'intérieur du pays, sous réserve de certaines conditions. Des règlements excluraient les personnes non admissibles pour des motifs de criminalité et de sécurité prévus à la *Loi sur l'immigration* et les personnes sans statut légal ou sous ordonnance de renvoi. Des mesures incitatives encourageraient les requérants à présenter leur demande à l'étranger.

Durée du parrainage. Le gouvernement propose de discuter avec les provinces et les territoires une réduction possible de la durée du parrainage des conjoints et des enfants. Actuellement, la durée du parrainage est de dix ans dans toutes les catégories. Au Québec, la durée du parrainage des conjoints est de trois ans.

> ***« Nous sommes favorables à une réduction de la durée de la période de parrainage dans le cas du conjoint, notamment parce que la majorité des conjoints parrainés sont des femmes. Pour ces dernières, le parrainage peut renforcer un lien de subordination avec le mari. »***
>
> (Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada, Ottawa, mars 1998)
> (Traduit de l'anglais)

Fardeau excessif pour les services médicaux. En général, les candidats à l'immigration, y compris ceux de la catégorie de la famille, ne sont pas admis au Canada si leur admission impose un fardeau excessif aux services médicaux ou sociaux.

Dans le cas des conjoints et des enfants à charge, la disposition de fardeau excessif est souvent perçue comme inhumaine et ralentit le processus de décision.

Quantité de refus d'admission de conjoints et d'enfants à charge motivés par cette disposition de la loi sont renversés par la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ou pour des motifs humanitaires lorsqu'un permis de ministre est émis.

Des recherches sont en cours afin d'évaluer les répercussions qu'aurait l'abrogation de la clause de fardeau excessif pour les conjoints et les enfants à charge des citoyens et résidents permanents du Canada. On s'entretiendra avec les gouvernements des provinces et des territoires à ce sujet.

II. Mieux protéger les enfants dans le cadre des adoptions internationales

Adoptions. Au Canada, l'adoption relève des provinces. La politique fédérale d'immigration vise à faciliter l'admission des enfants qui sont adoptés à l'étranger ou le seraient au Canada et à collaborer avec les provinces et les territoires pour garantir leurs droits et intérêts.

> ***« [...] l'adoption internationale facilite l'admission au Canada de personnes dont la présence contribue à la prospérité et au bien-être de la société canadienne, favorise le maintien de la cellule familiale et enrichit les Canadiens sur le plan culturel. »***
>
> (International Adoption Families Association, Vancouver, février 1998)
> (Traduit de l'anglais)

Orientations proposées. Des mesures sont proposées pour améliorer les politiques d'immigration afin de mieux protéger les intérêts des enfants, promouvoir le principe d'égalité des enfants adoptés et naturels, et éliminer, autant que possible, les inégalités de traitement des cas d'adoption. Comme l'adoption relève des provinces, les consultations se poursuivront sur ces propositions de changements et sur d'autres initiatives.

On discutera notamment avec les provinces et les territoires des mesures suivantes :

- abolir la distinction entre enfants adoptés à l'étranger et enfants adoptés après leur arrivée au Canada en supprimant la disposition qui exige que l'enfant adopté au Canada soit orphelin, abandonné ou de ménage brisé et le test d'aptitude financière pour le parrainage d'un enfant adopté;
- instaurer des mesures plus rigoureuses pour empêcher les adoptions de complaisance;

- examiner la possibilité d'inclure dans la catégorie de la famille certains enfants en tutelle originaires de pays où l'adoption n'est pas permise;
- faciliter l'examen médical des enfants avant l'adoption afin que les futurs parents puissent prendre une décision en connaissance de cause;
- empêcher les répondants qui ne se sont pas acquittés de leur engagement envers un enfant adopté d'en parrainer un autre, à moins que les autorités de la province de résidence y consentent.

Les formalités d'immigration ne s'appliqueront plus que dans les cas qui ne sont pas couverts par la Loi sur la citoyenneté au Canada récemment déposée en Chambre.

« Nous sommes favorables à une interprétation large de la catégorie de la famille qui inclurait les conjoints de même sexe et les conjoints de fait. »

(Congrès du travail du Canada, Ottawa, mars 1998)
(Traduit de l'anglais)

III. Accorder un traitement équitable aux conjoints de fait et aux partenaires de même sexe

Définition du conjoint. La définition du conjoint sert à déterminer qui peut être parrainé dans la catégorie de la famille et qui peut accompagner le demandeur dans les autres catégories. La définition actuelle ne s'applique qu'aux conjoints de sexe opposé *légalement mariés.* Depuis 1994 cependant, des directives administratives reconnaissent la légitimité des unions de fait et des unions de partenaires de même sexe. L'application des directives est laissée à la discrétion du décideur, ce qui a entraîné un manque de transparence et des plaintes d'inégalité de traitement.

« La Section est heureuse de voir une définition plus inclusive de la notion de " conjoint(e) ", qui comprend les partenaires vivant en union libre ou du même sexe. »

(Section du droit de la citoyenneté et de l'immigration de l'Association du Barreau canadien, Ottawa, mars 1998)

Orientations proposées. Équité, transparence et adaptation aux nouvelles réalités sociales sont les considérations clés pour le gouvernement. Refuser la résidence permanente n'est pas seulement refuser un avantage aux conjoints de fait ou aux partenaires de même sexe, mais peut en fait nier à des Canadiens le droit de cohabiter avec leur partenaire et les priver d'un important facteur d'autonomie et d'intégration sociales et économiques. En modifiant le règlement pour reconnaître les couples de fait et de même sexe, on éviterait de devoir recourir à des formalités administratives discrétionnaires.

IV. Accroître l'intégrité des engagements de parrainage

« […] nous sommes en accord avec le fait de resserrer les critères de parrainage et de trouver un moyen concret pour récupérer les sommes encourues par l'État lorsqu'il s'agit de personnes parrainées. »

(la Société de Saint-Vincent de Paul de Montréal, mars 1998)

Un engagement sérieux. Le gouvernement croit fermement au principe de la réunification des familles fondé sur la responsabilité de la famille de subvenir aux besoins des parrainés. Le respect des engagements de parrainage est un élément essentiel à l'intégrité du programme. Les manquements se produisent quand la personne parrainée reçoit de l'aide sociale alors que le garant s'était engagé à subvenir à ses besoins pour une période déterminée.

Récentes initiatives gouvernementales. Ces dernières années, le gouvernement a pris des mesures pour renforcer les dispositions de parrainage de la catégorie de la famille et réduire le nombre de garants en défaut en insistant sur le sérieux des engagements de parrainage. Les mesures envisagées s'ajoutent aux dispositions déjà prises.

Orientations proposées. Le gouvernement projette de donner au Ministère le pouvoir d'intenter des poursuites en recouvrement contre les répondants et de partager les sommes perçues avec les provinces. On pourrait encore céder les dettes des répondants aux provinces afin qu'elles intentent des poursuites. On propose aussi d'interdire le parrainage aux personnes en défaut de paiement de pension alimentaire malgré une ordonnance de cour et aux personnes condamnées pour violence familiale, conformément aux valeurs canadiennes et à la politique nationale sur la famille et les enfants. L'adoption d'une disposition suspendant l'obligation de parrainage si le répondant ou le parrainé est condamné pour violence conjugale serait aussi une façon de signaler le danger que constitue pour la victime tout contact avec le condamné.

« Ces recommandations concernant les victimes de violence conjugale étaient attendues depuis longtemps. »

(Un particulier, mars 1998)
(Traduit de l'anglais)

Moderniser le mode de sélection des travailleurs qualifiés et des gens d'affaires

ORIENTATIONS PROPOSÉES

L'immigration a fortifié le Canada en y attirant des individus de talents variés. Les immigrants indépendants sont sélectionnés sur la base de leur aptitude à s'établir et à contribuer à la société et à l'économie canadiennes. Toutefois, le mode de sélection actuel date d'une époque où les gouvernements cherchaient à assortir les compétences des immigrants à des pénuries précises sur le marché du travail.

Le système de sélection canadien doit miser sur la polyvalence et la flexibilité plutôt que sur des critères stricts de réussite.

Le gouvernement propose d'ajouter, pour les entrepreneurs et les investisseurs, des conditions explicites portant sur l'expérience des affaires, les études et la connaissance d'une langue officielle. Il faudra aussi établir la provenance du capital.

On propose de mettre fin aux programmes qui ne répondent pas aux besoins du marché du travail ou font double emploi.

La situation actuelle

Apport économique et social. L'évaluation de l'aptitude des immigrants indépendants à s'établir se fonde sur leur potentiel économique. Le facteur économique n'est toutefois qu'une partie de l'ensemble. Les immigrants hautement qualifiés font une contribution inestimable à la société canadienne. Une fois établis dans leur milieu, ils deviennent une partie intégrante de la société et enrichissent le tissu social et culturel du Canada.

