

Par courriel : Tina.Matos@cic.gc.ca

Madame Tina Matos
Directrice générale pour Immigration,
Réfugiés et Citoyenneté Canada
Le 10 septembre 2024

Madame Matos :

Je vous écris suite à votre correspondance du 19 juin 2024 avec mon collègue, M. Randy Hahn, au nom de l'Association Canadienne des Avocats en Immigration ("CILA"). M. Hahn vous avait écrit concernant le *Plan prospectif de la réglementation : 2024-2026 Règlements du gouverneur en conseil pour établir un nouveau régime de sanctions et de conséquences administratives liées à la représentation ou à la prestation de conseils en matière d'immigration* (disponible électroniquement [ici](#)) de l'IRCC. Selon notre interprétation, ces règlements seront publiés dans le Gazette du Canada à la fin de l'année 2024.

La CILA représente presque cinq cents avocats spécialisés en matière d'immigration à travers le pays. La CILA est fière de son travail dans le domaine de l'avancement du droit, des politiques et des pratiques en matière d'immigration au Canada. Nous nous engageons activement à participer aux discussions dans divers forums pour apporter nos idées et nos perspectives. Les membres du conseil d'administration de la CILA ont par exemple témoigné près du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (CIMM) de la Chambre des Communes, du Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, sciences et technologie, pour partager notre expertise et connaissances en matière d'immigration.

Comme vous vous en souvenez peut-être, nous avons demandé une réunion pour discuter le *Plan prospectif de la réglementation*, mais l'IRCC nous avait informés que cela ne serait pas possible. Puisque selon les lignes directrices du Conseil du Trésor mentionnées dans notre correspondance antérieure, une consultation précoce avec les parties intéressées concernant les mesures réglementaires proposées est souhaitable, nous gardons l'espoir qu'une réunion puisse encore être organisée. Entre-temps, nous croyons qu'il soit prudent de partager certaines de nos préoccupations initiales concernant le *Plan prospectif de la réglementation* sur la base des informations limitées publiées jusqu'à présent.



La CILA est préoccupée par le fait que toute mesure proposée visant à réglementer les avocats pour protéger le public, outrepasserait la compétence fédérale. De plus, en conférant l'autorité à l'IRCC dans cette matière violerait le principe constitutionnel non écrit de l'indépendance du barreau. Finalement, c'est possible que les mesures proposées non soient nécessaires et même soient répétitives, parce qu'elles chevauchent l'autorité réglementaire bien établie des barreaux provinciaux sur la profession juridique, y compris les avocats qui exercent métier dans les domaines de l'immigration et de la citoyenneté.

Plan prospectif de la réglementation concernant prestation de conseil en matière d'immigration

Pour des raisons de commodité, veuillez trouver ci-dessous l'extrait pertinent du *Plan prospectif de la réglementation* (gras ajouté) :

Des dispositions réglementaires découlant de modifications à *la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et à *la Loi sur la citoyenneté*, lesquelles permettraient d'établir un nouveau régime de sanctions et de conséquences administratives **visant les personnes qui offrent des services de représentation ou de prestation de conseils en matière d'immigration et de citoyenneté**, sont en cours de rédaction. Ce nouveau régime vise à garantir le respect de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et de *la Loi sur la citoyenneté* et sera géré par IRCC. **Les dispositions réglementaires définiront les infractions pour lesquelles les personnes qui fournissent des conseils en matière d'immigration et de citoyenneté ou qui font de la représentation à cet égard pourront être soumises à des sanctions ou à des conséquences administratives. Ces dispositions établiront également les paramètres pour déterminer le montant des sanctions, les procédures à suivre pour l'imposition des sanctions ainsi que les règles relatives au pourvoi l'examen de l'appel et des conséquences émises.**

Nous jugeons que la base juridique de ces nouvelles dispositions réglementaires serait l'article 91.1(1) de *la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* qui établit dans la partie pertinente :

- (1) Les règlements peuvent :
 - (a) Établir un régime de sanctions et de conséquences administratives – y compris de sanctions administratives pécuniaires – applicable aux violations désignées dans un règlement pris en vertu de l'alinéa b) et établir le montant des sanctions administratives pécuniaires ;
 - (b) Désigner comme violation la contravention – même celle commise à l'étranger – à toute disposition spécifiée de la présente loi ou des règlements par toute personne qui, de façon directe ou indirecte, représente ou conseille une personne, moyennant rétribution,



- relativement à la soumission d'une déclaration d'intérêt faite en application du paragraphe 10.1(3) ou à une demande ou à une instance prévue par la présente loi, ou offre de le faire ;
- (c) Interdire tout acte en lien avec les activités consistant à représenter ou à conseiller une personne ou à offrir de le faire visées à l'alinéa b) ; ...

