

**MÉMOIRE DU BARREAU DU QUÉBEC**

**SUR LA RÉVISION DE LA LÉGISLATION SUR L'IMMIGRATION  
INSPIRÉE DU RAPPORT INTITULÉ « AU-DELÀ DES CHIFFRES »**

**Mars 1998**

**MÉMOIRE DU BARREAU DU QUÉBEC**

**SUR LA RÉVISION DE LA LÉGISLATION SUR L'IMMIGRATION  
INSPIRÉE DU RAPPORT INTITULÉ « AU-DELÀ DES CHIFFRES »**

**Ce mémoire a été approuvé par le  
Cabinet du Bâtonnier le 5 mars 1998**

**1<sup>er</sup> trimestre 1998**



## LE BARREAU DU QUÉBEC

Créé en 1849, le Barreau du Québec abordera sous peu le 21<sup>ème</sup> siècle fort de ses 150 années d'existence marquées par de nombreuses transformations. Celles-ci n'ont toutefois nullement altéré le rôle du Barreau comme institution essentielle à la protection des valeurs d'une société libre et démocratique comme la nôtre. À ce titre, il veille à assurer la primauté du droit, à maintenir la séparation des pouvoirs, à promouvoir l'égalité de tous devant la loi et à protéger l'équilibre souvent précaire entre les droits du citoyen et les pouvoirs de l'État.

Le Barreau du Québec regroupe un peu plus de 17 000 membres en règle. Ses effectifs comptent près de 38% de femmes. Il a comme principal mandat d'assurer la protection du public. Pour ce faire, il doit veiller à la discipline de la profession, au respect de la déontologie ainsi qu'à la vérification de la compétence tant de ses membres que des personnes qui veulent joindre ses rangs.

**Membres du Comité sur les communautés culturelles :**

Me David H. Wood, président par intérim

\* Me Isabelle Dongier

\* Me Hugues Langlais

Me Yves Papillon

Me Vonnie Rochester

Me Reisa Teitelbaum

\* Me Jean Yoon

\* Me Carole Brosseau, secrétaire

\* **Ont participé plus particulièrement à l'élaboration du présent mémoire.**

## TABLE DES MATIÈRES

<b><u>INTRODUCTION</u></b> .....	<b>1</b>
<b>I. <u>COMMENTAIRES GÉNÉRAUX</u></b> .....	<b>3</b>
<b>II. <u>COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES</u></b> .....	<b>6</b>
<b>1. CHAPITRE 2</b> <b>Un nouveau cadre de législation</b> <b>et de reddition de comptes</b> .....	<b>6</b>
<b>2. CHAPITRE 3</b> <b>Partage des responsabilités : des formes</b> <b>inédites de coopération</b> .....	<b>8</b>
<b>3. CHAPITRE 4</b> <b>L'intégration des immigrants</b> .....	<b>9</b>
<b>4. CHAPITRE 5</b> <b>La famille : pierre de touche de l'immigration</b> .....	<b>10</b>
<b>5. CHAPITRE 9</b> <b>Les recours : simples, justes et expéditifs</b> .....	<b>15</b>
<b><u>CONCLUSION</u></b> .....	<b>20</b>

## **INTRODUCTION**

Le dépôt du rapport intitulé « Au-delà des chiffres » permet de réaliser à quel point la question de la révision de la législation sur l'immigration est complexe, mais combien importante. Ce rapport même si à certains égards, pourra faire l'objet de certaines critiques, met en relief l'ensemble des questions que soulève la révision de la législation sur l'immigration. Nous ne pouvons que souligner l'excellent travail qui a été accompli et ce, malgré le temps qui a été accordé aux membres du groupe de travail pour répondre au large mandat qui leur avait été confié.

Le Barreau du Québec, en tant qu'organisme voué à la protection du public, a pris connaissance des 172 recommandations qui ont été élaborées par le Groupe consultatif pour la révision de la législation sur l'immigration. Cependant, beaucoup d'entre elles font référence à des choix politiques ou de société qui, par définition, relèvent des responsabilités des personnes qui ont été démocratiquement élues par les canadiennes et canadiens. En conséquence, nous faisons confiance au personnel politique qui aura à prendre des décisions dans le futur et qui feront les choix nécessaires pour répondre d'une part aux besoins en matière d'immigration pour le Canada et d'autre part à la nécessité d'une révision de la législation qui soit conforme aux réalités du 21<sup>e</sup> siècle. C'est à bon droit à notre avis, que les membres du Comité consultatif ont opposé les valeurs fondamentales des canadiennes et canadiens avec les pressions économiques dues à la mondialisation des marchés.

