

Projet de loi no 53
Loi modifiant la Loi sur l'immigration au Québec

COMMENTAIRES PRÉSENTÉS PAR
L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES AVOCATES ET AVOCATS EN DROIT DE L'IMMIGRATION
(A.Q.A.A.D.I.)
À LA COMMISSION SUR LA CULTURE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Juin 2004

Introduction

Le ou vers le 18 mai 2004, l'Honorable Michelle Courchesne, Ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, a déposé un projet de loi visant la modification de la *Loi sur l'immigration au Québec*.

Il est mentionné dans les notes explicatives contenues au projet de loi que :

[...] Le projet ajoute au plan annuel d'immigration l'objectif d'assurer la diversité du patrimoine socio-culturel du Québec, notamment en permettant la répartition de la sélection des ressortissants étrangers par bassin géographique. Le projet autorise aussi la Ministre à suspendre temporairement la réception des demandes de certificats de sélection pour immigrer au Québec.

[...] Il renforce les dispositions touchant l'usage de faux documents et il introduit une sanction administrative permettant de refuser l'examen d'une demande de certificat ou d'engagement dans de telles circonstances.

Le projet de loi précise la portée de certains pouvoirs réglementaires du gouvernement et il lui ajoute les pouvoirs requis pour permettre la reconnaissance des consultants en immigration et le contrôle de leurs activités.

Enfin, le projet de loi ajuste, en conséquence des modifications proposées, les infractions pénales et les recours au Tribunal administratif du Québec. Il lui introduit des modifications de concordance avec la nouvelle loi fédérale en matière d'immigration et de protection des réfugiés.

En fait, la Ministre introduit une toute nouvelle notion de bassin géographique, base sur laquelle elle peut se fonder afin de suspendre la réception des demandes de Certificat de sélection.

Enfin, le projet de loi introduit des dispositions à effet rétroactif sans prévoir de dispositions transitoires afin de protéger les futurs immigrants ayant déjà introduit leurs demandes de certificat d'acceptation ou de sélection des conséquences de l'application que fera le Ministre de ces dispositions.

Il est impératif qu'un réel débat public ait lieu avant l'adoption de ce projet de loi afin de permettre aux diverses associations, telles que l'AQAADI et tout autre intervenant du milieu, de faire des représentations éclairées sur ce projet de loi. Il est aussi impératif que plus de temps soit accordé aux divers intervenants et associations dans le domaine afin de mieux évaluer l'ampleur des conséquences de ces changements sur l'immigration au Québec et sur les intervenants qui participent activement à la réalisation du plan d'immigration du ministère.

Notre association s'interroge sur l'opportunité d'adopter un tel projet de loi à toute vapeur sans consultation publique préalable. Nous désapprouvons de plus le fait de devoir présenter un mémoire rédigé lui aussi à toute vapeur afin de le soumettre à l'Assemblée Nationale.

La confirmation de notre participation ne fut officialisée qu'en quelques jours, et nous sommes d'avis que l'ampleur du débat que ce projet de loi suscite ne saurait être abordé convenablement en un si court délai.

Ce mémoire se veut donc un mémoire préliminaire sur les points que l'Association considère parmi les plus importants dans le projet de loi qui a été soumis et vise à convaincre la ministre de reporter l'étude de ce projet de loi à l'automne afin que des débats éclairés puissent être tenus à son sujet.

Nous procéderons dans un premier temps à une analyse par thème puis à une analyse article par article du projet de loi 53.

I. ANALYSE PAR THÈME

1. INTRODUCTION DE LA NOTION DE BASSIN GÉOGRAPHIQUE

La Ministre introduit la notion de bassin géographique au nouvel article 3.5 proposé et qui se lit comme suit :

3.5. Le ministre peut suspendre la réception des demandes de certificats de sélection pour la période qu'il fixe. Cette suspension peut être renouvelée.

La période de suspension ou de renouvellement ne peut excéder un an.

Cette suspension peut être applicable pour l'ensemble des pays ou pour un bassin géographique et pour une catégorie de ressortissants étrangers ou à l'intérieur d'une même catégorie.

Il est impératif que la Ministre précise l'utilisation qu'elle entend faire de ce pouvoir de suspension en relation avec la notion de bassin géographique.

L'AQAADI soutient que la diversification de l'immigration sur une base de bassins géographiques peut être une solution acceptable, dans la mesure où il existe un consensus auprès de la population québécoise, de manière à ce que l'origine de notre immigration soit diversifiée. Il nous apparaît clair qu'une majorité de Québécois ne souhaiterait pas que, par exemple, 80% de ses nouveaux immigrants ne proviennent que d'une seule région géographique.

