

LE PROGRAMME CANADIEN D'IMMIGRATION

Penny Becklumb
Division du droit et du gouvernement

Révisé le 10 septembre 2008



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
GÉNÉRALITÉS	1
A. Le cadre juridique	1
B. Questions de politique récurrentes.....	2
IMMIGRATION ET DÉMOGRAPHIE : QUEL EST LE LIEN?	4
A. La population du Canada	4
B. Les catégories d'âge.....	4
C. Le marché du travail	5
OBJECTIFS DU PROGRAMME D'IMMIGRATION.....	8
CATÉGORIES D'IMMIGRANTS.....	9
A. Immigration à des fins sociales – Catégorie de la famille	9
B. Immigration pour des raisons humanitaires – Réfugiés et cas assimilés.....	10
1. Sélection de réfugiés à l'étranger.....	11
2. Système de reconnaissance du statut de réfugié au Canada	13
3. Examen des risques avant renvoi.....	16
C. Immigration à des fins économiques – Catégorie de l'immigration économique	16
1. Travailleurs qualifiés	18
2. Gens d'affaires immigrants.....	19
3. Candidats d'une province	20
D. Enjeux	20
1. Délais de traitement trop longs	20
2. La réussite économique des immigrants récents.....	22
3. Consultants en immigration	23
CONTRÔLE JUDICIAIRE	24
RENVOIS	25

	Page
CERTIFICATS DE SÉCURITÉ.....	27
LE RÔLE DES PROVINCES EN MATIÈRE D'IMMIGRATION	29
ÉTABLISSEMENT ET INTÉGRATION	31
A. Formation linguistique.....	32
B. Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants – PEAII	32
C. Programme d'aide au rétablissement – PAR	33
D. Programme d'accueil	33
E. Programme des prêts aux immigrants.....	33
F. Enjeux	34
1. Répartition géographique.....	34
2. Qui doit assurer les services?.....	35
3. Reconnaissance des titres de compétence et de l'expérience acquis à l'étranger.....	35
VISAS DE RÉSIDENT TEMPORAIRE.....	36
A. Travailleurs étrangers temporaires.....	38
ANNEXE 1. RÉSIDENTS PERMANENTS SELON LA CATÉGORIE, 1980-2007	
ANNEXE 2. PLAN D'IMMIGRATION DE 2008	
ANNEXE 3. RÉFUGIÉS SELON LA CATÉGORIE, 1997-2007	
ANNEXE 4. GRILLE FÉDÉRALE DE SÉLECTION DES TRAVAILLEURS QUALIFIÉS	
ANNEXE 5. JURISPRUDENCE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION ET DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS	



CANADA

**LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

LE PROGRAMME CANADIEN D'IMMIGRATION*

GÉNÉRALITÉS

Au Canada, les questions d'immigration et de protection des réfugiés constituent des défis constants et suscitent un débat continuels parmi les législateurs, les fonctionnaires et le grand public. En raison de la stricte application de la loi et des règlements, il arrive occasionnellement que des gens ordinaires se réfugient dans des églises pour tenter d'éviter d'être déportés. L'opinion publique, qui se traduit parfois par de généreux élans humanitaires, comme celui qui s'est manifesté d'avril à juin 1999, lorsqu'il s'est agi d'accueillir des réfugiés du Kosovo, réprovoque par contre les gestes des personnes qui arrivent au pays « illégalement ». Outre les facteurs humains, plusieurs autres éléments entrent en jeu : le droit de l'immigration est complexe, le domaine se prête aux litiges et le nombre de demandes que reçoit chaque année Citoyenneté et Immigration Canada est énorme.

A. Le cadre juridique

Le programme d'immigration du Canada se fonde d'abord sur la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*⁽¹⁾ (la Loi) et son règlement d'application⁽²⁾ ainsi que sur les décisions des tribunaux et de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR). Sont également importantes les diverses composantes des manuels de l'immigration, qui contiennent des directives et des instructions très détaillées destinées aux responsables de l'administration du programme, même si la Loi ou le règlement prévalent en cas de conflit⁽³⁾.

* Cette étude a été publiée la première fois en janvier 1989 et mise à jour régulièrement depuis. La version originale a été rédigée par Margaret Young et révisée par Benjamin Dolin, tous deux anciennement de la Bibliothèque du Parlement.

(1) *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, entrée en vigueur, pour la majeure partie, le 28 juin 2002.

(2) *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, entré en vigueur (à quelques exceptions près) le 28 juin 2002.

(3) Les fonctions de la CISR (la « Commission ») sont expliquées plus loin.

Le système canadien d'immigration et de protection des réfugiés est géré principalement par trois organismes d'État : Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (la CISR ou la Commission). CIC est le principal ministère responsable des questions qui touchent l'immigration et les réfugiés. Par exemple, CIC sélectionne les personnes qui peuvent émigrer au Canada, délivre des visas de visiteur, des permis de travail et des visas d'étudiant, administre les programmes de rétablissement des réfugiés en provenance de l'étranger et décide quelles demandes d'asile faites à l'intérieur du Canada devraient être déferées à la CISR.

L'ASFC est chargée de la gestion et du maintien de la sécurité des frontières du Canada. Créée en 2003, elle assume la responsabilité des services de renseignement et des fonctions d'interdiction et d'application de la loi qui relevaient auparavant de CIC, du programme douanier qui faisait anciennement partie de l'Agence canadienne des douanes et du revenu, et des services d'inspection des passagers et des premières importations dans les ports d'entrée, qui relevaient de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Ainsi, l'ASFC garde en détention des personnes ayant commis des infractions relatives à l'immigration et renvoie celles qui sont interdites de territoire au Canada.

La CISR est le plus grand tribunal administratif du Canada. Elle rend des décisions sur les revendications du statut de réfugié présentées à l'intérieur du Canada, effectue des enquêtes, contrôle les motifs de détention et entend des appels sur certaines questions d'immigration. La CISR est indépendante de CIC et de l'ASFC.

B. Enjeux politiques permanents

La presse fait régulièrement état d'incidents qui attirent l'attention sur l'immigration et la protection. Un nombre appréciable de ces cas portent sur la criminalité chez les immigrants et sur la difficulté d'expulser les personnes en cause. D'autres cas concernent des immigrants qui peuvent présenter des risques pour la sécurité. D'autres encore touchent des familles d'enfants qui ont violé les conditions de leur permis de travail ou des familles qui ont des problèmes médicaux et qui font appel au public, à la presse et aux Églises pour éviter l'expulsion.

Si certaines affaires concernant l'immigration et les réfugiés sont uniques, de nombreuses questions générales demeurent pertinentes année après année, notamment les suivantes :

- Les niveaux d'immigration sont-ils assez élevés? Sont-ils trop élevés?
- Quels genres d'immigrants sont préférables pour le Canada?
- De quels services d'établissement a-t-on besoin pour les nouveaux immigrants?
- Comment peut-on reconnaître équitablement et rapidement les diplômés d'étude et de formation des immigrants?
- Quelle devrait être la politique canadienne à l'égard des réfugiés? Le Canada accepte-t-il plus de demandes de statut de réfugié que d'autres pays?
- Comment faudrait-il réagir aux demandeurs du statut de réfugié qui arrivent sans documents?
- Comment peut-on empêcher les criminels et les personnes qui présentent des risques pour la sécurité d'entrer au Canada?
- Quel est le meilleur équilibre entre la facilitation de la circulation des personnes et l'exercice d'un contrôle aux frontières?
- Pourquoi a-t-on tant de mal à expulser les personnes qui n'ont pas le droit d'être au Canada, et que peut-on y faire?
- Faut-il continuer à expulser des personnes vers des pays qu'elles ne connaissent pas, alors qu'elles ont passé la majeure partie de leur vie au Canada?
- Comment le Canada peut-il honorer ses engagements humanitaires internationaux et assurer un leadership dans ce domaine?
- Dans le monde de l'après-11 septembre 2001, comment peut-on défendre les intérêts du pays en matière de sécurité sans limiter indûment les droits individuels? À la suite des malheurs de Maher Arar, devrait-on prévoir des mesures de protection ou des protocoles en ce qui a trait aux échanges d'information avec d'autres gouvernements?

Il va sans dire que dans le présent document, nous ne répondons pas à ces questions. Nous visons plutôt à y fournir un cadre général permettant au lecteur de prendre conscience des problèmes d'immigration et de connaître le programme d'immigration et l'information de base sur ce qui peut être un domaine très complexe du droit, de la politique et de l'administration gouvernementaux.

IMMIGRATION ET DÉMOGRAPHIE : QUEL EST LE LIEN?

Récemment, la question de l'immigration a été étroitement liée à l'avenir du Canada parce que les conséquences des changements démographiques ressortent plus clairement. Étant donné le taux de natalité relativement peu élevé et le vieillissement de la population, bien des gens, tant à l'intérieur qu'en dehors du gouvernement, ont considéré l'immigration – une immigration beaucoup plus forte – comme essentielle si le Canada désire prévenir de graves perturbations sur le marché du travail et protéger les programmes sociaux. D'autres sont moins sûrs. Les répercussions de la démographie et le débat actuel qu'elles suscitent méritent donc que nous leur accordions une attention particulière.

Voici, en bref, quelques données démographiques essentielles.

A. La population du Canada

- Le taux de fécondité au Canada se situait à 1,54 en 2005. C'est l'indice synthétique de fécondité le plus élevé en sept ans, et il est attribuable en grande partie à la hausse de la fécondité des femmes dans la trentaine. Ce niveau est encore bien en dessous du seuil de remplacement des générations, qui est de 2,1, mais il s'agit d'une hausse par rapport au minimum record enregistré en 2000, soit 1,49⁽⁴⁾.
- Entre 2001 et 2006, la population du Canada a augmenté de 5,4 p. 100. Cette croissance, qui est plus rapide que celle de n'importe quel autre pays du G8, est surtout attribuable à l'immigration⁽⁵⁾.

B. Les catégories d'âge

- Les membres de grande génération du « baby-boom » au Canada, soit les 10 millions de Canadiens qui sont nés dans une période de 20 ans, entre 1947 et 1967, ont commencé à atteindre la soixantaine et à prendre leur retraite.
- Comme dans la plupart des pays développés, la population du Canada vieillit. L'âge médian se situe maintenant à 38,8 ans, par rapport à 37,2 ans en 2001.

(4) Statistique Canada, *Le Quotidien*, « Naissances », 21 septembre 2007 (<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/070921/dq070921b-fra.htm>). Le « taux de fécondité » est un chiffre hypothétique qui représente le nombre total d'enfants nés en moyenne à chaque femme âgée de 15 à 49 ans. Le taux canadien est passé de 3,8 en 1960 à 1,65 en 1987; il a ensuite augmenté lentement pour atteindre environ 1,7 en 1992, mais a oscillé autour de 1,6 pendant le reste des années 1990. On estime que le taux suffisant pour assurer le remplacement est de 2,1 enfants par femme. C'est en 1971 que ce taux a été atteint pour la dernière fois.

(5) La population des États-Unis s'est accrue de 5,0 p. 100 au cours de la même période. Le solde migratoire international a contribué aux deux tiers de la croissance démographique du Canada. Source : Statistique Canada, *Le Quotidien*, « Chiffres de la population et nombre de logements », 13 mars 2007.

C. Le marché du travail

- Dans la première moitié des années 1990, l'immigration a assuré 70 p. 100 de la croissance nette de la population active⁽⁶⁾.
- D'ici 2011, l'immigration devrait assurer l'ensemble de la croissance du marché du travail⁽⁷⁾.
- Des pénuries de main-d'œuvre qualifiée sont à prévoir; on en constate déjà dans certains secteurs et dans certaines régions.

À la lumière des données qui précèdent, bien des gens soutiennent que les niveaux d'immigration du Canada doivent demeurer élevés ou augmenter nettement, pour atteindre 1 p. 100 de la population ou même beaucoup plus. Certains accordent plus d'importance dans l'ensemble aux besoins démographiques globaux, tandis que d'autres insistent sur les besoins du marché du travail, mais le résultat reste le même, c'est-à-dire la préconisation de niveaux d'immigration élevés ou plus élevés pour répondre aux besoins immédiats et à ceux qu'on prévoit à plus long terme.

L'opinion inverse existe aussi. Ses tenants invoquent divers arguments. Ils signalent par exemple que, même si l'immigration peut avoir des répercussions sur le marché du travail et la population totale, elle a peu d'effets sur la structure d'âge de la population. Même si le Canada quadruplait ses niveaux d'immigration en portant le nombre d'immigrants admis à près d'un million annuellement pendant les 50 prochaines années, l'âge médian continuerait d'augmenter pour atteindre à peu près 44,1 ans en 2056⁽⁸⁾. Seul un taux de fécondité plus élevé peut modifier cette structure notablement⁽⁹⁾. L'immigration ne peut « résoudre » non plus les problèmes du vieillissement démographique. Les démographes soulignent que la génération du baby-boom a en réalité ralenti le vieillissement de la population canadienne, par rapport à celle des pays d'Europe de l'Ouest et du Japon. Selon eux, il faudra au Canada encore une vingtaine d'années pour avoir une structure d'âge semblable à celle de certains pays européens; le pays a donc le temps de rajuster ses régimes de retraite et de services médicaux et de tirer parti de l'expérience des autres pays.

(6) La stratégie d'innovation du Canada, *Le savoir, clé de notre avenir : le perfectionnement des compétences au Canada*, chap. 5.1.

(7) *Ibid.*

(8) Statistique Canada, *Le Quotidien*, « La population canadienne selon l'âge et le sexe », 26 octobre 2006 (<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/061026/dq061026b-fra.htm>).

(9) *Ibid.*

Certains démographes mettent en doute l'imminence de pénuries sur le marché du travail. Ils soulignent que les représentants du baby-boom ne constituent pas un groupe de personnes d'âge homogène qui approchent tous maintenant la soixantaine. En fait, cette génération s'étend sur une vingtaine d'années. Donc, même si les premiers représentants sont maintenant à l'âge de la retraite, les plus jeunes sont encore dans la quarantaine et travaillent pour payer leur hypothèque et élever leurs adolescents. De plus, les démographes constatent que les enfants de la génération du baby-boom, surnommés la « génération écho » arriveront sur le marché du travail et combleront les besoins de l'économie au cours des prochaines années, au fur et à mesure que leurs parents prendront leur retraite. Toutefois, une fois que les effets de la génération écho se feront sentir sur le marché du travail, il sera nécessaire d'embaucher davantage de professionnels formés à l'étranger pour faire face à la période « d'effondrement »⁽¹⁰⁾. Les démographes ajoutent qu'il n'y a guère de corrélation entre la taille d'un pays et son bien-être économique.

Des environmentalistes attirent l'attention sur le lien entre croissance démographique, dégradation de l'environnement et épuisement des ressources, et ils contestent l'hypothèse de base voulant que la population du Canada doive continuer de croître. Ils font remarquer que les tendances actuelles observées dans l'établissement des immigrants, qui se dirigent en grande partie vers les trois villes principales du Canada, aggravent la congestion urbaine. Même si toutes les propositions voulant que les candidats à l'immigration soient d'une façon ou d'une autre obligés d'habiter dans des régions moins peuplées ont prêté à de vives controverses jusqu'à maintenant, on continue néanmoins à étudier diverses mesures qui pourraient les inciter à le faire.

D'autres font remarquer qu'il est faux de prétendre que les Canadiens âgés seront « à la charge » des jeunes travailleurs. Ils signalent que les personnes de plus de 65 ans sont en meilleure santé que par le passé, qu'elles paient également des impôts et qu'un grand nombre d'entre elles apportent une contribution économique et non économique à la société. Selon eux, la conception que les gens se font de l'« âge avancé » est dépassée.