La difficulté de la démarche découle essentiellement de la complexité des facteurs qui influenceront

notre politique d'immigration. Le Barreau du Québec rejoint le rapport à l'effet que tout changement proposé à la *Loi sur l'immigration* doit être basé sur les valeurs et principes fondamentaux chéris par les canadiennes et canadiens et qui sont pour la plupart enchâssés dans la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>1</sup>. D'ailleurs, le Barreau du Québec fait siens les propos de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Oakes*<sup>2</sup> où l'on dit :

« La société canadienne doit être libre et démocratique. Les tribunaux doivent être guidés par des valeurs et des principes essentiels à une société libre et démocratique, lesquels comprennent, selon moi, le respect de la dignité inhérente à l'être humain, la promotion de la justice et de l'égalité sociale, l'acceptation d'une grande diversité de croyances, le respect de chaque culture et de chaque groupe et la foi dans les institutions sociales et politiques qui favorisent la participation des particuliers et des groupes dans la société ».

Cela dit, le Barreau du Québec ne s'est pas attardé aux aspects plus techniques du rapport, laissant aux membres de notre profession, spécialisés en la matière, le soin de les étudier. Par ailleurs, nous avons tenu à commenter certains aspects qui méritent une plus grande réflexion avant l'élaboration d'un projet de loi menant à la politique canadienne d'immigration.

## **I. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX :**

---

1 L.R.C. (1985), app. II, no 44, annexe B.

2 *R. c. Oakes*, (1986) 1 R.C.S., page 103.

Le rapport soumis à notre attention propose un nouveau cadre de législation qu'il importe de souligner. On propose la création de deux régimes; l'un sur la citoyenneté et l'immigration et l'autre sur l'asile que le Canada accorde en vertu du droit humanitaire international. On reconnaît que la Loi actuelle sème la confusion et parfois crée un certain imbroglio qu'il est nécessaire de clarifier. Nous pensons que les objectifs poursuivis par la *Loi sur la citoyenneté et l'immigration* ne sont pas exactement ceux qui sont poursuivis pour l'asile politique. En conséquence, deux régimes distincts pourraient faciliter la tâche du personnel du Ministère et élucider pour les personnes concernées, le traitement des demandes relevant des deux régimes. Le Groupe consultatif pour la révision de la législation sur l'immigration a décidé de faire ce choix et nous pensons qu'il est approprié. Les citoyennes et citoyens canadiens saisiront dorénavant davantage les objectifs poursuivis par les deux lois tout en permettant une meilleure gestion des lois par l'éclaircissement des principes des deux régimes.

Par ailleurs, nous ne croyons pas que la création de deux lois distinctes puisse régler tous les problèmes quant à la communication et la compréhension par les canadiennes et les canadiens des effets de ces lois sur la population. Nous pensons que le devoir d'information du gouvernement des politiques qu'il développe est absolument nécessaire. À bon droit, le rapport mentionne « qu'il faut veiller à communiquer efficacement les informations sur les effets de l'immigration au Canada au public en général de manière à renforcer le sens des responsabilités entre le gouvernement et les citoyens ».

Si on veut pousser un peu plus loin la réflexion, une meilleure compréhension des objectifs et des avantages de l'arrivée de ces immigrants pourrait faciliter leur intégration à la population

---

canadienne. C'est à long terme que la communication et l'information seront avantageuses tant pour les citoyennes et citoyens canadiens qui comprendront le sens et l'opportunité des orientations privilégiées que pour les nouveaux arrivants qui, malgré leur désir le plus cher, réussissent parfois difficilement à s'intégrer. L'intégration demeure, selon nous, la pierre angulaire de l'efficacité de toute *Loi sur l'immigration et la citoyenneté*.

Par ailleurs, d'un point de vue constitutionnel, la participation des provinces au nouveau processus est fondamentale et la recommandation prévoyant la création d'un Conseil fédéral / provincial de l'immigration et de la protection est tout à fait intéressante. D'ailleurs, ce processus existe déjà de façon informelle et à titre d'exemple, citons l'Accord Canada-Québec de 1991 qui a mis sur pied des comités mixte et d'application pour régler l'arrimage des régimes québécois et canadien. Créer cet organisme permanent permettrait d'avoir un cadre structuré de consultation et de décision sur les questions d'intérêt commun. Suivant la proposition faite dans le rapport, ce Conseil viserait les situations d'immigration et celles impliquant les demandeurs du statut de réfugié.

Enfin, et nous y reviendrons plus en détails ultérieurement, on propose au rapport de remplacer l'actuelle Commission d'immigration et du statut de réfugié (ci-après désignée sous l'abréviation CISR) par une procédure administrative à deux paliers qui n'offre pas les garanties procédurales équivalentes à celles qui existent actuellement devant la CISR. Ainsi, l'indépendance et la compétence des fonctionnaires qui auront à prendre des décisions qui affecteront la vie des requérants sont fondamentales et le rapport n'est pas explicite à ce sujet. De plus, l'utilisation du « guide » comme source décisionnelle pour les fonctionnaires désignés est problématique. Le Barreau du Québec exprime des réserves relativement à cette procédure qui, bien qu'elle poursuive

des objectifs d'efficience et de rentabilité, n'offre peut-être pas toutes les garanties juridiques et procédurales propres à la probité d'un tel système.

---

## II. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

### 1. CHAPITRE 2

#### Un nouveau cadre de législation et de reddition de comptes

Dans ce chapitre, on encadre la législation qu'on compte proposer. Le Barreau du Québec, comme nous l'avons déjà exprimé précédemment, se sent fort à l'aise avec la recommandation qui propose de fusionner les Lois actuelles de l'immigration et de la citoyenneté pour n'en faire qu'une seule. La création d'une deuxième Loi relative à la protection et ce, pour bien marquer la différence des objectifs de l'engagement humanitaire du Canada et de son programme d'immigration, est également intéressante.

Par ailleurs, la recommandation 8 nous pose certains problèmes. Ainsi, on dit :

« Pour assurer la cohérence des décisions, la *Loi sur l'immigration et la citoyenneté* et la *Loi sur la protection* devraient obliger le ministère et l'agence de protection à publier des guides de l'utilisateur -- complets et rédigés dans une langue claire et nette -- afin de guider les agents et les requérants dans l'interprétation des lois et de leurs règlements. Les instructions contenues dans les guides de l'utilisateur seraient exécutoires. Les guides de l'utilisateur devraient constituer la première source de renseignements des demandeurs ».  
(Les soulignés sont de nous)

---

Cette recommandation est complétée par la recommandation 9 qui dit :

« Les directives modifiant les renseignements, les instructions ou les interprétations consignés dans les guides de l'utilisateur ne pourraient entrer en vigueur qu'après leur publication dans de nouvelles éditions ».

Le Barreau du Québec soutient avec déférence que l'utilisation de ces « guides » ne devrait pas avoir force de loi et ne pas être exécutoire tel qu'on le mentionne à la recommandation 8. Les recommandations 8 et 9 nous apparaissent contradictoires en ce sens que les « guides », qui sont essentiellement des documents visant à vulgariser l'interprétation de la Loi et des Règlements, ne devraient pas avoir force de loi. Ce sont la Loi et les Règlements qui priment et dans le cas de conflits avec les « guides », ce sont nécessairement la Loi et les Règlements qui devraient être appliqués.

Nous pensons que les instructions contenues dans les « guides » devraient être complémentaires et que le statut juridique qu'on propose accorder à ces « guides » devrait être réévalué en fonction de la primauté de la Loi et des Règlements. En conséquence, nous pensons que l'objectif de vulgarisation et d'accommodement visé par ces « guides », ne doit pas entraîner une confusion avec les règles établies par la Loi et les Règlements.

La recommandation 15 propose la fixation de plafonds d'émission de visas en dictant un volume d'immigrants par année. Ce système est présentement en vigueur aux États-Unis. Cependant, nous nous interrogeons sur l'opportunité de la fixation d'un tel plafond. Une fois que les « quotas »

seront atteints, toutes les demandes subséquentes à la date d'obtention du plafond fixé pour l'année en cours, seront étudiées ultérieurement. Nous ne croyons pas que cette forme de « contingentement » de l'immigration facilitera les choses. En fait, et nous y reviendrons plus tard, c'est l'intégration qui est la clé du succès en matière d'immigration. Cela dit, si on veut contrôler le volume annuel d'immigrants, nous risquons de repousser les problèmes en avant.

