



CENTRE JUSTICE ET FOI

**Au-delà des chiffres: se préoccuper des personnes...
Qui et comment?**

Mémoire du secteur des communautés culturelles
Centre justice et foi

présenté à

Madame Lucienne Robillard
Ministre fédéral de la Citoyenneté et de l'Immigration

7 mars 1998

Introduction

Le Centre justice et foi, par son secteur des communautés culturelles, suit depuis 15 ans les questions d'immigration au Canada et au Québec. De manière plus large, le Centre offre à notre société une expertise d'analyse sociale et politique à travers ses publications (*Relations, Vivre ensemble*), les soirées de débat public et les diverses rencontres de travail qu'il organise.

C'est donc avec intérêt que nous avons reçu et étudié le rapport "Au-delà des chiffres", communément appelé "rapport Trempe", du nom du président du Groupe consultatif qui l'a produit. Malgré les trop courts délais imposés par cette consultation, nous avons non seulement préparé ce mémoire mais aussi organisé une soirée publique d'information et de débat sur les enjeux du rapport, car nous avons la conviction que le plus grand nombre possible de personnes devaient discuter de ces orientations fondamentales pour notre avenir comme pays. C'est pourquoi nous sommes heureux que le ministère ait finalement accepté d'entendre notre point de vue lors des consultations publiques tenues sur le rapport.

Le rapport "Au-delà des chiffres" a plusieurs mérites importants: il est remarquable par l'efficacité et la rapidité avec laquelle le Groupe consultatif s'est acquitté de son mandat, par la clarté des options proposées au débat public et par l'audace de plusieurs de ses propositions. En ce sens, il refuse de se contenter d'un simple rafistolage de la législation actuelle et relève le défi d'affronter les besoins nouveaux et changeants suscités par les migrations internationales actuelles. Pour cet effort et ce courage de sortir des sentiers battus, nous voulons féliciter le Groupe consultatif présidé par M. Robert Trempe.

Le rapport "Au-delà des chiffres" aborde une foule de sujets, des orientations générales de nos politiques d'immigration et de protection jusqu'aux mécanismes concrets pour assurer l'intégrité du système. Nous ne pouvons commenter ici toutes les recommandations et nous nous attarderons surtout, dans ce mémoire, aux grandes orientations explicites ou implicites du rapport, indiquant au passage notre accord, nos réticences ou encore les conditions nécessaires pour rendre acceptables certaines recommandations du rapport.

1- L'économie générale du rapport

Nous appuyons entièrement la décision de scinder clairement en deux lois distinctes les questions d'immigration et les responsabilités de protection que le Canada doit assumer. Réclamée depuis longtemps, cette mesure nous semble la meilleure façon de répondre, sans trop de tensions et de contradictions, aux besoins et aux exigences très différents de l'immigration nationale et de la protection internationale.

Le rapport et ses orientations fondamentales semblent reposer, pour une large part, sur la volonté de regagner la confiance du public canadien dans la capacité du "système" à gérer efficacement aussi bien les programmes d'immigration que les mécanismes de protection. Nous partageons certes la préoccupation des auteurs du rapport quant à l'importance d'avoir l'appui de la population pour des choix aussi importants que ceux-là. Mais nous voulons rappeler que l'opinion publique canadienne réagit pour une bonne part en fonction de l'information, plus ou moins objective et complète, qu'elle reçoit, surtout par le biais des médias. Et que les gouvernements ont une responsabilité considérable dans la "fabrication" de l'opinion publique. C'est pourquoi nous appuyons fortement les nombreuses recommandations ou parties de recommandations du rapport Trempe qui visent à développer les

fonctions de recherches factuelles et à en rendre disponibles au public les résultats de manière aussi transparente que possible.

Par ailleurs, il serait dangereux de construire une politique d'immigration et de protection uniquement en fonction des sondages d'opinions. Il importe beaucoup plus d'associer activement la population à une véritable compréhension des nouveaux enjeux des migrations internationales et des besoins du Canada en matière de population. C'est la meilleure façon d'éclairer les implications des choix à faire pour y répondre.

Malheureusement, dans le rapport Trempe, nous croyons déceler une sorte de marchandage implicite pour concilier les besoins du Canada et les exigences de la protection, tout en conservant l'appui du public à ces politiques. C'est comme si pour compenser la générosité altruiste du chapitre 7 sur la protection, les auteurs du rapport sentaient le besoin d'axer la sélection des immigrants indépendants du chapitre 6 sur les seules valeurs de la compétitivité égoïste du Canada. Alors que le chapitre 7 appelle au leadership du Canada pour un meilleur partage des responsabilités internationales, le chapitre 6 est construit sur les postulats explicites du néolibéralisme effréné, où seule compte la position concurrentielle du Canada pour la sélection des meilleurs dans une économie mondialisée où tout ce qui favorise le libre-échange constitue en soi un avantage pour le Canada (p. 69). Nous déplorons que la scission de l'immigration et de la protection en deux lois semble entraîner aussi la dichotomie de nos valeurs: égoïsme en immigration et générosité pour la protection. Nous ne pouvons guère accepter l'espèce de logique comptable qui ferait reposer notre générosité en matière de protection, sur notre succès à accaparer, par l'immigration indépendante, une plus grande part de la richesse mondiale.

De plus, le rapport Trempe consacre des efforts considérables pour tenter de simplifier les procédures devenues éminemment complexes de l'immigration et de la protection. Toutefois, à force de vouloir faire disparaître les divers pouvoirs discrétionnaires, les multiples paliers de décisions, les innombrables règlements et manuels d'interprétation, etc., le rapport Trempe semble tomber dans l'utopie d'un système tellement "transparent" que toutes les situations pourraient être "codifiées" et que le système pourrait presque être administré par des ordinateurs. L'idéal proposé, c'est un système où les règles seraient suffisamment simples et transparentes pour que tous les candidats potentiels puissent facilement trouver une réponse satisfaisante dans le "guide [public] de l'utilisateur", sans avoir besoin de l'aide de conseillers ou d'avocats, et avec le minimum d'appréciation discrétionnaire de la part des fonctionnaires de manière à éviter au maximum le besoin de recourir à une révision ou à un appel.