(10) Ces observations sont tirées des commentaires formulés par l'économiste et démographe David Foot lors d'un forum du Waterloo Region Immigrant Employment Network tenu à Kitchener, en Ontario, le 14 novembre 2007, et rapportés par Michael Hammond dans son article « Plenty of boomers to fill jobs », *The Record*, [Kitchener-Waterloo], 15 novembre 2007, p. C10.

Selon l'Enquête sur la population active, les nouveaux immigrants au Canada éprouvent des difficultés à s'intégrer au marché du travail⁽¹¹⁾. Ils connaissent des niveaux de chômage deux fois plus élevés que les Canadiens nés ici, même s'ils sont plus susceptibles d'avoir fait des études universitaires⁽¹²⁾. Les causes d'une telle situation sont nombreuses : les imperfections des systèmes destinés à évaluer les titres d'études et de formation étrangers et à fournir la formation d'appoint qui peut être nécessaire; l'hésitation des employeurs canadiens à engager des travailleurs qui n'ont pas d'expérience au Canada ou qui ne possèdent pas parfaitement la langue; les attitudes négatives de certains employeurs à l'égard de l'embauche de nouveaux venus, surtout ceux qui appartiennent aux minorités visibles. Certains ont soutenu que, tant que ces problèmes n'auront pas été aplanis, il serait plus juste, envers les candidats à l'immigration, de maintenir l'immigration à un niveau modeste ou tout au moins de fournir aux candidats une meilleure information.

Enfin, certains observateurs signalent que le programme d'immigration coûte cher. Au niveau fédéral, il faut des ressources importantes pour l'étude des dossiers à l'étranger et au Canada, pour les programmes d'établissement et d'intégration et pour les activités d'exécution supplémentaires que peuvent entraîner des niveaux d'immigration plus élevés. Les frais imposés aux demandeurs ne réduisent que partiellement ces coûts. Dans les provinces, beaucoup de nouveaux venus ont besoin de services d'établissement et leurs enfants doivent habituellement recevoir une formation dans la langue seconde, l'anglais ou le français. Certains immigrants ont besoin d'aide sociale et tous ont accès aux services médicaux auxquels ont droit tous les résidents permanents.

(11) L'Enquête sur la population active (EPA) est administrée par Statistique Canada, dont c'est la seule source de données permettant de faire des estimations mensuelles et à jour de l'emploi total et du chômage. L'EPA est réalisée chaque mois auprès d'environ 50 000 ménages canadiens. Le but de l'enquête est d'obtenir un portrait actuel et détaillé du marché du travail au pays.

Depuis janvier 2006, le questionnaire de l'EPA renferme des questions supplémentaires sur les immigrants au Canada; ainsi, on demande au répondant :

- d'indiquer son pays de naissance;
- de préciser s'il est un « résident permanent »;
- de donner le mois et l'année où il a obtenu son statut de résident permanent;
- de spécifier le pays où il a atteint le niveau de scolarité le plus élevé.

Grâce à ces nouvelles questions, le Canada dispose maintenant d'une source d'information à jour sur la participation des immigrants au marché du travail.

(12) Statistique Canada, *Le Quotidien*, « Étude : Les immigrants sur le marché du travail canadien, 2006 », 10 septembre 2007.

Y a-t-il un « bon » niveau d'immigration pour le Canada? Il va sans dire que tout débat sur la question doit tenir compte de la démographie, de l'économie, des finances publiques, des facteurs environnementaux, des valeurs canadiennes et de la capacité d'absorption (surtout dans les grandes villes), ainsi que de la dimension politique. Les décideurs doivent éviter de faire passer l'immigration pour une solution complète aux problèmes démographiques. Par contre, le programme devrait, dans l'idéal, être assez souple pour atténuer d'importantes pénuries sur le marché du travail lorsqu'elles se produisent. Entre-temps, le Canada jouit, avec les États-Unis, d'un avantage net, parce que les populations des deux pays sont plus jeunes que celles d'autres démocraties occidentales et du Japon, et qu'ils peuvent tirer parti de l'expérience des autres⁽¹³⁾. Le Canada a aussi un autre avantage sur ces pays. Contrairement à ces derniers, qui se montrent généralement réfractaires à l'immigration, il possède un arsenal de moyens qui lui permettent de faire face aux changements qu'entraîne le vieillissement de sa population, y compris un programme d'immigration perfectionné, quels que soient les niveaux réels d'immigration, qui peuvent varier dans le temps.

OBJECTIFS DU PROGRAMME D'IMMIGRATION

Abstraction faite des questions démographiques de l'heure, on peut se demander pourquoi le gouvernement du Canada a un programme d'immigration. Il y a généralement trois réponses à cette question mais nous pourrions en ajouter plusieurs autres. Chacune correspond à un élément particulier du programme.

A. Composante sociale – Le Canada facilite la réunification des familles et permet à l'unité familiale nucléaire (conjoint, enfants à charge) d'immigrer avec le demandeur principal. Selon l'alinéa 3(1)d) de la Loi, celle-ci a notamment pour objet de « veiller à la réunification des familles au Canada ».

B. Composante humanitaire – À titre de signataire de la *Convention relative au statut des réfugiés* et de la *Convention contre la torture*, le Canada entend les demandes de protection présentées par des personnes venues spontanément de l'étranger et s'y prononce. Il aide également des personnes qui se trouvent à l'étranger, en accordant la résidence permanente à des réfugiés parrainés par le gouvernement ou par le privé et à d'autres personnes qui ont besoin de protection. Les alinéas 3(2)b) et d) de la Loi énoncent les objectifs suivants : « remplir les

(13) Il faut cependant souligner que les États-Unis ont un taux de fécondité nettement plus élevé que celui du Canada.

obligations en droit international du Canada relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées et affirmer la volonté du Canada de participer aux efforts de la communauté internationale pour venir en aide aux personnes qui doivent se réinstaller »; et « offrir l'asile à ceux qui craignent avec raison d'être persécutés du fait de leur race, leur religion, leur nationalité, leurs opinions politiques, leur appartenance à un groupe social en particulier, ainsi qu'à ceux qui risquent la torture ou des traitements ou peines cruels et inusités ».

C. Composante économique – Le Canada souhaite attirer des travailleurs qualifiés et des gens d'affaires immigrants qui contribueront à la vie économique du pays et répondront aux besoins du marché du travail. L'objectif énoncé à l'alinéa 3(1)c) est « de favoriser le développement économique et la prospérité du Canada [...] »

Aux objectifs principaux qui précèdent, nous pouvons ajouter plusieurs autres facteurs. Le Canada se considère comme un pays d'immigrants. Au début du XX^e siècle, les immigrants ont colonisé l'Ouest; après la Seconde Guerre mondiale, ils ont afflué dans ses grandes villes et contribué de façon importante à en construire l'infrastructure matérielle et à en enrichir la culture. En accueillant des milliers de réfugiés indochinois, en 1979-1980, les Canadiens se sont sensibilisés au sort des réfugiés et à leurs besoins. Ainsi, l'histoire du pays a rendu les Canadiens généralement plus ouverts que d'autres aux immigrants et aux réfugiés, ainsi qu'au multiculturalisme qui en découle. Cette attitude est moins courante dans les pays qui n'ont pas connu la même histoire.

CATÉGORIES D'IMMIGRANTS

A. Immigration à des fins sociales – Catégorie du regroupement familial

Comme nous l'avons signalé plus haut, l'un des objectifs du programme d'immigration du Canada est la réunification des familles. En 1993, le nombre des immigrants de la catégorie du regroupement familial a atteint une pointe de 112 668, puis s'est mis à diminuer. En 2007, on comptait 66 230 membres de cette catégorie⁽¹⁴⁾, ce qui représente 28 p. 100 des nouveaux résidents permanents admis cette année-là. Il importe toutefois de signaler que ces chiffres n'englobent pas les membres de la famille qui accompagnent un demandeur principal au Canada dès l'immigration initiale, pas plus que les membres de la famille à la charge des

(14) Ces chiffres sont ventilés entre conjoints et enfants (48 236) et parents, grands-parents et autres (17 994).

réfugiés sélectionnés à l'étranger et dont le dossier peut, dans l'année qui suit la date d'arrivée du demandeur principal, être traité dans le cadre de la même demande de résidence permanente. Par conséquent, la composante de la famille du programme d'immigration est plus importante que les chiffres de la « catégorie du regroupement familial » ne permettent de le croire, et la composante de l'économie (le nombre de personnes choisies pour des raisons d'ordre économique) est plus faible.

Le tableau suivant indique les relations familiales prises en considération dans la catégorie du regroupement familial :

Membres de la catégorie du regroupement familial

- Conjoints, conjoints de fait et partenaires comparables à un conjoint⁽¹⁵⁾
- Enfants à charge⁽¹⁶⁾
- Enfants destinés à l'adoption
- Parents, grands-parents et leurs enfants à charge
- Frères, sœurs, neveux, nièces ou petits-enfants, s'ils sont orphelins, s'ils ne sont pas un conjoint et s'ils ont moins de 18 ans
- Tout parent, si le parrain est seul au Canada et n'a aucun autre membre de la famille à parrainer

Les couples de même sexe sont officiellement reconnus et ont les mêmes droits que les couples hétérosexuels.

**B. Immigration pour des raisons humanitaires –
Réfugiés et cas assimilés**

Sont désignés comme « personnes protégées » les réfugiés et les personnes qui se trouvent dans des situations semblables. En 2007, le Canada a admis 27 956 personnes protégées,

(15) Un partenaire de fait est une personne qui cohabite depuis au moins un an, dans une relation conjugale, avec le parrain. Si une relation conjugale a existé pendant au moins un an sans cohabitation, à cause de la persécution ou d'un contrôle pénal, on considère qu'il existe tout de même une relation de fait. Les partenaires comparables à un conjoint sont les personnes qui habitent à l'extérieur du Canada et qui ont eu une relation conjugale avec le parrain pendant au moins un an.

(16) Les enfants à charge sont des enfants de moins de 22 ans qui ne sont pas un conjoint ou un partenaire de fait au moment en cause; les enfants qui ne répondent pas à ces critères peuvent tout de même être considérés comme des enfants à charge s'ils étudient à temps plein ou s'ils sont à la charge de leurs parents pour cause de handicap physique ou mental.

ce qui représente 11,8 p. 100 des nouveaux résidents permanents admis cette année-là. Le nombre de réfugiés sélectionnés à l'étranger équivalait à peu près au nombre de personnes auxquelles on a accordé le statut de réfugié après leur arrivée au Canada (11 162 et 11 700 respectivement, chaque groupe représentant environ 40 p. 100 du nombre total de réfugiés). Le reste des nouveaux arrivants faisant partie de cette catégorie était des personnes qui étaient à la charge des personnes protégées et qui ont immigré pour rejoindre un ou des membres de leur famille (5 094).

1. Sélection de réfugiés à l'étranger

Pendant de nombreuses années, le Canada a favorisé, au moyen de parrainages privés et gouvernementaux, le rétablissement des réfugiés et des personnes qui se trouvent dans des situations semblables. Il y a trois catégories de réfugiés ou de personnes assimilées qui peuvent être sélectionnés à l'étranger et admis au Canada comme résidents permanents pour des motifs humanitaires, conformément au « Programme de rétablissement des réfugiés et des personnes visées par des considérations humanitaires » du Canada :

- **Catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières** – Ceux qui appartiennent à cette catégorie doivent avoir besoin de se réinstaller (c'est-à-dire qu'il n'y a aucune possibilité raisonnable, dans l'immédiat ou dans un avenir proche, de trouver une autre solution permanente pour eux), et ils doivent répondre à la définition de réfugié donnée dans la Convention : ils doivent se trouver à l'extérieur de leur propre pays et avoir une crainte fondée d'être persécutés à cause de leur race, de leur religion, de leurs opinions politiques, de leur nationalité ou de leur appartenance à un certain groupe social. Ils peuvent être parrainés par des intérêts privés ou recevoir l'aide du gouvernement.
- **Catégorie de personnes de pays d'accueil** – Ceux qui appartiennent à cette catégorie doivent avoir besoin de se réinstaller, se trouver à l'extérieur de leur propre pays et être ou avoir été gravement et personnellement touchés par la guerre civile, un conflit armé ou des violations massives des droits de la personne. Le gouvernement n'offre pas de parrainer les membres de cette catégorie.
- **Catégorie de personnes de pays source** – Ceux qui appartiennent à cette catégorie doivent avoir besoin de se réinstaller et habiter dans l'un des pays qui répondent à des critères particuliers. La liste de ces pays figure dans une annexe du règlement⁽¹⁷⁾. Ils doivent être gravement et personnellement touchés par la guerre civile ou un conflit armé dans ce pays ou avoir été détenus ou emprisonnés parce qu'ils se sont exprimés de façon légitime ou ont exercé leurs droits fondamentaux, ou encore, ils doivent répondre à la définition de réfugié au sens de la Convention⁽¹⁸⁾.

(17) Actuellement, la Colombie, le Guatemala, la République démocratique du Congo, le Salvador, la Sierra Leone et le Soudan figurent sur cette liste comme pays sources.

(18) Les personnes des deux derniers groupes sont désignées, dans le nouveau règlement, comme « personnes protégées à titre humanitaire outre frontières ». Ces catégories humanitaires ont été créées pour la première fois en 1997.

Le Canada sélectionne, aux fins de réinstallation, des réfugiés à l'étranger pour lesquels aucune autre solution durable ne peut être trouvée dans un délai raisonnable. Entre 10 000 et 12 000 réfugiés sont sélectionnés chaque année partout dans le monde dans le cadre de ce programme.

Le programme de rétablissement s'adresse à deux catégories de réfugiés : ceux qui ont été choisis par le gouvernement (réfugiés parrainés par le gouvernement) et ceux qui sont parrainés par le secteur privé. Depuis 2002, on exige soit un engagement du parrain, soit une recommandation d'une organisation ayant conclu une entente avec le gouvernement, soit une recommandation du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). À quelques exceptions près, il n'est pas possible de présenter directement au gouvernement canadien une demande de reconnaissance du statut de réfugié. Les réfugiés parrainés par le gouvernement sont généralement recommandés par le HCR et leur réinstallation initiale au Canada est entièrement prise en charge par le gouvernement du Canada ou celui du Québec. Les réfugiés parrainés par le secteur privé sont choisis par des groupes communautaires qui assurent leur soutien pendant un an à leur arrivée au Canada. Le secteur privé se veut le complément du gouvernement en mettant ses ressources à la disposition des réfugiés.

L'admissibilité des réfugiés doit être établie aux termes de la Loi. Ils doivent également subir un examen médical et faire l'objet d'une vérification de sécurité avant d'être admis au Canada. Entre 1998 et 2007, le Canada a accueilli annuellement en moyenne 3 130 réfugiés parrainés par le secteur privé et en moyenne 7 950 réfugiés parrainés par le gouvernement⁽¹⁹⁾.

Le traitement de groupe est une méthode relativement nouvelle d'identifier des réfugiés à l'étranger et de les accueillir au Canada. Dans ce processus, le Canada et le HCR sélectionnent des populations entières de réfugiés, plutôt que des individus, et les réinstallent dans la même collectivité. Grâce au traitement de groupe, les individus n'ont pas à subir une entrevue; c'est l'admissibilité du groupe dans son ensemble qui est déterminée.

Le traitement de groupe a permis de réinstaller des réfugiés à long terme qui ont peu de chances de retourner dans leur pays d'origine, comme les réfugiés soudanais et somaliens, réinstallés en 2003, et les réfugiés karens, réinstallés en 2006. Ce processus permet également de réagir rapidement en temps de crise, comme cela a été le cas avec le rétablissement des réfugiés kosovars en 1999-2000. Les groupes de réfugiés sont réinstallés dans la même collectivité, ce qui leur permet de conserver des liens et de faciliter leur intégration.

