

**ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES AVOCATS ET DES
AVOCATES EN DROIT DE L'IMMIGRATION (AQAADI)**

Commentaires sur les Règlements

***Loi sur l'immigration et la protection des
réfugiés.***

**Mémoire de l'AQAADI
Comparution devant le Comité permanent de la citoyenneté et de
l'immigration**

31 janvier 2002

**Me David Chalk
Me Patrice M. Brunet**

Pour l'AQAADI

Introduction

Les avocats et avocates en droit de l'immigration du Québec possèdent une expertise et une expérience unique permettant de bien analyser et comparer le système fédéral actuel et l'alternative proposée à la lumière d'un modèle existant et performant : La politique et les programmes québécois d'Immigration.

Citoyenneté et Immigration Canada est confronté à des défis de taille à l'heure actuelle: comment rendre la politique d'immigration conforme avec les objectifs économiques, démographiques, culturels et humanitaires du Canada et, de plus, comment réaliser cette politique avec les moyens limités dont il dispose.

Notre association part des orientations générales suivantes:

- Nous soutenons l'établissement d'un ensemble de critères de sélection des travailleurs qualifiés qui soient souples et efficaces, ouverts et bien intégrés;
- Nous souhaitons un système qui cible bien les besoins en matière de main-d'oeuvre tout en évitant les préconceptions sur les qualifications des travailleurs dont le Canada a besoin, notamment dans l'économie du savoir et les métiers manuels qualifiés;
- Un partenariat efficace entre les provinces et Citoyenneté et Immigration Canada permettra une gestion saine du programme d'immigration et
- L'élaboration et l'éconciliation claire des objectifs ciblés par le programme des travailleurs qualifiés afin de rendre le système transparent et de permettre une évaluation raisonnée de sa performance.

1) Profession et emploi

Tout comme nos confrères et consœurs de l'Association du Barreau canadien, ils nous apparaissait plus que temps d'abandonner l'utilisation de la Liste Générale des Professions en demande comme principal outil d'évaluation de l'employabilité potentiel d'un requérant au Canada. Nous sommes satisfaits de constater que le ministère a compris ce point.

Il est toutefois regrettable de constater que contrairement à nos recommandations, il n'existe pas de critère pouvant faire référence à l'employabilité générale d'un candidat. En effet, la nouvelle grille proposée ferme la porte à tout exercice pouvant tenir compte d'une combinaison de facteurs tels l'âge, le niveau d'éducation, la scolarité, et la faculté de s'exprimer dans une des deux langues officielles du Canada. Selon la grille proposée, des milliers de jeunes candidats professionnels se trouvent automatiquement exclus, alors qu'ils répondent à des besoins canadiens réels, sur les plans démographique et économique.

Également à titre de commentaire relativement au critère Profession (ou Emploi, comme nous le suggérons), nous considérons qu'en ne retenant que les professions de niveau O, A et B (selon la matrice de la CNP), les propositions du ministère ont pour effet d'éliminer virtuellement de l'immigration les travailleurs manuels et ouvriers (« cols bleus » et employés de soutien) des secteurs primaires (richesses naturelles) et secondaires (industries manufacturières) ainsi qu'une large part des travailleurs du secteur tertiaire (services et commerces) de l'économie canadienne alors qu'il existe également des manques actuels et prévisibles de main-d'œuvre dans ces secteurs d'activité. Les revenus de ces immigrants ne reflètent pas forcément leur apport global à l'économie canadienne. À notre avis, l'analyse qu'on doit faire de l'apport économique doit tenir compte des effets de l'existence d'une pénurie de main d'oeuvre chez les « cols bleus » ainsi que leur apport démographique, que nous aborderons plus loin.

Les critères de sélection pertinents (facteur Emploi et facteur Expérience de travail) devraient accorder un même traitement au moins aux professions de niveaux de compétence A, B, et C.

Emploi Assuré :

Cette recommandation était une de plus audacieuse de notre groupe, et constatons avec satisfaction qu'elle a été suivie, de par l'abandon du principe général de validation d'une offre d'emploi, et le remplacement par une offre d'emploi simple.

2) Formation ou scolarité

Nous considérons que le facteur formation est un facteur objectif et significatif de potentiel d'établissement au Canada. Les habilités et compétences générales et

spécifiques acquises au cours d'une fréquentation scolaire ou d'un processus formel d'apprentissage sont effectivement des acquis au niveau de l'employabilité ou de l'adaptabilité d'une personne pour sa participation au marché du travail canadien.