Priorité du système de sélection. Les faits tendent à démontrer que les travailleurs qualifiés ont bien réussi et ont apporté une contribution positive au Canada. Mais les recherches récentes indiquent qu'ils réussissent moins bien depuis une dizaine d'années. Il semble que les nouveaux immigrants partent de plus loin que leurs prédécesseurs et sont plus lents à rattraper leur retard. Le mode de sélection actuel des immigrants qualifiés, utilisé depuis 1967 avec seulement quelques retouches, fait partie du problème. Il vise des objectifs quantitatifs pour des occupations précises au lieu de la polyvalence et de la flexibilité requises dans une société et une économie en mutation. L'avenir d'une économie axée sur le savoir, comme celle du Canada, dépend de son potentiel humain. Le mode de sélection des travailleurs qualifiés doit tendre à augmenter le capital humain.

Le système de points. Les immigrants indépendants englobent les travailleurs qualifiés, les travailleurs autonomes et les immigrants d'affaires comme les entrepreneurs et les investisseurs. Ils sont sélectionnés selon un système de points qui évalue leur aptitude à s'établir avec succès au Canada en fonction de critères objectifs. Les travailleurs qualifiés doivent avoir de l'expérience dans une occupation qui peut, selon l'analyse, accueillir de nouveaux venus. On insiste sur la profession que l'immigrant éventuel veut exercer, sa formation, son expérience, son niveau d'études, son aptitude à communiquer en français ou en anglais, et ses qualités personnelles.

Des points supplémentaires sont attribués aux entrepreneurs, aux investisseurs et aux travailleurs autonomes. Pour être considéré comme investisseur, le demandeur doit faire un placement minimal au Canada, posséder un avoir net minimal et l'expérience des affaires. L'entrepreneur doit démontrer son intention et sa capacité d'établir et de diriger une entreprise au Canada. Des conditions lui sont imposées à son arrivée. Il doit contribuer de manière significative à l'économie, gérer son entreprise et employer des Canadiens. Le maintien du statut de résidence permanente est subordonné à l'observation de ces conditions durant les deux premières années de résidence.

Difficultés de la microgestion. Le mode de sélection actuel se fonde sur la prémisse que les gouvernements peuvent intervenir de façon soutenue dans le marché du travail et assortir les compétences des demandeurs étrangers à des pénuries précises. Dans un monde où le changement technologique est la norme et où les industries naissent et meurent du jour au lendemain, il n'est plus possible de gérer dans le détail l'offre et la demande de main-d'œuvre. Pour que ce type de gestion soit efficace, il faudrait des ressources énormes afin de suivre l'évolution du marché du travail. Ce serait excessivement coûteux pour les contribuables.

« La révolution dans les domaines du savoir et de l'information transforme tous les secteurs de l'économie, depuis celui des ressources jusqu'à celui des services. Le Canada est bien placé pour s'imposer comme chef de file au sein de l'économie mondiale du XXIe siècle, qui sera axée sur les connaissances. »

(Discours du Trône — Canada 1997)

Espoirs déçus. Le mode de sélection actuel crée parfois de faux espoirs chez les requérants en produisant une liste de professions en demande au Canada. On laisse croire qu'il y a pénurie de main-d'œuvre dans ces occupations. Quand il est admis au Canada en partie pour la profession qu'il compte exercer, l'immigrant s'attend à trouver facilement du travail. Il est souvent déçu parce que la liste des professions ne reflète pas toujours fidèlement le marché du travail au Canada, et parfois parce que ses compétences ne sont pas reconnues. L'un des problèmes, c'est que les diplômes étrangers ne sont pas toujours reconnus au Canada. Les candidats ont du mal à faire évaluer leurs compétences et à obtenir des renseignements avant d'immigrer au Canada.

Connaissance de la langue. Le mode de sélection actuel évalue la connaissance de la langue du demandeur principal. L'agent de visas attribue des points selon une échelle graduée sur la foi des renseignements contenus dans la demande ou de l'aptitude linguistique démontrée en entrevue. La connaissance d'une langue officielle n'est pas une condition essentielle. Près de 95 % des travailleurs qualifiés admis au Canada ont une certaine connaissance d'une langue officielle. Comme des points supplémentaires leur sont attribués, les entrepreneurs et les investisseurs n'ont pas besoin de parler le français ou l'anglais pour être admis. Environ la moitié des entrepreneurs et les deux tiers des investisseurs ne savent ni le français ni l'anglais.

Offre d'emploi dans l'entreprise familiale. Le programme d'offre d'emploi dans l'entreprise familiale accorde des points supplémentaires si un citoyen ou un résident permanent veut employer un membre de sa famille.

Ce qu'on propose

« La tolérance zéro pour chaque norme de base reflète, à notre avis, un manque de sensibilité aux besoins du Canada. »

(Conseil National Indo-Canadien, Toronto, mars 1998)

Travailleurs qualifiés. Le mode de sélection des immigrants indépendants a bien servi le Canada. Pour l'avenir, on propose de conserver une certaine souplesse et d'éviter qu'un candidat soit exclu parce qu'il ne répond pas à l'un des critères. Le nouveau mode de sélection serait conforme au programme d'emploi et de croissance du gouvernement. Il serait axé à long terme sur l'objectif de développer le capital humain du Canada.

Améliorer le système de points. La sélection miserait sur un système de points modifié et souple permettant :

- de s'éloigner du modèle actuel de sélection fondé sur la profession;
- de choisir des travailleurs qualifiés ayant des compétences solides et transférables;
- d'insister sur le niveau d'études et l'expérience, en conservant les facteurs de connaissance de la langue, d'âge, d'offre d'emploi et de qualités personnelles;

- d'insister, parmi les qualités personnelles, sur la polyvalence, l'adaptabilité, la motivation et la connaissance du Canada.

Pour les secteurs du marché du travail qui ont besoin d'être protégés, la profession continuerait de jouer un rôle.

Des recherches seraient entreprises pour déterminer comment le nouveau mode de sélection pourrait tenir compte de l'apport social et économique éventuel des conjoints.

Éliminer un programme désuet. On propose de supprimer le programme d'offre d'emploi dans une entreprise familiale, puisqu'il complique le système et ne répond pas à un besoin du marché du travail.

Programme d'immigration des gens d'affaires plus efficace. Il est essentiel que la sélection des entrepreneurs et des investisseurs s'appuie sur des critères qui distinguent clairement les personnes qui satisfont aux objectifs du programme d'immigration des gens d'affaires dont le but est de recruter des gens qui ont le sens des affaires et sont disposés à prendre des risques pour faire des affaires au Canada. Il ne suffit pas d'exiger des capitaux d'investissement direct ou indirect. Le gouvernement propose d'ajouter des conditions plus explicites comme « une expérience importante » des affaires, le niveau d'études et la connaissance de la langue. On exigerait aussi que le demandeur établisse la provenance de ses fonds.

Test de langue facultatif pour un traitement accéléré. La connaissance de la langue ne deviendrait pas un critère strict afin de ne pas donner trop de rigidité à la sélection des immigrants. Mais la communication est essentielle pour fonctionner dans le milieu du travail, surtout dans une économie axée sur les connaissances et les services. Par conséquent, un système de points modifié continuerait d'accorder une certaine valeur à la connaissance de la langue. Le test de langue serait offert comme option au demandeur voulant faire évaluer plus précisément ses chances d'être admis comme immigrant avant de présenter sa demande ou pour accélérer le traitement de sa demande une fois présentée. Le demandeur aurait toujours le choix d'attendre d'être interviewé par un agent des visas afin de faire évaluer sa connaissance de la langue s'il décide de ne pas présenter les résultats du test de langue.

Accès aux métiers et professions. La collaboration avec les provinces et les associations professionnelles est la clé du progrès en matière d'accès aux métiers et professions. Les objectifs de ce partenariat fédéral-provincial sont de fournir davantage d'information aux candidats à l'immigration pendant qu'ils prennent leur décision de venir au Canada. Ils visent également à en arriver à un réseau de services d'évaluation des diplômes, sur la base de critères transparents et universels, mandatés par les provinces.