Or l'immigration et la protection, malgré tous les efforts nécessaires et louables du rapport Trempe pour les rendre plus simples et transparentes, seront toujours par définition des matières humaines et donc contingentes. Les ordinateurs ne pourront jamais remplacer la décision humaine et il faudra toujours accepter, à notre avis, que les décisions en ces matières tiennent compte de facteurs qui ne sont pas tous quantifiables, tout en éliminant le plus possible la place laissée à l'arbitraire. C'est cette tension permanente et inévitable entre les règles claires et les spécificités humaines qu'il faudra toujours maintenir dans tout nouveau système d'immigration et de protection pour le Canada.

2. L'immigration des indépendants

Nous sommes favorables au maintien de l'immigration au Canada et nous croyons que ce pays continue d'avoir besoin de cet apport extérieur. Contrairement à ce qui semble être l'approche du rapport, nous ne voulons pas considérer l'immigration uniquement sous l'angle de son apport économique. L'immigration joue aussi un rôle démographique non négligeable, est l'occasion d'une

ouverture sur le monde et constitue l'une des façons, pour le Canada, de répondre au mouvement de migrations toujours croissant des populations au niveau international.

Aucune de ces composantes (économique, démographique, culturelle et migratoire) ne devrait, à elle seule, régir entièrement nos décisions en matière d'immigration. De plus, nous nous sommes toujours refusés à considérer l'immigration comme le remède aux problèmes que vit notre société et que nous ne serions pas capables de résoudre autrement (baisse de la natalité, manque de main d'oeuvre qualifiée ou spécialisée, dépeuplement des régions, etc.).

Pour nous, les immigrants que nous acceptons viennent s'inscrire dans cette société, et c'est avec celle-ci qu'ils contribuent, à leur manière, à la recherche commune de solutions.

En ce sens, quand nous favorisons l'arrivée d'immigrants indépendants, ce sont des concitoyens que nous recherchons, des joueurs d'équipe et non pas des "super vedettes" qui viendront "sauver notre concession" ou "porter le club sur leurs épaules" si vous nous permettez la comparaison avec le sport professionnel. Car c'est avec des millions d'immigrants indépendants "ordinaires" que le Canada a construit sa réputation enviable au cours des années. Avec des millions de gens qui offraient leurs bras, leurs rêves et leur courage et qui, en échange de notre accueil, nous ont donné leur allégeance et leur attachement, si chers aux rédacteurs du rapport.

Mais l'option proposée par le rapport Trempe va malheureusement à l'encontre de cette longue tradition canadienne. Dorénavant, en raison de la mondialisation de l'économie, "le Canada est en concurrence avec d'autres pays industrialisés pour attirer chez lui les meilleurs éléments, [QU'] il ne sort pas toujours vainqueur de la compétition, et [QU'] il faut y voir." (p. 3). Si bien qu'avec la proposition du rapport Trempe d'une immigration indépendante élitiste, une bonne partie de ceux et celles qui ont bâti le Canada ne se qualifieraient plus comme immigrants chez nous. Pour reprendre la comparaison du sport professionnel, nous voulons devenir compétitifs dans la recherche des meilleurs "joueurs autonomes", ces vedettes qui vont jouer pour le propriétaire le plus offrant et qui ne développent à peu près aucun attachement ou sentiment d'appartenance avec le club qui les emploie... temporairement. Pour rester un instant dans le domaine sportif, la proposition du rapport Trempe, en matière d'immigration indépendante, ressemble à une vision des Jeux Olympiques qui n'accorderait d'importance qu'aux trois médaillés de chaque épreuve, oubliant l'apport et la valeur souvent tout aussi grande de la foule des compétiteurs qui n'ont pas réussi à monter sur le podium.

Nous ne pouvons pas, comme Centre justice et foi, appuyer la vision néolibérale qui traverse une partie du rapport et particulièrement toute la section sur l'immigration indépendante, vision dans laquelle s'inscrivent de plus en plus tous nos programmes gouvernementaux tant au fédéral qu'au provincial. Nous refusons de nous considérer impuissants face au raz-de-marée qu'on voudrait voir dans la mondialisation. Nous refusons de construire le Canada dans cette seule logique de compétition qui veut que nous soyons "les meilleurs" et qui nous pousse par conséquent à rechercher la seule sélection de l'élite.

Les critères de sélection

La sélection des immigrants indépendants pose nécessairement un problème méthodologique. Toute sélection suppose, par définition, des critères qui serviront à discriminer en faveur de tel candidat au détriment de tel autre. Or aucun pays ne pourra jamais officiellement rechercher autre chose que "les meilleurs" ou, ce qui est déjà différent, "les plus intéressants pour nous". Les deux seules alternatives qui s'offrent, si on refuse de jouer uniquement le jeu de la concurrence féroce pour "les meilleurs joueurs

disponibles sur le marché”, c’est a) de choisir “les plus intéressants pour nous” en définissant de manière plus large et moins étroitement économique ce qui nous intéresse chez les immigrants potentiels; ou b) de renoncer à la sélection pour recourir à la méthode aléatoire: le tirage au sort des immigrants potentiels qui devrait, par la loi du nombre, nous procurer un éventail représentatif des candidats ayant souhaité immigrer ici.