Nous sommes d'accord que ce critère soit un des aspects centraux du nouveau modèle de sélection des travailleurs sélectionnés. Normalement, une formation académique supérieure devrait mieux positionner un travailleur.

Cependant, nous tenons à faire remarquer que la formation formelle, académique ou par un processus d'apprentissage formalisé, n'est pas le seul type de préparation à l'emploi au monde, ni même au Canada. C'est ainsi que nous nous opposons à ce que l'absence d'un diplôme d'études secondaires ou d'une formation professionnelle formelle devienne un facteur éliminatoire.

Dans la grille proposée, même un diplôme d'études secondaires mène virtuellement à l'échec, ce qui est trop sévère.

Dans le passé, nos membres et nos clients ont été trop souvent confrontés par une application trop étroite et rigide de ce critère par certains agents des visas en poste à l'étranger. L'entrée et la qualification à de nombreuses professions (cuisinier, armurier, artisan sculpteur, barbier, cordonnier, couturier, ébéniste, forgeron, horticulteur, modéliste, tôlier, etc.) qui sont actuellement sur la Liste Générale des Professions se font encore majoritairement, au Canada et dans les pays étrangers, par la formation en cours d'emploi ou de manière autodidacte.

De plus, nous croyons qu'il serait opportun de considérer la possibilité d'accorder des points pour les études vers un diplôme inachevé. Pourquoi le candidat qui a obtenu un diplôme universitaire après trois années d'études reçoit-il des points tandis que le candidat qui a réussi trois années d'études sur un cours de quatre ans n'en reçoit aucun, même si les études accomplies dans les deux cas sont équivalentes? Selon certaines études sur la réussite des immigrants, il semble que les années de scolarité, et non pas l'obtention d'un diplôme, contribuent à la réussite de l'établissement d'un immigrant.

De plus, de nombreux pays sources des requérants n'ont pas de processus formel de reconnaissance des formations technique et professionnelle acquises par le processus de l'apprentissage ou du compagnonnage.

Finalement, l'exigence d'une formation académique avancées aurait pour effet d'éliminer de nombreux requérants qualifiés dans des professions techniques et manuelles (cols bleus) dont le Canada a présentement besoin et dont il aura de plus en plus besoin dans un avenir rapproché, compte tenu de sa réalité démographique.

3) Expérience professionnelle

Même si actuellement l'expérience de travail à l'extérieur du Canada ne semble pas être prise en considération par les employeurs canadiens, celle-ci reste une préparation à la vie professionnelle et un indicateur important d'adaptabilité.

De plus en plus, les employeurs canadiens devront recruter du personnel à l'étranger et ils ne pourront alors faire autrement que considérer l'expérience de travail à l'étranger.

Tel que dit précédemment, nous recommandons que dans l'évaluation du facteur expérience de travail, l'on considère toute l'expérience de travail acquise dans les professions de niveau de compétence A, B et C. Cela aiderait à réduire l'impact négatif prévisible du facteur Formation ou scolarité sur les travailleurs manuels qualifiés.

Pour favoriser les requérants plus jeunes et nouvellement diplômés du niveau post-secondaire, nous recommandons que l'expérience de travail minimale soit réduite à 6 mois et d'y pouvoir inclure l'expérience acquise en cours de formation en autant qu'elle soit de niveau A, B ou C.

Nous recommandons de plus que l'expérience minimale requise au facteur «expérience» soit abaissée à six mois (comme c'est le cas au Québec) afin de faciliter l'immigration de candidats ayant fait des études post-secondaires au Canada et qui bénéficient déjà d'autorisations d'emploi E-08 - un groupe qui se débrouille fort bien sur le marché du travail.

4) Âge

Nous considérons que le critère de l'âge est encore pertinent pour évaluer le potentiel de succès d'un travailleur sélectionné sur le marché du travail canadien. Cependant, nous croyons qu'il faudrait, pour des considérations relevant de l'adaptabilité et des besoins démographiques du Canada, recentrer la tranche d'âge privilégiée à 18-40 ans (la baisse du minimum à 18 ans pour se concorder à l'âge de la majorité).

5) Compétences linguistiques

Bien que nous reconnaissons la pertinence des compétences linguistiques en français ou en anglais d'un requérant, nous nous objectons à ce que l'absence d'une certaine connaissance d'une des deux langues officielles du Canada puisse être un facteur éliminatoire. Selon les points proposés, seul un bilinguisme parfait accorde le maximum des points. Autrement dit, un francophone qui se débrouille en anglais serait pénalisé de 4 points, alors qu'il représente le profil d'un candidat bilingue canadien souhaitable.