« Si un immigrant éventuel n'occupe pas une des professions en demande au Canada, l'agent d'immigration a une excuse facile pour rejeter sa demande* [...] *Il semble n'y avoir aucune possibilité d'évaluer la personnalité d'une personne, ni son ardent désir de contribuer à la société canadienne. Il doit sûrement y avoir un meilleur critère pour juger un futur immigrant que la seule demande dans certaines professions. »

(Un particulier, février 1998)
(Traduit de l'anglais)

FACILITER L'ADMISSION DE TRAVAILLEURS TEMPORAIRES HAUTEMENT QUALIFIÉS ET D'ÉTUDIANTS ÉTRANGERS

ORIENTATIONS PROPOSÉES

Les voyages d'affaires et la mobilité internationale de travailleurs temporaires ne sont pas des phénomènes nouveaux. Mais le volume de déplacements et le rythme des innovations le sont. La rapidité de l'évolution de l'économie moderne donne un caractère d'urgence à l'admission du personnel clé dont on a besoin. Les travailleurs temporaires étrangers hautement qualifiés enrichissent la base de savoir du Canada. Or, le système actuel de validation d'offres d'emploi et d'autorisation d'emploi est compliqué, demande beaucoup d'efforts et est mal adapté à la tendance mondiale à faciliter le déplacement des travailleurs hautement qualifiés.

Le gouvernement propose de baser sa politique sur le concept d'un avantage économique net pour le Canada en facilitant l'admission de travailleurs temporaires hautement qualifiés pour répondre aux besoins à court terme des employeurs canadiens. En revanche, les employeurs devraient s'engager à embaucher et à former des travailleurs canadiens.

On sait combien les étudiants étrangers resserrent nos liens avec le reste du monde, enrichissent la culture du milieu universitaire et contribuent au tissu social et à l'économie du Canada. Le traitement efficace, uniforme et transparent des demandes d'étudiants étrangers reste une priorité.

SITUATION ACTUELLE

Exigences relatives aux travailleurs temporaires. Le travailleur temporaire étranger vient au Canada pour occuper un emploi particulier chez un employeur déterminé pendant une durée limitée. Outre les documents de voyage usuels, il a en général besoin d'une autorisation d'emploi qui lui est délivrée par un agent d'immigration à l'étranger ou dans un point d'entrée contre une offre d'emploi validée par Développement des ressources humaines Canada.

Responsabilités de l'employeur. Dans chaque cas, il faut aujourd'hui vérifier les efforts de l'employeur pour embaucher des gens au Canada et s'assurer que les salaires et les conditions de travail offerts suffiraient à attirer et à garder des Canadiens qualifiés. Il faut aussi examiner si l'employeur a fait un effort raisonnable pour engager ou former des citoyens canadiens ou des résidents permanents.

Les autorisations individuelles. Le processus d'autorisation individuelle a été critiqué par les employeurs comme inefficace et aboutissant à des décisions incohérentes. Le processus ne répond plus aux besoins d'une économie moderne intégrée au marché mondial.

Les nouvelles technologies de l'information et des communications ont modifié l'économie mondiale. Les retards qui pouvaient être tolérés il y a une génération ne sont plus acceptables. Les procédures d'autorisation d'emploi temporaire qui ne suivent pas le rythme de l'économie moderne peuvent amener des retards dans la production et des pertes d'emploi pour les Canadiens.

La procédure actuelle est parfois blâmée pour la perte de candidats clés au profit d'employeurs d'autres pays. Même quand il est clair qu'il est dans l'intérêt du Canada de procéder rapidement et que l'admission du candidat sera approuvée, la demande peut faire l'objet d'importants retards à cause de l'examen de chaque cas.

« La PNWER est d'accord qu'il est nécessaire d'adopter une nouvelle approche pour l'admission de travailleurs étrangers temporaires. Cette question gêne depuis longtemps les compagnies canadiennes et étrangères, au détriment du commerce des biens et des services canadiens. »

(Pacific Northwest Economic Region, Vancouver, février 1998)
(Traduit de l'anglais)

CE QU'ON PROPOSE

Projets pilotes en cours. Le gouvernement a mis en route des projets pilotes qui reflètent certains aspects d'un nouveau régime. Le projet pilote des spécialistes du développement de logiciels, en cours depuis mai 1997, en est un exemple. À l'aide de descriptions de postes fournies par des représentants de l'industrie pour des travailleurs qualifiés fortement en demande dans le secteur de la technologie de l'information, ce projet permet d'accélérer le traitement des demandes de travailleurs temporaires étrangers ayant les qualités requises, grâce à une lettre de validation nationale qui dispense de la validation individuelle. À la suite d'une évaluation positive, il a été décidé que ce projet pilote continuera temporairement. Un autre projet pilote concernant les conjoints permet de délivrer une autorisation d'emploi au conjoint accompagnant un travailleur étranger hautement qualifié admis au Canada pour y travailler pendant au moins six mois. Le but est d'inciter les travailleurs

« Les conjoints qui accompagnent notre personnel de l'étranger, les chercheurs et boursiers universitaires et les étudiants des cycles supérieurs sont généralement des personnes très instruites ayant elles-mêmes une carrière.* [...] *Les obstacles à l'emploi des conjoints ont un effet défavorable sur la productivité et créent des difficultés qui entravent notre capacité de trouver et de conserver du personnel crucial. »

(McGill University, mars 1998)
(Traduit de l'anglais)

« Notre principale critique à l'égard du processus actuel est que l'on n'exige pas que l'employeur et la province établissent un plan de formation en vue d'éviter d'avoir recours à de la main-d'œuvre de l'etranger. »

(Congrès du travail du Canada, Ottawa, mars 1998)
(Traduit de l'anglais)

hautement qualifiés à accepter des offres d'emploi d'employeurs canadiens en leur donnant l'assurance que leur conjoint pourra accepter toute offre d'emploi qu'on lui fera pendant son séjour au Canada. Des programmes de nature plus permanente sont à l'étude.

De nouvelles façons de faire des affaires. Le gouvernement entend réorienter le programme de sorte que l'admission de travailleurs hautement qualifiés assure un avantage économique net pour le Canada. Avec une procédure plus simple et plus efficace, les employeurs canadiens seront plus compétitifs et pourront mieux combler leurs besoins à court terme. Le gouvernement collaborerait de plus près avec les employeurs et les travailleurs pour combler les besoins de main-d'œuvre à court terme tout en s'assurant que les employeurs remplissent à l'intérieur d'une période donnée des engagements précis de développement des ressources humaines, tels que la formation, pour le bénéfice des travailleurs canadiens.

« Nous demandons aussi **[...]** *que le fardeau de la preuve, imposé aux entreprises qui désirent embaucher des travailleurs stratégiques étrangers, soit fortement simplifié,* **[...]** *une fois acquis que l'entreprise appartient à un secteur économique stratégique ou que le projet qu'elle met en place est un projet stratégique pour l'avancement technologique ou l'amélioration du haut savoir dans un secteur précis* **[...]** *»*

(Montréal International, mars 1998)

Ce régime pourrait aussi autoriser des ententes sectorielles. Comme les employeurs individuels, des secteurs pourraient combler leurs besoins de travailleurs temporaires étrangers par une procédure d'admission accélérée contre un engagement à former des ressources humaines pour l'ensemble du secteur. D'autres mesures seraient prises pour simplifier le processus décisionnel et accélérer la procédure de validation. Par exemple, on pourrait établir des listes nationales et régionales de professions en manque de main-d'œuvre.

Étudiants étrangers. On sait comment les étudiants étrangers resserrent nos liens avec le reste du monde, contribuent à la richesse culturelle des campus canadiens et à l'économie du Canada. Le traitement efficace, uniforme et transparent des demandes de séjour d'étudiants demeure une grande priorité. Des progrès substantiels ont été réalisés à cet égard dans les dernières années. En 1997, plus de 70 % des demandes de visas d'étudiant étaient traitées en moins d'un mois. D'autres mesures sont envisagées pour faciliter l'admission des étudiants étrangers tout en protégeant la sécurité et la santé des Canadiens.

Introduire des critères transparents pour la résidence permanente

ORIENTATIONS PROPOSÉES

Les critères actuels du maintien du statut de résident permanent sont subjectifs. Les résidents permanents bénéficieraient de conditions plus claires et plus objectives fondées sur une période de résidence réelle au Canada.

Situation actuelle

Établissement du statut. Les dispositions actuelles relatives à l'établissement et au maintien du statut de résident permanent sont imprécises, subjectives et difficiles à appliquer. Elles n'empêchent pas toujours les personnes qui ont abandonné le Canada comme lieu de résidence de « réintégrer » les droits et les privilèges associés au statut. Selon la législation actuelle, le résident permanent perd son statut s'il quitte le Canada ou reste à l'étranger avec *l'intention de cesser de résider* en permanence au Canada. Si l'absence dure plus de 6 mois au cours d'une période de 12 mois, le résident permanent est réputé avoir cessé de résider au Canada à moins de convaincre l'agent d'immigration que telle n'était pas son intention. Le demandeur a le fardeau de la preuve. Il doit démontrer son *intention* — et l'agent d'immigration doit juger de cette intention — exercice des plus subjectif.