Nous faisons trois observations au sujet du *Plan prospectif de la réglementation* et l'article 91.1(1)(a).

Premièrement, l'article 91.1(1)(a) définit « sanctions administratives » comme comprenant les « sanctions administratives pécuniaires ». En ce moment, les « sanctions administratives pécuniaires » selon *LIPR* s'appliquent uniquement aux employeurs, selon établi dans la Division 6 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, promulgué conformément à l'article 32(d.4) de *LIPR*. Le *Plan prospectif de la réglementation*, en faisant référence aux « montant des sanctions », envisage clairement l'extension des « sanctions administratives pécuniaires » au « conseil » et « représentation » en matière d'immigration et de citoyenneté.

Deuxièmement, l'article 91.1(1)(a) confère le pouvoir d'imposer les « conséquences ». Le *Plan prospectif de la réglementation* aussi fait référence aux « conséquences », mais ne les précise pas. À première vue, cependant, le terme serait suffisamment large pour comprendre la suppression du droit de fournir conseil et représentation en matière d'immigration et de citoyenneté – y compris par des avocats.

Troisièmement, l'article 91.1(1)(b) autorise l'établissement des « sanctions administratives pécuniaires » non pas seulement pour les violations des dispositions *existantes* de *LIPR*, mais également pour les *nouvelles* interdictions qui pourraient être ajoutées au *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* conformément à l'article 91.91(1)(c). Actuellement, les principales infractions prévues par *LIPR* en matière de conseil et de représentation sont infractions en matière de fausses présentations (article 126) et les fausses présentations (article 127). Le *Plan prospectif de la réglementation* ne précise pas si le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* sera modifié pour ajouter des nouvelles interdictions concernant le conseil et la représentation.

Compétence fédérale en matière d'immigration et de citoyenneté

Nous sommes préoccupés que les mesures proposées puissent outrepasser la compétence fédérale en matière d'immigration et de citoyenneté et envahir la compétence provinciale sur la profession juridique, conformément à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Law Society of British Columbia c. Mangat*, [2001] 3 RCS 113.

Dans l'affaire *Mangat*, la Cour suprême a examiné une contestation constitutionnelle aux articles 30 et 69(1) de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, qui conféraient aux personnes le droit d'être *représentées*



devant la Section d'arbitrage et la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié par un avocat ou un autre conseiller.

La Cour a jugé que le fondement constitutionnel de ces dispositions était la compétence fédérale en matière des étrangers et de la naturalisation en vertu de l'article 91(25) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Selon la clarification de la Cour (par. 34, gras ajouté) :

Cette compétence en matière d'immigration et de naturalisation confère le pouvoir d'établir un tribunal chargé de déterminer les droits d'immigration dans des cas individuels dans le cadre de l'administration de ces droits. Cette compétence confère également le pouvoir de stipuler les pouvoirs d'un tel tribunal et **sa procédure, y compris celle de comparaître devant lui.**

En bref, l'arrêt *Mangat* a établi que la compétence fédérale en matière d'immigration et de citoyenneté ne s'étend qu'aux droits de représentation devant les tribunaux fédéraux créés par le Parlement pour s'occuper de ces sujets.

Néanmoins, l'arrêt *Mangat* a également soutenu que l'autorité fédérale ne s'étend pas à la réglementation de la profession juridique elle-même, qui relève directement de la compétence provinciale. Selon l'arrêt *Mangat*, les provinces ont « le pouvoir législatif de réglementer la pratique du droit en vertu du paragraphe 92(13) dans le cadre de la compétence des provinces en matière de réglementation professionnelle » (paragraphe 38). La Cour a également suggéré que les provinces avaient compétence pour réglementer la profession juridique en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'administration de la justice (paragraphe 42, 46).

Concernant l'arrêt *Mangat*, si le gouvernement fédéral devait établir un processus réglementaire parallèle pour la profession juridique concernant le conseil et la représentation en matière d'immigration et de citoyenneté, ce régime serait inconstitutionnel.

Selon les informations accessibles au public, le *Plan prospectif de réglementation* présente le risque de créer un tel processus réglementaire parallèle pour les avocats. Il envisage des conduites interdites et diverses conséquences pour ces conduites. Ces deux mesures peuvent empiéter sur la compétence provinciale. Si la conduite interdite est un régime de protection du consommateur conçu pour servir le public, son objet chevauche l'essence de la réglementation provinciale de la profession juridique. Si les conséquences pour les avocats comprennent la perte – même temporaire – du droit de fournir conseil et de représenter des personnes en matière d'immigration et de citoyenneté, cela chevauche également les sanctions imposées par les barreaux et les ordres professionnels des juristes provinciaux.