Les critères élitistes proposés par le rapport Trempe (2 années d’études post-secondaires, 2 années d’expérience professionnelle, entre 21 et 45 ans, autosuffisance financière et connaissances linguistiques préalables) risquent fort d’éliminer pour l’avenir la plus grande partie de ceux et celles qui ont construit le Canada actuel et le niveau de vie enviable dont nous avons hérité aujourd’hui; ils vont nécessairement rendre beaucoup plus difficile la qualification des personnes de certaines régions du monde et limiter l’immigration à des gens d’une certaine couche sociale au sein des différents pays.

Si nous voulons garder la porte de l’immigration indépendante ouverte à des gens qui ont beaucoup de volonté, de cœur au ventre et d’intérêt pour le Canada, mais sans nécessairement avoir les “cerveaux” ou les “porte-feuilles” que nous recherchons pour gagner la compétition mondiale, il nous faut donc soit modifier les critères de sélection, soit recourir pour une part des immigrants au tirage au sort, ou soit compter essentiellement sur les personnes qui viendront au Canada par le biais de la réunification des familles et surtout par les programmes de protection (réfugiés et autres catégories apparentées).

D’ailleurs, plus les critères de sélection seront élitistes au niveau de l’immigration indépendante, plus la seule voie qui restera ouverte aux exclus sera celle du refuge, contribuant ainsi à brouiller à nouveau la finalité des outils de protection que nous cherchons à nous donner.

Quant au problème, très sérieux, du chômage, nous devons évidemment en tenir compte. Mais tout le monde conviendra que la solution au problème du chômage ne repose pas, de façon significative, sur les immigrants que nous accepterons ou non, mais bien davantage sur les politiques économiques, monétaires et fiscales que nos gouvernements adopteront ou pas. Tout immigrant que nous acceptons, qu’il soit membre de “l’élite” intellectuelle ou financière ou simple travailleur, augmente nécessairement le nombre de joueurs disponibles et donc la pression sur le marché de l’emploi. La vraie réponse au chômage ne passe donc pas d’abord par la limitation de l’immigration mais par une véritable politique gouvernementale de l’emploi, qui favorise la remise au travail de la population plutôt que la seule lutte à l’inflation ou la croissance économique mesurée à l’aune des marchés financiers.

Statut temporaire

Nous sommes conscients que le contexte international a beaucoup évolué et qu’il nous faut tenir compte, dans nos programmes, d’une mobilité accrue de la main d’oeuvre. Le rapport a le mérite de rendre claire et cohérente une pratique qui s’est développée avec les années. Par contre, nous ne voulons pas que ces ajustements nécessaires ouvrent la porte à une attitude qui incite au travail temporaire des étrangers. Les risques de fragiliser davantage les acquis du marché du travail sont trop grands pour que nous appuyons une augmentation des nombres dans cette catégorie d’immigrants, ou une trop grande facilitation de ce type de travail.

Enfin, nous nous opposons à toutes les mesures qui facilitent (et par conséquent incitent) les demandes d’immigration faites ici par les étudiants et par les visiteurs. Particulièrement dans le cas des étudiants, nous croyons qu’il est de notre responsabilité sociale et internationale d’encourager et de favoriser le retour de leurs compétences chez eux. Nous avons beaucoup plus à perdre qu’à gagner, à long terme,

en favorisant l'exode des cerveaux des divers pays, et surtout ceux du tiers monde.

La famille

Nous voulons brièvement dire un mot sur le chapitre concernant la famille. Nous appuyons l'importance que lui accorde le rapport, comme "pierre de touche de l'immigration", et toutes les mesures qui visent à éliminer des obstacles rencontrés dans le régime actuel (plus grande souplesse dans la définition, demandes de parrainage à partir d'ici pour la famille nucléaire, réduction du temps de parrainage pour les enfants, extension de l'âge d'admissibilité pour les enfants, etc.).

Par contre, nous trouvons particulièrement contradictoire avec l'esprit du chapitre 5 que la réunification des conjoints et des enfants à charge repose sur l'autosuffisance financière des familles et pénalise les personnes qui ont eu à recourir aux prestations d'aide sociale dans les 12 mois précédant la demande de parrainage. Si nous considérons la vie en famille comme une valeur fondamentale, nous devons permettre sa réunification, particulièrement pour la famille la plus immédiate, indépendamment du statut socio-économique.

Les Accords Canada-Québec

Nous croyons que les Accords Canada-Québec développés au fil des ans en matière d'immigration sont pour le Québec des acquis très importants. Nous croyons qu'il faut continuer à les développer pour mieux assurer les intérêts spécifiques du Québec, et à les améliorer ou trouver des solutions aux dédoublements qui persistent, afin de réduire les coûts inutiles et d'éviter de pénaliser les gens qui désirent s'installer au Québec (double tarification, par exemple). Même si les impacts d'une nouvelle législation fédérale sur les Accords Canada-Québec ne sont pas connus, nous demandons à la Ministre qu'elle s'engage, dans toute nouvelle législation, à maintenir les ententes actuelles, à permettre leur développement et à allouer les ressources nécessaires à leur réalisation.

Quant aux mécanismes qui seront mis en place pour la sélection ou le choix des immigrants indépendants (y compris un éventuel tirage au sort), nous reconnaissons que les besoins du Québec seront toujours particuliers en raison du problème spécifique de la langue et de la culture françaises, et que pour cette raison les mécanismes de sélection ou de choix adoptés pour le Canada devront nécessairement être adaptés au Québec pour tenir compte de ses besoins.

3. Chapitre sur la protection

Le contexte actuel des migrations internationales nous invite à repenser en profondeur les mécanismes actuels de protection qui datent de plus de quarante ans. La Convention de Genève et son application par les divers pays répondent-elles encore adéquatement aux nouveaux besoins de protection de cette fin de millénaire?