(19) Citoyenneté et Immigration Canada, *Faits et chiffres 2007*.

2. Système de reconnaissance du statut de réfugié au Canada

L'actuel système de reconnaissance du statut de réfugié et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié remontent à 1989. Le système a été modifié par voie législative en 1992 et en 1995, puis de nouveau en 2001, par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

Le système de protection des réfugiés doit concilier un certain nombre de facteurs. La loi doit mettre en application l'essence de la *Convention relative au statut des réfugiés* et de son protocole, ratifiés par le Canada en 1969. Les signataires de cette convention s'engagent à ne pas refouler, de quelque manière que ce soit, des personnes à la frontière de territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social ou de leurs opinions politiques. La loi doit également tenir compte des obligations que le Canada a contractées en vertu de la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*. La *Charte canadienne des droits et libertés* revêt une importance cruciale. En 1985, la Cour suprême du Canada a statué que la *Charte* s'appliquait aux demandeurs du statut de réfugié. Depuis, il y a eu un certain nombre de décisions importantes touchant à la fois le fond et les modalités des dispositions législatives sur l'immigration et les réfugiés.

En même temps, la loi doit être suffisamment sévère pour neutraliser le sentiment que le Canada ne contrôle pas ses frontières. Le gouvernement a longtemps craint que, sans contrôle, il n'y ait une désaffection généralisée pour tous les programmes d'immigration et de réfugiés. De plus, après les attentats du 11 septembre 2001, de fortes pressions se sont fait sentir pour que le Canada mette en place des mesures législatives et administratives pour apaiser les craintes des Américains, selon qui les États-Unis sont plus vulnérables à cause des faiblesses qu'il y aurait dans le système canadien d'immigration et de protection des réfugiés.

Selon le gouvernement, la limitation du nombre de demandeurs est aussi essentielle sur le plan opérationnel, compte tenu du grand nombre de demandeurs potentiels à l'échelle mondiale. Ainsi, dissuader, par divers moyens, de nouveaux demandeurs de venir au Canada est un objectif très important du gouvernement⁽²⁰⁾. La contradiction entre le fait que le Canada a un système de reconnaissance du statut de réfugié de calibre mondial et le fait qu'il tente en même temps d'empêcher qu'on en profite est réelle et insurmontable.

(20) Les méthodes utilisées sont les suivantes : l'imposition d'un visa de résident temporaire pour les pays d'où viennent un grand nombre de demandeurs; des amendes et des frais pour les transporteurs qui amènent au Canada des personnes sans documents; et un réseau de spécialistes en intégrité des mouvements migratoires (anciennement les agents de contrôle de l'immigration) qui collaborent avec les lignes aériennes pour empêcher ceux qui ne sont pas munis de documents valides de monter à bord des appareils.

L'ancienne *Loi sur l'immigration* ne contenait des dispositions que sur les demandes des réfugiés au sens de la Convention. D'autres motifs de protection se sont ajoutés avec le temps dans le règlement et les pratiques administratives et ont été exigés par la jurisprudence. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* a confirmé cette perspective plus large, en employant l'expression « demande d'asile ». Les demandeurs qui ont gain de cause sont appelés « personnes protégées », et sont soit des « réfugiés au sens de la Convention » soit des « personnes à protéger ». Le pouvoir de prendre des décisions en matière de protection est toujours partagé entre la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) et Citoyenneté et Immigration Canada, mais la nouvelle Loi a élargi le mandat de la CISR.

Tous ne sont pas autorisés à présenter une demande de protection au Canada. Les agents d'immigration (employés de CIC) présélectionnent les demandes présentées à l'intérieur du Canada. Sont inadmissibles à la protection⁽²¹⁾ :

- les demandeurs qui font l'objet d'une mesure de renvoi;
- les demandeurs qui ont déjà obtenu une protection à titre de réfugié au Canada ou dans un autre pays où ils peuvent retourner;
- les demandeurs qui ont déjà fait une demande rejetée par la CISR ou qui ont présenté des demandes non admissibles ou qui ont été retirées ou abandonnées;
- les demandeurs jugés inadmissibles pour des motifs de sécurité, parce qu'ils ont porté atteinte aux droits humains ou internationaux ou pour grande criminalité ou criminalité organisée. La grande criminalité se définit ainsi : *a*) le fait d'être déclaré coupable au Canada d'un crime passible d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans ou le fait d'être condamné au Canada à une peine de plus de six mois; ou *b*) condamnation pour un acte qui, s'il avait été commis au Canada, aurait été passible d'une peine maximum de dix ans ou plus;
- les demandeurs venant directement ou indirectement d'un pays désigné par règlement comme un « tiers pays sûr » (ce terme n'est pas employé dans la Loi). La Loi établit des critères à respecter pour conclure des accords avec d'autres pays concernant la responsabilité de se prononcer sur les demandes et la désignation des pays.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont encouragé le Canada et les États-Unis à conclure un accord sur le pays qui serait responsable d'étudier les demandes dans les cas où le demandeur provient de l'autre pays (« Entente sur les tiers pays sûrs »⁽²²⁾). Cet accord, conclu le

(21) L'agent d'immigration ne déférera pas les demandes de reconnaissance à la CISR.

(22) Une tentative précédente avait échoué au milieu des années 1990.

5 décembre 2002, est entré en vigueur le 29 décembre 2004⁽²³⁾. Il consacre le principe général voulant que les demandes soient examinées dans le premier des pays où le demandeur se trouve. Toutefois, l'accord ne vise que les personnes qui arrivent à des points d'entrée frontaliers et prévoit quelques exceptions. Par exemple, un demandeur d'asile peut en général entrer au Canada par la frontière terrestre des États-Unis si un membre de sa famille réside déjà légalement au Canada ou s'il est un mineur non accompagné.

Les dispositions régissant le renvoi de demandeurs du statut de réfugié vers un tiers pays sûr existent dans la loi depuis 1989, mais elles n'avaient jamais été appliquées avant l'Entente sur les tiers pays sûrs conclue avec les États-Unis. Les défenseurs des réfugiés au Canada (et aux États-Unis) se sont toujours farouchement opposés aux dispositions sur les tiers pays sûrs et ils s'y opposent toujours. Ils s'opposent en principe – ils soutiennent que les demandeurs devraient pouvoir choisir leur pays d'asile – et estiment aussi que, sous un certain nombre de rapports, le régime canadien est plus juste envers les demandeurs; en effet, les taux de détention sont plus élevés aux États-Unis et les demandeurs sont souvent détenus dans les mêmes établissements que les criminels; aux États-Unis, les demandeurs ont une capacité restreinte de travailler en attendant l'audience; les contraintes de temps pour la présentation d'une demande sont plus grandes aux États-Unis qu'au Canada; l'interprétation de la Convention sur les réfugiés est plus restrictive aux États-Unis qu'au Canada; et les demandeurs francophones préfèrent le Canada. De plus, les demandeurs ont plus facilement accès à l'aide juridique et à l'assistance sociale au Canada qu'aux États-Unis.

Immédiatement après l'entrée en vigueur de l'Entente sur les tiers pays sûrs, Citoyenneté et Immigration Canada a enregistré une baisse importante du nombre de demandes du statut de réfugié présentées aux points d'entrée de la frontière terrestre canado-américaine⁽²⁴⁾. En 2005, 303 demandeurs ont été renvoyés aux États-Unis en application de cet accord⁽²⁵⁾.

(23) Officiellement intitulé « Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique pour la coopération en matière d'examen des demandes de statut de réfugié présentées par des ressortissants de tiers pays », cet accord est aussi communément appelé l'« Entente sur les tiers pays sûrs ».

(24) Citoyenneté et Immigration Canada, « Les premières statistiques compilées dans le cadre de l'Entente Canada-États-Unis sur les tiers pays sûrs révèlent une baisse du nombre de demandeurs d'asile », juin 2005.

(25) Citoyenneté et Immigration Canada, « Partenariat pour la protection – Examen de la première année », novembre 2006.

3. Examen des risques avant renvoi

Outre le processus de détermination du statut de réfugié, la Loi prévoit maintenant un « examen des risques avant renvoi » (ERAR) qui permet à la plupart des personnes visées de demander une protection à des fonctionnaires ministériels spécialisés avant d'être renvoyées du Canada. Ainsi, un demandeur dont la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rejeté la demande peut demander une protection au motif qu'il existe des faits nouveaux ou des faits qu'il n'était pas possible ni raisonnable de fournir au moment de l'audience initiale.

Dans de nombreux cas, les risques reconnus sont variés : les motifs prévus dans la Convention sur les réfugiés et dans la Convention sur la torture, et le risque de mort ou de traitements ou de châtiments cruels et inusités. Si la protection est accordée, ces personnes pourront demander la résidence permanente. Dans des cas précis, y compris celui des personnes qui ne peuvent être admises au Canada pour des motifs de sécurité, de criminalité organisée, de grande criminalité ou d'atteinte aux droits humains ou internationaux, on est plus exigeant, et, si la demande est acceptée, il y a simple sursis. Pour rendre des décisions dans ces cas, il faut tenir compte des questions liées aux dangers pour le public au Canada pour des motifs de criminalité ou de sécurité, ainsi que de la nature et de la gravité des actes commis par la personne en cause.

Le règlement prévoit des délais stricts pour la présentation de demandes de protection et d'observations⁽²⁶⁾. Bien que, normalement, les décisions sur les ERAR se prennent sans audiences, le règlement prévoit des critères qui déterminent quand une audience s'impose. Ces critères concernent la crédibilité de la personne et sont directement liés à l'essence du risque qu'elle prétend craindre. Ils dépendent aussi de l'importance du témoignage de la personne pour prendre la décision sur la protection.

Le taux d'acceptation à la suite de l'ERAR ne serait que de 2 à 4 p. 100.

C. Immigration à des fins économiques – Catégorie de l'immigration économique

L'immigration économique est la troisième grande catégorie d'immigrants que le Canada admet tous les ans – les travailleurs qualifiés et les gens d'affaires censés combler la demande de main-d'œuvre et contribuer à l'économie du pays, ainsi que les membres de leur famille. En 2007, le Canada a admis 131 248 immigrants de la catégorie économique (y compris les personnes à charge), soit 55,4 p. 100 des nouveaux résidents permanents accueillis cette année-là.

(26) Ceux qui font leur demande dans les délais prescrits obtiennent automatiquement un sursis. Ceux qui ne respectent pas les délais ou produisent des demandes subséquentes n'ont pas droit à ce sursis automatique.

Ces dernières années, certains ont exprimé des doutes au sujet de l'ampleur et de l'efficacité de la composante explicitement économique du programme d'immigration. Les principales préoccupations exprimées par les commentateurs et le gouvernement partent de points de vue différents. Tout d'abord, comme nous l'avons signalé plus haut, le départ à la retraite de la génération du baby-boom, qui a débuté au cours de cette décennie, fait craindre que la population active du Canada ne soit pas assez importante et compétente pour maintenir le niveau de vie et faire vivre le nombre croissant de Canadiens âgés. Par ailleurs, des pénuries de travailleurs qualifiés et de professionnels dans certains domaines ont déjà été remarquées, et on s'attend à ce qu'elles durent. Beaucoup voient dans l'immigration une solution au moins partielle à ces problèmes.

Par contre, d'autres font remarquer que certains immigrants de la composante économique des dernières années n'ont pas aussi bien réussi que les Canadiens et eux-mêmes l'auraient espéré. Le système de sélection a également fait l'objet de critiques au motif qu'il est lent et qu'il ne répond pas à la demande de main-d'œuvre actuelle. On rapporte qu'avant 2008, 925 000 demandes étaient en attente de traitement. Les experts prédisaient que les délais de traitement des demandes continueraient de s'allonger et pourraient atteindre 10 ans d'ici quelques années. En mars 2008, le gouvernement a proposé des modifications au système d'immigration visant à autoriser le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration à donner aux agents d'immigration des instructions pour les aider à déterminer les catégories de demandes qui doivent être traitées en priorité et celles qu'il y a lieu de retenir, de retourner ou de régler autrement⁽²⁷⁾. Ces mesures ont soulevé une vive opposition. Certains ont soutenu qu'elles rendraient le processus de sélection des immigrants moins transparent, moins prévisible et moins équitable. Toutefois, ces modifications, qui ont été incluses dans un projet de loi d'exécution du budget et qui ont, par conséquent, fait l'objet d'un vote de confiance, ont été adoptées et ont reçu la sanction royale le 18 juin 2008.

Il reste à voir si ces modifications permettront au système d'immigration d'accueillir plus rapidement les travailleurs dont le Canada a besoin. Même si c'est le cas, on constate de plus en plus que, tant que les problèmes de reconnaissance des titres de compétence et des cours de formation donnés à l'étranger ne seront pas résolus, les chances des nouveaux immigrants de bien s'intégrer demeureront compromises.

(27) Ces modifications ont été incluses dans la *Loi d'exécution du budget 2008*, L.C. 2008, ch. 28, partie 6 (projet de loi C-50).

1. Travailleurs qualifiés

Les travailleurs qualifiés sont des immigrants indépendants choisis pour contribuer à l'économie grâce à leur instruction, à leurs compétences et à leur formation. Pour être reconnu comme travailleur qualifié, le demandeur doit avoir travaillé pendant au moins un an, au cours des dix dernières années, dans l'un des domaines ou à l'un des niveaux figurant dans la Classification nationale des professions⁽²⁸⁾. Essentiellement, cela veut dire que les demandeurs doivent avoir travaillé comme gestionnaires ou avoir occupé un emploi exigeant une formation collégiale, universitaire ou technique; ils doivent aussi donner la preuve qu'ils ont un certain montant pour subvenir à leurs besoins à leur arrivée au Canada, à moins qu'ils n'aient déjà un emploi qui les attend. La grille de sélection (« système de points d'appréciation », à l'annexe 4) règle leur admission⁽²⁹⁾. Les agents conservent la possibilité d'y substituer leur propre évaluation, positive ou négative, lorsqu'ils estiment que le total de points du demandeur ne reflète pas fidèlement sa capacité de bien s'établir.

La nouvelle grille de sélection accorde des points pour les études, les capacités linguistiques, l'expérience d'emploi, l'âge, l'emploi réservé et la capacité d'adaptation. Pour chacun des six facteurs de sélection, le nombre maximum de points accordés va de 10 pour la capacité d'adaptation à 25 pour les études. On additionne ensuite les points des six facteurs de sélection pour établir le pointage total du demandeur. La note de passage est 67. Les conjoints ou conjoints de fait ont pour avantage qu'ils peuvent déterminer lequel des deux est susceptible d'obtenir le plus de points et d'être le demandeur principal. La personne qui obtiendrait le moins de points serait considérée comme personne à charge aux termes de la demande.

Pendant qu'on accordait beaucoup d'attention au système de points et à ses effets, un autre problème a attiré l'attention du public. Il s'agit des travailleurs sans papiers, dans le domaine de la construction en particulier, et qui se trouvent surtout dans la région du Grand Toronto. Personne, y compris le gouvernement, ne dispose de données fiables sur le nombre total de personnes concernées pour l'ensemble du pays. Les estimations varient de 80 000 à 500 000. Cette population particulière serait composée principalement de demandeurs n'ayant pas réussi à obtenir le statut de réfugié et de personnes qui sont demeurées au pays après l'expiration de leur permis de séjour temporaire (visa de visiteur).

(28) Il est également possible de désigner des professions comme à accès restreint si les demandes étaient trop nombreuses, ce qui risquerait de perturber le marché du travail au Canada.

(29) Le système de sélection joue également un rôle dans le choix des gens d'affaires immigrants, mais bien moindre. Notons que le Québec a son propre système de points.

En 1973 et en 1983, des programmes d'« amnistie » ont été mis en place pour régulariser la situation des immigrants illégaux. Les deux fois, ces programmes n'ont pas réussi à atteindre leurs objectifs parce que peu de personnes ont présenté une demande. On croit que bien des travailleurs illégaux ont été découragés par les conditions imposées, notamment l'obligation de payer des impôts pour les années durant lesquelles ils avaient travaillé illégalement au Canada.

Ceux qui ont critiqué ces programmes d'« amnistie » ont fait valoir que le fait de régulariser la situation des immigrants illégaux ne faisait qu'encourager plus d'étrangers à venir s'installer au Canada illégalement. De plus, selon eux, il est injuste de permettre aux tricheurs de passer devant la file et de devenir résidents permanents alors que des centaines de demandeurs respectueux des lois attendent leur tour à l'étranger depuis des années.

2. Gens d'affaires immigrants⁽³⁰⁾

Il y a trois catégories de gens d'affaires immigrants : investisseurs, entrepreneurs et travailleurs autonomes.

Les investisseurs sont tenus de faire la preuve qu'ils ont de l'expérience dans les affaires, selon une norme objective, et qu'ils ont accumulé un avoir net d'au moins 800 000 \$ par des moyens légaux. Ils doivent déposer 400 000 \$ auprès du gouvernement fédéral, qui distribue l'argent entre les provinces participantes, pour investissement. Les investisseurs ne touchent aucun intérêt sur l'argent, qui leur est intégralement remboursé au bout de cinq ans⁽³¹⁾.

Les entrepreneurs doivent également faire la preuve qu'ils ont de l'expérience dans les affaires en ayant assuré la gestion et exercé le contrôle d'une entreprise à un niveau défini et qu'ils ont accumulé un avoir net d'au moins 300 000 \$ par des moyens légaux. Leur admission comme résidents permanents est conditionnelle au fait qu'ils sont propriétaires d'au moins un tiers d'une entreprise canadienne (selon la définition du règlement) et qu'ils créent au moins un emploi à temps plein pour une personne qui ne leur est pas apparentée. Ils doivent participer activement à la gestion de cette entreprise canadienne pendant au moins un an.

(30) Le Québec a des règles différentes de celles décrites dans cette section.

(31) Le « coût » de l'investissement pour l'investisseur est donc le plus souvent ce qu'il lui en coûte pour emprunter 400 000 \$ pour cinq ans. On a maintes fois critiqué le programme, en affirmant qu'il se résume à une « vente de passeports ».

Tant les entrepreneurs que les investisseurs sont soumis à une grille de sélection modifiée qui accorde jusqu'à 35 points pour l'expérience dans les affaires, ainsi que des points pour l'âge, les études, la langue et la capacité d'adaptation.

Des demandeurs peuvent être acceptés dans la catégorie des travailleurs autonomes s'ils peuvent faire une contribution importante à la société canadienne dans les domaines de la culture, des arts ou du sport⁽³²⁾ ou s'ils gèrent une exploitation agricole au Canada.

3. Candidats d'une province

Depuis 1998, les gouvernements fédéral et provinciaux s'efforcent, au moyen du programme des candidats des provinces, de répondre aux besoins du marché du travail ou aux besoins d'investissement des différentes provinces, sauf du Québec⁽³³⁾. Neuf provinces et un territoire ont maintenant des accords leur permettant de proposer des candidats à l'immigration en utilisant leurs propres critères⁽³⁴⁾. Le gouvernement fédéral étudie ensuite les demandes, dont la plupart sont acceptées⁽³⁵⁾. Depuis la création du programme des candidats des provinces, le nombre de résidents permanents admis chaque année grâce à ce programme a augmenté considérablement, passant de 477 en 1999 à 17 095 en 2007, soit 7,2 p. 100 des nouveaux résidents permanents⁽³⁶⁾.

D. Enjeux

1. Délais de traitement trop longs

Au fil des ans, le temps qu'il faut pour traiter les demandes d'immigration a souvent été une source de controverses. On a constaté des retards dans diverses parties du monde et pour différentes raisons. Les délais de traitement ont toujours été longs à certains endroits – en Inde, par exemple, où la demande a été forte, où l'informatisation est en retard, et où la vérification des papiers doit se faire très minutieusement.

(32) Ils doivent avoir été soit travailleurs autonomes dans les activités culturelles ou sportives ou avoir participé à des activités de cette nature à un niveau mondial.

(33) Voir plus loin les détails de l'Accord Canada-Québec.

(34) Le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest n'ont pas de programme des candidats des « provinces ». Le Québec a signé l'Accord Canada-Québec, décrit plus loin.

(35) Les exigences législatives concernant la santé, la criminalité et la sécurité s'appliquent.

(36) Les candidats d'une province font partie de la catégorie de l'immigration économique. Par conséquent, le pourcentage de 7,2 p. 100 est compris dans le total des immigrants de la catégorie économique, qui est de 55,4 p. 100.

Ces dernières années, la demande s'est avérée particulièrement forte dans les pays asiatiques⁽³⁷⁾. Par ailleurs, les délais de traitement ont augmenté à un point tel que le délai prévu pour finaliser la moitié des demandes de travailleurs qualifiés provenant de Pékin est de 68 mois. À Hong Kong, ce délai est de 29 mois. À New Delhi, les travailleurs qualifiés doivent prévoir une attente d'environ 70 mois avant que leur dossier soit finalisé.

Par le passé, des demandeurs avertis pouvaient présenter leur demande à un centre de traitement où le volume de demandes était moindre que celui de leur pays d'origine (à titre de non-résident). Depuis mai 2003, cependant, tous les demandeurs sollicitant la résidence permanente doivent s'adresser à leur pays de résidence ou de nationalité, ce qui a aggravé la situation en Asie⁽³⁸⁾.

Le nombre de demandes d'immigration pouvant être traitées dans un centre durant une période donnée dépend surtout, mais pas uniquement, des ressources affectées à cette tâche. Les centres de traitement en Asie disposent de ressources considérables, mais il est évident qu'avec des ressources additionnelles, il serait possible d'accepter un plus grand nombre d'immigrants de cette région. En effet, on croit généralement que si *tous* les employés de Citoyenneté et Immigration Canada affectés au traitement des demandes d'immigration étaient réaffectés en Asie, il serait possible d'atteindre les niveaux d'immigration visés. Bien sûr, il n'est pas question de prendre une telle mesure parce qu'elle serait injuste envers les habitants d'autres régions du monde et qu'elle éliminerait la diversité du flux des immigrants.

Entre-temps, certains critiquent le Ministère parce qu'il n'alloue pas plus de ressources à la région asiatique et soulignent l'injustice d'une situation qui, en réalité, pourrait faire en sorte qu'il soit pratiquement impossible pour un Chinois ou une Chinoise d'émigrer au Canada à titre d'immigrant de la composante économique. Cependant, sans une augmentation substantielle des ressources, il est difficile de voir comment ces difficultés pourraient être résolues.

(37) Depuis 1998, il y a plus d'immigrants qui arrivent au Canada de la Chine que de n'importe quel autre pays. Le nombre d'étudiants chinois n'est surpassé que par le nombre d'étudiants coréens. L'Inde est toujours arrivée au deuxième rang des pays d'émigration vers le Canada.

(38) La résidence doit être autorisée depuis au moins un an. Les demandeurs qui viennent d'un pays où il n'y a pas de centre de traitement doivent faire parvenir leur demande à celui que leur indique Citoyenneté et Immigration Canada.

2. La réussite économique des immigrants récents

Des recherches récentes ont confirmé ce que l'on avançait depuis un certain temps : les immigrants récents ne sont pas aussi prospères que ceux qui les ont précédés. Selon un document de recherche de Statistique Canada intitulé *Convergeront-ils un jour? Les gains des travailleurs immigrants et de ceux nés au Canada au cours des dernières décennies*⁽³⁹⁾, entre 1980 et 2000, les gains réels des hommes qui sont immigrants récents (ceux qui sont arrivés dans les cinq ans précédant chacune de ces dates) ont non seulement diminué de 7 p. 100 en moyenne⁽⁴⁰⁾, mais que l'écart entre leurs gains et ceux des hommes nés au Canada a plus que doublé : en 1980, les immigrants récents gagnaient 17 p. 100 de moins que les personnes nées au Canada et qu'en 2000, ils gagnaient 40 p. 100 de moins.

Plus récemment, en 2007, les statistiques canadiennes ont révélé que l'écart du taux d'emploi entre les immigrants et les Canadiens de naissance est également en train de se creuser⁽⁴¹⁾. Les jeunes femmes immigrantes éprouvent particulièrement des difficultés sur le marché du travail⁽⁴²⁾. Par ailleurs, les immigrants qui arrivent au Canada sont beaucoup plus susceptibles d'avoir fait des études universitaires que la population née au Canada⁽⁴³⁾. Ces résultats donnent à penser que l'instruction ou l'expérience de travail acquise à l'étranger n'apporte pas la prospérité économique escomptée au Canada.

Une autre étude de Statistique Canada montre également que les immigrants récents ne réussissent pas aussi bien que leurs prédécesseurs. D'après *Le niveau de richesse des familles d'immigrants au Canada*⁽⁴⁴⁾, les familles d'immigrants venues au Canada avant 1976,

(39) Mark Frenette et René Morissette, Statistique Canada, Direction des études analytiques, documents de recherche, octobre 2003 (<http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0019m/11f0019m2003215-fra.pdf>).

(40) On a observé des différences significatives au sein du groupe. Les revenus réels des hommes sans diplôme universitaire ont diminué de 14 p. 100; ceux des jeunes immigrants diplômés (mais non des plus âgés) ont augmenté de 3 p. 100.

(41) De 2006 à 2007, le taux d'emploi chez les immigrants du principal groupe d'âge actif (25 à 54 ans) a augmenté de 2,1 p. 100, ou de 52 000 emplois. Même si cette croissance est supérieure à celle de 1,3 p. 100 observée dans la population du même groupe d'âge née au Canada, l'écart du taux d'emploi s'est néanmoins creusé, car la population d'immigrants a cru beaucoup plus vite que l'emploi des immigrants : Statistique Canada, *Le Quotidien*, « Les immigrants sur le marché canadien du travail, 2007 », 13 mai 2008.

(42) Statistique Canada, *Le Quotidien*, « Les immigrants sur le marché du travail canadien, 2006 », 10 septembre 2007.

(43) *Ibid.*

(44) Xuelin Zhan, Statistique Canada, document de recherche, Direction des études analytiques, documents de recherche, novembre 2003 (<http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0019m/11f0019m2003197-fra.pdf>).

même celles qui avaient moins de biens que les familles déjà établies au pays, sont maintenant plus riches que les Canadiens nés au Canada. Leur richesse médiane dépasse de 87 000 \$ celle des familles comparables d'origine canadienne. En outre, les immigrants les plus riches sont mieux nantis que leurs homologues canadiens. Par contre, les familles d'immigrants arrivées au Canada entre 1986 et 1999 avaient une richesse médiane *inférieure* à celle des familles comparables d'origine canadienne, à savoir 46 000 \$ de moins⁽⁴⁵⁾.

En même temps, les taux de faibles revenus chez les immigrants ont augmenté régulièrement depuis 1980 (mais ils ont fléchi quelque peu à la fin des années 90)⁽⁴⁶⁾. Alors que le taux de faibles revenus de la population née au Canada a diminué (passant de 17,2 p. 100 en 1980 à 14,3 p. 100 en 2000), celui des immigrants récents (moins de cinq ans) s'est accru, passant de 24,6 à 35,8 p. 100, après avoir atteint une pointe de 47 p. 100 en 1995. Même lorsqu'on considère tous les immigrants comme un seul groupe, on constate que le taux a augmenté, passant de 17 à 20 p. 100. L'augmentation du taux de faibles revenus a touché tous les immigrants, peu importe leur âge, la catégorie de famille dont ils font partie, leur langue ou leur niveau de scolarité; les immigrants venus d'Afrique et d'Asie ont toutefois vu leur taux s'accroître davantage que celui des autres.

Il reste à voir quelles seront les conséquences de ces données pour les décideurs et quelles tendances elles révèlent.

3. Consultants en immigration

Les consultants en immigration sont définis comme « des gens qui ne sont pas membres d'un barreau, mais qui, contre rémunération, conseillent ou représentent des personnes au sujet de questions d'immigration »⁽⁴⁷⁾. Dans les années 1990, il y a eu des allégations d'incompétence, de fraude et d'autres pratiques inacceptables dans le secteur de la consultation en immigration. En mai 2003, un comité consultatif mis sur pied par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a étudié la question et présenté un rapport dans lequel il recommandait au gouvernement de créer un organisme d'autoréglementation des activités des

(45) Des tendances semblables ont été observées pour les unités non familiales.

(46) Garnett Picot et Feng Hou, Statistique Canada, document de recherche, Direction des études analytiques, documents de recherche, juin 2003 (<http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0019m/11f0019m2003198-fra.pdf>).

(47) Chambre des communes, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, *Les conseillers en immigration : le temps est venu d'agir*, Neuvième rapport, 1^{re} session, 35^e législature, novembre 1995, p. 1.

consultants en immigration⁽⁴⁸⁾. Le gouvernement a suivi presque toutes les recommandations du Comité. À l'automne 2003, il établissait la Société canadienne des consultants en immigration (SCCI), un organisme fédéral constitué en personne morale et chargé de réglementer les activités des consultants en immigration.

Toutefois, malgré la création de la SCCI, le secteur de la consultation en immigration a continué de faire l'objet de plaintes concernant des pratiques inacceptables. En avril 2008, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes a entrepris une étude sur la question. Dans son rapport final rendu public en juin de la même année, le Comité est arrivé à la conclusion que la SCCI ne disposait pas des outils nécessaires pour réglementer efficacement la profession et sanctionner ceux qui pratiquent la consultation en immigration sans autorisation⁽⁴⁹⁾. Le Comité a donc recommandé que la SCCI soit rétablie en vertu d'une loi fédérale qui lui confère des pouvoirs de réglementation semblables à ceux exercés par les sociétés du barreau provinciales à l'égard des avocats. Au moment de la rédaction de la présente étude, le gouvernement n'avait pas encore répondu au rapport.

CONTRÔLE JUDICIAIRE⁽⁵⁰⁾

Toute personne qui souhaite contester une décision ou une ordonnance prises en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, que ce soit au Canada ou à l'étranger, peut s'adresser à la Cour fédérale. Il faut obtenir une autorisation ou une permission pour que la présentation de la demande soit acceptée. Toutes les demandes de permission de demander un contrôle judiciaire sont tranchées par un juge, normalement sans comparution des parties. On ne peut en appeler d'une décision rendue sur une demande d'autorisation.

Les motifs de contrôle judiciaire sont énumérés dans la *Loi sur les Cours fédérales*. Il faut que l'organisme ou la personne en question :

- ait agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l'exercer;

(48) Rapport du Comité consultatif sur la réglementation des activités des consultants en immigration, mai 2003.

(49) Chambre des communes, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, *Réglementation des consultants en immigration*, Dixième rapport, 2^e session, 39^e législature, juin 2008.

(50) On trouvera à l'annexe 5 un aperçu de la jurisprudence concernant l'immigration et les réfugiés.

- n'ait pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter;
- ait rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;
- ait rendu une décision ou une ordonnance fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose;
- ait agi ou omis d'agir en raison d'une fraude ou de faux témoignages;
- ait agi de toute autre façon contraire à la loi.