Le Barreau du Québec estime qu'il y aurait lieu d'approfondir davantage cette recommandation et de vérifier sa réelle efficacité avant de la mettre en application. À l'heure actuelle, le Barreau du Québec ne détient pas toutes les informations requises afin d'écartier cette recommandation mais nous avons des réserves à l'établissement d'un plafond annuel d'immigrants comme le recommande le rapport sous étude.

## **2. CHAPITRE 3**

### **Partage des responsabilités : des formes inédites de coopération**

C'est à ce chapitre qu'on introduit la possibilité qu'il y ait une table de concertation entre les paliers fédéral et provinciaux par la création du Conseil fédéral / provincial de l'immigration et de la protection. De plus, on voudrait qu'il y ait une concertation permanente entre toutes les organisations gouvernementales et non gouvernementales qui seraient intéressées sur tout changement significatif de la politique d'immigration. Ces initiatives sont fortement encouragées par le Barreau du Québec. Par ailleurs, ce partage des responsabilités devrait se faire de manière à respecter le cadre constitutionnel qui nous régit.

### **3. CHAPITRE 4**

#### **L'intégration des immigrants**

Le Barreau du Québec reconnaît que l'intégration des immigrants est probablement la pierre angulaire de toute politique relative à l'immigration. Cependant, dans ce domaine, la participation des provinces est primordiale. Il serait donc important, avant toute démarche, de définir ce qu'on entend par intégration des immigrants et de négocier, de concert avec tous les intervenants à savoir les provinces et les municipalités concernées, leurs objectifs et leur participation possible. Cependant, notre cadre constitutionnel suggère à ce sujet une grande prudence de la part du gouvernement canadien. À titre d'exemple, le Québec a mis en place de nombreux programmes visant à faciliter l'intégration des nouveaux arrivants en sol québécois. Il ne faudrait pas que l'expérience passée et actuelle puisse être mise à l'écart au profit de nouveaux critères qui seraient élaborés uniquement dans la Loi à venir. L'objectif poursuivi par les recommandations de ce chapitre en matière d'intégration des immigrants est tout à fait louable. Cependant, nous pensons que les recommandations émises dans ce chapitre devraient être soumises, préalablement à leur élaboration, aux instances gouvernementales provinciales et municipales qui sont déjà engagées dans ce domaine.

#### 4. CHAPITRE 5

##### La famille : pierre de touche de l'immigration

Dans la recommandation 32, on propose une définition de « conjoint » qui dans les cadres des besoins de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la citoyenneté* devrait être défini comme :

« Une personne jointe par les liens d'un mariage contracté légalement dans l'État où il a eu lieu, ou une personne jointe par des rapports intimes et au moins un an de vie commune, avec preuve à la charge des requérants dans les deux cas ».

À la lecture de la deuxième condition, le Barreau du Québec perçoit une ouverture dans la reconnaissance des conjoints de même sexe et des conjoints de fait. Cependant, après avoir fait un bref survol de la législation québécoise sur la définition de « conjoint », on se rend vite compte de la variété de définitions touchant la notion d'époux<sup>3</sup> et qui pourraient parfois avoir une portée plus large en reconnaissant les époux de fait à certaines conditions<sup>4</sup>. On pourrait faire un exercice équivalent avec les lois fédérales qui, croyons-nous, nous donnerait un résultat comparable aux lois québécoises. Dans ce contexte fort imprécis et avec des valeurs sociétales en perpétuel changement, les choix à faire ne sont pas évidents. Les liens du mariage ne sont plus les seules références à l'existence et à la solidité du couple. Ainsi, le Barreau du Québec croit que la définition de « conjoint » doit refléter le plus possible les réalités sociales que vivent les canadiennes et canadiens.

---

3 Voir articles 394 à 400 du *Code civil du Québec*.

4 Pour des exemples à ce sujet, voir les extraits de lois joints à l'annexe I. Il est à noter que le Barreau ne s'est pas livré à une analyse exhaustive de toute la législation existante à ce sujet.