Valeur du document. Les résidents permanents profiteraient d'un document d'identité sûr auquel les transporteurs aériens, les fournisseurs de services sociaux et les gouvernements étrangers pourraient faire confiance. Le document permettrait au résident permanent de faire plus aisément la preuve de son statut et protégerait mieux sa vie privée puisque les renseignements visibles se limiteraient aux éléments essentiels d'identité. La « fiche de droit d'établissement » que détient actuellement le résident permanent n'est qu'un bout de papier extrêmement vulnérable à la fraude. Il ne vient jamais à échéance. Il est relativement simple pour une personne qui a déjà été résidente permanente et a abandonné le Canada comme lieu de résidence, d'y entrer de nouveau, après avoir passé plusieurs années à l'étranger, puis de présenter la fiche d'établissement pour avoir accès à de nombreux droits, privilèges et services (p. ex., les services de santé). En outre, ce document est utilisé frauduleusement par des passagers en transit qui cherchent à entrer irrégulièrement dans de tiers pays et par des personnes non admissibles qui prétendent en être les détenteurs légitimes pour entrer au Canada.

Ce qu'on propose

Orientations envisagées. Le gouvernement propose de fixer l'obligation de résidence à un niveau qui laisse à l'individu la latitude voulue pour voyager à l'étranger pour affaires ou pour raisons familiales, tout en reconnaissant le désir légitime de la collectivité de voir les immigrants admis au Canada s'y installer. Il est proposé d'adopter un document d'identité sûr pour les résidents permanents. La carte de format portefeuille serait valide pour une période initiale de cinq ans, si bien que seul le petit nombre d'immigrants qui n'acquièrent pas la citoyenneté dans les cinq premières années devraient la renouveler. Cette méthode serait plus objective et conforme à la valeur que les Canadiens accordent à la responsabilité, à la simplicité et à la transparence.

« [...] les cours ne savent pas trop au juste ce que signifient la résidence réelle et l'intention de résider au Canada. Nous conseillons vivement à la Commission de suggérer au Parlement de définir la résidence dans toute législation future. La situation sera plus claire pour tout le monde et on évitera que se répande le malentendu voulant que le système est trop relâché et que nos frontières sont mal protégées. Le processus de décision n'en serait que moins arbitraire. »

(University of Victoria Immigration and Refugee Law Research Group, mars 1998)
(Traduit de l'anglais)

AMÉLIORER LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

ORIENTATIONS PROPOSÉES

Le Canada est une société généreuse; la compassion est l'une de nos grandes qualités.

Le gouvernement propose de maintenir la tradition humanitaire de notre pays d'établir depuis l'étranger des réfugiés et des personnes qui se trouvent dans une situation semblable et pour lesquels il n'existe pas d'autre solution durable. Le programme de protection des réfugiés se trouvant à l'étranger sera renforcé grâce à des mesures visant à :

- assouplir l'exigence voulant que le réfugié puisse s'établir en une année;
- faciliter la réunion des familles au moyen d'efforts mieux concertés;
- établir une collaboration plus étroite avec des organisations non gouvernementales;
- faciliter l'entrée immédiate au Canada des personnes qui ont un besoin urgent de protection.

L'équité du processus de détermination du statut de réfugié canadien est reconnue dans le monde entier, mais le système est exposé aux abus. Le gouvernement veut améliorer le processus de détermination du statut de réfugié par un ensemble équilibré de mesures préservant notre tradition de protection des réfugiés authentiques et visant à plus d'efficacité et au respect des règles.

SITUATION ACTUELLE

Les réfugiés viennent au Canada de deux façons. Ou ils se présentent à la frontière et demandent asile ou ils sont choisis à l'étranger par le Canada, souvent sur la recommandation du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).

Protection à l'étranger. Il y a dans le monde un peu plus de 13 millions de réfugiés qui ont été forcés de fuir leur pays d'origine. À ce nombre, il faut ajouter des millions d'autres personnes déplacées contre leur gré, mais qui ne sont pas des réfugiés au sens strict du terme, parce qu'elles restent dans leur pays.

À l'échelle internationale, les solutions privilégiées par le HCR au problème des réfugiés ont été, par ordre d'importance, le rapatriement volontaire, l'établissement local et l'établissement dans un tiers pays seulement quand les deux premières solutions ne sont pas possibles.

Le Canada réétablit des réfugiés au sens de la Convention et des personnes en situation semblable. Ce faisant, le Canada collabore avec le HCR, reçoit des demandes directement des réfugiés et traite les demandes d'asile parrainées par des groupes de cinq personnes ou plus au Canada.

Demandes d'asile au Canada. En signant la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et le Protocole de 1967, le Canada s'est engagé à ne pas refouler les personnes réputées fuir la persécution. Au Canada, c'est un tribunal indépendant, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui est chargé de déterminer si le demandeur fuit réellement la persécution.

Droits en vertu de la Charte. La procédure de détermination du statut de réfugié au Canada découle en grande partie d'une décision de la Cour suprême du Canada fondée sur la *Charte canadienne des droits et libertés.* Quand une question importante de crédibilité se pose, la justice fondamentale exige que la crédibilité soit déterminée lors d'une audience de la personne concernée devant le décideur.

« Le HCR souhaite mentionner que [...] le système canadien, avec ses ressources, son expertise et son caractère humanitaire, est reconnu dans le monde entier comme un modèle à suivre. »

(Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

LES ENJEUX

À l'étranger

Nouvelle approche concernant la capacité de se réétablir. Actuellement, on s'attend des réfugiés sélectionnés à l'étranger qu'ils deviennent autonomes en deçà d'un an de leur arrivée au Canada. Dans les dix dernières années, la plupart ont eu besoin de plus de temps pour le devenir. Cette condition fait qu'il est difficile de protéger des réfugiés qui ont besoin d'être établis, comme les femmes en péril, les victimes de la violence et de la torture, les personnes âgées, les personnes qui requièrent des soins médicaux et les mineurs non accompagnés, mais qui ont besoin de beaucoup plus de temps pour devenir autonomes.

« Les participants avaient généralement la conviction que le programme Femmes en péril, établi depuis 1988, est excellent. Il est donc recommandé que le programme soit maintenu et que le critère de l'établissement réussi soit supprimé afin que les personnes qui ont le plus besoin d'aide, généralement des femmes et des enfants, obtiennent la protection dont elles ont besoin. »

(Pearson-Shoyama Institute, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

« La réunion des familles est un élément important pour assurer l'équilibre et le bien-être des réfugiés. C'est un moyen de permettre une meilleure intégration des réfugiés à la société canadienne et un facteur de stabilisation dans leur vie. »

(Saskatoon Refugee Coalition, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

« Ne croyez pas que je sois contre les réfugiés — en fait mes parent étaient des réfugiés — mais je pense que notre système actuel doit être plus rigoureux. »

(Un particulier, février 1998) (Traduit de l'anglais)

« Notre vérification nous a permis de constater qu'au cours des dernières années, près de 60 p. 100 des revendicateurs se sont présentés aux autorités canadiennes sans passe-port, document d'identité personnelle ou document de voyage. »

(Le traitement des revendications du statut de réfugié, Rapport du vérificateur général du Canada, décembre 1997)

Réunion des familles de réfugiés. Les réfugiés qui viennent d'arriver de l'étranger s'inquiètent particulièrement du sort des membres de leur famille. Tant qu'ils ne sont pas réunis avec eux, l'établissement est plus difficile et plus long. La question est de savoir ce qu'on peut faire pour accélérer la réunification de la famille immédiate.

Au Canada

Nécessité d'accroître l'efficacité du processus. La détermination du statut de réfugié au Canada comporte de nombreux niveaux de décision qui peuvent chacun prendre beaucoup de temps et être l'objet d'un contrôle judiciaire. Les retards qui s'ensuivent causent du tort à ceux qui ont besoin de protection et nuisent à l'intégrité du système en permettant à ceux qui abusent de demeurer plusieurs années au Canada. Même si le nombre de demandes d'asile en attente d'une décision a diminué depuis un an, il reste élevé. La difficulté est de concilier équité et efficacité, de protéger ceux qui en ont besoin et de traiter efficacement les demandes d'asile qui ne sont pas motivées par un besoin de protection (mais des raisons économiques). C'est un problème auquel sont confrontés tous les pays d'accueil de réfugiés.