Les demandeurs qui obtiennent l'autorisation ne peuvent interjeter appel de la décision sur le contrôle judiciaire auprès de la Cour fédérale d'appel que si le juge de la Section de première instance certifie au moment de rendre son jugement qu'une question grave d'importance générale est en cause et qu'il précise cette question.

RENVOIS

Ceux qui enfreignent la Loi peuvent faire l'objet d'une ordonnance de renvoi du Canada. Il y a trois types d'ordonnances de renvoi :

Mesures d'interdiction de séjour. Elles exigent le départ du Canada dans les 30 jours et la confirmation du départ avec un agent de l'immigration. Les personnes qui s'y conforment peuvent revenir au Canada à tout moment. Sinon, la mesure d'interdiction de séjour devient automatiquement une ordonnance d'expulsion.

Mesures d'exclusion. Les personnes qui sont sous le coup d'une mesure d'exclusion ne peuvent légalement revenir au Canada pendant un an à moins d'obtenir une permission écrite d'un agent d'immigration. S'il y a fausse déclaration, la période passe à deux ans.

Ordonnances d'expulsion. Ces mesures s'appliquent dans les cas les plus graves; les personnes visées par une ordonnance d'expulsion ne peuvent légalement revenir au Canada à moins d'obtenir la permission écrite d'un agent d'immigration.

Les personnes qui n'ont aucun statut au Canada et qui demandent une protection à titre de réfugiés font l'objet d'une mesure de renvoi qui ne prendra effet qu'au moment où la décision sera rendue sur leur demande. Certaines mesures de renvoi peuvent faire l'objet d'un appel auprès de la Section d'appel de l'immigration, mais d'autres pas, notamment celles qui découlent de l'interdiction de séjour pour des motifs de sécurité, de violation de droits humains

ou internationaux ou de grande criminalité ou de criminalité organisée. Par grande criminalité on entend dans ce contexte un crime qui a été puni au Canada par une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans⁽⁵¹⁾.

L'ASFC, qui est responsable des détentions et des renvois aux termes de la Loi, détermine les cas de renvoi selon l'ordre de priorité suivant :

- les grands criminels et ceux qui représentent une menace à la sécurité nationale;
- ceux qui se livrent à des actes criminels;
- les demandeurs d'asile déboutés;
- toute autre personne qui ne respecte pas la Loi.

Il est certain que la question des renvois a retenu beaucoup d'attention. Dans certains cas, des mesures de renvoi ne sont pas exécutées; dans d'autres, il y a ce qu'on tient souvent pour des retards excessifs; dans d'autres encore, les personnes sont renvoyées mais réussissent ensuite à revenir au Canada. Dans certaines situations, les motifs des retards ou des non-renvois sont clairs et habituellement compréhensibles :

- une personne peut demander le statut de réfugié; si la demande est acceptée, la mesure de renvoi est annulée;
- d'autres procédures judiciaires peuvent exiger la présence de la personne en cause;
- la personne peut être en prison;
- il est possible que tous les recours n'aient pas été épuisés;
- il peut y avoir un moratoire temporaire sur les renvois vers un pays parce qu'il y règne des conditions dangereuses.

Dans d'autres situations, les retards ou les cas de non-renvoi peuvent être plus difficiles à expliquer. Des personnes peuvent échapper à l'arrestation, même si elles figurent dans des banques de données nationales. Il peut être difficile d'obtenir les documents de voyage du pays vers lequel la personne sera renvoyée, difficulté qui peut être d'autant plus grande si la personne a réussi à cacher son identité ou même sa citoyenneté. Les appels et les contrôles judiciaires peuvent durer parfois pendant des années.

(51) Le refus des droits d'appel pour grande criminalité est une nouvelle caractéristique de la loi. Auparavant, pour priver une personne de ces droits pour motif de grande criminalité, il fallait obtenir du ministre l'avis qu'elle constituait un danger.

Dans son rapport de mai 2008 présenté au Parlement, la vérificatrice générale a constaté que depuis la dernière vérification faite en 2003, l'ASFC avait apporté un certain nombre d'améliorations dans la façon dont elle gère les détentions et les renvois. L'Agence estime mieux le nombre de cas en instance et a mis en place des processus qui lui permettent de concentrer ses efforts sur le renvoi des personnes présentant le plus de risques. La vérificatrice générale note toutefois qu'un nombre croissant de personnes pourraient se trouver illégalement au Canada. En particulier, au moment de la vérification, il y avait 41 000 personnes faisant l'objet d'un mandat de renvoi de l'Immigration dont les allées et venues n'étaient pas connues de l'ASFC.

La vérificatrice générale a soulevé plusieurs autres problèmes dans son rapport. Elle y mentionne que l'information de l'ASFC sur les détentions est incomplète, que les décisions relatives à la détention ne sont pas uniformes, que les normes des établissements de détention ne font pas l'objet d'une surveillance, et que l'ASFC ne gère pas efficacement les coûts de détention. À cet égard, l'ASFC a accepté les deux recommandations formulées par la vérificatrice générale et s'est engagée à continuer d'améliorer ses façons de faire.

Enfin, des décisions des tribunaux ont eu des conséquences pour la capacité du gouvernement de renvoyer des personnes. Voir plus particulièrement l'affaire *Pushpanathan*, à l'annexe 5.

CERTIFICATS DE SÉCURITÉ

La section 9 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* renferme des dispositions relatives au traitement des cas de renvoi fondés sur certains renseignements que le gouvernement veut tenir complètement ou partiellement confidentiels. Il peut s'agir de renseignements en matière de sécurité et de criminalité, ou obtenus sous le sceau du secret du gouvernement d'un État étranger, par exemple. Lorsqu'un renvoi fondé sur ces renseignements est jugé nécessaire, le ministre de la Sécurité publique et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration peuvent conjointement signer un certificat déclarant qu'un étranger ou un résident permanent soit interdit de territoire, et en énoncer les motifs. Le certificat est ensuite soumis à la Cour fédérale avec les renseignements confidentiels sur lequel il est fondé, et un résumé de ceux-ci est communiqué à la personne désignée dans le certificat.

Si le juge détermine que le certificat n'est pas raisonnable, celui-ci est annulé. Le certificat jugé raisonnable, en revanche, constitue une mesure de renvoi exécutoire.

En 2006, trois hommes dont le nom figurait sur un certificat de sécurité ont contesté devant la Cour suprême du Canada la constitutionnalité de la procédure relative aux certificats de sécurité⁽⁵²⁾. Dans une décision rendue publique le 23 février 2007, la Cour a annulé la décision antérieure de la Cour d'appel fédérale⁽⁵³⁾.

La Cour suprême a statué que deux dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* relatives aux certificats de sécurité étaient contraires à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Tout d'abord, l'alinéa 78g) contrevient à l'article 7 de la *Charte*, parce qu'il autorise « l'utilisation d'éléments de preuve qui ne sont jamais communiqués à la personne désignée [nommée au certificat de sécurité], sans établir de mesures adéquates pour pallier cette absence de communication ». L'article 7 de la *Charte* garantit à « chacun » le droit à « la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ».

La Cour a aussi constaté une deuxième violation de la *Charte* en qui concerne le délai autorisé avant un contrôle obligatoire de la décision de détenir toute personne faisant l'objet d'un certificat de sécurité (par. 84(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*). Cette disposition porte atteinte à « la protection contre la détention arbitraire garantie par l'art. 9 de la *Charte*, qui comprend le droit de faire contrôler promptement la légalité de la détention garanti par l'al. 10c) de la *Charte* ».

En réponse à la première atteinte à la *Charte*, la Cour suprême a déclaré que la procédure d'approbation des certificats et de contrôle de la détention était inopérante. Cependant, elle a suspendu l'effet de cette déclaration pour une période d'un an afin de donner au législateur le temps de modifier la loi⁽⁵⁴⁾.

La réponse législative du gouvernement à la décision de la Cour suprême est arrivée vers la fin de 2007, avec un projet de loi modifiant la procédure relative aux certificats de sécurité. Le projet de loi C-3 proposait un certain nombre de modifications de la procédure, mais

(52) Il s'agit d'Adil Charkaoui, de Hassan Almqrei et de Mohammed Harkat.

(53) *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350.

(54) À propos de la deuxième atteinte, la Cour suprême a invalidé le par. 84(2) incompatible de la Loi et modifié l'art. 83 afin que toute personne désignée dans un certificat de sécurité ait le droit de faire contrôler sa détention dans les 48 heures et, par la suite, à des intervalles de six mois.

son objectif principal consistait à assurer l'intervention d'un « avocat spécial » chargé de protéger les intérêts de la personne désignée dans le certificat de sécurité. L'avocat spécial recevrait copie de tous les renseignements confidentiels et, au nom de la personne désignée, contesterait la pertinence, la fiabilité et la suffisance de la preuve. De même, il pourrait contre-interroger des témoins et présenter des observations au nom de la personne, et même contester la nécessité de garder ces renseignements confidentiels.

La plupart des témoins entendus par les comités du Sénat et de la Chambre des communes chargés d'étudier le projet de loi se sont opposés aux modifications. Selon eux, les modifications ne protégeraient pas suffisamment les intérêts de la personne désignée, et on pourrait faire davantage pour rendre le processus plus juste. La Chambre des communes a apporté quelques amendements au projet de loi C-3, mais à l'approche de l'échéance imposée par la Cour, le projet de loi a été adopté au Sénat en seulement six jours, sans autre amendement.

Mais, dans son rapport au Sénat sur le projet de loi C-3, daté du 12 février 2008, le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme s'est dit préoccupé par la nouvelle procédure, notamment par l'impossibilité pour l'avocat spécial de communiquer avec la personne visée par le certificat de sécurité après avoir reçu les renseignements confidentiels, sauf avec l'autorisation du juge. Le Comité a donc proposé d'entreprendre une étude complète du processus relatif aux certificats de sécurité dans les mois à venir.

La procédure modifiée est entrée en vigueur le 22 février 2008. Le 23 avril, avant que le Comité du Sénat n'ait terminé son étude de la question, un des hommes désignés dans le certificat de sécurité, Adil Charkaoui, a contesté la procédure modifiée devant la Cour fédérale. Pour le moment, aucune décision n'a encore été rendue.

LE RÔLE DES PROVINCES EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

L'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne au gouvernement fédéral et aux provinces des pouvoirs concurrents de faire des lois concernant l'immigration. Le pouvoir des provinces est limité dans la mesure où toute loi provinciale ne doit être « incompatible avec aucune des lois du Parlement du Canada ».

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* comporte plusieurs dispositions qui concernent directement ou indirectement les provinces. L'un des objectifs de la Loi est de « favoriser le développement économique et la prospérité du Canada et de faire en

sorte que toutes les régions puissent bénéficier des avantages économiques découlant de l'immigration ». La Loi exige que le ministre consulte les provinces au sujet des niveaux annuels d'immigration, de la répartition des immigrants dans tout le Canada et des mesures propres à faciliter leur intégration. Le ministre peut consulter les provinces au sujet des politiques sur l'immigration et la protection des réfugiés, de façon à faciliter la coopération et à connaître les effets des politiques fédérales sur les provinces.

La Loi permet au ministre de conclure des accords avec les provinces. Toutes les provinces ont conclu un ou plusieurs accords avec le ministre⁽⁵⁵⁾. Entre autres, les ententes sur les « candidats des provinces » permettent aux provinces et aux territoires de préciser les compétences, les études et l'expérience de travail exigées des immigrants qui arrivent chez eux, et de désigner les candidats à l'immigration qui répondent à ces critères. En 2007, près de 17 000 candidats des provinces (ce chiffre comprend les personnes à leur charge) ont été admis au Canada à titre de résidents permanents⁽⁵⁶⁾.

Le Québec est la seule province qui n'a pas conclu d'accord de ce genre avec le gouvernement fédéral. Il a plutôt signé l'Accord Canada-Québec, qui est de loin l'accord fédéral-provincial le plus important en matière d'immigration⁽⁵⁷⁾.

Aux termes de cet accord, le Québec établit ses propres niveaux d'immigration et les critères financiers imposés aux parrains, et choisit les immigrants indépendants, pour lesquels le Québec a établi son propre système de points. La grille fédérale et la grille provinciale contiennent de nombreux facteurs communs, avec des points pour l'âge, l'éducation, l'emploi, l'expérience, etc.

La grille québécoise contient également un certain nombre de facteurs qui n'étaient pas présents dans la grille fédérale. Les conjoints peuvent faire monter le nombre de points des candidats jusqu'à concurrence de 16 points selon leur connaissance du français, leurs études, leur profession et leur âge. La nouvelle grille fédérale prévoit que les conjoints peuvent contribuer 18 points au total du demandeur principal. De même, le Québec attribue jusqu'à huit points aux familles comptants des enfants, selon l'âge de ces derniers.

(55) Le 21 novembre 2005, l'Ontario est devenu la dernière province à conclure un tel accord avec le gouvernement fédéral.

(56) Les candidats des provinces font partie de la catégorie de l'immigration économique, examinée plus haut.

(57) Entré en vigueur en avril 1991, cet accord remplace l'ancien Accord Cullen-Couture.

En vertu de l'accord conclu entre le Canada et le Québec, celui-ci a pris le contrôle de tous les programmes d'établissement et d'intégration des immigrants désireux de s'établir dans la province. Le Canada a accepté de transférer des fonds au Québec pour ces programmes : 75 millions de dollars pour la première année (1991-1992), une somme qui a ensuite augmenté et a atteint 90 millions en 1994-1995. Le montant d'argent est maintenant fixé à l'aide d'une formule, mais le minimum à recevoir est de 90 millions de dollars. En 2006-2007, le transfert était de 193,9 millions de dollars.

En plus de choisir leurs propres immigrants, les provinces et les territoires jouent un rôle important dans le financement, et dans certains cas dans la prestation, des services d'établissement et d'intégration des nouveaux arrivants. La section suivante contient plus d'information à ce sujet.

ÉTABLISSEMENT ET INTÉGRATION

Comme une forte proportion des immigrants viennent de pays du tiers monde et ne parlent souvent ni l'anglais ni le français, les services chargés de les aider à s'installer et à s'adapter au Canada constituent une part importante du programme d'immigration. Certains de ces programmes sont offerts directement par Citoyenneté et Immigration Canada, mais la plupart le sont par des organismes du secteur privé financés par le ministère.

Celui-ci a conclu des ententes avec la Colombie-Britannique et le Manitoba, qui se sont chargés de l'administration et de la prestation directes des programmes fédéraux d'établissement. Dans les autres provinces, le gouvernement fédéral continue d'exécuter les programmes par l'entremise d'organismes de service⁽⁵⁸⁾.

Voici une brève description des programmes actuels d'établissement (hors Québec). Les chiffres qui suivent proviennent du *Rapport sur les plans et les priorités*⁽⁵⁹⁾ de Citoyenneté et Immigration Canada pour 2008-2009. Le gouvernement verse également de l'argent directement aux provinces pour les aider à appliquer leurs propres programmes d'aide aux nouveaux venus.

(58) Comme nous l'avons déjà signalé, le Québec assume l'entière responsabilité de l'établissement et de l'intégration, et il a reçu une contribution fédérale à cette fin.

(59) Voir le rapport (<http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/tbd/tbd00-fra.asp>).

A. Formation linguistique

L'aptitude à parler l'une des deux langues officielles du Canada est un élément extrêmement important pour l'établissement de l'immigrant au Canada. Le programme général, intitulé Cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC), est offert à tous les immigrants adultes, qu'ils se destinent ou non au marché du travail. Les cours sont rendus le plus accessibles possible. Les immigrants peuvent les fréquenter à temps plein ou à temps partiel pendant un maximum de trois ans. Les services de garde des enfants sont offerts dans quelques centres, et les frais de transport sont couverts. En 2008-2009, des dépenses de 274,8 millions de dollars sont prévues pour le CLIC.

B. Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants – PEAI

Le PEAI subventionne les organismes sans but lucratif et les établissements scolaires qui offrent des services directs aux immigrants, surtout aux réfugiés, pour les aider à s'établir au Canada aussi rapidement que possible. Il offre notamment des services d'accueil et d'orientation, des services paraprofessionnels de counseling, d'information, de traduction et d'interprétation, des services d'aiguillage vers d'autres organismes communautaires et de l'aide pour la recherche d'emploi. Le PEAI finance également des activités de perfectionnement professionnel à l'intention de ceux qui travaillent dans le domaine des services d'établissement, notamment de la formation et des conférences. Les dépenses de ce programme devraient être d'environ 192,9 millions de dollars en 2008-2009.

Dans le cadre du PEAI, CIC a lancé en 2003-2004 un programme pilote, l'initiative des Cours de langue de niveau avancé (CLNA), afin de mettre en place une formation linguistique de haut niveau. Le programme offre notamment des cours de langue adaptés à des professions particulières, pour aider les immigrants et les réfugiés à entrer et à demeurer sur le marché du travail à un niveau qui correspond à leurs compétences et à leurs qualifications. Une évaluation formative du programme réalisée en 2004 a révélé que « les CLNA sont, dans l'ensemble, une initiative réussie qui répond aux besoins immédiats du public ciblé »⁽⁶⁰⁾. Les fonds consacrés au programme, sur une base continue, sont de 20 millions de dollars pour 2007-2008, de 30 millions pour 2008-2009 et de 40 millions pour 2009-2010.

(60) Une évaluation formative de l'initiative des CLNA a été effectuée entre novembre 2006 et juillet 2007 par la société Goss Gilroy Inc. pour Citoyenneté et Immigration Canada.

C. Programme d'aide au rétablissement – PAR

Le PAR offre des services immédiats, comme des maisons d'accueil, aux réfugiés pris en charge par le gouvernement et aux personnes accueillies pour des raisons humanitaires à leur arrivée, et un soutien financier pendant un maximum d'un an ou jusqu'à ce que la personne soit autonome, selon la première éventualité. On calcule les besoins en assistance en soustrayant les frais de base de la personne de son revenu disponible et de ses biens et en utilisant les taux d'aide sociale qui s'appliquent dans la province en cause. En 2008-2009, quelque 49,6 millions de dollars seront consacrés à ce programme.

D. Programme d'accueil

Le programme d'accueil, maintenant ouvert à tous les immigrants, est le successeur du Programme d'accueil pour le rétablissement des réfugiés. Il tente d'offrir aux réfugiés parrainés par le gouvernement certains des avantages – aide plus complète et contacts sociaux plus étroits – dont jouissent les réfugiés parrainés par le secteur privé en les faisant prendre en charge par des groupes d'accueil dans diverses villes. Des études montrent que de telles mesures ont des conséquences positives sur le processus d'établissement, particulièrement dans le domaine de l'apprentissage des langues. On consacrera environ 14,5 millions de dollars à ce programme en 2008-2009.

E. Programme des prêts aux immigrants

Ce programme consent des prêts aux réfugiés parrainés et à d'autres personnes protégées qui viennent au Canada. Les dispositions limitent à 110 millions de dollars la caisse d'emprunt. Le prêt peut couvrir par exemple le coût des examens médicaux qui font partie du processus de sélection et le coût du transport vers le Canada. Des intérêts sont exigibles sur les prêts, et le règlement prévoit un programme de remboursement qui varie selon le montant du prêt.

En plus, CIC investit dans un programme – Orientation canadienne à l'étranger – qui s'adresse aux candidats retenus pour devenir résidents permanents. Administré par un fournisseur de services international, le programme vise à donner aux nouveaux arrivants des attentes réalistes de la vie au Canada.

F. Enjeux

L'établissement et l'intégration des nouveaux immigrants soulèvent un grand nombre de questions importantes. En voici, brièvement, quelques-unes.

1. Répartition géographique

Depuis longtemps, les immigrants tendent, de façon disproportionnée, à s'installer dans les plus grands centres au Canada. Le droit de s'établir n'importe où au Canada est garanti aux résidents permanents par l'article 6 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les statistiques décrivent bien la situation : la moitié des immigrants s'installent en Ontario, et près de 40 p. 100 à Toronto. Près de 30 p. 100 vont à Montréal et à Vancouver. De plus, la migration secondaire, c'est-à-dire le mouvement des immigrants à l'intérieur du pays, tend à favoriser la Colombie-Britannique et l'Ontario.

Au fil des ans, différentes idées ont été avancées pour inciter les immigrants à s'établir ailleurs, de façon à répartir plus également les avantages de l'immigration, mais il y a eu peu de progrès à cet égard. Comme il a été signalé, on espère que les programmes de candidats des provinces aideront celles qui souhaitent recourir à l'immigration pour aider à répondre à leurs besoins d'ordre économique et démographique. Par exemple, l'immigration au Manitoba a doublé, passant de 2 à 4 p. 100 de la distribution nationale entre 2002 et 2006; cette province est dotée d'un bon Programme des candidats de la province.

En février 2008, le gouvernement a lancé un nouveau guide pour aider les petites collectivités à élaborer des stratégies pour attirer les immigrants. Intitulé *Attirer et garder les immigrants : une boîte à outils pleine d'idées pour les petits centres*, ce document propose entre autres des stratégies pour obtenir du soutien, réduire les obstacles et créer des collectivités accueillantes pour les nouveaux immigrants. Il reste à voir si les stratégies recommandées feront une différence notable pour les petites communautés.

Ces déséquilibres géographiques ont des répercussions économiques et démographiques très importantes sur les villes, les provinces et le Canada dans son ensemble. Il est évident que les tendances actuelles dans l'établissement des immigrants ont pour résultat d'accroître encore davantage la population des grandes villes canadiennes et des provinces où elles se situent, ce qui tend donc à accroître le pouvoir économique et politique de ces dernières. Entre-temps, les petites provinces restent petites, et le déséquilibre actuel entre les grandes et petites provinces s'accroît.

L'importante migration vers les plus grandes villes augmente également le pouvoir économique et politique de celles-ci à *l'intérieur* des provinces. En raison de leur taille, les régions métropolitaines les plus peuplées du Canada exigent que les gouvernements supérieurs concluent de nouvelles ententes avec les villes, dont certaines sont plus peuplées que plusieurs provinces réunies.

L'immigration change aussi les données démographiques d'une région. Les provinces et les villes qui accueillent une proportion élevée d'immigrants seront plus diversifiées au point de vue ethnique et culturel que celles qui ne subissent pas ces influences. Une forte immigration peut cependant provoquer l'encombrement des services liés aux logements à loyers modiques, à l'enseignement des langues secondes dans les écoles et aux programmes de rééducation professionnelle.

D'autre part, dans les régions où l'immigration est faible, l'âge moyen des résidents tend à augmenter à mesure que les enfants de l'après-guerre vieillissent et qu'ils ne sont pas remplacés par des immigrants et des membres de leurs familles. La population de ces régions commence donc à diminuer, ce qui contribue à créer un cercle vicieux.

2. Qui doit assurer les services?

Au milieu des années 1990, Citoyenneté et Immigration Canada a conclu que les provinces étaient les mieux placées pour assurer les services d'établissement. Le ministère espérait conclure avec toutes les provinces des accords à cet effet, accompagnés des fonds appropriés. L'une des conséquences de tels accords aurait été une réduction des chevauchements entre les programmes fédéraux et provinciaux dans les provinces qui accueillent un grand nombre d'immigrants et appliquent leurs propres programmes d'établissement.

Comme nous l'avons signalé plus haut, le gouvernement fédéral n'a réussi à conclure des ententes qu'avec la Colombie-Britannique et le Manitoba. Ailleurs, il continue d'appliquer les programmes (sauf au Québec).

3. Reconnaissance des titres de compétence et de l'expérience acquis à l'étranger

Le meilleur système de sélection au monde sera en fin de compte peu utile au Canada, si un nombre important des immigrants qui viennent s'établir au pays ne peuvent tirer parti de leurs études et de leur expérience parce que leurs titres, leur formation ou leur expérience ne sont pas reconnus, parce que des processus d'évaluation adéquats ne sont pas en place ou parce qu'on n'a pas élaboré des programmes acceptables de recyclage.

Il a été souligné, souvent par des immigrants indépendants eux-mêmes, que l'encouragement implicite résultant du fait qu'ils avaient été sélectionnés pour leurs compétences, leur niveau de scolarité et leur expérience (parmi d'autres facteurs) par des agents à l'étranger disparaît en raison des difficultés que bon nombre d'entre eux connaissent sur le marché du travail à leur arrivée au Canada.

Personne ne prétend que le problème soit nouveau, ou facile à résoudre⁽⁶¹⁾. Il a fait l'objet d'un certain nombre d'études, et les faits anecdotiques sur les difficultés occasionnées à certaines personnes ne manquent pas. Autrefois, les immigrants étaient prêts à faire des sacrifices dans l'espoir que leurs enfants et leurs petits-enfants connaissent la prospérité, mais il ne faudrait pas s'attendre à ce que les immigrants indépendants d'aujourd'hui, très instruits et hautement qualifiés, fassent la même chose. La valeur économique estimative perdue à cause de la sous-évaluation des compétences des immigrants pourrait se chiffrer dans les milliards de dollars par année⁽⁶²⁾.

En mai 2007, le gouvernement fédéral a créé le Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers. Ce bureau central ne fournit pas directement des services d'accréditation, mais il assure, aux travailleurs formés à l'étranger, des services d'information et d'orientation par Internet, par téléphone et en personne.

VISAS DE RÉSIDENT TEMPORAIRE⁽⁶³⁾

Les résidents temporaires sont des personnes (autres que les citoyens canadiens, les résidents permanents et certaines autres catégories de personnes) qui souhaitent séjourner au Canada pendant une période limitée. Cette catégorie comprend les touristes, les étudiants et certains travailleurs. Tout résident temporaire doit avoir un visa sauf s'il appartient à l'une des catégories exemptées par règlement. Les citoyens de plus de 140 pays doivent détenir un visa pour visiter le Canada et même simplement pour y transiter. Les compagnies aériennes sont passibles d'amendes importantes si elles transportent des personnes qui ne sont pas munies des documents requis.

(61) La réglementation des professions et métiers relève en grande partie des provinces et met en cause plus de 400 organismes.

(62) Jeffery Reitz, « Immigrant Skill Utilization in the Canadian Labour Market: Implications of Human Capital Research », *Journal of International Migration and Integration*, mars 2002.

(63) Anciennement nommés des visas de visiteur.

Les visas sont délivrés sur demande dans les postes à l'étranger. Le visa lui-même n'est qu'une sélection administrative faite par l'agent et ne garantit pas l'admission au pays, la décision à cet égard étant prise par l'agent au point d'entrée. Les visiteurs qui souhaitent rester plus longtemps que prévu peuvent faire une demande de prolongation au Canada.

Avant de délivrer un visa, l'agent à l'étranger doit voir si le demandeur est de bonne foi et être assuré qu'il quittera véritablement le pays à la date prévue. Il doit également lui faire subir un examen sécuritaire et lui poser des questions sur son casier judiciaire et sa santé. Certains visiteurs doivent subir un examen médical avant de pouvoir obtenir un visa : les visiteurs séjournant plus de six mois, ceux qui proviennent de certaines régions du monde où des maladies transmissibles sont plus fréquentes qu'au Canada, les travailleurs dont le métier est tel qu'il peut avoir des incidences sur la santé publique, etc.

Il est incontestable que le système de visas de résident temporaire constitue un des principaux moyens de défense du pays contre les migrations illégales. Ce système coûte cher, et le visa n'est exigé que lorsque l'arrivée au Canada de ressortissants d'un pays donné commence à créer des problèmes de contrôle de l'immigration. Après les attentats du 11 septembre, il y a eu des pressions pour que les exigences canadiennes en matière de visas soient coordonnées avec celles des États-Unis.

Les agents à l'étranger travaillent généralement en se reportant à des profils décrivant le genre de personne peu susceptible, à leur avis, d'être un visiteur de bonne foi. Par exemple, un jeune homme célibataire et sans emploi originaire d'un pays en développement pourrait se voir refuser un visa de visiteur. En revanche, une femme de 50 ans à la tête d'une entreprise réputée et ayant des biens personnels dans son pays natal n'éprouvera vraisemblablement que peu de difficultés.

Les profils de ce genre sont sans aucun doute un outil essentiel pour les agents qui doivent rapidement examiner un grand nombre de demandes (et, dans de nombreux postes, y répondre le jour même), mais il est indéniable qu'ils sont plutôt sommaires. De « profil » à « stéréotype » il n'y a pas toujours loin, et il peut résulter de ce rapprochement le rejet de certaines demandes de bonne foi. C'est pourquoi certains ont critiqué l'usage des profils, l'accusant d'être arbitraire; il peut en fait se révéler difficile d'établir les raisons du rejet d'une demande particulière. La question des profils est devenue particulièrement délicate depuis le 11 septembre 2001, car l'utilisation de ceux-ci a été perçue comme du « profilage racial ».

L'utilisation des visas de résident temporaire a été controversée à cause de ses liens avec le système des réfugiés. Cependant, le système de visas ne fait pas de distinction entre les réfugiés authentiques qui fuient l'oppression et les immigrants qui revendiquent le statut de réfugié pour être admis plus facilement au Canada. Les groupes de défense des réfugiés, entre autres, ont critiqué l'application du système des visas aux citoyens des pays d'où proviennent des réfugiés. De leur côté, les autorités maintiennent qu'il est tout à fait légitime pour le gouvernement d'imposer des visas chaque fois que des problèmes de contrôle surgissent et de soumettre les citoyens des pays d'où proviennent des réfugiés aux procédures normales de sélection des réfugiés à l'étranger et, au besoin, à des programmes spéciaux.

A. Travailleurs temporaires étrangers

Chaque année, des dizaines de milliers d'étrangers viennent au Canada pour y travailler temporairement dans le cadre d'un programme sectoriel ou du programme général des travailleurs étrangers temporaires.

Le Programme des travailleurs agricoles saisonniers est un programme sectoriel bien établi qui permet d'embaucher pour de courtes périodes des travailleurs étrangers afin de répondre aux besoins saisonniers des producteurs agricoles canadiens. Les gouvernements du Mexique et de plusieurs pays antillais recrutent et choisissent des candidats pour ce programme. L'employeur agricole canadien doit alors subventionner ou payer le billet d'avion aller-retour du travailleur, ainsi que lui fournir un logement et une cuisine ou les repas durant son séjour au Canada.

Autre programme de longue date, le Programme des aides familiaux-résidants amène chaque année au Canada des milliers de travailleurs avec permis de travail temporaire pour qu'ils s'occupent d'enfants, de personnes âgées ou de personnes handicapées. Les aides familiaux (principalement des femmes) habitent chez l'employeur. Ceux qui ont été employés pendant au moins deux ans durant les trois années suivant leur entrée au Canada peuvent faire une demande de résidence permanente⁽⁶⁴⁾. Une fois qu'ils sont résidents permanents, ils peuvent présenter une demande pour parrainer des membres de leur famille.

À l'origine, le Programme des travailleurs étrangers temporaires accueillait au Canada des universitaires, des cadres d'entreprise, des ingénieurs et autres professionnels très qualifiés pour y travailler temporairement. Ce programme a pris énormément d'ampleur depuis

(64) Les aides familiaux doivent détenir un permis de travail pour un employeur précis; ils peuvent changer d'employeur, mais ils doivent demander un nouveau permis de travail à cette fin.

quelques années; la liste des professions admettant des travailleurs étrangers temporaires s'est allongée pour inclure les travailleurs non qualifiés (par exemple, les nettoyeurs et les ouvriers), les travailleurs peu spécialisés (comme les cuisiniers à la chaîne) et les travailleurs qualifiés (dont les gens de métier).

Deux raisons sont généralement avancées pour expliquer les fortes hausses récentes du nombre de travailleurs étrangers temporaires admis au Canada : les pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs, de même qu'un système d'immigration qui n'accepte pas toujours les gens qui exercent les professions recherchées. Dans bien des cas, ces personnes ont de bien meilleures chances d'être admises temporairement, à condition de d'abord trouver du travail.

En décembre 2007, le pays comptait 201 057 travailleurs étrangers temporaires, dont 115 470 sont entrés pour la première fois cette année-là (57 p. 100). Les entrées initiales ont augmenté partout, mais la hausse est plus prononcée en Alberta (3,6 fois depuis 2003) et en Colombie-Britannique (1,8 fois depuis 2003).

Toutefois, cette rapide croissance du programme a un prix. On entend parler de plus en plus de marginalisation, d'exploitation et même de mauvais traitements des travailleurs étrangers temporaires, même si les gouvernements fédéral et provinciaux prennent des mesures pour protéger leurs droits et leurs intérêts. Un travailleur étranger temporaire peut être vulnérable aux mauvais traitements et à la marginalisation pour diverses raisons : la menace d'être rapatrié, les barrières de la langue et de la culture, la méconnaissance des lois et des normes fédérales et provinciales en matière d'emploi, de logement, de soins de santé, etc., l'obligation d'habiter chez l'employeur ou sur le lieu de travail de l'employeur, le besoin d'argent.

À l'été 2008, le gouvernement a annoncé une nouvelle catégorie d'immigration, la « catégorie de l'expérience canadienne », qui a d'abord été présentée dans le budget de 2007. Cette nouvelle formule devrait permettre à certains travailleurs étrangers temporaires qualifiés et étudiants étrangers possédant un diplôme canadien et ayant acquis une expérience de travail au Canada de présenter une demande de résidence permanente à l'intérieur du Canada. La mise en œuvre de ce programme pourrait résoudre certains problèmes vécus par des travailleurs étrangers temporaires, puisqu'il est largement reconnu que les travailleurs ayant le statut de résident permanent sont moins vulnérables que ceux à statut temporaire.

Au printemps 2008, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes a entrepris une vaste étude sur les travailleurs étrangers temporaires et les travailleurs sans statut. Des élections ont été déclenchées avant l'achèvement du rapport.

ANNEXES

1. RÉSIDENTS PERMANENTS SELON LA CATÉGORIE, 1980-2007
2. PLAN D'IMMIGRATION DE 2008
3. RÉFUGIÉS SELON LA CATÉGORIE, 1997-2007
4. GRILLE FÉDÉRALE DE SÉLECTION DES TRAVAILLEURS QUALIFIÉS
5. JURISPRUDENCE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION ET DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS

Suite

Catégorie	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre															
Regroupement familial	112 668	94 197	77 384	68 358	59 979	50 895	55 277	60 613	66 795	62 280	65 112	62 260	63 357	70 506	66 230
Immigrants économiques	105 662	102 312	106 633	125 369	128 351	97 910	109 251	136 292	155 720	137 862	121 045	133 744	156 310	138 257	131 248
Réfugiés	30 623	20 436	28 093	28 478	24 308	22 843	24 398	30 094	27 919	25 122	25 984	32 687	35 768	32 492	27 956
Autres immigrants	7 751	7 454	761	3 865	3 400	2 547	1 031	460	206	3 787	9 209	7 133	6 794	10 382	11 323
Catégorie non déclarée	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	10	12	1
Total	256 704	224 400	212 871	226 071	216 038	174 195	189 957	227 459	250 641	229 051	221 351	235 824	262 239	251 649	236 758

ii:

Catégorie	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Répartition en pourcentage															
Regroupement familial	43,9	42,0	36,4	30,2	27,8	29,2	29,1	26,6	26,6	27,2	29,4	26,4	24,2	28,0	28,0
Immigrants économiques	41,2	45,9	50,1	55,5	59,4	56,2	57,5	59,9	62,1	60,2	54,7	56,7	59,6	54,9	55,4
Réfugiés	11,9	9,1	13,2	12,6	11,3	13,1	12,8	13,2	11,1	11,0	11,7	13,9	13,6	12,9	11,8
Autres immigrants	3,0	3,3	0,4	1,7	1,6	1,5	0,5	0,2	0,1	1,7	4,2	3,0	2,6	4,1	4,8
Catégorie non déclarée	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, *Faits et chiffres 2006, Aperçu de l'immigration*, p. 8 et 9, et *Faits et chiffres 2007, Aperçu de l'immigration*, résidents permanents.

ANNEXE 2

PLAN D'IMMIGRATION DE 2008

Tableau 1 : Plan des niveaux d'immigration pour 2008

Catégorie d'immigrants	Fourchettes 2008	
	Minimum	Maximum
Travailleurs qualifiés au Canada	67 000	70 000
Travailleurs qualifiés sélectionnés par le Québec	25 000	28 000
Gens d'affaires immigrants au Québec et au Canada	11 000	13 000
Aides familiaux-résidants	6 000	9 000
Candidats des provinces et des territoires	20 000	22 000
Catégorie de l'expérience canadienne	10 000	12 000
TOTAL – IMMIGRATION ÉCONOMIQUE	139 000	154 000
Époux, conjoints de fait, partenaires conjugaux et enfants	50 000	52 000
Parents et grands-parents	18 000	19 000
TOTAL – REGROUPEMENT FAMILIAL	68 000	71 000
Réfugiés parrainés par le gouvernement	7 300	7 500
Réfugiés parrainés par le secteur privé	3 300	4 500
Personnes protégées au Canada	9 400	11 300
Personnes à charge à l'étranger	6 000	8 500
TOTAL – PERSONNES PROTÉGÉES	26 000	31 800
Motifs d'ordre humanitaire et intérêt public	6 900	8 000
Titulaires de permis	100	200
TOTAL – AUTRES	7 000	8 200
TOTAL	240 000	265 000

Source : Citoyenneté et immigration Canada, *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration*, 2007 (<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/publications/rapport-annuel2007/index.asp>).

ANNEXE 3

RÉFUGIÉS SELON LA CATÉGORIE, 1997-2007

Catégorie	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre											
Réfugiés parrainés par le gouvernement	7 711	7 432	7 442	10 669	8 697	7 505	7 506	7 411	7 424	7 326	7 574
Réfugiés parrainés par le secteur privé	2 742	2 267	2 348	2 933	3 576	3 044	3 252	3 116	2 976	3 337	3 588
Réfugiés admis au Canada	10 634	10 182	11 797	12 993	11 897	10 546	11 267	15 901	19 935	15 892	11 700
Personnes à charge des réfugiés	3 221	2 962	2 809	3 497	3 749	4 021	3 959	6 259	5 441	5 948	5 094
Réfugiés	24 308	22 843	24 396	30 092	27 919	25 116	25 984	32 687	35 776	32 503	27 956

Source : Citoyenneté et immigration Canada, *Faits et chiffres 2007, Aperçu de l'immigration*, p. 11.

ANNEXE 4

GRILLE FÉDÉRALE DE SÉLECTION DES TRAVAILLEURS QUALIFIÉS

Études	Maximum 25 points
Vous avez une maîtrise ou un doctorat et au moins 17 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein.	25 points
Vous avez au moins deux diplômes universitaires de premier cycle et au moins 15 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein.	22 points
Vous avez un diplôme, un certificat de compétence ou un stage de trois ans et au moins 15 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein.	22 points
Vous avez un diplôme universitaire de premier cycle de deux ans ou plus et au moins 14 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein.	20 points
Vous avez un diplôme, un certificat de compétence ou un stage de deux ans et au moins 14 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein.	20 points
Vous avez un diplôme universitaire de premier cycle d'un an et au moins 13 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein.	15 points
Vous avez un diplôme, un certificat de compétence ou un stage d'un an et au moins 13 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein.	15 points
Vous avez un diplôme, un certificat de compétence ou un stage d'un an et au moins 12 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein.	12 points
Vous avez un diplôme d'études secondaires.	5 points

Première langue officielle				
	Parler	Écouter	Lire	Écrire
Compétence élevée	4	4	4	4
Compétence moyenne	2	2	2	2
Compétence élémentaire	1	1	1	1
Note : Vous pouvez obtenir un maximum de deux points seulement pour un niveau de compétence élémentaire.				
Aucune compétence	0	0	0	0
Deuxième langue officielle				
	Parler	Écouter	Lire	Écrire
Compétence élevée	2	2	2	2
Compétence moyenne	2	2	2	2
Compétence élémentaire	1	1	1	1
Note : Vous pouvez obtenir un maximum de deux points seulement pour un niveau de compétence élémentaire.				
Aucune compétence	0	0	0	0

Expérience	Maximum de 21 points
1 an	15
2 ans	17
3 ans	19
4 ans	21

Âge	Points
16 ou moins	0
17	2
18	4
19	6
20	8
21-49	10
50	8
51	6
52	4
53	2
54+	0

Emploi réservé	Et	Points
Si Vous travaillez au Canada avec un permis de travail temporaire.	<p>Votre permis de travail est valide au moment de la demande de visa de résident permanent et à la date de délivrance du visa;</p> <p>ET</p> <p>Votre employeur vous a offert un emploi sur une base indéterminée, conditionnellement à l'obtention du visa de résident permanent.</p>	10
Vous occupez au Canada un emploi dispensé de l'avis sur le marché du travail par Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) en vertu d'un accord international ou en raison de la disposition sur l'avantage important pour le Canada (p. ex. personne mutée au sein d'une société).	<p>Votre permis de travail est valide au moment de la demande de visa de résident permanent et à la date de délivrance du visa;</p> <p>ET</p> <p>Votre employeur vous a offert un emploi sur une base indéterminée, conditionnellement à l'obtention du visa de résident permanent.</p>	10

Emploi réservé	Et	Points
Si Vous ne détenez pas de permis de travail et vous n'avez pas l'intention de travailler au Canada avant d'obtenir votre visa de résident permanent.	Vous avez un emploi à temps plein approuvé par RHDSC. ET Votre employeur vous a offert un emploi permanent, conditionnellement à l'obtention du visa de résident permanent. ET Vous répondez à toutes les exigences canadiennes réglementaires ou en matière de réglementation professionnelle établies pour l'emploi.	10

Capacité d'adaptation	Maximum 10 points
Niveau d'études de votre époux ou conjoint de fait <ul style="list-style-type: none"> • Diplôme d'études secondaires ou moins : 0 point • Diplôme, certificat de compétence, stage ou diplôme universitaire d'un an et au moins 12 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein : 3 points • Diplôme, certificat de compétence, stage ou diplôme universitaire de deux ou trois ans et au moins 14 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein : 4 points • Maîtrise ou doctorat et au moins 17 ans d'études ou d'équivalence d'études à temps plein : 5 points 	3-5
Travail antérieur au Canada Vous ou votre époux ou conjoint de fait qui vous accompagne avez travaillé à temps plein au Canada pendant au moins un an en vertu d'un permis de travail valide.	5
Études antérieures au Canada Vous ou votre époux ou conjoint de fait qui vous accompagne avez terminé avec succès un programme d'études à temps plein d'au moins deux ans dans un établissement postsecondaire du Canada. Vous devez avoir fait ces études après l'âge de 17 ans, en vertu d'un permis d'études valable. Il n'est pas nécessaire d'avoir obtenu un diplôme après ces deux ans d'études pour réclamer ces points.	5

Capacité d'adaptation	Maximum 10 points
Emploi réservé au Canada Vous pouvez réclamer cinq points additionnels si vous avez réservé un emploi, comme il est indiqué au facteur « Emploi réservé ».	5
Parenté au Canada Vous ou votre époux ou conjoint de fait qui vous accompagne avez une personne apparentée (parent, grand-parent, enfant, petit-enfant, enfant d'un parent, sœur, frère, enfant d'un grand-parent, tante, oncle ou petit-enfant d'un parent, nièce ou neveu) qui réside au Canada et qui est citoyen canadien ou résident permanent.	5
Total	Maximum 100
Note de passage	67*

* Du 28 juin 2002 au 18 septembre 2003, la note de passage était 75.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, « Travailleurs qualifiés et professionnels : Qui peut présenter une demande – Six facteurs de sélection et note de passage », révisé le 31 mars 2007 (<http://www.cic.gc.ca/francais/immigrer/qualifie/demande-facteurs.asp>).

ANNEXE 5

JURISPRUDENCE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION ET DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS

Voici le sommaire de certaines des plus importantes causes dans ce domaine du droit. Le volume des litiges au sujet de l'immigration est très important au Canada. C'est pourquoi ne sont retenues que les décisions les plus importantes.

Singh et autres c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1985] 1 R.C.S. 177

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, donnant suite à l'avis du Comité consultatif du statut de réfugié (CCSR)⁽¹⁾, a statué qu'un groupe de demandeurs n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention. La Commission d'appel de l'immigration a rejeté les demandes subséquentes de réexamen du statut sans audience, comme le voulait alors la loi. L'enjeu porte sur la question de savoir si les appelants peuvent se prévaloir de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour contester le processus et, dans l'affirmative, si leur droit à la sécurité de leur personne était atteint d'une manière non conforme aux principes de la justice fondamentale. La majorité a rendu la décision suivante :

- L'article 7 de la Charte garantit à « chacun [le] droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne » et qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ». Le mot « chacun » employé à l'art. 7 englobe toute personne qui se trouve au Canada et qui, de ce fait, est assujettie à la loi canadienne.
- Un réfugié au sens de la Convention a le droit, en vertu de l'art. 55 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, de ne pas « [...] être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées [...] » La négation d'un tel droit correspond à une atteinte à la « sécurité de sa personne » au sens de l'art. 7.
- La procédure de reconnaissance du statut de réfugié établie dans la *Loi sur l'immigration de 1976* a été jugée incompatible avec les exigences de justice fondamentale. Le système de procédure établi par la Loi doit, au moins, offrir à la personne qui revendique le statut de réfugié une possibilité suffisante d'exposer sa cause et de savoir ce qu'elle doit prouver. Cependant, la procédure ne donne pas au demandeur la possibilité de se faire entendre, sinon par la transcription de son interrogatoire sous serment par un agent d'immigration, et elle ne lui donne pas non plus la possibilité de commenter l'avis donné au ministre par le Comité consultatif sur le statut de réfugié. En vertu de la Loi, la Commission d'appel de l'immigration doit rejeter une demande de réexamen à moins qu'elle n'estime que le requérant pourra probablement obtenir gain de cause. Par conséquent, une demande sera habituellement rejetée avant que la personne qui revendique le statut de réfugié n'ait eu l'occasion de connaître le contenu du dossier dont dispose le Ministre dans le contexte d'une audition.
- Le gouvernement n'a pas prouvé que ces procédures étaient une limite raisonnable imposée aux droits des demandeurs au sens de l'article 1 de la Charte.

C'est la décision rendue dans l'affaire *Singh* qui a mené à la création de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR).

(1) Le CCSR a été l'organisme qui a précédé la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et qui lisait les transcriptions des entrevues et faisait des recommandations au ministre.

Canada (Procureur général) c. Ward, [1993] 2 R.C.S. 689

M. Ward était un ancien membre d'une organisation terroriste de l'Irlande du Nord qui avait été condamné à mort par cette organisation pour avoir aidé des otages à prendre la fuite. Il a demandé le statut de réfugié au Canada, soutenant que le Royaume-Uni et l'Irlande ne pouvaient le protéger. La Cour suprême a examiné divers points de droit concernant la définition de réfugié au sens de la Convention, dans cette affaire marquante :

- La notion de « persécution » englobe les situations où l'État n'est pas complice de la persécution, mais où il est incapable de protéger le demandeur. Le demandeur doit confirmer d'une façon claire et convaincante l'incapacité de l'État d'assurer sa protection, en l'absence d'un aveu en ce sens par l'État dont il est le ressortissant. Sauf dans le cas d'un effondrement complet de l'appareil étatique, il y a lieu de présumer que l'État est capable de protéger le demandeur.
- Pour établir que M. Ward n'appartenait pas à un « groupe social » (l'un des motifs énumérés dans la définition de réfugié au sens de la Convention), il a été décidé que ce motif de persécution comportait trois catégories : 1) les groupes définis par une caractéristique innée ou immuable, 2) les groupes dont les membres s'associent volontairement pour des raisons si essentielles à leur dignité humaine qu'ils ne devraient pas être contraints à renoncer à cette association, et 3) les groupes associés par un ancien statut volontaire immuable en raison de sa permanence historique.
- M. Ward, convaincu qu'il était inacceptable de tuer des innocents pour obtenir des changements politiques, a obéi à sa conscience et libéré les otages. La persécution qu'il craignait découlait donc de son opinion politique, comme il est prévu dans cette loi.

L'affaire a été renvoyée à la Commission pour une nouvelle audience, conformément aux instructions de la Cour. En fin de compte, M. Ward a été refoulé au Royaume-Uni.

Pushpanathan c. Canada (Ministre la Citoyenneté et de l'Immigration), [1998] 1 R.C.S. 982

M. Pushpanathan est entré au Canada et a revendiqué le statut de réfugié, mais sa demande n'a été l'objet d'aucune décision, car il s'est vu reconnaître le statut de résident permanent en application d'un programme administratif. Il a ensuite été condamné pour conspiration en vue de faire le trafic de stupéfiants, car il faisait partie d'un groupe qui avait en sa possession une quantité d'héroïne dont la valeur marchande était d'environ 10 millions de dollars. Il a été condamné à huit ans de prison. En 1991, pendant qu'il était en libération conditionnelle, M. Pushpanathan a renouvelé sa demande de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention. La Commission a décidé que l'appelant n'était pas un réfugié en raison de l'exclusion prévue à la section Fc) de l'article premier de la Convention, qui prévoit que les dispositions de la Convention ne s'appliquent pas aux personnes qui « se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ».

La majorité de la Cour suprême du Canada a conclu que la décision de la Commission était erronée et a autorisé l'appel de M. Pushpanathan. Selon la Cour, la section Fc) de l'article premier s'applique donc lorsqu'il y a consensus en droit international sur des agissements particuliers qui sont tenus pour être des violations suffisamment graves et soutenues des droits

fondamentaux de la personne pour constituer une persécution, ou qui sont explicitement reconnus comme contraires aux buts et aux principes des NU. Le complot en vue de faire le trafic d'un stupéfiant n'est pas une violation visée par la section Fc) de l'article premier.

L'affaire a été renvoyée à la CISR pour un nouvel examen, et un nouvel argument a été avancé contre le demandeur. On a soutenu que M. Pushpanathan ne pouvait faire entendre sa demande en vertu de la section Fc) de l'article premier parce que le trafic de stupéfiants devait bénéficier à un groupe terroriste, les Tigres tamouls. Bien que le demandeur ait nié avoir eu connaissance que les fonds du groupe de trafiquants étaient envoyés aux Tigres, la Commission a décidé qu'il ne pouvait faire entendre sa demande. La Cour fédérale a maintenu cette décision en octobre 2002, affirmant que le critère, pour déterminer s'il y a « des raisons sérieuses de penser » (termes employés dans la Convention sur les réfugiés) qu'une personne s'est rendue coupable d'actes que la Cour suprême jugerait suffisantes pour une exclusion aux termes de la section Fc) de l'article premier, exige une norme de preuve peu élevée. L'appartenance officielle ou la participation directe à l'organisation terroriste ne sont pas nécessaires.

Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2002 CSC 1

L'affaire *Suresh* et la décision complémentaire *Ahani* (voir plus loin) portent sur les mesures d'expulsion prises contre des personnes qui soutiennent qu'elles seront torturées si elles retournent dans leur pays d'origine. Le Canada a ratifié la *Convention contre la torture*, qui interdit expressément aux États signataires de renvoyer des personnes à un endroit où elles seront torturées. Le paragraphe 3(1) de la Convention dispose : « Aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. » Les États ne sont pas censés pouvoir dévier de cette interdiction absolue. Le paragraphe 2(2) de la Convention dit ceci : « Aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture. » De plus, la Cour suprême du Canada a décidé à l'unanimité, en étudiant la question, que l'interdiction du renvoi d'une personne qui serait exposée à un risque de torture est également la norme internationale impérative qui relève du droit coutumier international.

Toutefois, un article en contradiction directe de l'ancienne *Loi sur l'immigration* autorisait l'expulsion d'une personne vers un pays où sa vie est menacée, si elle est inadmissible pour une raison particulière et a été désignée comme présentant un danger pour la sécurité du Canada. (C'est toujours le cas dans la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui est entrée en vigueur en juin 2002.) Essentiellement, le droit canadien prévoit que, dans certaines situations, des personnes peuvent être expulsées même si elles risquent d'être torturées.

M. Suresh était, selon les allégations, membre et collecteur de fonds des Tigres tamouls. Bien que la Cour ait accueilli l'appel de Suresh et décidé qu'il avait droit à une autre audience au sujet de son expulsion, la validité de la loi a été maintenue. Les principes de la justice fondamentale, à l'article 7 de la Charte, devaient guider la nouvelle audience, et la Cour a avancé que la ministre « doit généralement refuser d'expulser le réfugié lorsque la preuve révèle l'existence d'un risque sérieux de torture ». La Cour a exposé en ces termes sa conception restrictive des situations où l'expulsion, en pareilles circonstances, peut avoir lieu :

Nous n'excluons pas la possibilité que, dans des circonstances exceptionnelles, une expulsion impliquant un risque de torture puisse être justifiée, soit au terme du processus de pondération requis par

l'art. 7 de la *Charte* soit au regard de l'article premier de celle-ci [...] Dans la mesure où le Canada ne peut expulser une personne lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire qu'elle sera torturée dans le pays de destination, ce n'est pas parce que l'article 3 de la CCT limite directement les actions du gouvernement canadien, mais plutôt parce que la prise en compte, dans chaque cas, des principes de justice fondamentale garantis à l'art. 7 de la *Charte* fera généralement obstacle à une expulsion impliquant un risque de torture.

Ahani c. Canada (Ministre la Citoyenneté et de l'Immigration), 2002 CSC 2

Dans la décision complémentaire de l'affaire *Suresh* (voir plus haut), l'appelant était, selon les allégations, un assassin formé par le renseignement iranien. Dans cette cause, la Cour a décidé qu'il n'avait pas été établi que l'appelant faisait face à un risque sérieux de torture s'il retournait en Iran. L'appel a donc été rejeté.

Après le jugement, M. Ahani a entamé de nouvelles procédures, demandant que son expulsion soit retardée jusqu'à ce que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies réexamine sa cause. Il a échoué devant les tribunaux inférieurs, et la Cour suprême du Canada a refusé d'entendre son appel. Il a été expulsé du Canada.

Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R. C. S. 817

M^{me} Baker, mère d'enfants à charge nés au Canada, faisait face à l'expulsion. Elle a présenté une demande écrite afin de rester au Canada pour des raisons d'ordre humanitaire. Un agent d'immigration supérieur a rejeté la demande. Les déclarations contenues dans les notes de l'agent d'immigration donnent l'impression qu'il peut avoir tiré des conclusions en se fondant non pas sur la preuve dont il disposait, mais sur le fait que l'appelante était une mère célibataire de huit enfants (dont quatre sont nés au Canada), était atteinte de troubles psychiatriques et vivait de l'aide sociale. La majorité des juges de la Cour ont exprimé l'avis suivant :

- Un membre raisonnable et bien informé de la communauté conclurait que l'agent de réexamen n'a pas traité l'affaire avec l'impartialité qui s'imposait, suscitant ainsi une crainte raisonnable de préjugés.
- Le libellé de la législation révèle l'intention du Parlement de faire en sorte que la décision soit fondée sur des raisons d'ordre humanitaire. L'exercice raisonnable du pouvoir conféré par l'article exige que soit prêté une attention minutieuse aux intérêts et aux besoins des enfants puisque les droits des enfants, et la considération de leurs intérêts, sont des valeurs humanitaires centrales dans la société canadienne. Étant donné que les motifs de la décision n'indiquent pas qu'elle a été rendue d'une manière sensible à l'intérêt des enfants de Baker, ni que leur intérêt a été considéré comme un facteur décisionnel important, elle constituait un exercice déraisonnable du pouvoir conféré par la loi.

L'affaire a été renvoyée pour réexamen et M^{me} Baker a fini par obtenir la résidence permanente.

Ribic c. Canada (Ministre l'Emploi et de l'Immigration), (20 août 1985), CAI T84-9623

Les résidents permanents qui faisaient face à l'expulsion aux termes de l'ancienne loi pouvaient demander à la Section d'appel de l'immigration de la CISR une ordonnance de sursis ou d'annulation de la mesure de renvoi « eu égard aux circonstances particulières de l'espèce »⁽²⁾ la personne ne doit pas être renvoyée du Canada. Les circonstances à prendre en considération ont été énumérées dans la cause *Ribic* :

- la gravité de l'infraction;
- les possibilités de réadaptation;
- la durée du séjour au Canada et le degré d'implantation de l'appelant au Canada;
- la famille de l'appelant au Canada et les perturbations que l'expulsion occasionnerait à la famille;
- le soutien à la disposition de l'appelant, non seulement dans sa famille, mais aussi dans la communauté;
- la gravité des difficultés occasionnées à l'appelant, s'il retournait dans son pays de nationalité.

Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2002] R.C.S. 84

En 1991, la sœur de M. Chieu a parrainé celui-ci et sa famille pour qu'ils puissent venir au Canada. Dans sa demande de résidence permanente, il a fait une fausse déclaration sur son état civil, se disant célibataire et sans enfant à charge, afin de pouvoir être parrainé à titre d'enfant à charge accompagnant son père. Une fois au Canada, il demandé à parrainer sa femme et son enfant, qui n'avaient pas été déclarés jusque-là. En conséquence, une enquête a eu lieu et il a été ordonné de le déporter pour fausse déclaration. Un appel auprès de la Section d'appel de l'immigration (SAI) pour des motifs humanitaires a été rejeté. La Commission a décidé qu'elle ne pouvait pas considérer la possibilité de difficultés à l'étranger (voir plus haut).

La Cour suprême du Canada a statué que les facteurs énoncés dans *Ribic* demeurent les facteurs à considérer par la SAI. La Commission doit donc examiner toutes les circonstances y compris les difficultés possibles à l'étranger pourvu que la personne visée par les mesures d'expulsion ait établi le pays de destination probable. Comme, en l'espèce, cela n'a pas été fait, l'affaire doit lui être renvoyée pour nouvelle audition.

(2) À signaler que la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* comprend une disposition analogue permettant de tenir compte des préoccupations humanitaires lorsqu'un résident permanent fait face à l'expulsion, bien qu'il existe des restrictions sur l'accès à la Section d'appel de l'immigration.

***Law Society of British Columbia c. Mangat*, [2001] 3 R.C.S. 113**

M. Mangat était un consultant en immigration à Vancouver. Il n'était pas membre du barreau de la Colombie-Britannique, mais lui et des employés de sa société agissaient à titre de conseils dans différentes procédures en matière d'immigration. La Law Society of British Columbia a demandé une injonction permanente contre M. Mangat et ses associés pour les empêcher d'exercer le droit de façon contraire au B.C. *Legal Profession Act*. Les consultants ont admis exercer le droit au sens de la loi provinciale, *Legal Profession Act*, mais ils ont soutenu y être autorisés par l'ancienne *Loi sur l'immigration*, qui permettait (tout comme la nouvelle loi) de comparaître pour des clients devant la CISR.

La Cour suprême du Canada a établi que, étant donné que la représentation de personnes devant la CISR comporte un aspect fédéral et un aspect provincial, les lois fédérales et les lois provinciales ainsi que leurs textes d'application respectifs coexistent dans la mesure où ils n'entrent pas en conflit. En cas de conflit, la loi fédérale l'emporte conformément à la règle de la prépondérance, préservant le contrôle du Parlement sur les tribunaux administratifs qu'il crée.

Des non-juristes peuvent donc comparaître devant la CISR (au moment où l'affaire a été entendue par la Cour suprême du Canada, M. Mangat avait terminé ses cours de droit et était devenu membre du barreau).

***Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [2007] 1 R.C.S. 350**

Trois hommes dont le nom figure sur un certificat de sécurité, Adil Charkaoui, Hassan Almrei et Mohamad Harkat, ont contesté la validité constitutionnelle de la procédure établie par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. La Cour suprême du Canada a annulé une décision de la Cour d'appel fédérale, au motif que deux dispositions différentes de la Loi relatives aux certificats de sécurité étaient incompatibles avec la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Tout d'abord, l'alinéa 78g) de la Loi enfreint l'article 7 de la *Charte*. Cet alinéa autorise « l'utilisation d'éléments de preuve qui ne sont jamais communiqués à la personne désignée [nommée au certificat de sécurité], sans établir de mesures adéquates pour pallier cette absence de communication ». Deux procédures s'appuyaient sur cet alinéa : celle qui permet de confirmer le caractère raisonnable du certificat de sécurité et l'examen des motifs de la détention. Par conséquent, elles portaient toutes deux atteintes à l'article 7, qui déclare que « chacun » a « droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne » et « qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ».

La Cour suprême a statué que ces violations de l'article 7 ne pouvaient être justifiées par l'article premier de la *Charte*, car elles ne portent pas « le moins possible atteinte » aux droits de la personne nommée au certificat. La Cour suprême était d'avis que le gouvernement pouvait faire davantage pour protéger les droits de la personne et a mentionné à titre d'exemple le recours à un avocat spécial qui « examine[rait] objectivement les documents pour protéger les intérêts de la personne désignée, comme cela se faisait pour l'examen des attestations de sécurité par le [Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité] et comme cela se fait présentement au Royaume-Uni ».

La deuxième atteinte à la *Charte* retenue par la Cour suprême découle du paragraphe 84(2) de la Loi, qui ne prévoit aucun contrôle de la détention d'un étranger avant 120 jours suivant la confirmation judiciaire du caractère raisonnable du certificat. Selon la Cour suprême, cette disposition porte atteinte « à la protection contre la détention arbitraire garantie par l'art. 9 de la *Charte*, qui comprend le droit de faire contrôler promptement la légalité de la détention garanti par l'al. 10c) de la *Charte* ».

En réponse à la première atteinte à la *Charte*, la Cour suprême a déclaré que la procédure d'approbation des certificats et de contrôle de la détention était inopérante. Cependant, elle a suspendu l'effet de cette déclaration pour une période d'un an afin de donner au législateur le temps de modifier la Loi. À propos de la deuxième atteinte, la Cour suprême a invalidé le paragraphe 84(2) incompatible de la Loi et modifié l'article 83 afin que les étrangers aussi bien que les résidents permanents aient le droit de faire contrôler leur détention durant les premières 48 heures et, par la suite, à des intervalles de six mois.

Le Parlement a modifié la procédure relative aux certificats de sécurité en février 2008 (projet de loi C-3). Au moment de la rédaction de la présente étude, la nouvelle procédure fait l'objet d'une contestation devant les tribunaux.