Aussi, certaines études parrainées par le Ministère ne semblent pas soutenir la thèse que la parfaite connaissance d'une langue officielle du Canada soit un facteur pertinent à la réussite de l'immigrant à long-terme.

6) Adaptabilité

Malgré les difficultés rencontrées dans le passé relativement à l'évaluation questionnable de certains agents de visas de ce critère, nous croyons que l'adaptabilité d'un requérant est un facteur important dans son potentiel d'établissement avec succès au Canada et qu'un tel critère devrait être maintenu.

Toutefois, dans la formule actuelle, le plafond fixé à 10 points est trop bas, compte tenu de l'importance de ce critère.

7) Démographie

Considérant les réalités démographiques canadiennes (faible taux de natalité, courbes démographiques déséquilibrées vers le haut et vieillissement grandissant de la population) et des enjeux importants que ces questions représentent pour le développement économique et social du Canada, nous sommes étonnés et déçus du peu d'importance donnée dans le modèle suggéré à ce facteur démographique. Traditionnellement, l'immigration au Canada est un moyen de développement économique et son incidence sur la population (la démographie) du Canada un effet recherché en faveur de ce développement.

Les suggestions du ministère proposent l'élimination pure et simple de ce facteur et son remplacement par un simple outil favorisant l'atteinte des objectifs de recrutement. Nous considérons erronée et dangereuse une telle approche de cette question.

Si le ministère est préoccupé par son incapacité actuelle à atteindre les objectifs de recrutement du Canada, nous croyons qu'il devrait plutôt considérer les possibilités d'augmenter la qualité et la rapidité de ses standards de services et l'amélioration de ses relations avec ses partenaires objectifs dans la promotion du Canada comme terre d'accueil pour les immigrants économiques.

Nous sommes d'avis que la politique canadienne d'immigration doit prendre en considération les besoins démographiques du pays et que cela doit faire l'objet d'actions spécifiques dans ses programmes de recrutement de nouveaux arrivants et particulièrement au niveau de la sélection des immigrants indépendants, y compris les travailleurs sélectionnés.

8) Usage des pouvoirs discrétionnaires

Le meilleur système de pointage humainement concevable ne pourrait jamais suffire pour évaluer toutes les situations possibles. Nous considérons qu'il doit toujours exister des moyens réglementaires permettant au ministère de traiter une situation qui ne peut justement et équitablement être évaluée par l'application régulière des critères de sélections retenus.

Dans le passé, l'utilisation des pouvoirs discrétionnaires prévus à la réglementation a donné lieu à des inconsistances ou n'a pas réussi à admettre des personnes qui auraient pu très bien contribuer au développement social et économique du Canada.

De l'expérience de nos membres, nous concluons que les agents fédéraux de l'Immigration ont utilisé trop peu souvent leurs pouvoirs discrétionnaires de façon positive, ou n'ont pas été encouragés à le faire. Considérant l'incapacité du ministère dans les dernières années à atteindre les objectifs de recrutement retenus, nous croyons que les pouvoirs discrétionnaires devraient non seulement mieux être encadrés mais utilisés beaucoup plus régulièrement pour accepter un nombre plus important de demandes méritoires.

Afin de limiter la part d'arbitraire dans la détermination si un dossier devait faire l'objet d'une considération sous les pouvoirs discrétionnaires, nous recommandons d'établir un minimum de points d'appréciation pour qu'une demande puisse faire l'objet d'un tel examen. Nous recommandons également que toutes les demandes qui n'atteignent pas le nombre requis de points pour se qualifier, mais qui ont plus que le seuil établi pour un examen sous pouvoir discrétionnaire, soient effectivement et systématiquement considérées sous cette disposition.

Lorsqu'une demande réunirait ces conditions, nous considérons que l'évaluation et la décision d'accepter une demande sous les pouvoirs discrétionnaire devraient revenir à un agent supérieur des visas sur rapport de l'agent responsable initialement du dossier et non à ce dernier. Si le premier agent était lui-même agent supérieur, l'évaluation devrait être confiée à un autre agent supérieur.

9) Commentaires sur la gestion du programme et le traitement des demandes par CIC

Comme nous l'avons dit en début de notre document, nous croyons que le recrutement des travailleurs sélectionnés serait mieux adapté aux besoins des diverses régions et plus efficace de manière générale si les provinces étaient plus impliquées dans sa gestion.

Une première mesure pour favoriser cette participation des provinces serait de ne plus pénaliser financièrement les requérants qui choisissent de présenter des demandes de sélection à une autorité provinciale, tel que c'est présentement le cas pour les requérants désirant s'établir au Québec.