Demandeurs d'asile sans pièces d'identité. Plus de la moitié des revendicateurs du statut de réfugié n'ont ni passeport ni document de voyage valide au moment où ils font leur demande d'asile. La majorité de ces revendicateurs n'ont aucune pièce d'identité. Cette absence de pièce d'identité mine la crédibilité de ces revendicateurs puisque ceux-ci devaient avoir des documents de voyage avant de monter dans l'avion ou d'entrer dans le pays limitrophe. L'incapacité d'établir l'identité d'un demandeur ajoute à la difficulté de déterminer si cette personne constitue une menace pour la sécurité du Canada ou n'est pas admissible pour d'autres raisons, comme des antécédents criminels.

Migrants économiques. Des migrants économiques revendiquent le statut de réfugié parce qu'ils savent qu'ils pourront ainsi entrer et séjourner au Canada pour une période assez longue, pendant laquelle ils pourront travailler ou recevoir des prestations d'aide sociale au besoin. Le fait que des migrants profitent de la procédure de détermination du statut de réfugié la rend moins crédible et détourne ses ressources limitées de son objectif premier, qui est de protéger les réfugiés authentiques en traitant rapidement leur revendication.

Critères de protection unifiés. Sous le régime actuel, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié évalue le besoin de protection seulement sur la base de la Convention relative au statut des réfugiés. Après une décision négative de la Commission, le revendicateur débouté peut faire à Citoyenneté et Immigration Canada une demande d'évaluation du risque avant le renvoi. Cette évaluation comprend un examen du risque pour la vie, de traitement

inhumain et de châtiment excessif. On évalue également le besoin de protection selon d'autres instruments internationaux qui définissent la responsabilité du Canada en matière de protection de la vie et de la sécurité de la personne comme la *Convention des Nations unies contre la torture* (catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada). Les revendicateurs déboutés peuvent, à tout moment et aussi souvent qu'ils le veulent, demander la résidence permanente en invoquant des motifs humanitaires qui comprennent également des évaluations du facteur de risque. De plus, si un retard se produit entre le moment où une évaluation du risque avant le renvoi est faite et le moment du renvoi lui-même, la personne peut demander une nouvelle évaluation du risque. La multitude des niveaux de décision entraîne des délais et un manque de cohérence.

Droit d'intervention du ministre. La loi actuelle restreint le droit d'intervention du ministre, par l'intermédiaire d'un représentant, aux audiences déterminant le statut de réfugié. C'est une restriction injustifiée. Il est des cas où il y aurait intérêt que le ministre intervienne pour présenter des arguments ou poser des questions au demandeur.

Renvoi dans le pays où le demandeur prétend être persécuté et fausses déclarations. La *Loi sur l'immigration* stipule qu'une personne cesse d'être un réfugié selon la Convention (perte du statut de réfugié) lorsque certaines conditions sont réunies, y compris le fait de réclamer à nouveau la protection de son pays de nationalité. Lorsqu'une personne aurait donné de fausses indications sur des faits importants relatifs à sa revendication, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration peut, avec l'autorisation de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, faire une demande d'annulation du statut de réfugié.

Ce qu'on propose

Un programme plus souple d'établissement des réfugiés sélectionnés à l'étranger. On propose d'assouplir comme suit les modalités du programme d'établissement :

- insister davantage, dans la sélection des réfugiés, sur le besoin de protection plutôt que sur la capacité de s'établir avec succès;
- établir des procédures pour traiter en même temps le cas des membres de la famille élargie d'un réfugié à l'étranger et, si cela n'est pas possible, prévoir des formalités accélérées pour faciliter la réunion des familles;
- travailler en collaboration plus étroite avec des organisations non gouvernementales pour identifier les réfugiés, procéder à une sélection préalable et faciliter leur établissement;
- faciliter l'entrée immédiate au Canada des personnes qui ont un besoin urgent de protection.

« [...] il vaudrait mieux améliorer la Commission afin que les demandes soient entendues et tranchées d'une façon plus rapide et efficace, tout en gardant le degré d'équité et d'autonomie dans les décisions qui existe dans le régime actuel. »

(Section du droit de la citoyenneté et de l'immigration de l'association du barreau canadien, Ottawa, mars 1998)

« Nous reconnaissons aussi la pertinence d'accélérer et de simplifier le processus de protection, de regrouper tous nos engagements internationaux dans une seule écoute et une seule décision (par opposition au processus actuel qui étudie d'abord la demande de refuge en vertu de la Convention, puis qui réexamine successivement les cas de refus en fonction de nos autres obligations internationales, puis en fonction de considérations humanitaires) **[...]** *»*

(Centre justice et foi, Montréal, mars 1998

Détermination du statut de réfugié au Canada. Les politiques du Canada à l'égard des réfugiés doivent s'articuler autour de deux grands principes : l'équité et l'efficacité. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié fait partie d'un système de protection qui a valu au Canada le respect de bien des pays du monde; le gouvernement propose donc de la conserver. Il est essentiel de garder les meilleurs éléments du processus de détermination du statut de réfugié tout en prenant des mesures pour que les réfugiés authentiques obtiennent la protection du Canada et que le processus soit plus efficace et moins coûteux.

Processus de décision unifié. Le gouvernement propose de centraliser les mécanismes de protection dans un seul organisme — la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Ainsi, la Commission évaluerait dans une seule décision non seulement la protection garantie par la Convention de Genève mais également celle offerte par d'autres instruments dont le Canada est signataire, comme la Convention contre la torture. La Commission examinerait aussi l'aspect protection de la révision des motifs humanitaires. Les trois étapes de décision actuelles — détermination du statut de réfugié, révision du risque suite à la détermination et révision humanitaire en fonction du risque — seraient réduites à une seule : une décision de protection par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. L'évaluation du risque avant le renvoi serait disponible, lorsqu'approprié.

Processus simplifié. On propose d'améliorer l'application des critères de recevabilité actuels en procédant à un contrôle préliminaire plus rigoureux, dès le début du processus de détermination du statut de réfugié. La demande devrait être présentée dans un délai de 30 jours, sous réserve de circonstances extraordinaires. Les demandeurs déboutés qui reviennent au Canada après 90 jours et présentent une nouvelle demande n'auraient pas droit à une audience, mais à une évaluation du risque avant le renvoi.

Revendications manifestement non fondées. On propose de traiter en priorité les demandes d'asile de personnes provenant de pays qui ne sont pas source de réfugiés (pays d'origine sûrs) et celles qui ne sont nettement pas motivées par un besoin de protection.

Intervention du ministre. Le gouvernement propose que le ministre puisse intervenir de droit dans les audiences de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Recours accrus aux demandes de perte et d'annulation de statut. Afin de maintenir l'intégrité du processus de protection, on aurait plus souvent recours à des demandes de perte et d'annulation de statut lorsque les circonstances l'exigent. La législation actuelle serait amendée pour permettre au ministre, sans permission de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, de choisir des cas en vue de retirer son statut à un réfugié. La Commission devrait considérer la révocation du statut de réfugié dans tous les cas présentés par le ministre.

Réfugiés mal documentés. Le problème des réfugiés mal documentés sera traité dans le cadre de l'objectif général de veiller à la sécurité de la société.

Réfugiés au terme de la Convention, mais sans documents. On propose de réduire de cinq à trois ans la période d'attente du droit d'établissement, dans le cas des réfugiés sans papiers qui ne peuvent pas en obtenir de leur pays d'origine parce qu'il n'existe pas d'autorité centrale émettant ce genre de documents.

Décideurs. Des mesures seront envisagées pour améliorer le recrutement des décideurs et rendre le mode de sélection plus transparent. Les critères et le mode de sélection, ainsi que le rôle et la composition du Comité consultatif ministériel pour la nomination des commissaires de la CISR, pourraient être précisés dans la législation.

Assurer la sécurité des Canadiens

ORIENTATIONS PROPOSÉES

Le gouvernement s'est engagé à faire en sorte que le Canada demeure un pays où on se sent en sécurité chez soi et dans la rue. La *Loi sur l'immigratio*n interdit l'accès du territoire canadien à quiconque est susceptible de se livrer à des activités criminelles.

Le gouvernement propose :

- de définir plus précisément les catégories de personnes non admissibles;
- de s'attaquer au problème des arrivants démunis de papiers d'identité;
- d'assurer l'efficacité de la procédure de renvoi;
- de préciser davantage les conséquences qu'entraîne la violation des dispositions de la *Loi sur l'immigration.*

SITUATION ACTUELLE

En réaffirmant son engagement envers un programme d'immigration ouvert et la protection des réfugiés, le gouvernement tient à mettre en œuvre des programmes efficaces à l'abri des abus.

Le Canada est engagé, de concert avec d'autres grands pays occidentaux industrialisés, dans l'élaboration d'une stratégie globale et multidisciplinaire pour apporter des solutions au problème de l'immigration illégale.