Le rapport Trempe, dans son chapitre 7 sur la protection, s'attaque courageusement à ce défi considérable dont il mesure bien le caractère urgent (p. 81). Et il n'hésite pas à proposer un cadre de réflexion novateur: adoption d'une loi distincte sur la protection; élargissement de la définition des besoins de protection (qui débordent le strict domaine du "refuge", d'où le terme de "protégés"); choix de privilégier les plus vulnérables, qui sont très souvent à l'étranger; importance d'une coopération internationale accrue et d'un meilleur partage des responsabilités internationales; etc. Nous ne pouvons qu'appuyer chaleureusement ces recommandations.

Nous reconnaissons aussi la pertinence d'accélérer et de simplifier le processus de protection, de regrouper tous nos engagements internationaux dans une seule écoute et une seule décision (par opposition au processus actuel qui étudie d'abord la demande de refuge en vertu de la Convention, puis qui ré-étudie successivement les cas de refus en fonction de nos autres obligations internationales, puis en fonction de considérations humanitaires), d'avoir une gestion internationale et nationale intégrée de la protection qui serait assurée par la même Agence, et d'adopter un statut provisoire pour les nouveaux arrivants.

Nous croyons donc que le cadre et les objectifs proposés par le chapitre 7 comportent des aspects nouveaux forts intéressants. L'insistance du rapport sur une intervention plus active du Canada à l'étranger en matière de protection est nouvelle et reste encore, pour une bonne part, à inventer. On peut donc comprendre qu'on trouve bien peu de précisions dans le rapport sur les mécanismes de mise en oeuvre. Par contre, nous sommes convaincus que toute bonne idée ou bonne intention n'a d'effet que si on met en place des mécanismes concrets de réalisation. Sans cet effort, le chapitre 7 risque d'en rester à l'étape des sympathiques voeux pieux. C'est pourquoi nous voulons proposer une série de conditions ou d'exigences concrètes qui permettront d'assurer une mise en oeuvre satisfaisante des bonnes intentions formulées dans le rapport.

Les nouveaux besoins de protection

Nous reconnaissons que la meilleure façon de répondre aux nouveaux besoins de protection, beaucoup plus complexes et diversifiés qu'au moment de l'adoption de la Convention de Genève, ne consiste pas à "réouvrir" les discussions sur la définition de réfugié mais bien à consolider de manière pragmatique, en une seule approche, toutes les réponses diverses que le Canada a données jusqu'ici par le biais de ses divers programmes et mécanismes: reconnaissance du statut de réfugié en vertu de la Convention, programmes de parrainage à l'étranger, programmes spéciaux pour certains pays en crise, acceptation pour motifs humanitaires, etc.

Nous considérons, avec le rapport, que les besoins de protection les plus nombreux -- et souvent les plus graves et les plus urgents -- seront toujours évidemment à l'étranger, dans les pays limitrophes des pays en crise, par opposition au nombre relativement restreint de personnes qui viendront jusqu'en sol canadien pour demander notre protection. Par contre, il faut bien comprendre qu'en droit international, les seules personnes vis-à-vis lesquelles le Canada a des "obligations" sont précisément les revendicateurs de statut qui sont arrivés sur notre territoire: d'où les protections légales et procédurales dans l'étude de leur demande qui seront toujours plus grandes pour eux que pour les personnes qui sont dans le besoin à l'étranger. Face à ces dernières, le Canada a certes une responsabilité morale, mais aucune obligation légale.

Or c'est précisément l'une des innovations importantes du rapport Trempe que de proposer de mettre dorénavant l'accent sur la protection des personnes à l'étranger. Comment faut-il comprendre pareille proposition? La question est importante car plusieurs craignent, non sans raison, que la générosité proposée dans une partie du chapitre 7 (celle qui porte sur la protection à l'étranger) ne soit qu'un écran de fumée destiné à faire accepter la plus grande sévérité à l'égard des revendicateurs de statut en sol canadien, permettant ainsi au Canada de "reprendre le contrôle de ses frontières".

Quel est donc le véritable sens du chapitre 7? S'agit-il de reconnaître le plus grand besoin (en nombre, en urgence ou en gravité) des personnes qui sont encore à l'étranger par rapport à celles qui ont réussi à se rendre jusqu'au Canada? En pareil cas, on devrait s'attendre à ce que le Canada protège chaque

année au moins autant, sinon davantage de personnes à l'étranger que celles qu'on avait l'habitude de protéger en territoire canadien. S'agit-il au contraire de réduire le nombre des demandeurs d'asile en sol canadien vis-à-vis lesquels nous avons des obligations, pour nous concentrer plutôt sur les personnes qui ont besoin de protection à l'étranger vis-à-vis lesquelles nous n'avons aucune obligation légale (ce qui nous permettrait d'ajuster plus facilement notre générosité annuelle en fonction de nos autres intérêts)? Si tel était le cas, il y aurait lieu de s'inquiéter et nous nous opposerions fermement à une telle orientation.

Or concrètement, la seule façon de départager ces deux compréhensions contradictoires d'une même proposition réside dans les mécanismes concrets de mise en application et de contrôle qui seront mis en place. C'est pourquoi nous croyons qu'il faut que le Canada s'engage clairement à fixer chaque année des "objectifs" numériques globaux, après consultation périodique avec les provinces et les partenaires non gouvernementaux, quant à l'accueil prévu de "protégés" qui seront choisis à l'étranger et réétablis au Canada, en sus des personnes qui réclameront et obtiendront la protection en sol canadien. Et comme le nombre de candidats potentiels sera toujours infiniment supérieur aux capacités d'accueil du Canada, il faudra aussi s'assurer d'une répartition géographique adéquate (par les agents de protection en poste à l'étranger) et d'une gestion temporelle des nombres (s'assurer que le nombre prévu ne sera pas entièrement épuisé après six mois et prévoir les mécanismes et la souplesse nécessaires pour avoir toujours une marge de manoeuvre suffisante pour répondre aux urgences qui peuvent se produire).