Ensuite, lorsque la population québécoise aura accepté ce principe de diversification de l'origine de son immigration, elle devra à nouveau être consultée afin de faire des représentations spécifiques sur les niveaux respectifs attribués à chacun des bassins géographiques. Ici, il s'agira aux représentants de diverses communautés, mais aussi aux sociologues, d'apporter leurs opinions et expertises dans le cadre de consultations publiques.

Il est impératif que les questions d'immigration, dans un cadre social à long terme, fassent l'objet de consultations publiques, et d'un consensus social à toute épreuve.

Au cours des dernières années, les gestionnaires du programme se sont vus octroyés des objectifs, ou « niveaux », à rencontrer en ce qui a trait à l'origine de nos immigrants, en fonction des bassins géographiques. Les ressources se sont trouvées bonifiées pour les bassins à plus faible popularité (i.e. Amérique Latine, Europe de l'Ouest), et amputées pour les bassins à plus forte demande (i.e. Maghreb).

L'AQAADI soutient ainsi que s'il s'agit d'un objectif gouvernemental que de fixer de tels niveaux, et nous soutenons que cet objectif pourrait être souhaitable, ces niveaux ne peuvent pas être gérés par la fonction publique, mais par le Ministre lui-même suite à des consultations publiques transparentes annuelles.

Ainsi, la population québécoise aura l'opportunité de participer activement à l'évolution de son propre tissu social dans lequel il sera donné de se véhiculer dans 10, 20 et 50 ans.

Clairement, les solutions temporaires qui perdurent depuis quelques années doivent être remplacées : la fixation de niveaux par les fonctionnaires à travers l'allocation de ressources est perverse, crée de l'incertitude, et attaque la viabilité et l'efficacité mêmes de notre programme d'immigration au Québec. Il est aussi important de souligner que ces facteurs créent actuellement une image négative du Québec à l'extérieur.

Sans avoir la prétention de pouvoir livrer une opinion de nature constitutionnelle en si peu de temps, nous devons aussi souligner que la *Charte canadienne des droits et libertés*¹ prévoit en ses articles 1 et 15 :

1. La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

L'article 15 (1) énonce :

15. (1) La loi ne fait exception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Par l'amendement législatif proposé, nous sommes d'opinion que le Ministre enfreindrait peut-être l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, cette limitation risquant de ne pas passer le test de l'article 1 de cette même Charte. Il ne s'agirait pas là en effet d'une limite qui soit raisonnable et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Le projet de loi ne pourrait donc être adopté tel quel, sur cette seule base, car il ne rencontre pas les critères énoncés à l'article 5 de la Loi sur les Règlements².

2. L'EFFET RÉTROSPECTIF DE CERTAINES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'alinéa 5 du nouvel article 3.5 proposé, confère un effet rétrospectif aux mesures de suspension qui peuvent être prises par la Ministre. Il en va de même du nouvel article 17.

L'article 3.5, alinéa 5 se lit comme suit :

3.5 (5) Le ministre peut suspendre la réception des demandes de certificats de sélection pour la période qu'il fixe. Cette suspension peut être renouvelée.

[...]

¹ 1982 c.11 (R.U.), LRC (1985) APP II, numéro 44.

² L.R.Q., chapitre R-18.1.

Une mesure de suspension prise en vertu du présent article s'applique aux demandes de certificat de sélection reçues avant l'entrée en vigueur de la mesure et dont le ministre n'a pas encore procédé à l'examen. Le ministre en informe alors la personne concernée et, selon le cas, lui renvoie les droits exigibles transmis ou lui rembourse les droits déjà perçus.

L'article 17 se lit comme suit :

17. L'article 3.5 de la Loi sur l'immigration au Québec, édicté par l'article 12 de la présente loi, s'applique aussi aux demandes de certificats de sélection reçues avant le (indiquer ici la date de l'entrée en vigueur de la présente loi).

Outre le fait qu'il est redondant de prévoir l'application rétrospective tant à l'article 3.5 qu'à l'article 17, force est de constater qu'aucune disposition transitoire n'est prévue ou à prévoir. À cet égard, un chiffre de 19 000 dossiers en traitement pouvant potentiellement être affectés par ces dispositions a été avancé durant les débats à l'Assemblée Nationale en date du 27 mai 2004. La seule compensation proposée aux immigrants affectés est le retour des droits exigibles déjà transmis ou le remboursement des droits déjà perçus.

Or, l'effet rétrospectif de ces dispositions entraîne des dommages beaucoup plus importants que la maigre somme ayant été versée par les demandeurs pour le traitement de leur

demande d'immigration. En effet, ces immigrants ont adopté un mode de vie en conséquence de leur choix d'éventuellement immigrer au Québec. Ils ont tous réorganisé leur vie ou mis des projets en suspens du fait qu'ils croient en l'accueil imminent de leur demande d'immigration.

Il faut aussi souligner que plusieurs d'entre eux ont engagé des frais en honoraires professionnels pour les assister dans leurs démarches. Ces honoraires ont créé des centaines d'emplois au Québec, et il est permis de croire que plusieurs de ces emplois seraient compromis si le gouvernement du Québec ne reconnaissait pas implicitement ce travail en retournant les dossiers à l'expéditeur.

Dans ces circonstances, il est à prévoir que ces candidats ne se contenteront pas du simple remboursement ou retour des droits exigibles déjà transmis. À cet égard, la Ministre devrait s'inspirer de l'expérience récente du gouvernement fédéral, lors de l'adoption de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et son règlement sous-jacent. La Loi prévoyait un effet rétroactif des nouvelles dispositions législatives et réglementaires. Bien que des dispositions transitoires furent adoptées, une injustice flagrante est vite apparue, causée par l'effet de l'application de ces nouvelles dispositions aux dossiers en traitement, soit environ 130 000 demandes. La Cour fédérale a été submergée de recours, en dommages et intérêts, en contrôle judiciaire et en recours collectifs, toujours pendants à ce jour³.

³ IMM-2117-03, IMM-6387-03, IMM-6393-03, IMM-2213-03 et al.

La Cour fédérale a reconnu tant dans l'affaire *Dragan*⁴ que dans l'affaire *Borisova*⁵ l'inéquité causée par l'application rétrospective des nouvelles dispositions législatives et réglementaires aux dossiers en traitement.

Afin d'éviter qu'une telle situation ne se reproduise au Québec, et malgré le fait qu'il n'y ait qu'environ 19 000 dossiers affectés par cette mesure, il y aurait lieu de prévoir que tous les dossiers présentés avant l'adoption du projet de loi no 53 soient soumis aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur au moment de leur introduction auprès du MRCI et de ses services d'immigration à l'étranger.

D'ailleurs, lors de l'adoption du précédent amendement législatif en 2000, qui visait à confier le placement des sommes investies par les immigrants investisseurs à *Investissement Québec*, il avait été prévu que tous les dossiers déposés avant l'adoption de ces amendements seraient soumis à la loi en vigueur lors de leur production⁶.

Il s'agit là du simple respect des principes de justice naturelle, d'équité procédurale et d'attente raisonnable du justiciable.

Bien que l'Assemblée Nationale ait le pouvoir d'adopter des lois à effet rétrospectif, elle doit tout de même vivre avec les conséquences de ses choix. En l'occurrence, si un amendement n'est pas apporté immédiatement afin d'éliminer l'effet rétrospectif des

⁴ *Dragan v. Canada (MCI)* (2003) 227 FTR 272, 224 D.L.R. (4th) 739, 2003 F.C.T. 211. Please take note that this is not a draft judgment.

⁵ 2003 FC 859 (IMM-2819-02, 10th July, 2003).

⁶ Art. 34.1 in fine du Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers, R.R.Q. 1981, CM-23.1, I-02, R-5.

dispositions proposées et que la Ministre choisisse d'exercer son pouvoir de suspension du traitement des demandes d'immigration présentement en attente, le gouvernement du Québec pourrait faire face à des poursuites de l'ordre de 570 millions de dollars⁷.

II. ANALYSE ARTICLE PAR ARTICLE

1. L'article 8 du projet de loi visant un amendement de l'article 3.2.1 de la Loi est superfétatoire à la lumière du premier alinéa de ce même article. Il devrait donc être retranché.

2. L'article 10 du projet de loi, proposant l'insertion de l'article 3.2.2.1, se lit comme suit :

3.2.2.1. Le ministre peut refuser d'examiner une demande de certificat d'une personne qui a fourni, depuis cinq ans ou moins, une information ou un document faux ou trompeur relativement à une demande faite en vertu de la présente loi.

Il peut aussi refuser d'examiner une demande d'engagement d'une personne qui a fourni, depuis deux ans ou moins, une telle information ou un tel document.

7. Si on se réfère aux réclamations introduites en Cour fédérale, où certains immigrants ont réclamé jusqu'à 30 000 \$CAD de dommages, le gouvernement du Québec pourrait être confronté à 19 000 dossiers X 30 000\$ = 570 000 000\$.

L'Association s'interroge à savoir comment ont été déterminées les limites de temps de 2 et 5 ans. De plus, tel que libellé, tout demandeur de certificat de sélection se trouve soumis au bon vouloir des employés des services d'immigration à l'étranger ou du MRCI, sans même avoir fait l'objet d'une mise en accusation en vertu de la section VI de la loi, ni avoir été reconnu coupable par jugement final.

L'article tel que libellé entraînerait des abus. L'expérience de nos membres qui assistent à des entrevues de sélection et qui sont confrontés quotidiennement aux méthodes d'enquête utilisées par le MRCI afin de déterminer si un document est faux ou trompeur est révélatrice. Les candidats sont déjà à la merci des officiers à l'immigration et/ou techniciens qui, sans même avoir les connaissances juridiques requises, et sans avoir fait une enquête approfondie et menée de façon contradictoire, qualifient des documents de faux ou trompeurs.

L'article devrait être modifié comme suit (voir les soulignés) :

3.2.2.1 Le ministre peut refuser d'examiner une demande de certificat d'une personne qui a été reconnue coupable par jugement final rendu depuis cinq ans ou moins, d'avoir fourni une information ou un document faux ou trompeur relativement à une demande faite en vertu de la présente loi.

Il peut aussi refuser d'examiner une demande d'engagement d'une personne qui a été reconnue coupable par jugement final rendu depuis deux ans ou moins, d'avoir fourni une telle information ou un tel document.

3. L'article 11 du projet de loi, visant l'amendement de l'article 3.3. de la Loi par l'ajout du sous-paragraphe f.1.0.2, se lit comme suit :

f.1.0.2) déterminer les cas de caducité d'un certificat de sélection ou d'acceptation, qui peuvent varier selon la catégorie de ressortissants étrangers ou à l'intérieur d'une même catégorie;

La Ministre introduit donc la notion de caducité, expression qui ne se retrouve nulle part ailleurs dans cette loi. Or, ce mot devrait être défini clairement afin d'avoir une bonne compréhension de ce que constituent des cas de caducité de certificat de sélection ou d'acceptation.

Le dictionnaire *Le Petit Robert* propose, entre autre, la définition suivante de caducité :

CADUCITÉ [kadysite] n.f. 1479; de *caduc* **1**, VX OU LITTÉR. État d'une personne caduque. ⇒ **décrépitude, vieillesse.** « *La caducité commence à l'âge de soixante et dix ans* » (Buffon). **2**, MOD. ET DIDACT. État de ce qui

est caduc. *Caducité d'une institution, d'un acte juridique.* ◇ CONTR.
Jeunesse, vigueur.

CADUC. 1. ♦ Qui touche à sa fin, menace, ruine. *Bâtiment caduc.* ⇒ **abbatu,**
cassé, décrépît, vieux. *Âge caduc, où le corps s'affaiblit (...).*

Puisque le mot le plus couramment utilisé est *nullité*, nous proposons que le mot caducité soit remplacé par *nullité*⁸.

4. L'article 11 du projet de loi visant l'ajout du paragraphe suivant, à la fin de l'article 3.3, se lit comme suit :

Un règlement pris en vertu des paragraphes a) à b.5), f.2) ou f.3) du premier alinéa n'est pas soumis à l'obligation de publication prévue à l'article 8 de la Loi sur les règlements (chapitre R-18.1) et, malgré l'article 17 de cette loi, entre en vigueur à la date de sa publication à la Gazette officielle du Québec ou à toute date ultérieure qui y est fixée.

Or, les règlements pouvant être pris en vertu des paragraphes a) à b.5) visent, entre autre, des questions fondamentales, telles la détermination des catégories de ressortissants étrangers soumettant une demande de certificat de sélection, la détermination des conditions de sélection applicables à chacune des catégories de ressortissants étrangers,

l'applicabilité de certains critères de sélection à certaines catégories de ressortissants étrangers, quelle catégorie de ressortissants étrangers est soumise à un examen préliminaire de sélection, quelle catégorie de ressortissants étrangers est soumis à une entrevue de sélection et visent aussi la détermination des conditions ou critères applicables à une personne dont la participation est requise pour la gestion du placement financier d'un ressortissant étranger.

Le pouvoir de réglementer en ces matières vise précisément les éléments fondamentaux de la sélection des ressortissants étrangers de même que la réglementation des personnes dont la participation est requise pour la gestion du placement financier d'un ressortissant étranger.

Ces règlements doivent être soumis à l'obligation de publication prévue à l'article 8 de la Loi sur les règlements. Il est primordial que les ressortissants étrangers de même que tous les intervenants dans le domaine de l'immigration soient avisés d'avance des modifications à venir à cet égard afin de pouvoir faire les représentations qui s'imposent.

5. L'article 12 du projet de loi amendement l'article 3.5 par l'ajout de l'alinéa 5, qui prévoit (les soulignements sont de nous):

3.5. Le ministre peut suspendre la réception des demandes de certificats de sélection pour la période qu'il fixe. Cette suspension peut être renouvelée.

⁸ Article 17 b) de la *Loi sur l'immigration au Québec*

(...)

(5) Une mesure de suspension prise en vertu du présent article s'applique aux demandes de certificat de sélection reçues avant l'entrée en vigueur de la mesure et dont le ministre n'a pas encore procédé à l'examen. [...]

Il nous apparaît impossible de suspendre la réception de demandes de certificats de sélection déjà reçues par le ministère avant l'entrée en vigueur de cette disposition. L'alinéa 5 devrait être retranché du texte.

Nous réitérons de plus les observations faites aux pages 10 et 11 des présentes concernant le nouvel article 17.

6. L'article 13 du projet de loi visant l'ajout du paragraphe 12.4.2, se lit comme suit :

12.4.2. Commet une infraction la personne qui agit comme consultant en immigration sans être dûment reconnue par le ministre ou alors que sa reconnaissance est suspendue, non renouvelée, révoquée ou annulée.

Dans la mesure où les dispositions relatives à la réglementation des consultants sont maintenues, il serait opportun d'ajouter à la fin ce texte « *ou alors que sa reconnaissance est suspendue, non renouvelée, révoquée ou annulée par jugement final* »

7. Le nouvel article 12.4.3 se lit comme suit :

12.4.3. Nul ne peut utiliser ou invoquer l'expression « Immigration-Québec » ou « Ministère de l'Immigration du Québec » pour prétendre ou de façon à laisser croire que sa compétence, sa solvabilité, sa conduite ou ses opérations ou activités sont reconnues ou approuvées par le ministre ou le gouvernement.

Cet article nous apparaît trop vague et devrait être précisé. La Ministre devrait aussi nous soumettre des exemples concrets où l'expression « *Immigration-Québec* » ou « *Ministère de l'Immigration du Québec* » ont été utilisés par une personne pour prétendre ou de façon à laisser croire que la compétence, la solvabilité, la conduite ou les opérations ou activités de cette personne sont reconnues ou approuvées par le ministre ou le gouvernement et ce, afin de nous permettre de faire des recommandations éclairées sur le sujet.

8. Le nouvel article 12.4.4 stipule que :

12.4.4. Commet une infraction la personne qui contrevient à une disposition visée au paragraphe q de l'article 3.3..

Or, l'article 3.3. q) se lit comme suit :

q) déterminer parmi les dispositions d'un règlement celles dont la violation constitue une infraction.

A moins que la Ministre ne désire sanctionner l'Assemblée Nationale, nous ne pouvons concevoir comment il serait possible de commettre une infraction à cette disposition. En conséquence, l'article 12.4.4 devrait être retranché.

9. L'article 15 du projet de loi prévoit que l'article 12.7 est modifié par l'ajout, à la fin, des alinéas suivants :

« La prescription d'une poursuite visée à la présente section commence à courir à la date ou le ministre prend connaissance de l'infraction. ».

Dans la mesure où les agents du MRCI ou des SIQ à l'étranger peuvent prendre plusieurs années avant d'étudier un dossier, il serait injuste que la prescription commence à courir

seulement à la date où le ministre prend connaissance de l'infraction. Nous proposons donc que l'article soit modifié comme suit (voir les soulignés):

« La prescription d'une poursuite visée à la présente section commence à courir à la date où le ministre peut prendre connaissance des faits générateurs de l'infraction. ».

CONCLUSION

Les conséquences de l'adoption du projet de loi 53 sont telles que nous estimons qu'il est impératif que l'étude de ce projet de loi soit remise à l'automne 2004 et ce, afin d'approfondir les tenants et aboutissants des modifications proposées par la Ministre.

Des questions demeurent sans réponse et doivent être apportées par la Ministre.

Une consultation publique sur ce projet de loi permettrait aux intéressés d'exprimer leur position et permettre à l'Assemblée Nationale de prendre une décision éclairée, dans l'intérêt de l'avenir de la société québécoise.