« Ce n'est pas l'industrie de l'immigration, mais les gens du Canada qui veulent une politique d'immigration équilibrée qui, d'une part, ouvre nos portes à de nouveaux Canadiens, et, d'autre part, nous permet de prendre rapidement les mesures voulues contre ceux qui n'ont pas le droit de rester dans notre pays. »

(Un particulier, février 1998)
(Traduit de l'anglais)

LES ENJEUX

Contrebande de personnes. Le crime organisé est engagé dans la contrebande de personnes et combine souvent cette activité à d'autres entreprises lucratives comme le trafic de drogue, la prostitution et le trafic de main-d'œuvre. Cette contrebande favorise aussi le terrorisme et permet à des criminels de guerre de trouver refuge. Selon les Nations unies, près de quatre millions de personnes passent ainsi clandestinement les frontières chaque année et le trafic rapporte plus de neuf milliards de dollars à ses auteurs. C'est un problème international important.

La contrebande de personnes, en particulier de femmes et d'enfants destinés à la prostitution, devient partout très profitable et comporte peu de risques par rapport à d'autres activités criminelles.

Revendicateurs du statut de réfugié dépourvus des documents nécessaires. Deux des objectifs de la *Loi sur l'immigration* consistent à maintenir et à garantir la santé, la sécurité et l'ordre public au Canada ainsi qu'à promouvoir l'ordre et la justice au plan international en interdisant l'entrée au Canada des personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles. Comme les demandeurs d'asile qui sont sans papiers sont traités de la même façon que ceux qui sont munis de pièces d'identité en ce qui concerne la détermination du statut de réfugié, rien ne les incite à collaborer pour que soit établie leur identité.

Santé. Les immigrants, les réfugiés sélectionnés à l'étranger, les demandeurs d'asile au Canada ainsi que certaines personnes qui entrent au Canada pour une durée déterminée doivent subir un examen médical pour des raisons de santé publique. Les personnes souffrant de tuberculose évolutive ne peuvent être admises au Canada tant que la maladie est contagieuse. Les personnes atteintes de tuberculose non évolutive admises au Canada font l'objet d'une surveillance médicale. Il conviendrait cependant d'améliorer le programme actuel de surveillance médicale.

***« L'émergence de nouvelles maladies infectieuses et la recrudescence de formes pernicieuses de maladies qu'on croyait enrayées, posent un problème de santé lié à l'immigration, qui va croissant* [...] »**

(Organisation internationale pour les migrations, Genève, mars 1998)
(Traduit de l'anglais)

Ce qu'on propose

> ***« Certes, l'application de la loi pose effectivement quelques problèmes, mais le Comité ne croit pas qu'ils soient aussi graves que le laisse entendre Au-delà des chiffres. »***
>
> (Immigration Détention et Renvoi, Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, juin 1998)

Le gouvernement est résolu à conserver au régime d'immigration et de protection des réfugiés son caractère généreux, mais il doit prendre des mesures pour assurer le respect des règles. Il envisage les mesures qui suivent :

Programme d'interception amélioré. Il est proposé d'améliorer le programme d'interception, par exemple en renforçant le réseau d'agents de contrôle de l'immigration formés spécialement pour intercepter, avant leur arrivée au Canada, les personnes incorrectement documentées.

Renforcer l'intégrité du régime. On propose de renforcer l'intégrité du régime d'immigration et de protection des réfugiés : en définissant plus précisément les catégories de personnes non admissibles au Canada; en traitant du problème des personnes qui arrivent au Canada sans papiers; en se donnant plus de moyens pour renvoyer les personnes qui n'ont pas le droit de s'établir au Canada; en prévoyant des mesures plus sévères pour les personnes qui enfreignent la loi.

Nouvelles catégories de personnes non admissibles. On propose de créer de nouvelles catégories de personnes non admissibles aux termes de la *Loi sur l'immigration*. Ainsi, seraient interdits de séjour au Canada les membres des gouvernements contre lesquels le Canada applique des sanctions conformément à une résolution des Nations unies ou d'une autre organisation multilatérale, les trafiquants de migrants et les personnes qui font de fausses déclarations dans leur demande de résidence permanente.

Arrivants dépourvus des documents requis. On propose les mesures suivantes comme solutions au problème des arrivants mal documentés : vérification plus fréquente des passagers d'avion au débarquement; meilleures caractéristiques sécuritaires pour les visas et documents de voyage émis par le Canada; suppression des restrictions relatives aux poursuites judiciaires des complices d'immigration illégale; collaboration avec d'autres pays pour créer une base de données sur les migrations illégales. Les demandeurs d'asile qui refusent de coopérer pour établir leur identité pourraient être détenus pour des motifs de sécurité. Les ordonnances de détention seraient revues périodiquement. On imposerait au gouvernement et au demandeur de faire le nécessaire pour établir l'identité de ce dernier. On entreprendra une analyse des coûts et bénéfices visant l'utilisation de la scanographie des documents des voyageurs en route pour le Canada afin de mieux les identifier.

Renvois. L'expulsion des indésirables pourrait être facilitée par les mesures suivantes :

- renforcer le principe de la *Loi sur l'immigration* selon lequel une mesure de renvoi doit être exécutée dans les meilleurs délais en restreignant les circonstances où on peut y surseoir;
- transférer à l'agent d'immigration principal le pouvoir de l'arbitre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié d'émettre une ordonnance de renvoi dans les cas de crimes simples ou non contestés (jugé par un tribunal canadien) où il n'y a pas de faits à considérer;
- autoriser les arbitres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié à poursuivre l'enquête en l'absence de l'intéressé après signification d'un avis en bonne et due forme.

Peines plus sévères pour qui enfreint la loi. La *Loi sur l'immigration* prévoit, pour diverses infractions, des amendes et des peines d'emprisonnement. Les poursuites pouvant être intentées contre les contrevenants ont un effet de dissuasion sur ceux qui seraient tentés d'enfreindre la législation canadienne sur l'immigration. Les mesures suivantes permettraient d'intenter plus facilement des poursuites contre les personnes qui en aideraient ou inciteraient d'autres à enfreindre la loi :

- autoriser la saisie et la confiscation des biens des personnes condamnées pour contrebande de personnes;
- prévoir des peines plus lourdes pour les indésirables qui reviennent au Canada sans autorisation;
- prévoir une infraction pour l'altération ou la contrefaçon d'un document d'immigration;
- créer une infraction pour les représentants qui aident des personnes à obtenir l'admission, ou un autre statut, en fraude ou en déformant la vérité, et augmenter la peine maximale d'emprisonnement de même que l'amende maximale pour ces personnes;
- prévoir des peines plus sévères pour les personnes coupables de fraude ou de déformation des faits.

Meilleure information en matière de sécurité. Des pouvoirs accrus seraient prévus pour permettre l'échange de renseignements avec d'autres pays en matière de criminalité et de sécurité grâce à la négociation d'accords avec d'autres États relativement à l'échange de renseignements. Des mesures seraient prises en vue de permettre l'accès aux fichiers informatisés de réservation des transporteurs de manière à faciliter la vérification de l'identité des passagers avant l'arrivée au Canada. Ces mesures sont essentielles aussi bien pour le contrôle que pour faciliter l'admission au Canada.

Transporteurs. En vertu de l'actuelle *Loi sur l'immigration*, les transporteurs doivent détenir les personnes visées par une ordonnance de renvoi. Les transporteurs considèrent qu'ils ne disposent pas des installations nécessaires. Ils ne peuvent pas non plus exiger des personnes renvoyées qu'elles remboursent leurs frais. Le gouvernement pourrait offrir aux

transporteurs des services de détention dont ils assumeraient les frais. Le gouvernement propose en outre d'autoriser les transporteurs à recouvrer des personnes non admissibles les frais de leur retour.

Santé. Le Canada collabore avec le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Australie afin de déterminer les procédures de vérification nécessaires pour protéger la santé publique. Des consultations sont aussi menées auprès des autorités fédérales et provinciales de la santé pour améliorer la surveillance médicale, notamment en ce qui concerne le suivi des cas et les mesures à prendre pour faire respecter les procédures.

Accroître l'efficacité du processus d'appel de l'immigration

ORIENTATIONS PROPOSÉES

Le gouvernement favorise un processus d'appel indépendant qui répond aux plus hautes normes d'équité. Les réformes proposées au processus d'appel de l'immigration favoriseraient davantage le respect des règles du programme et réduiraient les coûts sans affecter l'équité ou les garanties d'ordre juridique. Les résidents permanents trouvés coupables de crimes graves auraient plus de mal à faire surseoir à leur renvoi du Canada.

SITUATION ACTUELLE

Règles juridiques. Aux termes de la législation canadienne, toute décision administrative est sujette à révision par la Cour fédérale (contrôle judiciaire) pour vérifier qu'elle est conforme à la loi pertinente et à l'équité procédurale.