Quant au choix des personnes que nous protégerons à partir de l'étranger, nous appuyons entièrement la recommandation du rapport Trempe qui vise à privilégier ceux qui sont le plus vulnérables (R.88) et qui ne correspondent très souvent pas au profil de ceux qui ont le plus de chance de s'établir avec succès, ce qui démarque clairement les objectifs de protection de ceux d'immigration.

Par contre, comme la très grande majorité des gens qui ont besoin de protection ne pourront pas la recevoir par le biais du rétablissement permanent au Canada -- ou ailleurs --, nous recommandons avec le rapport Trempe que le Canada prenne un rôle de leadership dans l'urgente réflexion internationale sur un meilleur partage des responsabilités dans l'accueil, le financement et les services qui doivent être assurés temporairement aux réfugiés et aux personnes déplacées rassemblés dans les pays ou les régions limitrophes des zones de crise. À cet égard, et comme première étape vers ce meilleur partage des responsabilités internationales, nous recommandons que le Canada prenne l'initiative, comme il l'a si bien fait dans le dossier des mines anti-personnel, de proposer une série de rencontres internationales visant à mieux répartir le fardeau financier entre les pays plus riches et la plupart des pays pauvres qui, en raison de leur proximité géographique, portent la plus grande part du fardeau de l'accueil des réfugiés et des personnes déplacées.

À moyen terme, la meilleure solution pour les personnes déplacées ou exilées sera toujours la possibilité de retourner chez elles dans une situation stabilisée ou restaurée. C'est pourquoi l'aide publique au développement et la diplomatie active, pour contribuer à régler les problèmes de protection à la source, devraient occuper une place beaucoup plus haute dans nos priorités budgétaires et politiques. C'est l'une des lacunes du rapport Trempe que de ne pas traiter de cette protection des personnes qui ne viendront jamais se rétablir au Canada.

L'Agence de protection

Nous sommes très favorables à une Agence de protection autonome, dont la responsabilité serait d'assurer à la fois les obligations légales et les responsabilités morales du Canada en matière de protection, tant au Canada qu'à l'étranger. Nous croyons que cette Agence devrait relever du ministère

des Affaires étrangères dont c'est clairement la responsabilité internationale, plutôt que du ministère de l'Immigration dont les objectifs sont bien différents. Il faudrait évidemment, comme le propose déjà le rapport Trempe, que des liens fonctionnels se nouent entre l'Agence et le ministère de l'Immigration pour permettre le passage des personnes protégées à leur statut éventuel d'immigrants reçus, puis de citoyens canadiens. Mais toute la dimension de protection serait l'entière responsabilité de l'Agence sans aucune influence provenant des préoccupations de l'immigration.

Nous ne nous opposons pas à une agence de fonctionnaires, à la condition que son autonomie, même à l'égard du ministère des Affaires étrangères, et la compétence de son personnel soient clairement assurées. Pour cela, nous proposons que le Directeur ou la Directrice de l'Agence soit nommé directement par le Parlement fédéral pour un mandat de dix ans et qu'il ait la responsabilité de recruter lui-même son personnel (un peu à la manière des Vérificateurs généraux, des Protecteurs des citoyens ou des Directeurs généraux des élections). Ce personnel pourra être recruté aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique actuelle, uniquement en fonction des compétences et aucunement en fonction de l'ancienneté ou en remerciement de services politiques rendus, de la même manière qu'a été constitué le corps des arbitres de l'immigration suite à l'adoption de la Loi de 1977. Quant aux exigences de compétence et de formation, elles devront être très élevées puisque ce sont elles qui assureront, plus que toute autre chose, la crédibilité de notre pays en matière de protection. Il va de soi que nous serons très vigilants quant à ces critères d'indépendance, de compétence et de formation, lors de la mise en place éventuelle d'une telle agence.

L'idée de donner priorité à la protection de personnes choisies à l'étranger soulève bien sûr une foule de nouvelles questions auxquelles le rapport Trempe n'apporte pas de réponse. Nous n'en mentionnerons que quelques-unes, non pas pour y apporter des réponses, mais pour en signaler l'importance pour toute nouvelle agence de protection qui serait mise sur pied. Comment seront harmonisés les critères de protection appliqués à l'étranger entre les divers pays et avec ceux qui seront appliqués ici, au Canada, pour les revendicateurs de statut? Comment seront assurées la rotation et la supervision des agents de protection à l'étranger? Comment seront sélectionnées et supervisées les ONGs qui collaboreront à la protection dans les pays sources ou dans les pays limitrophes? Comment assurer la répartition équitable des personnes protégées en fonction des besoins si divers et des régions géographiques? Etc. Ce ne sont là que quelques-unes des questions très importantes qui devront être approfondies avant toute décision quant à l'avenir de notre système de protection. Car seules des réponses plus précises à ces questions permettront de savoir si les propositions du rapport Trempe assureront véritablement une protection meilleure et plus adéquate de la part du Canada ou si elles n'auront été que le cheval de Troie d'une plus grande fermeture de nos frontières.

La procédure de protection au Canada

Nous reconnaissons que l'une des caractéristiques essentielles de toute protection est sa rapidité: il faut idéalement protéger toute personne dans le besoin le plus rapidement possible. Et tout délai évitable constitue une entorse à la protection souhaitable. En ce sens, la rapidité de la procédure de protection au Canada est souhaitable, dans la mesure toutefois où celle-ci n'est pas un obstacle à l'étude juste et complète de toute demande de protection.