La référence à une personne jointe par des rapports intimes et avec au moins un an de vie commune posera également certains problèmes. Qu'entend-on par « rapports intimes » et comment allons-nous calculer l'année de vie commune alors qu'un des conjoints vit à l'étranger depuis plus d'un an? Nous reconnaissons qu'à ce chapitre il faudrait avoir une meilleure évaluation de la preuve à faire par les requérants et des assouplissements pourraient permettre des ajustements à cette recommandation qui, telle qu'elle, sera difficilement applicable.

La recommandation 33 donne essentiellement la définition d'un enfant à charge en vertu de la *Loi sur l'immigration et la citoyenneté*. Ainsi, on restreint la notion d'enfant à charge telle qu'elle est connue actuellement. Chez certaines ethnies, les enfants se marient très jeunes. Advenant le divorce ou la séparation de cet enfant, le bénéfice de la *Loi sur l'immigration et la citoyenneté* lui serait alors interdit. Nous nous interrogeons sur l'opportunité d'une telle limitation et peut-être qu'un assouplissement de cette recommandation serait souhaitable.

La recommandation 34 détermine que les conditions de la nouvelle catégorie de la famille devraient refléter les principes suivants :

- 1) que la définition de la famille évolue avec le temps et diffère selon les ethnies et les cultures;
- 2) que la responsabilité du soutien et de l'intégration des immigrants de cette catégorie repose en premier chef sur les citoyens ou les immigrants reçus qui les parrainent. La Loi et les Règlements devraient, autant que possible, autoriser les garants à définir leur famille. (Les

soulignés sont de nous)

D'une part, nous ne croyons pas que ce soit aux garants à définir leur famille. Nous pensons qu'il s'agit d'une décision qui relève essentiellement du gouvernement canadien et en conséquence, pour une plus grande justice vis-à-vis les nouveaux arrivants, il serait préférable que ce soit le gouvernement qui définisse les conditions et les principes de cette nouvelle catégorie de la famille qui s'apparenteraient aux valeurs canadiennes. D'ailleurs, il deviendrait difficile d'appliquer la Loi si la définition de la famille s'interprète selon l'ethnie et les cultures et des inéquités pourraient émaner de cette recommandation. En conséquence, le Barreau du Québec favorise un plus grand leadership de la part du gouvernement sur ce sujet.

La recommandation 35 parle des frais d'initiation à l'anglais ou au français au Canada pour tout immigrant parrainé de la catégorie de la famille âgé de 6 ans ou plus et qui ne possède pas une bonne connaissance d'une des deux langues officielles. Le Barreau du Québec reconnaît que la connaissance de la langue est sans contredit un facteur d'intégration important pour un nouvel arrivant. Cependant, si le gouvernement décide d'abonder dans le sens de la recommandation et prévoit des frais d'initiation, la contribution exigée pourrait être modulée en fonction des moyens de l'immigrant concerné. Par ailleurs, cette exigence pourrait être perçue par plusieurs comme un moyen de fermer des portes à certaines demandes d'immigration.

La recommandation 37 impose aux garants de conjoints et d'enfants à charge des obligations financières déterminées dont celle de ne pas avoir touché de prestations d'aide sociale depuis 12 mois. Il existe actuellement au Québec une règle différente par laquelle les conjoints ne sont pas

assujettis aux exigences financières décrites à cette recommandation et les conjoints bénéficiaires de prestations de sécurité du revenu peuvent parrainer leur conjoint. En conséquence, nous pensons que cette recommandation mériterait d'être approfondie. Les provinces devraient également être consultées sur ce sujet puisque les différences de régimes pourraient entraîner des problèmes.

La recommandation 38 qui oblige le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration à faire le nécessaire pour recueillir des données permettant de broser un tableau détaillé du succès ou de l'échec de l'établissement des immigrants des trois composantes de la catégorie de la famille, et de faire un bilan suffisamment détaillé des parrainages en défaut pour déterminer avec précision les indicateurs de risque, nous apparaît fort intéressante.

Nous pensons que de telles informations pourront aider à lutter contre les préjugés. Non seulement la cueillette de ces informations serait intéressante mais leur diffusion en vue d'informer la population canadienne pourrait être un objectif corollaire à cette recommandation.

Dans la recommandation 40, on suggère une structure sur la nouvelle catégorie de la famille à trois niveaux.