Historique des mécanismes d'appel. La législation canadienne en matière d'immigration prévoit depuis longtemps des recours contre les mesures de renvoi. Les appels étaient interjetés directement auprès du ministre responsable de l'Immigration jusqu'à 1956, alors qu'on a créé un organisme administratif, toujours sous la supervision du ministre. Une série de facteurs, dont l'insatisfaction à l'égard du manque d'indépendance de l'organisme, ont mené en 1967 à la création de la Commission d'appel de l'immigration. La Commission détenait également le pouvoir d'entendre des appels interjetés par des citoyens canadiens et des résidents permanents contre le refus d'une demande d'immigration présentée par une personne à charge parrainée. Depuis 1973, les compétences de la Commission, aujourd'hui appelée Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, ont subi peu de modifications.

Motifs d'appel. Le recours à la Section d'appel peut être fondé sur une question de droit ou de fait, ou encore une question mixte de droit et de fait. La Section d'appel est autorisée dans la plupart des cas à dépasser le fondement légal et technique de l'appel. Elle a le pouvoir d'accueillir ou de rejeter le recours contre une mesure de renvoi ou de surseoir à son exécution pour des motifs discrétionnaires décrits dans la loi comme les « circonstances particulières de l'espèce ». Si la Section d'appel sursoit à une ordonnance de renvoi prise pour des motifs de criminalité et que l'intéressé est trouvé coupable d'une autre infraction, une demande d'annulation de sursis doit être adressée à la Section d'appel. En cas de rejet de demandes de la catégorie de la famille, le répondant peut en général interjeter appel devant la Section d'appel et invoquer des « raisons d'ordre humanitaire justifiant l'octroi d'une mesure spéciale ».

« La Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié constitue un processus de recours et d'examen approprié, et nous sommes pour le maintien de ce tribunal indépendant qui remplit une fonction vitale tant pour la société canadienne que pour les résidents permanents faisant l'objet d'une mesure de renvoi. »

(Comité consultatif de la citoyenneté et de l'immigration de la Colombie-Britannique et du Yukon, février 1998)
(Traduit de l'anglais)

LES ENJEUX

Retards. Bien que le processus d'appel au Canada serve l'objectif de la réunion des familles prévu dans la loi et renforce l'équité des procédures, il est parfois incompatible avec d'autres objectifs importants comme le respect des règles du programme, le rapport coût-efficacité et la sécurité publique. L'actuel processus d'appel de décisions administratives est long et complexe. Les retards risquent d'affaiblir l'intégrité du système. Au terme du dernier exercice, 5 500 appels étaient en attente. Les retards excessifs font problème en particulier dans les cas de renvoi. Des personnes frappées d'une ordonnance d'expulsion pour crime grave peuvent faire surseoir à leur renvoi et commettre d'autres crimes dans l'intervalle.

Multiples niveaux de décision. Le système actuel prévoit jusqu'à cinq niveaux de décision — examen par un gestionnaire de CIC qui décide s'il y a lieu de faire enquête sur une infraction; ordonnance de renvoi par un arbitre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié si la personne est jugée avoir contrevenu à la loi; appel à la Section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié; si l'autorisation d'interjeter appel est obtenue, contrôle judiciaire par la Cour fédérale; enfin, possibilité de demander l'autorisation de demeurer au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire.

Danger pour le public. En 1995, le gouvernement a atténué certaines inquiétudes du public relativement à l'intégrité du système d'expulsion des criminels en supprimant le droit d'appel devant la Section d'appel de l'immigration dans les cas où le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration détermine que l'intéressé constitue un « danger pour le public ». Bien que cette disposition se soit avérée généralement efficace, le processus, long et exigeant de nombreuses ressources, a soulevé beaucoup de problèmes et a donné lieu à de nombreux litiges.

Ce qu'on propose

Maintenir la Section d'appel de l'immigration. On propose de maintenir la Section d'appel de l'immigration. Un processus d'appel indépendant permet de maintenir un haut niveau d'équité. Il y a en outre des avantages inhérents, sur le plan de la cohérence et de l'imputabilité, à avoir un organisme décisionnel spécialisé dans les cas où il faut tenir compte des lois et des coutumes de pays étrangers. Les modifications envisagées au processus d'appel de l'immigration permettront de mieux faire respecter les règles du programme et d'en réduire les coûts, sans diminuer l'équité et les garanties de nature juridique.

Renvoi de criminels dangereux. On améliorerait l'efficacité du système de renvoi en supprimant un niveau d'intervention, soit le recours à la Section d'appel de l'immigration dans le cas de criminels dangereux (décrits objectivement dans la législation et incluant les personnes trouvées coupables de crimes graves, les criminels de guerre et les personnes qui ont commis des crimes contre l'humanité, les terroristes, les personnes qui posent des risques pour la sécurité nationale et les membres d'organisations criminelles). Le contrôle judiciaire par la Cour fédérale serait toujours possible, conformément aux prescriptions de la loi. Le public s'attend à bon droit qu'une personne qui n'est pas citoyenne canadienne et qui commet un crime grave soit renvoyée du Canada. L'intérêt du public et celui des résidents permanents, seraient mieux servis par un régime de renvoi de criminels s'appuyant sur des critères objectifs et transparents comme la nature du crime, au lieu de critères plus subjectifs comme la probabilité que la personne commette des actes dangereux dans l'avenir.

Renvoi de personnes en sursis qui commettent une infraction. Il devrait y avoir des conséquences claires pour les criminels moins dangereux qui commettent d'autres infractions après avoir bénéficié d'une « deuxième chance » sous forme de sursis. Le sursis à une mesure de renvoi serait annulé sans autre recours à la Section d'appel ou à un arbitre lorsque la mesure a été prise contre une personne reconnue coupable d'une infraction criminelle et que cette personne commet une nouvelle infraction constituant un motif de renvoi.

Contrôle judiciaire des décisions des agents des visas. À l'heure actuelle, il n'est pas exigé de solliciter l'autorisation de la Cour fédérale pour interjeter appel de décisions prises par les agents des visas relativement à des demandes de visa. Il y a là une anomalie : un revendicateur débouté au Canada doit solliciter l'autorisation de demander un contrôle judiciaire, tandis qu'une personne à qui l'on refuse un visa à l'étranger et qui n'a peut-être aucun lien avec le Canada ou qui dispose du droit d'appel devant la Section d'appel si elle est membre de la catégorie de la famille, n'a pas à solliciter de telle autorisation. Dans un but d'équité et pour parer à des litiges inutiles, on propose d'exiger l'autorisation de la Cour fédérale pour contester le refus d'un visa.

Maintenir l'équilibre. Les agents des visas traitent aujourd'hui les demandes des membres de la catégorie de la famille par simple procédure administrative. Vu l'importance qu'on attache à la réunification des familles, on ne propose aucun changement fondamental. Cependant, comme le respect des engagements de parrainage est essentiel à l'intégrité du programme de la catégorie de la famille, on propose d'interdire dorénavant d'interjeter appel devant la Section d'appel de l'immigration du rejet d'une demande pour des motifs d'ordre financier. Les répondants de conjoints et d'enfants, qui n'ont pas à satisfaire aux critères d'ordre financier, ne seraient pas affectés. Les répondants d'autres membres de la catégorie de la famille — surtout de parents et de grands-parents — auraient la possibilité de présenter une nouvelle demande lorsque leur situation financière se serait améliorée.

On introduirait une disposition qui permettrait aux répondants de recevoir une nouvelle décision relativement à leur capacité financière, sans devoir assumer tous les frais d'une demande d'immigration.

« Dans la catégorie de la famille immédiate (premier niveau), les garants dont la demande a été refusée doivent avoir accès à une procédure d'appel basée sur des motifs humanitaires qui n'est pas fondée uniquement sur des questions de fait et de droit. Le décideur doit avoir des pouvoirs discrétionnaires pour atténuer de façon équitable les épreuves indues et les injustices. Le décideur doit être indépendant. Le processus doit être transparent et le décideur imputable. »

(Canadian Polish Congress,
Winnipeg, mars 1998)
(Traduit de l'anglais)

REDÉFINIR LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

ORIENTATIONS PROPOSÉES

En matière aussi profondément humaine que l'immigration, le pouvoir discrétionnaire permet de résoudre des situations infiniment diverses. Il humanise la loi. La procédure actuelle est cependant trop complexe, elle manque de transparence et conduit à des décisions incohérentes. Le gouvernement propose de régulariser, autant que possible, les circonstances dans lesquelles s'exerce le pouvoir discrétionnaire et d'introduire un éventail de mesures pour accroître la cohérence et la transparence.

SITUATION ACTUELLE

La *Loi sur l'immigration* renferme des descriptions générales des personnes pour qui l'entrée au Canada est autorisée ou interdite. La loi permet de faire exception aux dispositions générales, au moyen des instruments précisés ci-après, dans les cas où ne risquent pas d'être compromise la santé ou la sécurité des Canadiens, ou la sécurité nationale. Dans la plupart des cas, le ministre a délégué l'autorité d'exercer le pouvoir discrétionnaire à des fonctionnaires du Ministère.

Permis ministériels. Le permis ministériel autorise des personnes non admissibles à entrer ou à demeurer au Canada. Il est émis si des raisons impérieuses le justifient et seulement lorsque les risques que pose le détenteur du permis pour les Canadiens sont faibles. Les fonctionnaires s'appuient sur des lignes directrices pour évaluer les besoins et les risques. L'émission des permis est contrôlée et leur nombre est indiqué dans le rapport annuel du ministre au Parlement.

Droit d'établissement par décret. Le gouverneur en conseil peut autoriser par décret le droit d'établissement de toute personne qui est demeurée au Canada sans interruption pendant au moins cinq ans, grâce à un permis ministériel, sans égard au motif de non-admissibilité.

Considérations humanitaires. Des fonctionnaires investis par le ministre peuvent, pour des motifs strictement humanitaires, dispenser un demandeur de l'obligation d'avoir un visa ou un passeport, ou de satisfaire au système de points.

Réadaptation et pardons. Les personnes exclues du Canada en raison d'une condamnation au criminel peuvent demander l'approbation de leur réadaptation cinq ans après expiration de la peine imposée pour leur infraction. Seul le ministre peut approuver la réadaptation en cas de crimes graves (ou de plus de deux infractions moins graves). Les personnes reconnues coupables au Canada doivent faire une demande de pardon à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour faire lever la restriction touchant leur admission.

Séjour discrétionnaire temporaire. Les agents principaux aux points d'entrée peuvent dispenser un demandeur de certaines restrictions touchant son admission au Canada (allant d'infractions criminelles mineures à l'absence de visa d'un visiteur authentique). Les personnes ainsi dispensées doivent demander l'admission au Canada pour un maximum de 30 jours et peuvent être assujetties à des conditions.

Pouvoir discrétionnaire d'acceptation ou de rejet d'une demande. Si un agent des visas est d'avis que le total des points accordés à un demandeur selon la grille des critères de sélection ne reflète pas sa capacité de s'établir au Canada, il peut, sur autorisation écrite d'un agent d'immigration principal, exercer un pouvoir discrétionnaire restreint pour accepter ou rejeter la demande.

« Je crois que le public accepte qu'en cas d'exception, le ministre puisse intervenir pour accorder un droit ou un privilège à un individu plutôt que de le lui enlever. Limiter ce pouvoir aux cas d'intérêt national ou de dépendance entraverait le pouvoir discrétionnaire du ministre et pourrait empêcher de remédier à une injustice. »

(Un particulier, février 1998)
(Traduit de l'anglais)

Les enjeux

Règles et souplesse. La transparence commande des règles; mais les règles ne peuvent prévoir toutes les situations. Un modèle selon lequel les demandes de clients se trouvant dans des situations non prévues au règlement seraient refusées serait trop rigide. La perte de souplesse qui en résulterait réduirait la possibilité de régler des cas imprévus par l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

> ***« La codification des principes d'immigration doit reposer sur une série de compromis, mais jusqu'à quel point sacrifiera-t-on la simplicité à la nécessité du détail, la souplesse à la rigueur et, en fin de compte, l'équité à l'uniformité? L'élément d'interprétation qui entre en ligne de compte peut être perçu comme un point faible, mais il constitue également un facteur de souplesse. La codification ne devrait pas être considérée comme l'élément fondamental qui réglera tous les problèmes du système d'immigration. »***
>
> (University of Victoria, Immigration and Refugee Law Research Group, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

Ce qu'on propose

Transparence et efficacité. Diverses mesures sont proposées pour redéfinir les pouvoirs discrétionnaires, les rendre plus transparents et plus efficaces et mieux protéger la société canadienne contre les abus et les crimes, sans en gêner la souplesse ni les compliquer davantage. On propose notamment de préciser au règlement les situations où peuvent être invoqués des motifs humanitaires si elles deviennent fréquentes année après année et deviennent la norme plutôt que l'exception. Un cas manifeste, cité plus haut, est celui des conjoints de citoyens ou de résidents permanents, qui représentaient 11 000 des 15 000 personnes admises au Canada pour des motifs humanitaires en 1997.

Intégrité du système. Le maintien de l'intégrité du système est un élément important de la gestion efficace du programme d'immigration et du programme relatif aux réfugiés. Il est proposé que l'accès à l'examen des considérations humanitaires par un revendicateur de statut débouté soit limité à la période suivant immédiatement une décision de la Commission sur l'immigration et le statut de réfugié. De plus, l'examen des considérations humanitaires n'incluera pas un réexamen des questions de protection déjà examinées par la Commission. Les revendicateurs déboutés, par suite d'une audience équitable, ne pourraient ainsi retarder indûment leur départ.

Renvoi du Canada de criminels dangereux. Dans le but d'accroître l'efficacité du système de renvoi du Canada en réduisant le nombre de niveaux décisionnels touchant les criminels dangereux, il est proposé d'interdire l'accès à l'examen des considérations humanitaires aux personnes suivantes :

- les criminels de guerre et les personnes ayant commis des crimes contre l'humanité;
- les personnes qui constituent un danger pour la sécurité nationale;
- les membres d'organisations criminelles;
- les membres de gouvernements qui se livrent à des violations graves ou répétées des droits de la personne;
- les personnes reconnues coupables de crimes graves.

Gérer les cas résiduels de façon plus uniforme. Les mesures suivantes seraient prises dans le but de gérer les cas résiduels avec plus d'uniformité et de transparence, sans toutefois réduire la souplesse ou accroître la complexité :

- réserver l'utilisation du permis ministériel aux cas où le ministre prend personnellement la décision et utiliser d'autres mécanismes lorsque le pouvoir discrétionnaire est délégué;
- transférer du gouverneur en conseil au ministre le pouvoir d'accorder le droit d'établissement à une personne qui détient un permis ministériel depuis cinq ans;
- étendre l'autorisation de séjour discrétionnaire à un plus large éventail de personnes qui ne sont pas admissibles et autoriser des séjours plus longs que 30 jours (l'exigence selon laquelle les risques pour la société canadienne doivent être faibles continuerait de s'appliquer).

L'assurance de la qualité et le contrôle de l'utilisation des pouvoirs discrétionnaires seraient améliorés.

CONCLUSION

Le Canada a tiré avantage de l'immigration et continue de la considérer comme une force positive de croissance et d'ouverture sur le monde.

Ce document esquissait les grandes orientations que le gouvernement propose dans le but de moderniser la politique et la législation du Canada en matière d'immigration et de protection des réfugiés. Les nouvelles politiques et la nouvelle loi s'appuieront solidement sur la législation actuelle, tout en permettant de relever les défis et de profiter des possibilités qu'implique un monde en évolution. Elles mettront l'accent sur la réunion des familles, le maintien de la tradition humanitaire du Canada, l'établissement d'un équilibre entre les droits et les responsabilités, l'enrichissement du tissu social, la sécurité publique, l'équité, l'imputabilité et la transparence.

Avant de formuler les orientations du futur cadre législatif, le gouvernement a sollicité les vues de Canadiens de tous les secteurs d'activités. Ces consultations ont permis de déceler les problèmes et de déterminer un nombre de solutions réalistes pour les régler. Il en est ressorti qu'on souhaite d'autres consultations au fur et à mesure que le gouvernement élaborera son train de réformes législatives. Le présent document est, en partie, une réponse à ce souhait.

Il reste encore beaucoup à faire. Le détail des propositions n'est pas finalisé. En travaillant ensemble, nous saurons réconcilier les divergences et trouver des solutions. L'objet des consultations se portera maintenant sur la façon de mettre en œuvre ces grandes orientations.

La révision des politiques et de la législation en matière d'immigration et de réfugiés présente à la fois un énorme défi et une occasion unique de s'adapter à l'évolution du contexte mondial et de façonner l'avenir de notre pays.

Les commentaires reçus au 31 mars 1999 seront considérés dans l'élaboration de la nouvelle législation. Les commentaires doivent être expédiés au

Secrétariat pour la révision législative
Édifice Narono, 10e étage
360, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 1L1

ou par télécopieur au (613) 946-0581;

ou par courrier électronique au **legrev@istar.ca**