C'est pourquoi la proposition du rapport Trempe d'accélérer considérablement la procédure actuelle ne peut être acceptée que dans la mesure où on l'accompagne de garanties suffisantes en matière de justice procédurale et d'appel. Pour que le processus soit acceptable et respecté par la population canadienne, il ne suffit pas qu'il soit rapide et efficace -- ce qui est effectivement nécessaire: il faut aussi

qu'il soit juste.

Pour cela, nous sommes d'accord avec l'établissement de délais stricts (auxquels il ne sera possible de déroger qu'en démontrant qu'on avait des raisons suffisantes de le faire) à toutes les étapes du processus, engageant aussi bien les revendicateurs de protection que l'Agence de protection et son personnel. Mais nous croyons cependant que les délais proposés dans le rapport Trempe sont trop courts pour être réalistes et pour tenir compte de la situation réelle des demandeurs, particulièrement à leur arrivée.

En ce sens, bien que nous soyons d'accord avec la nécessité d'établir un processus qui permette rapidement -- et dans le respect de la justice -- d'accorder la protection au Canada à qui en a besoin et de renvoyer chez eux ceux qui n'en ont pas besoin, nous insistons pour que l'objectif du processus demeure toujours clairement la protection (et non pas le besoin ressenti par certains de décourager les demandes qu'on soupçonne d'être abusives). Un système juste, rapide et efficace aura nécessairement pour effet, à moyen terme, de décourager les personnes qui chercheraient à utiliser la protection pour contourner le processus normal d'immigration. Et cela d'autant plus vrai si l'accueil de nombreux "protégés" vulnérables choisis à l'étranger vient confirmer la volonté canadienne de protéger ceux et celles qui sont le plus dans le besoin. Mais il importe de toujours garder à l'esprit que l'objectif du processus est d'assurer la protection, et non pas de décourager les abus.

Plus qu'une question de délais, l'efficacité et la rapidité du processus, y compris sa justice, seront d'abord fonction des ressources humaines et financières qui seront mises à la disposition de l'Agence de protection, tant pour son travail ici qu'à l'étranger. Des économies peuvent sans doute être faites dans le remplacement d'un large tribunal administratif par une Agence de protection telle que proposée. Mais il reste que ces économies seront largement compensées par la nécessité d'investir davantage dans la protection à l'étranger. Il serait donc tout à fait irréaliste et irresponsable d'entreprendre les changements proposés par le rapport Trempe en espérant y faire des économies, en argent comme en ressources humaines. Ce serait là la meilleure façon de torpiller même les meilleurs éléments de la réforme.

Finalement, nous ne pouvons conclure cette partie sans dire notre total désaccord avec la proposition de réintroduire la notion de "tiers pays sûr" (p. 89). L'expérience des vingt dernières années a amplement démontré que ce concept est pratiquement inapplicable, qu'il pose d'innombrables problèmes politiques et administratifs, qu'il place inutilement notre pays dans des situations diplomatiques délicates par rapport à des pays amis, etc. L'objectif de ce concept est d'éviter que les revendicateurs de protection "magasinent" leur pays amis, etc. L'objectif de ce concept est d'éviter que les revendicateurs de protection "magasinent" leur pays d'accueil et de s'assurer qu'ils fassent leur demande dans le premier pays disponible. Même si l'objectif peut être compréhensible, le Canada est sans doute le pays le plus mal placé pour défendre le concept puisque cela lui permet d'éviter le plus grand nombre de revendicateurs potentiels, étant géographiquement l'un des pays les plus éloignés de la plupart des pays source! Défendre le concept de "tiers pays sûr" équivaldrait à renvoyer aux "autres" la quasi-totalité des demandeurs (à l'exception de ceux qui ont pu prendre un vol sans escale pour le Canada). En fait, l'objectif poursuivi peut très bien être atteint par d'autres moyens moins problématiques, et en particulier par l'efficacité de notre processus de protection au Canada: si le Canada réussit à mettre sur pied un système juste, rapide et efficace, les demandeurs qui "magasinent" leur protection ne viendront plus ici inutilement. À moins bien sûr d'avoir effectivement besoin de protection et de préférer l'obtenir ici plutôt que dans un autre pays: ce que nous ne saurions leur reprocher puisque nous sommes, et notre gouvernement en est fier, "le meilleur pays du monde" selon les Nations unies.

4. Les questions d'intégration

Le rapport présente, spécialement au chapitre 4, l'immigration et la citoyenneté dans une même continuité. Ce qui nous semble totalement en accord avec la perspective dans laquelle nous poursuivons une politique d'ouverture à l'immigration. Nous appuyons aussi l'idée que les critères d'accès à la citoyenneté expriment quelque chose de bien réel. Par contre, il ne faut pas pécher par excès de zèle et demander aux nouveaux arrivants de répondre à des exigences que les Canadiens n'accepteraient pas pour eux-mêmes. Ainsi la sixième condition, exigeant une participation active satisfaisant à "au moins deux des quatre formes identifiées" (p. 40), nous semble à la fois irréaliste dans certains cas et abusivement contrôlante, manquant ainsi à l'objectif premier de la recommandation qui est de signifier l'importance de la contribution à la société qui accueille et des efforts pour s'y insérer.

Nous souscrivons aussi à l'importance qu'attache le rapport à l'intégration des gens qui viennent se joindre à la population canadienne, que ce soit à titre d'immigrants indépendants, dans le cadre de la réunification des familles ou de la protection accordée à des personnes dans le besoin. "L'intégration" est évidemment un concept délicat, que le rapport ne définit d'ailleurs pas explicitement. Nous considérons quant à nous, à défaut de meilleure définition, l'intégration comme cet effort mutuel de la part du nouvel arrivant pour développer un sentiment d'appartenance et participer à la société canadienne, et de la part de la société d'accueil pour s'ouvrir activement à la contribution des gens récemment arrivés. Nous appuyons également la recommandation du rapport qui demande que des recherches viennent enrichir ce concept d'intégration.