Dans la recommandation 41, on dit que les garants d'immigrants du troisième niveau (tel que défini à la recommandation 40) de la catégorie de la famille doivent démontrer que la personne qu'ils parrainent est connue et a d'importants liens affectifs avec eux. Le Barreau du Québec s'interroge sur la preuve à faire sur les importants liens affectifs qui sont mentionnés dans cette recommandation. Il nous apparaît donc opportun qu'une définition ou du moins des précisions

---

viennent compléter cette recommandation.

Dans la recommandation 43, on interdit à une personne trouvée coupable de mauvais traitements ou d'actes de violence conjugale ou domestique de parrainer un autre candidat à l'immigration avant l'expiration d'un délai de 5 ans et la présentation d'une preuve de réhabilitation. La violence domestique ou conjugale n'est jamais souhaitable. Nous comprenons que les membres du groupe de travail désirent limiter le parrainage par des personnes violentes qui risqueraient de perpétuer cette violence, ce qui est fort louable. Cependant, la recommandation telle que rédigée, a un caractère punitif. Or, nous croyons que l'intention est plutôt de « prévenir » la commission répétée des actes de violence, particulièrement la violence conjugale et domestique. Par ailleurs, le délai de 5 ans mentionné est croyons-nous associé à celui qui est prescrit pour une demande de pardon<sup>5</sup>.

Toutefois, rien ne nous précise que c'est ce délai qu'on vise et encore moins à quel moment il s'applique c'est-à-dire est-ce au moment de la consultation, à la fin de la sentence ou après avoir obtenu un pardon? De plus, on pourrait contester cette mesure au motif qu'il constitue une double pénalité (article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*). À notre avis, il vaudrait mieux revoir la teneur de cette recommandation et y préciser clairement les intentions qui y sont poursuivies.

## 5. CHAPITRE 9

### Les recours : simples, justes et expéditifs

---

5 *Loi sur le casier judiciaire*, L.R.C. (1985), ch. C-47, article 4.1(1).

Dans ce chapitre, l'essentiel des recommandations est de voir à la révision de l'actuelle Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour la remplacer par une structure administrative. L'objectif de cette nouvelle structure est d'une part d'écourter les délais afin qu'ils soient justes parce qu'ils s'appliquent à toutes les parties en cause tout en permettant à l'administré de faire annuler ou modifier les décisions contentieuses qui peuvent l'affecter. Cependant, le Barreau du Québec tout en reconnaissant une certaine efficience dans la structure proposée, s'interroge sur le regroupement proposé à la recommandation 157 de tous les pouvoirs de résolution de différends et les pouvoirs de révision dans une division du Ministère jouissant du niveau requis d'indépendance. La décision du premier niveau ainsi que la révision seront essentiellement assumées par cette nouvelle division qui remplacera le tribunal administratif qu'était la CISR.

Nous pensons que les inconvénients qui pourraient résulter de cette structure relèvent de l'impartialité, de l'indépendance et de la compétence des personnes qui auront à prendre les décisions. Le Barreau du Québec a toujours été d'avis que toute réforme en matière de justice administrative doit prioriser l'indépendance, l'impartialité et la compétence des personnes exerçant des pouvoirs de nature judiciaire ou quasi judiciaire. En conséquence, les personnes détenant un pouvoir décisionnel sur les droits des administrés doivent avoir un statut leur garantissant l'indépendance nécessaire à l'exercice de leurs fonctions.

Cela dit, le processus proposé nous permet de douter de l'impartialité et de l'indépendance des personnes à qui reviendront les tâches importantes de prendre des décisions à l'égard des administrés. On propose également l'établissement de modes alternatifs de résolution de conflits qui sont la médiation et l'arbitrage. Dans ces deux cas, on fait référence expressément au caractère

obligatoire de cette procédure. En toute déférence, nous croyons qu'obliger les personnes à un processus de médiation est tout à fait contraire aux objectifs poursuivis par ce mode de résolution de conflits.

Ainsi, l'objectif de la médiation est de responsabiliser les parties en cause en s'investissant volontairement dans ce processus. En les contraignant, les parties n'assumeront pas pleinement leurs responsabilités ce qui, en fin de compte, ne résoudra rien. Quant au processus d'arbitrage, par définition, il se termine par une décision finale liant les parties. Encore là, le processus obligatoire devrait être exceptionnel ce qui n'est pas précisé aux recommandations de ce chapitre.