Pour les provinces qui désirent assumer le travail de la sélection des requérants se destinant à leur province, le gouvernement fédéral devrait éviter la double imposition de frais de traitement de demandes. Cela pourrait se faire soit en harmonisant et réduisant ses propres frais pour les dossiers sélectionnés par une province ou en percevant l'ensemble des frais de traitement de dossier et en remboursant une partie de ceux-ci à la province ayant effectivement sélectionné un requérant.

De plus, il ne faudrait pas alourdir et allonger inutilement le temps de traitement des dossiers des requérants sélectionnés par les provinces. Nous recommandons d'adopter pour l'ensemble des postes à l'étranger (et au Canada pour les cas pouvant s'y prêter) la pratique de l'ouverture simultanée des dossiers provincial et fédéral et le début des vérifications sur l'admissibilité durant le processus de sélection fait par la province. Cette pratique est déjà en cours à Beijing notamment, et fonctionne très bien.

De plus, compte tenu de l'importance des provinces dans la gestion et le financement des soins de santé et sociaux, nous considérons que les provinces intéressées par un candidat et ayant sélectionné ce dernier devraient prendre part dans la décision de refuser ou d'accepter une personne qui, de l'évaluation du fédéral, pourrait constituer « un fardeau excessif pour les services sociaux et de santé » et pour lesquels il s'agit du seul motif de refus potentiel. Nous considérons que cette procédure ne devrait pas seulement se limiter aux seuls cas présentant des considérations humanitaires, comme c'est présentement surtout le cas dans le contexte de la coopération Québec-Canada.

Pour terminer, nous soumettons que permettre la présence des avocats lors des entrevues de sélection serait un atout certain pour l'intégrité du système de traitement des demandes de résidence permanente. L'AQAADI et l'Association du Barreau Canadien ont conclu une entente avec le Ministère des Relations avec les citoyens et de l'immigration du Québec (MRCI) autorisant les avocats et notaires à être présents lors des entrevues de sélection. Le bilan de l'expérience est globalement très positif.

La présence de l'avocat peut éviter des malentendus entre le conseiller et le client et permet aux avocats de faire valoir leurs points de vue sur-le-champ et d'ainsi régler bon nombre de différends. De plus, la participation de l'avocat à l'entrevue permet au client de mieux comprendre le processus de sélection et d'accroître son estimation de l'équité du résultat. Il est à noter qu'il y a très peu de demandes de contrôle judiciaire à l'encontre des décisions des agents de la Service d'immigration du Québec, ce qui témoigne des avantages du «partenariat» qui existe entre le M.R.C.I. et les membres du Barreau du Québec et de la Chambre des Notaires.

SUMMARY

1) Employment

It was necessary to abandon the General Occupations List. This is a good point.

However, it is regrettable to see that no consideration is given to the general employability of a candidate, which would be based on his/her age, professional experience, education level, etc. Many thousands of young professionals could qualify under this « employability factor », but do not under the proposed regulations.

Level C should also be recognized, in addition to the levels O, A and B.

Offer of employment:

We had previously recommended this solution, and are happy to see that our recommendation has been followed.

2) Education

This is a most important factor.

Formal education is not the only type of preparation education in the world. We are opposed to the absence of a high school diploma become a reason for exclusion. Under the proposed regulations, even a high school degree is not deemed sufficient as it virtually disqualifies the candidate.

Some points should also be given for an unfinished diploma.

3) Professional experience

Minimum experience should be reduced from 12 to to 6 months. This would ensure our foreign students, already in Canada under an E-08 employment authorization, be in a position to file a permanent residence application.

4) Age

Regulations should recenter the target age around 18-40.

5) Language

The absence of knowledge of one official language should not be a penalty to the candidate.

6) Adaptability

The maximum of 10 points for this factor is too low.

7) Demographics

This factor should not have been removed from the new regulations, as it is a tool for government to adjust its numbers based on Canada's demographic projections.

8) Use of positive discretion

Immigration officials should be encouraged to make use of positive discretion whenever possible for candidates who, in their mind, would adapt to Canada, and whose point tally do not equate their abilities to adapt to Canada.

9) Comments on the management of the program and processing of applications by CIC

Provinces who wish to become more involved in the delivery of the system should be invited to do so.

Provinces who participate, however, recuperate the fair portion of the processing fees CIC collects.

Also, consideration should be given to additional delays created by the use of a provincial selection system.

Provinces should also share in the decision-making regarding the potential use of health services for the benefit of the immigrant, or his/her family.

Lawyers should be authorized to assist clients during interviews. This system has been in place in Quebec for many years, and is working very well for all stakeholders.