Le rapport réfère souvent à une certaine vision du "nous" collectif canadien auquel on voudrait que s'intègrent les nouveaux arrivants et qui justifierait le type d'immigrants qu'on veut sélectionner. Les valeurs qui sont mises de l'avant et les références à ce "nous" qui parsèment le rapport semblent privilégier une certaine tranche socio-économique de la société comme devant servir de modèle pour le futur Canada à développer. Nous ne nous reconnaissons pas dans cette vision sélective de la collectivité canadienne et nous souhaitons que la grande diversité des apports passés soit davantage mise en évidence.

Le rapport reconnaît d'emblée que la langue et le travail sont des outils de premier ordre pour faciliter cette "intégration". Il importe donc que l'apport fédéral soit cohérent avec cette perspective et que le gouvernement fédéral investisse adéquatement dans l'apprentissage des langues officielles et dans la création d'emploi, plutôt que de laisser cette responsabilité aux seuls nouveaux arrivants.

Nous voulons ici préciser notre position sur la connaissance d'une des deux langues officielles comme condition pour l'immigration au Canada. Avec le rapport Trempe, nous sommes convaincus que les nouveaux arrivants doivent, aussi rapidement que possible apprendre le français ou l'anglais pour pouvoir s'intégrer adéquatement. Mais nous refusons d'en exiger la connaissance préalable, comme condition de sélection, ou d'en faire porter le coût d'apprentissage par les immigrants. Et cela pour trois raisons importantes.

D'abord parce que la connaissance préalable va entraîner une discrimination inacceptable de certains pays ou régions du monde où l'anglais et le français sont moins présents. Tout comme la nécessité d'en assumer les frais d'apprentissage va privilégier ceux qui en ont les moyens financiers.

Ensuite, parce que l'apprentissage d'une langue ne se limite pas à apprendre à communiquer mais doit aussi permettre le contact avec une culture, une histoire, un pays. En ce sens, les nouveaux arrivants

doivent découvrir le Canada, et les cours de langues devraient être un lieu privilégié de cet apprentissage. Mais pour que tel soit le cas, la responsabilité de ces cours doit relever du gouvernement et non pas de l'entreprise privée.

Et enfin parce que faire payer les cours de langue par les immigrants va nécessairement introduire des distorsions inacceptables à plusieurs niveaux. Par exemple, cela va inciter les gens à choisir les cours les moins chers et faire passer les considérations de coûts avant celles de la qualité des contenus. De même, au Québec, les nouveaux arrivants auront normalement tout intérêt, s'ils doivent les payer eux-mêmes, à choisir des cours d'anglais qui leur assurent une plus grande mobilité géographique. Etc.

5. L'intégrité du système

Le rapport accorde aussi une grande importance (en particulier dans le chapitre 8) à l'intégrité du système. Le rapport veut restaurer la confiance des Canadiens dans les programmes d'immigration et de protection, y compris au sein même de la fonction publique chargée de réaliser ces programmes. Pour cela, il propose une série de mesures qui visent à mieux outiller la population pour évaluer le nouveau système mis en place: une plus grande information disponible, plus d'investissements dans la recherche, une simplification des procédures, et des rapports annuels au Parlement sur les programmes. De la même façon, nous appuyons les recommandations qui traitent de la reddition de comptes (imputabilité), de la transparence et d'une meilleure articulation des divers partenaires ou instances impliqués dans le processus d'immigration, comme autant de moyens et de signes tangibles d'un système intègre.

Mais nous sommes bien conscients que pour la plupart des gens, le respect du système est inséparable de son efficacité à prendre des décisions justes et à les faire respecter. Nous croyons nous aussi qu'un système juste, rapide et efficace implique que le traitement de toutes les demandes (de protection, bien sûr, mais aussi d'immigration et de réunification des familles) soit grandement accéléré par rapport au processus actuel et que le renvoi des personnes dûment refusées puisse être effectué rapidement. Le deuxième point étant d'ailleurs directement tributaire du premier. La procédure actuelle, qui implique des délais beaucoup trop longs et qui rend ainsi beaucoup plus difficile l'application des mesures de renvois, cause bien des souffrances aux personnes concernées et rend le système lui-même responsable, pour une bonne part, des abus qu'il provoque.

Le rapport Trempe propose, à cet égard, une mesure particulièrement intéressante: la création d'un statut provisoire (pp. 104-108), qui assure chacun d'un statut légal à toutes les étapes du processus et qui incite tous les acteurs du processus à collaborer à son bon fonctionnement. En ce sens, la perte du statut provisoire qui entraîne automatiquement la détention constitue une mesure radicale qui vise à envoyer à tous un signal clair: le Canada entend faire respecter les règles qu'il se donne et personne n'a intérêt à chercher à en abuser. On gagnerait toutefois à raffiner certains des motifs entraînant la perte du statut, de même qu'à prévoir des mécanismes permettant la souplesse et le jugement dans l'application de cette mesure plutôt que de s'en remettre à une application aveuglément mécanique. Il faudrait aussi mesurer davantage les coûts entraînés par cette proposition: locaux et personnel de détention, révision de celle-ci, etc.

Mais la rapidité et l'efficacité du système ne reposent pas uniquement sur l'adoption de nouvelles règles: elles reposent tout autant, sinon bien davantage sur les ressources (humaines et financières) rendues disponibles pour l'application des règles retenues. Rappelons, pour mémoire, que le mécanisme actuel de détermination du statut de réfugié, la Commission de l'immigration et du statut de

réfugié (CISR) mise en place en janvier 1989, avait justement pour but d'assurer désormais une étude rapide et efficace des demandes de refuge et d'éviter l'accumulation d'arrérages si souvent déplorés par le passé; ce qui n'a pas empêché la CISR de recréer rapidement les longs délais de traitement et d'importants arrérages. À cet égard, il serait utile d'étudier de plus près le grand nombre d'expériences qui ont été tentées par la CISR (en particulier à son bureau de Montréal) pour essayer d'accélérer les procédures, expériences dont plusieurs ont fait l'objet d'évaluations précises. Sans présumer des conclusions quant à la faisabilité du rapport Trempe en matière de rapidité, il serait absurde de se priver des enseignements du passé en faisant table rase de l'expérience de la CISR, dans laquelle le Canada a tant investi.

Pour que le nouveau système d'immigration et de protection proposé par le rapport Trempe fonctionne efficacement, il va falloir que le gouvernement canadien consente à y consacrer, surtout au cours des premières années de mise en place, des ressources considérables. S'il n'est pas prêt à le faire, au nom de l'austérité budgétaire ou de la lutte au déficit, il serait politiquement irresponsable de faire croire à la population canadienne que le nouveau système d'immigration et de protection sera rapide et efficace: il n'aura aucune chance de le demeurer plus de six mois ou un an au maximum. L'expérience des trente dernières années est à cet égard tout à fait limpide!

Pour favoriser cette efficacité tout en réduisant les coûts, le rapport Trempe propose l'adoption d'une "technologisation" des contrôles. Afin de s'assurer que chacun collabore au processus d'immigration et de protection, il prévoit, outre le statut provisoire, l'obligation pour chacun de se rapporter régulièrement aux autorités compétentes; et afin de minimiser les coûts de ce contrôle en personnel, locaux, etc., le rapport propose de recourir à une sorte de "carte à puce anthropométrique" qui pourrait être lue et contrôlée par des machines (p. 106). Nous nous opposons fermement à une pareille innovation pour deux raisons fondamentales. D'abord parce qu'elle introduit dans la société canadienne une dimension de contrôle étatique des individus qui va à l'encontre de l'esprit de liberté des personnes qui est au fondement même de l'expérience canadienne. Et ensuite parce qu'elle créerait clairement deux catégories de personnes au pays: les Canadiens d'un côté, et les immigrants de l'autre, qui peuvent être soumis, au moins pour un temps, à des formes de contrôle que refusent les Canadiens pour eux-mêmes. Sans compter que l'introduction d'une pareille "carte à puce anthropométrique" pour les immigrants ouvrira inévitablement la porte, tôt ou tard, à son extension à tous les citoyens.

Nous croyons, nous l'avons déjà dit, à la nécessité d'un meilleur contrôle des personnes qui cherchent ici l'immigration, la réunification des familles ou la protection. Mais nous croyons que ces contrôles doivent continuer d'être effectués par des personnes et non par des machines: cela permet de garder au système sa dimension humaine (ce qui est fondamental en matière d'immigration et de protection; ce ne sont pas des boîtes de conserves qu'on traite ici), de maintenir les valeurs fondamentales de liberté sur lesquelles repose le Canada, et finalement de créer temporairement de l'emploi (modeste contribution à la lutte contre le chômage).

Nous sommes convaincus que les coûts financiers en personnel additionnel se justifient entièrement si on les compare au coût social en perte de liberté et en augmentation des contrôles étatiques qui constituent l'alternative. Il s'agit là de payer à court terme pour économiser socialement bien davantage à moyen et à long terme. Car nous croyons que ces ressources additionnelles pour assurer un meilleur contrôle de l'immigration (déjà reconnues comme indispensables par le rapport Trempe dans sa Postface, p. 138), seront sans doute transitoires. On peut en effet espérer qu'après quelques années de fonctionnement juste, rapide et efficace, notre système d'immigration et de protection sera graduellement moins l'objet d'abus ou de tentatives de détournement des procédures, puisque les candidats potentiels à

l'immigration ou à la protection auront réalisé qu'ils n'ont rien à gagner à venir tenter leur chance à l'autre bout du monde s'ils n'en ont pas vraiment besoin.

Conclusion

Nous croyons indispensable que la réponse de la Ministre au rapport Trempe ainsi qu'à la consultation soit rendue publique, par le biais d'un Livre Vert ou autrement, et fasse l'objet d'un véritable débat national sur les orientations que nous voulons donner à l'immigration du 21^{ème} siècle au Canada.

Nous sommes convaincus, malgré nos divergences sur plusieurs autres points, que l'effort proposé par le rapport Trempe d'une réécriture complète de la législation actuelle est bien la voie à suivre. Nous croyons que notre capacité à répondre à la nouvelle conjoncture internationale serait compromise si la Ministre décidait de prendre ses distances avec la commande initiale faite au groupe consultatif et se contentait d'une réforme à la pièce de la législation.

Nous attendons de la Ministre qu'elle expose clairement, dans sa réponse, les nouvelles orientations fondamentales qu'elle entend donner à la législation et qu'elle explique, le plus précisément possible, les mécanismes qu'elle envisage pour leur mise en oeuvre.

C'est un processus qui demandera certes plus de temps que les délais irréaliment courts que se donnait la Ministre, lors de la publication du rapport Trempe, en envisageant le dépôt d'un projet de loi pour la fin de cette année. Personne ne gagnera à vouloir précipiter ainsi des changements aussi majeurs. Des demandes pour un débat national sont venues de partout. Nous croyons, à l'instar du rapport (p. 4), qu'il est essentiel de bien le préparer et, pour cela, de mettre à la disposition du public à la fois les informations pertinentes et complètes et le temps nécessaire. C'est là, nous semble-t-il, une exigence pour réussir ce passage à un autre millénaire. 9