Enfin, le pouvoir de contrôle de la Cour fédérale s'exercera sur permission. Nous pensons que la légitimité de toute décision administrative exige une preuve considérable et que ce recours devrait alors s'exercer de plein droit. Or, puisque ce sont essentiellement deux paliers administratifs qui agiront, le premier rendant une décision et le second révisant le cas échéant la décision rendue au premier palier, nous croyons qu'il faudrait qu'au moins une instance judiciaire puisse contrôler les actes de l'administration de plein droit.

Si on veut rendre efficace une structure administrative, il faut d'abord considérer le point de vue de l'administré. Dans la structure proposée, nous trouvons qu'on fait très peu de place à l'administré et qu'au contraire, c'est l'administration qui est favorisée. À titre d'exemple, il devrait être permis à tout administré de se faire entendre en tout temps et non seulement selon la discrétion de l'agent de révision tel que le suggère la recommandation 162.

Si le gouvernement décide de mettre en place un premier palier de décision qui soit seulement géré par l'administration, soit. Cependant, au deuxième palier de révision, l'on doit proposer à l'administré une structure lui offrant des garanties procédurales dont il n'a pu bénéficier jusqu'alors. C'est à ce niveau que les règles de justice naturelle au bénéfice des administrés, que l'impartialité, l'indépendance et la compétence des décideurs trouvent leur sens.

Nous comprenons que le rapport désire solutionner les difficultés dues aux coûts et aux délais que connaît la structure actuelle. Or, tout changement devrait maintenir au moins les garanties qu'offre la CISR, ce qu'on ne lit pas aux recommandations du rapport. D'ailleurs, si on veut maintenir la permission préalable à une requête devant la Cour fédérale, la prudence s'impose.

Enfin, on s'inquiète du fait que les « guides » seront la source de décisions des deux paliers décrits dans le rapport. Nous réitérons nos commentaires en soulignant notre inquiétude de voir que le pouvoir législatif remette dans les mains des fonctionnaires, aussi compétents soient-ils, le pouvoir de déterminer les droits et obligations des administrés. La Loi et les Règlements doivent être la source de droit et toute décision doit s'en inspirer.

Pour les motifs précités, nous croyons important que des analyses additionnelles complètent la démarche du rapport. Une évaluation plus poussée de la structure proposée est nécessaire afin que non seulement justice soit rendue mais qu'il y ait apparence de justice.

## CONCLUSION

Sans vouloir réitérer les commentaires déjà mentionnés, nous considérons que le rapport offre plusieurs possibilités qui méritent de susciter l'attention du gouvernement.

Cependant, la valeur juridique qu'on compte accorder aux « guides » est inacceptable. Ils sont des outils de vulgarisation qui ne doivent en aucun temps supplanter la Loi et les Règlements qui sont les uniques sources de droit.

Par ailleurs, la structure proposée au chapitre 9 et qui inspire également celle du chapitre 7 nous inquiète. Elle semble être articulée principalement autour de valeurs économiques et de gestion en laissant pour compte l'administré à qui elle s'adresse.

Nous ne mettons pas en doute l'opportunité de réévaluer les paliers décisionnels. Mais, si tel est l'intention du gouvernement, il faut que cette structure offre des garanties procédurales minimales pour les bénéficiaires. De plus, pour que le système puisse être transparent, les décideurs, surtout dans les cas de révision, devront avoir la compétence pour juger adéquatement des situations soumises, et être investis de l'indépendance nécessaire pour rendre une décision impartiale.

D'ailleurs, si on regarde l'interprétation libérale de la Charte pour toute personne se trouvant en territoire canadien<sup>6</sup>, nous pouvons penser que la position gouvernementale agira avec la même

---

6 Voir à ce sujet, Henri Brun et Guy Tremblay, Droit constitutionnel, 3<sup>e</sup> édition, Éditions Yvon Blais, 1997, pp. 173 à

ouverture et présentera une structure décisionnelle de qualité.

Enfin, nous remercions madame la Ministre Lucienne Robillard d'avoir accepté d'entendre notre position. Nous espérons par ailleurs que nos commentaires seront pris en considération dans les éventuels projets de loi et qu'ils auront pu aider le gouvernement dans ses choix.

## ANNEXE I