Le principe constitutionnel non écrit de l'indépendance du barreau



Si le *Plan prospectif de réglementation* entre le domaine de la protection du consommateur et réglemente les avocats qui fournissent des services juridiques en matière d'immigration et de citoyenneté, il violera également le principe constitutionnel non écrit de l'indépendance du barreau.

Selon l'arrêt *Mangat*, les provinces ont exercé leur pouvoir de réglementer la profession juridique par le système d'autoréglementation qui protège le public (par. 41, gras ajouté) :

Les barreaux et les ordres professionnels des juristes provinciaux ont pour mandat de régir la profession juridique en vue de protéger le public lorsque des services professionnels sont rendus. En échange d'un monopole sur l'exercice de la profession et conformément à l'objectif premier de protection du public dans ses rapports avec les avocats, le barreau doit établir des critères d'admission des juristes à titre de membres, des règles de discipline et des mécanismes pour les faire respecter, les contours de la responsabilité professionnelle, un système d'assurance professionnelle ainsi que des lignes directrices et des règles sur la gestion des fonds en fiducie. Dans ce contexte, le barreau est chargé de surveiller l'exercice illégal du droit à la fois pour faire respecter son monopole et pour protéger le public contre les imposteurs.

L'autoréglementation de la profession juridique est requise par le principe constitutionnel non écrit de l'indépendance du barreau. Selon la clarification de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Jabour (Canada (Procureur général) c. Law Society of B.C., [1982] 2 RCS 307, p. 335-6)* :

L'indépendance du barreau par rapport à l'État dans toutes ses manifestations omniprésentes est l'une des caractéristiques d'une société libre. Par conséquent, la réglementation de ces membres de la profession juridique par l'État doit, dans la mesure où l'ingéniosité humaine le permet, être exempte de toute ingérence de l'État au sens politique, dans la prestation de services aux citoyens de l'État, en particulier dans les domaines du droit public et du droit pénal.

Cette justification de l'autoréglementation s'applique avec une force particulière aux avocats qui exercent le métier en matière de l'immigration et de la citoyenneté. Dans ces cas, le défendeur devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada et les tribunaux fédéraux est IRCC. Cependant, selon le *Plan prospectif de réglementation*, IRCC se poserait comme en régulateur des avocats avec lesquels il entretient souvent une relation conflictuelle. Cela menace directement l'indépendance du barreau et en fait met Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada dans une situation de conflit d'intérêts insoluble.

Chevauchement avec les barreaux provinciaux

Finalement, c'est possible que les mesures proposées non soient nécessaires et même soient répétitives, parce qu'elles chevauchent l'autorité réglementaire bien établie des barreaux provinciaux sur la



profession juridique, y compris les avocats qui exercent métier dans les domaines de l'immigration et de la citoyenneté.

Les barreaux provinciaux ont consacré des ressources importantes à la création de systèmes élaborés pour enquêter et se prononcer sur les plaintes déposées par des membres du public contre faute professionnelle. Ce système comprend des enquêteurs, des procureurs et des tribunaux disciplinaires (y compris, dans certains cas, des tribunaux d'appel) dotés d'une expertise spécialisée. Ce système a généré un vaste corpus de jurisprudence et de pratiques institutionnelles. De plus, ce système est soumis à un contrôle judiciaire fondé à la fois sur le droit administratif et sur la *Charte*, afin de protéger le droit à l'équité procédurale des membres de la profession juridique.

Il s'agirait d'une tâche énorme pour le gouvernement fédéral de créer de toutes pièces, selon *le Plan prospectif de la réglementation*, « les processus nécessaires pour imposer des sanctions et les règles relatives à l'examen des sanctions et des conséquences imposées ». De plus, il est inévitable que de nombreuses décisions prises par IRCC soient contestées en contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. Il serait plus prudent pour IRCC de déposer toute plainte contre des avocats auprès des barreaux de leurs provinces.

Conclusion

Nous réitérons notre demande de réunion pour discuter le *Plan prospectif de réglementation* dans les meilleurs délais.

Merci de votre attention.

Cordialement,

Barbara Jo Caruso
Co-Présidente, CILA

Cc : l'Honorable Marc Miller, Ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté

Cc : Dr. Harpreet Kochhar, Sous-ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté

