

Canada Gazette



Gazette du Canada

Part II

Partie II

OTTAWA, WEDNESDAY, APRIL 14, 2004

OTTAWA, LE MERCREDI 14 AVRIL 2004

Registration
SOR/2004-59 30 March, 2004

Enregistrement
DORS/2004-59 30 mars 2004

IMMIGRATION AND REFUGEE PROTECTION ACT

LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES
RÉFUGIÉS

Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations

Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés

P.C. 2004-326 30 March, 2004

C.P. 2004-326 30 mars 2004

Her Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Citizenship and Immigration and the Solicitor General of Canada, pursuant to subsection 5(1) and sections 14, 26 and 91 of the *Immigration and Refugee Protection Act*^a, hereby makes the annexed *Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations*.

Sur recommandation de la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et de la solliciteuse générale du Canada et en vertu du paragraphe 5(1) et des articles 14, 26 et 91 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*^a, Son Excellence la Gouverneure générale en conseil prend le *Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, ci-après.

REGULATIONS AMENDING THE IMMIGRATION AND REFUGEE PROTECTION REGULATIONS

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

AMENDMENTS

MODIFICATIONS

1. Section 2 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*¹ is amended by adding the following in alphabetical order:

1. L'article 2 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*¹ est modifié par adjonction, selon l'ordre alphabétique, de ce qui suit :

“authorized representative”
« représentant autorisé »

“authorized representative” means a member in good standing of a bar of a province, the Chambre des notaires du Québec or the Canadian Society of Immigration Consultants incorporated under Part II of the *Canada Corporations Act* on October 8, 2003.

« représentant autorisé » Membre en règle du barreau d'une province, de la Chambre des notaires du Québec ou de la Société canadienne de consultants en immigration constituée aux termes de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes* le 8 octobre 2003.

« représentant autorisé »
“authorized representative”

2. Subsection 10(2) of the Regulations is amended by striking out the word “and” at the end of paragraph (c) and by adding the following after that paragraph:

2. Le paragraphe 10(2) du même règlement est modifié par adjonction, après l'alinéa c), de ce qui suit :

^a S.C. 2001, c. 27
¹ SOR/2002-227

^a L.C. 2001, ch. 27
¹ DORS/2002-227

(c.1) include the name, postal address and telephone number of any person who represents the applicant, and the person's fax number and electronic mail address, if any;

(c.2) if the person who represents the applicant is charging a fee for representation, include

(i) the name of the organization referred to in the definition "authorized representative" of which the person is a member, and

(ii) the membership identification number issued by that organization to the person; and

3. The Regulations are amended by adding the following after section 13:

DIVISION 4

REPRESENTATION FOR A FEE

Representation for a fee

13.1 (1) Subject to subsection (2), no person who is not an authorized representative may, for a fee, represent, advise or consult with a person who is the subject of a proceeding or application before the Minister, an officer or the Board.

Exception

(2) A person who is not an authorized representative may, for a period of four years after the coming into force of this section, continue for a fee to represent, advise or consult with a person who is the subject of a proceeding or application before the Minister, an officer or the Board, if

(a) the person was providing any of those services to the person who is the subject of the proceeding or application on the coming into force of this section; and

(b) the proceeding or application is the same proceeding or application that was before the Minister, an officer or the Board on the coming into force of this section.

Students-at-law

(3) A student-at-law shall not be deemed under subsection (1) to be representing, advising or consulting for a fee if the student-at-law is acting under the supervision of a member in good standing of a bar of a province or the Chambre des notaires du Québec who represents, advises or consults with the person who is the subject of the proceeding or application.

4. Subparagraph 117(1)(e)(iii) of the Regulations is replaced by the following:

(iii) the competent authority of the country where the person resides has authorized the person in writing to leave the country in the company of the sponsor or a person authorized by the sponsor, and

COMING INTO FORCE

5. These Regulations come into force on April 13, 2004.

c.1) le nom, l'adresse postale, le numéro de téléphone et, le cas échéant, le numéro de télécopieur et l'adresse électronique de toute personne qui représente le demandeur;

c.2) si la personne qui représente le demandeur le fait contre rémunération :

(i) le nom de l'organisation visée à la définition de « représentant autorisé » dont elle est membre,

(ii) le numéro de membre qui lui a été délivré par l'organisation;

3. Le même règlement est modifié par adjonction, après l'article 13, de ce qui suit :

SECTION 4

REPRÉSENTATION CONTRE RÉMUNÉRATION

13.1 (1) Sous réserve du paragraphe (2), il est interdit à quiconque n'est pas un représentant autorisé de représenter une personne dans toute affaire devant le ministre, l'agent ou la Commission, ou de faire office de conseil, contre rémunération.

Représentation contre rémunération

Exception

(2) Quiconque n'est pas un représentant autorisé peut, pour la période de quatre ans suivant la date d'entrée en vigueur du présent article, continuer de représenter une personne dans toute affaire devant le ministre, l'agent ou la Commission, ou de faire office de conseil, contre rémunération, si les conditions suivantes sont réunies :

a) il agissait à ce titre à l'égard de cette personne à l'entrée en vigueur du présent article;

b) l'affaire est la même que celle qui était devant le ministre, l'agent ou la Commission à l'entrée en vigueur du présent article.

(3) Pour l'application du paragraphe (1), un stagiaire en droit n'est pas considéré comme représentant une personne ou faisant office de conseil contre rémunération s'il agit sous la supervision d'un membre en règle du barreau d'une province ou de la Chambre des notaires du Québec qui représente cette personne dans toute affaire ou qui fait office de conseil.

Stagiaires en droit

4. Le sous-alinéa 117(1)(e)(iii) du même règlement est remplacé par ce qui suit :

(iii) les autorités compétentes du pays où elle réside l'ont autorisée par écrit à quitter celui-ci en compagnie du répondant ou de la personne autorisée par ce dernier,

ENTRÉE EN VIGUEUR

5. Le présent règlement entre en vigueur le 13 avril 2004.

REGULATORY IMPACT ANALYSIS STATEMENT

(This statement is not part of the Regulations.)

Introduction

In October 2002, the Minister of Citizenship and Immigration announced the creation of an external Advisory Committee to identify concerns and provide recommendations on improving the professionalism of immigration consultants. The committee submitted its report to the Minister on May 8, 2003, after a period of consultations with key stakeholders and the public. Its most important recommendation was the creation of an independent self-regulating body. The report also recommended that the government define who may represent a person who is the subject of a proceeding or application before the Minister, an officer, or the Immigration and Refugee Board (IRB).

Following the submission of the report, a number of stakeholders from the industry took the initiative to establish the new body. In October 2003, they incorporated under Part II of the *Canada Corporations Act*, the Canadian Society of Immigration Consultants (CSIC) as a not-for-profit corporation to serve as the independent self-regulating body for immigration consultants. CSIC is establishing membership standards, an enforceable code of conduct, a credible complaint and discipline mechanism, a program of ongoing training and an errors and omissions insurance for immigration consultants.

Description

Amendments to sections 2, subsection 10(2), and section 13 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* (IRPR) are necessary to protect the public from unscrupulous immigration consultants and to encourage the immigration consulting industry to self-regulate.

Section 91 of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) provides the authority to enact regulations on who may or may not represent a person who is the subject of a proceeding or application before the Minister, an officer or the IRB.

As a result of the reorganization in the federal government on December 12, 2003, certain portions of CIC, notably those involved in the areas of enforcement and intelligence, were transferred to the newly created Canada Border Services Agency (CBSA) under the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (PSEP). This was done by Order in Council and in accordance with the *Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act*. Because of the transfer, the "Minister", as referenced in these Regulations is either the CIC Minister or the PSEP Minister, depending on the application or proceeding. Similarly, "officer" refers to an officer of CIC or an officer of CBSA involved in an IRPA matter.

Representatives can play a constructive role in assisting persons in matters before the Minister, an officer or the IRB. These representatives include those who charge fees for their services (such as lawyers, consultants and Québec notaries) and individuals who provide services at no cost (such as family members, friends, non-governmental and religious organizations, etc.).

RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE D'IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION

(Ce résumé ne fait pas partie du règlement.)

Introduction

En octobre 2002, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a annoncé la création d'un comité consultatif indépendant chargé de définir les différents problèmes et de formuler des recommandations sur la façon d'améliorer le professionnalisme des consultants en immigration. Après avoir consulté les principaux intervenants et le public, le Comité a présenté son rapport au ministre le 8 mai 2003. Sa recommandation la plus importante concerne la création d'un organisme d'autoréglementation indépendant. Le rapport a également recommandé que le gouvernement définisse qui peut représenter une personne engagée dans une procédure d'immigration ou dont la demande est devant le ministre, l'agent ou la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR).

Après la présentation de ce rapport, un certain nombre d'intervenants ont pris l'initiative de mettre sur pied le nouvel organisme. En octobre 2003, ils ont formé, aux termes de la Partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*, la Société canadienne des consultants en immigration (SCCI), organisme d'autoréglementation indépendant et à but non lucratif qui régira les activités des consultants en immigration. La SCCI travaille à l'établissement de conditions d'adhésion, d'un code de déontologie applicable, d'un mécanisme de plainte et de discipline crédible, d'un programme de formation permanente, et d'une assurance responsabilité en cas d'erreurs ou d'omissions.

Description

Il est nécessaire de modifier les articles 2 et 13, ainsi que le paragraphe 10(2) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (RIPR) afin de protéger le public contre les consultants en immigration sans scrupules ainsi que pour encourager l'industrie des consultants en immigration à s'autoréglementer.

L'article 91 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) confère au gouvernement le pouvoir d'adopter des dispositions relatives à qui peut ou ne peut représenter une personne dans toute affaire devant le ministre, un agent ou la CISR.

À la suite de la réorganisation du gouvernement fédéral le 12 décembre dernier, certaines fonctions de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), notamment celles qui touchaient à l'exécution de la Loi et au renseignement, ont été transférées à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), nouvel organisme qui relève du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile (SPPC). Le transfert a été effectué en vertu d'un décret, conformément à la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*. Pour cette raison, le terme « ministre » employé dans le règlement fait référence soit au ministre de CIC, soit à celui de SPPC, selon la demande ou la procédure dont il est question. Il en va de même pour le terme « agent » qui renvoie soit à un agent de CIC, soit à un agent de SPPC impliqué dans une affaire de la LIPR.

Les représentants peuvent jouer un rôle constructif en aidant les demandeurs dans toute affaire devant le ministre, un agent ou la CISR. Ces représentants sont notamment ceux qui fournissent leurs services contre rémunération (p. ex., les avocats et les consultants, et les notaires du Québec) et ceux qui fournissent ces services gratuitement (tels les membres de la famille, les amis, les organisations non gouvernementales et religieuses, etc.).

These Regulations apply to persons who are the subject of proceedings or applications pertaining to immigration and refugee matters, not citizenship matters. The *Citizenship Act* does not contain the same regulatory making authorization as IRPA.

Purpose of these provisions

The purpose of these provisions is to prescribe which immigration representatives may or may not, for a fee, represent, advise or consult with a person who is the subject of an immigration or refugee proceeding or application before the Minister, an officer, or the IRB.

Most representatives conduct their work in an ethical, professional and effective manner. However, there are persistent and credible reports that some unscrupulous immigration consultants, both in Canada and abroad, facilitate people smuggling and fabricate documents permitting foreign nationals to enter this country illegally. Certain consultants who hold themselves out as experts have no training or experience handling complex files. Others promise the impossible and fail to deliver, and charge exorbitant fees for their services. In a number of reported cases, consultants have charged fees for an unfulfilled promise to file immigration applications, while providing bogus file reference numbers and advising clients that the Canadian government refused the application.

These types of activities by unscrupulous immigration consultants and the lack of regulation of the profession have been detrimental to clients, to the consulting profession, and to the reputation of the Canadian immigration and refugee program in Canada and abroad. These activities also have potential national security implications.

What the Regulations do

The provisions:

- define the meaning of “authorized representative”;
- specify that a person who is not an authorized representative may not, for a fee, advise, represent or consult with a person before the Minister, an officer, or the IRB;
- specify that students-at-law are not deemed to be representing, advising or consulting a person who is the subject of an IRPA application or proceeding, for a fee, if they are working under the supervision of lawyers or notaries who are the authorized representatives of that person;
- require immigration and refugee applicants to provide CIC or the CBSA with their representative’s contact information;
- for authorized representatives, immigration and refugee applicants must identify the organization (Chambre des notaires, CSIC or Law society) and must provide their representative’s identification or membership number;
- permit a person who is not an authorized representative to provide advice, represent or consult for a fee for up to four years after the Regulations come into force, if the application or proceeding on which they are providing representation was submitted or in progress before the new regulations came into force; and
- allow CIC, the CBSA and the IRB to conduct business with representatives who provide their services for a fee if they are

Ces dispositions visent les personnes qui font l’objet d’une procédure ou présentent une demande pour une affaire d’immigration ou d’asile et non pas pour une affaire de citoyenneté. La *Loi sur la Citoyenneté* ne prévoit pas les mêmes pouvoirs de réglementation que la LIPR.

But de ces dispositions

Ces dispositions ont pour but de préciser quels représentants en immigration peuvent ou ne peuvent pas représenter, contre rémunération, une personne dans toute affaire devant le ministre, un agent ou la CISR.

La plupart des représentants accomplissent leurs fonctions dans le respect des règles de l’éthique, de façon professionnelle et efficace. Toutefois, des rapports crédibles font constamment état de l’existence, tant au Canada qu’à l’étranger, de consultants en immigration sans scrupules qui facilitent l’introduction de clandestins et fabriquent des documents permettant à des étrangers d’entrer au pays illégalement. Certains consultants se prétendent des spécialistes alors qu’ils n’ont pas reçu de formation, ou qu’ils n’ont pas l’expérience de la gestion de dossiers complexes. D’autres promettent l’impossible, se montrent ensuite incapables de remplir leurs promesses, et exigent des frais exorbitants pour leurs services. Dans un certain nombre de cas, des consultants ont exigé des frais pour présenter des demandes d’immigration qu’ils n’ont jamais présentées, fourni aux clients de faux numéros de référence, et prétendu que le gouvernement canadien a rejeté leur demande.

Les exactions de ces consultants en immigration sans scrupules et le fait que la profession ne soit pas réglementée ont nui aux clients, à la profession ainsi qu’à la réputation du programme canadien d’immigration et de protection des réfugiés à l’étranger et au Canada. Ces agissements ont aussi des répercussions potentielles sur la sécurité nationale.

Effet des dispositions réglementaires :

Les dispositions :

- définissent le terme « représentant autorisé »;
- précisent qu’une personne qui n’est pas un représentant autorisé ne peut pas agir à titre de conseil ou de représentant devant le ministre, l’agent ou la CISR contre rémunération;
- précisent qu’un stagiaire en droit n’est pas considéré comme représentant une personne ou faisant office de conseil contre rémunération s’il agit sous la supervision d’un avocat ou notaire qui représente cette personne dans toute affaire ou qui fait office de conseil;
- obligent, le cas échéant, le demandeur dans une affaire d’immigration ou d’asile à communiquer à CIC ou à l’ASFC les coordonnées de son représentant;
- obligent, le cas échéant, le demandeur pour une affaire d’immigration ou d’asile à indiquer le numéro d’identification ou de membre de son représentant autorisé ainsi que le nom de l’organisme dont ce dernier fait partie (Chambre des notaires, SCCI ou barreau d’une province);
- permettent aux représentants non autorisés de continuer à agir à ce titre pendant quatre ans au plus après l’entrée en vigueur des nouvelles dispositions, dans le cas où ils agiraient à ce titre pour une demande soumise ou en cours de traitement avant l’entrée en vigueur des nouvelles dispositions réglementaires;

members in good standing of one of the organizations described in the definition of authorized representative.

Since provincial and territorial law societies and the *Chambre des notaires du Québec* already regulate their profession with membership standards, codes of conduct and effective complaint mechanisms, lawyers and *Québec notaries* need not be members of CSIC.

Some international organizations, such as the International Organization for Migration (IOM), who charge fees to Canadian immigration applicants for providing advice, would be affected by this regulation as they will need to be members of CSIC.

Family, friends, international and religious organizations and NGOs who do not charge fees for providing immigration or refugee advice or services can continue to represent persons who are the subject of proceedings or applications before CIC, the CBSA and the IRB without being members of CSIC or a provincial or territorial law society or the *Chambre des notaires du Québec*. The Government of Canada recognizes that these groups play an important role for persons with limited resources.

In addition, the expression “authorized representative” used in sponsorships [R117(1)(e)(iii)] has been replaced by “a person authorized by a sponsor”. This change will ensure a distinction between the definition of “authorized representative” used for immigration consultants and the sponsorship process. This change has no consequence on the sponsorship process.

Alternatives

One option considered was the establishment of a Commissioner of Consultants to act as a delegate to the Minister in addressing issues surrounding immigration consultants. Unlike the United Kingdom or Australia where this type of provision exists, CIC cannot assume the role as the industry’s regulator as CIC does not have the statutory authority to do so. Obtaining such authority would require an amendment to the IRPA. This alternative was not pursued because of substantial financial and human resources implications involved in regulating the industry, including any ensuing liability. As well, questions of fairness and transparency may arise if CIC officers and consultants both report to the same Minister.

Another option that was briefly reviewed by the Advisory Committee and CIC is the U.S. model, which restricts representations to lawyers and prohibits consultants from doing immigration work. This is not an acceptable option in Canada where many immigration consultants have effectively represented clients in the immigration and refugee process.

A third option is the status quo, or relying on the industry to regulate itself without the support of amendments to the IRPR. Industry efforts towards self-regulation, without the support of regulatory amendment, have not been successful in solving the problem of unethical consultants. The Association of Immigration Counsel of Canada (AICC) and the Organization of Professional

— autorisat CIC, l’ASFC et la CISR à faire affaire avec les membres en règle d’une des organisations répondant à la définition de représentant autorisé.

Étant donné que les barreaux provinciaux et territoriaux ainsi que la *Chambre des notaires du Québec* réglementent déjà leur profession en appliquant depuis longtemps des conditions d’adhésion, des codes de déontologie et des mécanismes efficaces de traitement des plaintes, les avocats et les notaires du Québec ne sont pas tenus d’adhérer à la SCCI.

Les dispositions auront un effet sur certaines organisations internationales, comme l’Organisation internationale pour les migrations (OIM), qui exigent des frais pour les conseils qu’elles donnent aux personnes demandant à immigrer au Canada. Ces organisations devront en effet adhérer à la SCCI.

Les membres de la famille, les amis et les organisations religieuses et non gouvernementales (ONG) qui agissent sans rémunération comme représentant ou à titre de conseil dans toute affaire devant CIC, l’ASFC ou la CISR pourront continuer de le faire sans être membres de la SCCI, du barreau d’une province ou d’un territoire ou de la *Chambre des notaires du Québec*. Le gouvernement du Canada reconnaît que ces groupes jouent un rôle important auprès des demandeurs qui ont des ressources limitées.

De plus, l’expression « représentant autorisé », utilisée dans le contexte du parrainage [R117(1)(e)(iii)] est remplacée par « personne autorisée par ce dernier » [le répondant]. Cette modification fait une distinction entre la définition de « représentant autorisé », utilisée dans le contexte des consultants en immigration, et celle du processus de parrainage. Cette modification n’a aucune incidence sur le processus de parrainage.

Solutions envisagées

L’une des options envisagées comme solution de rechange aux dispositions réglementaires prévoyait l’établissement d’un poste de commissaire aux consultants en immigration. À titre de délégué du ministre, ce commissaire se serait occupé des questions d’éthique relatives aux consultants en immigration. À la différence du Royaume-Uni ou de l’Australie, qui se sont dotés d’un tel poste, le gouvernement du Canada ne peut pas se charger de réglementer l’éthique applicable à l’industrie des consultants, car il n’y est pas habilité par la Loi. Pour cela, une modification devrait être apportée à la LIPR. Cette option n’a pas été poursuivie parce qu’elle engendrerait des conséquences importantes pour les ressources humaines et financières, et le ministère devrait également assumer toute responsabilité qui pourrait en découler. Cette option pourrait de plus soulever des questions sur le plan de l’équité et de la transparence si les consultants et les agents de CIC relevaient du même ministre.

Le comité consultatif et CIC ont aussi examiné brièvement le modèle existant aux États-Unis, où le droit de représentation est restreint aux avocats et où il est interdit aux consultants de travailler à des questions d’immigration. Ce modèle n’est pas acceptable au Canada où de nombreux consultants en immigration ont représenté efficacement leur clientèle lors de démarches relatives au programme d’immigration et de protection des réfugiés.

Une autre option consiste à maintenir le statu quo ou à confier à l’industrie le soin de s’autoréglementer sans apporter de modifications au RIPR. Les efforts que l’industrie a faits jusqu’à maintenant pour s’autoréglementer, sans l’appui de modifications réglementaires, n’ont pas réussi à résoudre le problème des consultants qui ne se conforment pas aux règles de l’éthique. L’industrie

Immigration Consultants (OPIC) were both created as voluntary self-regulating professional organizations in an effort to establish a national regulatory framework in the industry. However, as voluntary organizations, they have not been able to effectively enforce membership or high professional standards. Both AICC and OPIC have been instrumental in advocating for a self-regulating body recognized by the Government of Canada and both support the creation of CSIC.

Without the support of the regulations, CSIC's role as a regulator for the immigration consultant industry would be significantly diminished, as consultants would not be obliged to become members of CSIC to represent their clients before CIC, the CBSA or the IRB. Unscrupulous consultants who do not qualify for membership with CSIC could continue to operate. The amendments to the IRPR concerning "representation" will enable CSIC to carry out its mandate.

Benefits and Costs

Benefits

The Regulations are intended to prevent unqualified and unethical immigration consultants from representing clients. This new regulatory approach will enhance public confidence in Canada's immigration and refugee system and protect clients. Standards will be established for the immigration consulting profession, which will enhance the profession's credibility.

Costs

There are some costs associated with the Regulations, such as outreach to key stakeholders, changes to communication materials, revising forms and developing the means for CIC staff to verify membership and status of representatives with CSIC or one of the provincial and territorial law societies.

A significant cost has been incurred in supporting the establishment of CSIC. CIC provided CSIC with the necessary "set-up" funds to become operational by April 2004. The estimated cost for 2003-2004 is \$700,000. Upon signing a contribution agreement with CIC, CSIC began to solicit membership and develop rules and processes to ensure that it is operational by the time the Regulations come into effect. Additional funding of \$500,000 may be loaned to CSIC for 2004-2005 to support its functioning. CSIC will pay back the loan once it has reached a threshold of 3,000 members.

Consultation

Immigration consultants, lawyers, international organizations, non-governmental organizations and other stakeholders provided comments to the Minister's Advisory Committee from November 27, 2002 to January 15, 2003.

The Department also consulted with the IRB, the Department of Justice, the Department of Foreign Affairs and International

compte actuellement deux principales organisations professionnelles d'autoréglementation bénévoles : l'Association canadienne des conseillers en immigration (ACCI) et l'Organisation des consultants professionnels en immigration (OCPI). Ces deux organisations ont été créées pour fournir à l'industrie un cadre national d'autoréglementation. Cependant, en tant qu'organisations bénévoles, elles n'ont pas été en mesure de faire respecter des conditions d'adhésion ou des normes professionnelles strictes. L'ACCI et l'OCPI ont toutes les deux joué un rôle important dans la promotion d'un organisme d'autoréglementation reconnu par le gouvernement du Canada, et elles appuient toutes deux la création de la SCCI.

Si les dispositions réglementaires n'étaient pas adoptées, le rôle d'organisme de réglementation confié à la SCCI serait de beaucoup diminué, car les consultants en immigration ne seraient pas tenus d'en faire partie pour représenter leurs clients devant CIC, l'ASFC ou la CISR. Les consultants sans scrupules qui ne satisferaient pas aux critères établis pour adhérer à la SCCI pourraient néanmoins poursuivre leurs activités. Les modifications apportées au RIPR en matière de « représentation » permettront à la SCCI de s'acquitter de son mandat.

Avantages et coûts

Avantages

Ces dispositions visent à empêcher les consultants incompétents ou sans scrupules de représenter des clients. Cette nouvelle approche réglementaire aura pour effet d'accroître la confiance du public dans le programme d'immigration et de protection des réfugiés du Canada ainsi que de protéger les clients. Des normes seront établies au sein de l'industrie des consultants en immigration, ce qui rendra la profession plus crédible.

Coûts

La mise en oeuvre des dispositions réglementaires entraînera certains coûts, entre autres pour informer les principaux intervenants, modifier les documents d'information, réviser les formulaires et mettre au point les outils qui permettront aux employés de CIC de vérifier si les représentants sont effectivement membres de la SCCI ou d'un ordre professionnel provincial ou territorial de juristes.

La mise sur pied de la SCCI a entraîné des coûts considérables. CIC a affecté à la SCCI les fonds qui lui permettront de devenir opérationnelle d'ici avril 2004. Pour l'exercice financier 2003-2004, on estime qu'il en coûtera 700 000 \$. Après avoir conclu un accord de contribution avec CIC, la SCCI a commencé à recruter des membres, à élaborer ses règles et ses procédures afin de s'assurer qu'elle sera opérationnelle d'ici l'entrée en vigueur du règlement. Une somme supplémentaire de 500 000 \$ pourra être prêtée à la SCCI au cours de l'exercice 2004-2005 pour soutenir son développement. La SCCI remboursera le prêt une fois qu'elle aura atteint la barre des 3 000 membres.

Consultations

Les consultants en immigration, les avocats, les organismes internationaux, les organisations non gouvernementales et les autres intervenants du milieu de l'immigration ont formulé leurs commentaires au Comité consultatif du ministre entre le 27 novembre 2002 et le 15 janvier 2003.

Le ministère a aussi consulté la CISR, le ministère de la Justice, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce

Trade, the Royal Canadian Mounted Police and the Treasury Board Secretariat.

In developing the proposed Regulations, the Department consulted with key external stakeholders through presentations at stakeholder conferences, ongoing telephone consultations, letters and electronic mails. Among the groups consulted were immigration and refugee advocacy groups, the Canadian Bar Association, provincial and territorial law societies, the OPIC, the AICC, the Canadian Council of Refugees and the Chambre des notaires du Québec.

Consultations with provinces and territories have been sustained through federal, provincial and territorial meetings and ongoing telephone consultations and contacts. Provinces and territories are supportive of the proposed approach. CIC has made numerous nation-wide presentations to key stakeholders such as NGOs, lawyers and consultants.

Pre-publication comments

These amendments were pre-published in the *Canada Gazette*, Part I, on December 13, 2003, for a 30-day period. Following pre-publication, comments were received from individuals, non-governmental organizations, consultants and consultant organizations, lawyers, private legal firms, and legal organizations. The comments received from the public and key stakeholders were supportive of the government's action to address the problem in the consulting industry.

Non-government organizations are also supportive of the new regulations and welcomed CSIC as the new self-regulating body for immigration consultants. However, concerns were raised regarding unscrupulous consultants who may falsely claim to be representing clients free of charge.

“Phantom” Consultants

Concerns were also expressed that the new regulations may exacerbate the existing issue of “phantom” consultants, i.e., those consultants, both inland and overseas, whose names and contact details do not appear on the clients' application forms. CSIC is aware of potential risks and has identified ways in which these may be mitigated. In the same vein of risk mitigation, CIC visa officers overseas are familiar with the regular local consultants. CIC will issue administrative guidelines to officers abroad to ensure that the relationship between the client and the representative is *bona fide*. CIC will closely monitor the situation to determine whether there is avoidance of the regulations, and will identify potential remedies, including expanding the scope of the regulations to require representatives, including NGOs, who represent without a fee, to become members in good standing of CSIC.

Transition Period

The proposed four-year period was viewed by some stakeholders as too long given the government's goal of enhancing consumer protection. The reasoning being that, since the government is aware that the action of some unregulated consultants may be very detrimental to persons involved in an immigration or refugee application or proceeding, it is important to enforce the solution to the problem sooner rather than later.

international, la Gendarmerie royale du Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Pour le besoin des dispositions, le ministère a également consulté les principaux intervenants en faisant des présentations lors de conférences, en menant des consultations suivies par téléphone, et en échangeant des lettres et des courriels. Au nombre des groupes consultés figurent les groupes de défense des immigrants et des réfugiés, l'Association du Barreau canadien, les barreaux provinciaux et territoriaux, l'OCPI, l'ACCI et le Conseil canadien pour les réfugiés et la Chambre des notaires du Québec.

Les provinces et territoires ont été consultés de façon suivie lors des rencontres entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que par téléphone et autres contacts. Les provinces et les territoires sont favorables à l'approche proposée. CIC a organisé, à l'échelle du pays, de nombreuses présentations à l'intention des principaux intervenants, tels que les ONG, les avocats et les consultants.

Commentaires suite à la publication préalable

Le 13 décembre 2003, ces modifications ont été publiées préalablement dans la *Gazette du Canada* Partie I pour une période de 30 jours. À la suite de quoi, des commentaires ont été formulés par des particuliers, des organisations non gouvernementales, des consultants et des organisations de consultants, des avocats, des cabinets d'avocat privés et des organismes juridiques. Les commentaires reçus du public et des principaux intervenants sont favorables aux mesures prises par le gouvernement pour résoudre les problèmes dans l'industrie des consultants.

Les organisations non gouvernementales appuient également les nouvelles dispositions réglementaires et jugent que la SCCI pourra jouer le rôle approprié comme organisme d'autoréglementation des consultants en immigration. Toutefois, certains craignent que des consultants sans scrupules se soustraient aux règles en prétendant représenter gratuitement des clients.

Consultants « fantômes »

D'autres pensent que les nouvelles dispositions réglementaires pourraient aggraver le phénomène, observé tant au Canada qu'à l'étranger, des consultants « fantômes », dont les noms et coordonnées ne figurent pas dans les demandes des clients. La SCCI est consciente des risques éventuels et a trouvé des moyens de les réduire. Les agents des visas de CIC à l'étranger pourront aussi réduire ces risques, car ils connaissent les gens qui agissent comme consultants sur place. CIC diffusera des lignes directrices à ses agents à l'étranger pour qu'ils s'assurent du lien réel entre le client et son représentant. CIC suivra de près la situation pour déterminer les cas de non-respect des dispositions réglementaires et proposera des solutions possibles, notamment la modification de la réglementation pour obliger les représentants qui offrent gratuitement leurs services, y compris les ONG, à devenir membres de la SCCI.

Période de transition

Certains intervenants jugent la période proposée de quatre ans trop longue compte tenu de l'objectif du gouvernement de mieux protéger les consommateurs. Selon eux, puisque le gouvernement est conscient du fait que les activités de certains consultants, qui ne sont assujettis à aucune règle, peuvent grandement nuire aux personnes qui font l'objet d'une procédure ou présentent une demande pour une affaire d'immigration ou d'asile, il doit s'employer à mettre en place la solution au problème le plus rapidement possible.

Other stakeholders felt instead that any application or proceeding initiated before the coming into force of the regulations should be allowed to run its course. After careful analysis of the arguments presented from both perspectives, the transition period is being maintained at four years. The government feels that this period provides reasonable time for both applicants and their representatives to adjust to the new requirements while also enhancing consumer protection for those applicants who have already chosen to be represented. Following the end of the four-year period, CIC, CBSA and the IRB will no longer deal with these unauthorized representatives.

Students-at-law

A new subsection was added for students-at-law following comments from the legal community, CSIC, NGOs and the IRB. They commented that the pre-published regulations hinder the ability of “students-at-law” to appear before CIC, the CBSA and the IRB.

Articling students who have completed law school, are required to register as “students” with a law society and although they are not members until they are called to the Bar, they are obliged to follow the same professional code of conduct as other members of the law society.

Students-at-law under the supervision of lawyers are not deemed to be representing a person for a fee and are therefore not subject to the prohibition in subsection 13.1(1). They must however be working under the supervision of a lawyer or notary who is the authorized representative of that person.

The term “students-at-law” is used in the Regulations as a generic term to capture the various terminology used by the provinces for articling students under the supervision of a Canadian lawyer. Law students enrolled in a law school program, paralegals and other office staff are not considered “students-at-law” because they have no direct connection with a law society and are not working under the direct supervision of a lawyer.

Interpretation

One submission raised the absence of the term “territory” from the Regulations. Under the *Interpretation Act*, the use of the term “province” already includes the territories and it is therefore not necessary to make explicit reference to it.

CSIC Membership

To effectively govern their members and to assist in their consumer protection goal, CSIC has decided to limit membership to Canadian citizens, permanent residents or persons registered as Indians under the *Indian Act*.

Concerns were raised that CSIC’s decision to limit membership may violate the Charter of Rights and Freedoms and Canada’s international trade agreements. As a not-for-profit organization, CSIC is not bound by obligations under international trade agreements, and therefore, may prescribe their own membership requirements. It is the government’s view that the Regulations do not contravene any international trade law obligations as they fall within the General Exemptions under the rubric of Consumer Protection.

D’autres intervenants font plutôt valoir que les demandes ou procédures amorcées avant l’entrée en vigueur des dispositions devraient pouvoir suivre leur cours sans échéance. Après analyse des deux points de vue, le gouvernement a décidé de maintenir à quatre ans la période de transition. Il estime que ce laps de temps est raisonnable et permettra aux clients ainsi qu’aux consultants de s’ajuster aux nouvelles dispositions. Par ailleurs, les personnes ayant déjà un représentant seront aussi mieux protégées. Au bout de la période de quatre ans, CIC, l’ASFC et la CISR ne feront plus affaire avec des représentants non autorisés.

Stagiaires en droit

Un nouveau paragraphe a été ajouté pour les stagiaires en droit suite aux commentaires reçus des milieux juridiques, de la SCCI, des ONG et de la CISR. Selon eux, les dispositions réglementaires publiées préalablement empêcheraient les stagiaires en droit de représenter des clients devant CIC, l’ASFC et la CISR.

Les stagiaires en droit qui ont terminé leurs études sont tenus de s’inscrire à titre d’« étudiants » auprès d’un ordre professionnel de juristes. Même s’ils ne font pas partie de l’ordre professionnel de juristes avant d’être admis à un barreau, ils sont tenus de respecter le même code de déontologie que les autres membres de cet ordre professionnel de juristes.

Le stagiaire en droit sous la supervision d’un avocat ne sera pas considéré comme le représentant rémunéré d’une personne et donc ne sera pas visé au paragraphe 13.1(1), du moment qu’il travaillera sous la supervision d’un avocat ou d’un notaire qui, lui, sera le représentant autorisé de cette personne.

L’expression « stagiaire en droit » est l’expression générale utilisée dans les dispositions réglementaires pour désigner tout étudiant en droit dont un stage est supervisé par un avocat canadien. Les simples étudiants en droit, les techniciens juridiques et autres employés de cabinet d’avocats ne sont pas considérés comme des « étudiants en droit », parce qu’ils ne sont pas directement associés à un ordre professionnel de juristes et qu’ils ne travaillent pas directement sous la supervision d’un avocat.

Interprétation

L’absence du terme « territoire » dans les dispositions réglementaires a été relevée dans un mémoire. Comme la *Loi d’interprétation* prévoit que le terme « province » englobe déjà les territoires, il n’est pas nécessaire d’en faire explicitement mention.

Adhésion à la SCCI

Afin de pouvoir bien réglementer les activités de ses membres, la SCCI a décidé d’accepter comme membres uniquement les citoyens canadiens, résidents permanents et Indiens inscrits aux termes de la *Loi sur les Indiens*.

Certains ont exprimé la crainte que cette décision ne viole la Charte canadienne des droits et libertés et les accords commerciaux internationaux du Canada. Comme la SCCI est une organisation à but non lucratif, elle n’est pas assujettie aux obligations créées par les accords commerciaux internationaux. Elle peut donc établir ses propres règles pour l’acceptation de ses membres. En outre, le gouvernement juge que les dispositions ne contrevennent aucunement aux accords commerciaux internationaux puisqu’elles tombent sous les Exemptions générales de la rubrique sur la Protection du consommateur.

CSIC as a regulatory body for the immigration consulting industry

A number of law societies and individuals expressed concerns that because of CSIC's lack of explicit statutory authority, there are no guarantees of preservation of prescribed standards of client protection in the long term.

The *Barreau du Québec* recommended that only lawyers be authorized to provide legal representation to persons in immigration matters, on the basis that the regulation of professions falls under the exclusive constitutional jurisdiction of the provinces.

In 2001, the Supreme Court of Canada ruled in the *Mangat* case that it is appropriate for the federal government to determine who will represent a person for a fee before administrative tribunals, such as the IRB. Moreover, section 91 of IRPA gives the federal government the authority to make regulations governing "who may represent, advise or consult with a person who is the subject of a proceeding or application before the Minister, an officer or the Board". Based on this, it is the view of the federal government that sufficient authority exists for these Regulations.

A number of submissions also contend that in the absence of a clear legislative or regulatory framework, a subsequent CSIC Board of Directors could modify CSIC's code of conduct and by-laws in such a way that their professional standards and consumer protection are reduced. For 2003-2005, CIC has signed a contribution agreement with CSIC which stipulates that certain deliverables be met, including a code of conduct, an effective complaint and discipline mechanism, ongoing training plan, minimum language standards and a liability insurance plan. CIC will continue to monitor the professional standards set and implemented by CSIC in order to ensure that minimum standards are maintained. Should CSIC, at any stage, fail to fulfill its central role of consumer protection and maintaining professional standards, the government would take action to remove its recognition of CSIC members.

To ensure appropriate ongoing public oversight, the CSIC intends to include in their by-laws a provision that will allow the existing public interest members to select their on-going replacements.

Law societies and consultant associations expressed concerns about the government recognizing consultant bodies other than CSIC. The government has no intention of recognizing members from any other consultant body. To do so would clearly not be in the public interest as this would inevitably lead to competition for membership among the recognized groups. This undesirable competition could result in lower education standards, less stringent codes of conduct and, eventually, lead to a reduction of consumer protection.

On March 3, 2004, the International Association of Immigration Practitioners and Sean Shannon, an immigration consultant, commenced legal proceedings in the Ontario Superior Court of Justice and the Federal Court against the Minister of CIC and others, challenging the proposed Regulations.

La SCCI en tant qu'organisme d'autoréglementation pour les consultants en immigration

Invoquant le fait que les pouvoirs de la SCCI ne lui sont pas expressément conférés par la Loi, un certain nombre de particuliers et d'ordres professionnels de juristes font valoir que rien ne garantit que les normes de protection adoptées pour les clients seront respectées à long terme.

Le Barreau du Québec recommande que seuls les avocats soient autorisés à faire fonction de représentants dans les cas d'immigration. Il fait valoir, à l'appui de sa position, qu'en vertu de la Constitution la réglementation des professions est du ressort exclusif des provinces.

En 2001, la Cour suprême a statué, dans l'affaire *Mangat*, que le gouvernement fédéral pouvait déterminer qui peut représenter un individu contre rémunération devant un tribunal administratif tel que la CISR. De plus, l'article 91 de la LIPR attribue au gouvernement fédéral le pouvoir de prendre des règlements pouvant prévoir « qui peut ou ne peut représenter une personne, dans toute affaire devant le ministre, l'agent ou la Commission, ou faire office de conseil ». Le gouvernement fédéral est par conséquent d'avis qu'il dispose de pouvoirs suffisants pour prendre ces dispositions réglementaires.

Certains soutiennent par ailleurs qu'en l'absence d'un cadre réglementaire et législatif clair, un autre conseil d'administration de la SCCI pourrait décider de modifier le code de déontologie ainsi que les règlements de la Société de façon à assouplir ses normes et à ainsi moins bien protéger les consommateurs. CIC a conclu avec la SCCI une entente de contribution pour la période de 2003 à 2005, entente qui prévoit que la SCCI produise certains résultats, notamment adopter un code de déontologie, créer un mécanisme de plainte et de discipline efficace, mettre en place un programme de formation permanente, établir des normes linguistiques minimales et prévoir une assurance-responsabilité. CIC continuera de surveiller l'application des normes professionnelles de la SCCI pour s'assurer du respect de normes minimales. Si la SCCI devait, à un moment quelconque, ne pas s'acquitter de ses responsabilités essentielles en ce qui concerne la protection des consommateurs et le respect de normes professionnelles, le gouvernement aurait toujours la possibilité de modifier le règlement pour ne plus reconnaître les membres de la SCCI.

Pour permettre au public d'exercer une surveillance appropriée, l'actuel conseil d'administration de la SCCI a indiqué son intention d'inclure dans son règlement une disposition qui permettrait aux membres responsables de l'intérêt public de choisir leurs remplaçants.

Les ordres professionnels de juristes et les associations de consultants craignent que le gouvernement reconnaisse éventuellement d'autres organisations de consultants. Le gouvernement ne compte nullement reconnaître les membres de plus d'un groupe de consultants en immigration. Un tel procédé ne serait manifestement pas dans l'intérêt du public et pousserait inévitablement les groupes reconnus à se livrer concurrence pour trouver des membres. Cela pourrait entraîner une baisse des exigences relatives à la scolarité, un assouplissement des codes de déontologie et ultimement une protection moins grande pour les consommateurs.

Le 3 mars 2004, l'*International Association of Immigration Practitioners*, et Sean Shannon, un consultant en immigration, ont entrepris de poursuivre le ministre de CIC, ainsi que d'autres personnes, devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario et la Cour Fédérale, afin de s'opposer aux règlements proposés.

Compliance and Enforcement

Consultants and lawyers will need to be members in good standing of CSIC or one of the provincial or territorial law societies to conduct business with CIC, the CBSA or the IRB.

The IRB will not deal with a non-member as counsel, but will continue processing the case and treat the person who is the subject of the proceeding as unrepresented.

CIC and the CBSA will not conduct business with someone who is providing representation, advice and consultation on immigration and refugee matters for a fee unless they meet the definition of authorized representative. CIC and the CBSA will develop administrative guidelines to ensure that an applicant's representative is an authorized representative and that CIC and the CBSA are kept informed of any changes to a client's representative status.

CIC, the CBSA and the IRB will share information relating to a person who is the subject of a proceeding or application, and their representative, with the appropriate regulating body, should there be concerns regarding the conduct of the representative.

The requirement for clients to provide their representative's contact information will allow CIC and CBSA to verify that the representative is in fact a member in good standing of one of the organizations described in the definition of "authorized representatives".

CIC will undertake a communication strategy to inform clients of their rights, obligations and the consequences of non-compliance with the new provisions. In order to minimize the risk to vulnerable clients, CIC will make information material available in its offices in Canada and abroad, and brief its officers on the importance of clearly communicating all relevant information on representation to clients.

Non-compliance with requirements may lead to CIC and the CBSA returning the application to the client, officers refusing to deal with the unauthorized representative, and applications being refused.

With respect to proceedings before the IRB, where counsel has failed to meet the requirements of the regulations, the IRB will not deal with the purported counsel but will deal with the person who is the subject of the proceedings as being unrepresented. The IRB will also take measures to inform persons who appear before it and their representatives of the regulatory requirements and will be providing related training for members and staff of the Board.

Gender-Based Analysis

The Regulations will have positive impacts and improve access to qualified and ethical immigration consultants, overall.

However, individuals from some source countries, and particularly women, may have less access to economic resources and may continue to rely on representatives (family and friends) not covered by the Regulations. Women are traditionally more dependent on informal networks. In combination, these two factors may intensify women's vulnerability to unscrupulous consultants.

Respect et exécution

Les consultants et les avocats devront être des membres en règle de la SCCI ou d'un ordre professionnel de juristes d'une province ou d'un territoire pour traiter avec CIC, l'ASFC ou la CISR.

La CISR refusera de traiter avec un conseil qui ne sera pas membre de la SCCI. Dans ce cas, elle considérera la personne faisant l'objet d'une procédure comme une personne non représentée.

CIC et l'ASFC refuseront de faire affaire avec une personne rémunérée qui représentera un client ou fera office de conseil pour une affaire d'immigration ou d'asile si elle ne répond pas à la définition de représentant autorisé. CIC et l'ASFC développent des lignes directrices, pour s'assurer que le représentant d'une personne est un représentant autorisé et être informés de tout changement au statut d'un représentant.

Dans le cas où il y aurait des doutes sur la conduite d'un représentant autorisé, CIC, l'ASFC et la CISR pourront échanger avec l'organisme de réglementation de l'information à son sujet ainsi qu'au sujet de son client.

L'obligation pour le client de fournir les coordonnées de son représentant permettra à CIC et à l'ASFC de vérifier si celui-ci est effectivement un membre en règle d'une des organisations précisées dans la définition de « représentant autorisé ».

CIC mettra en oeuvre une stratégie de communication pour informer les clients de leurs droits, de leurs obligations et des conséquences qu'entraînerait le non-respect des nouvelles dispositions. Afin de réduire les risques pour les clients vulnérables, CIC offrira de l'information dans ses bureaux au Canada et à l'étranger. Il donnera également à ses agents des séances de formation sur l'importance d'expliquer clairement aux clients toutes les règles en matière de représentation.

Si les règles ne sont pas respectées, l'agent de CIC ou de l'ASFC pourra retourner la demande d'un client, refuser de traiter avec un représentant non autorisé ou encore rejeter la demande.

En ce qui concerne les procédures devant la CISR, si un représentant ne répond pas aux exigences du règlement, la Commission considérera le client comme n'étant pas représenté et ne traitera pas avec son représentant. La CISR prendra les mesures nécessaires pour informer ses clients et leurs représentants des nouvelles exigences réglementaires et formera en conséquence ses commissaires et son personnel.

Analyse comparative entre les sexes

Les dispositions réglementaires auront, dans l'ensemble, des conséquences positives pour les demandeurs et aideront ces derniers à trouver des consultants compétents et ayant le sens de l'éthique.

Il se pourrait cependant que des personnes provenant de certains pays sources, et particulièrement les femmes, continuent, du fait de leurs moyens limités, de faire appel à des représentants (membres de la famille et amis) qui ne sont pas visés par les dispositions réglementaires. On sait, par exemple, que les femmes ont toujours eu plus recours à des réseaux informels. Ces deux facteurs pourraient ensemble accroître la vulnérabilité des femmes face aux consultants sans scrupules.

Contact

Mark Davidson
Executive Director
Secretariat on Regulating Immigration Consultants
Selection Branch
Citizenship and Immigration Canada
Jean Edmonds Tower North
300 Slater Street, 7th Floor
Ottawa, Ontario
K1A 1L1
Telephone: (613) 941-9032
FAX: (613) 941-9323

Personne-ressource

Mark Davidson
Directeur exécutif
Secrétariat sur la réglementation des activités des consultants
en immigration
Direction générale de la sélection
Citoyenneté et Immigration Canada
Tour Jean Edmonds Nord
300, rue Slater, 7^e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 1L1
Téléphone : (613) 941-9032
TÉLÉCOPIEUR : (613) 941-9323



If undelivered, return COVER ONLY to:
Government of Canada Publications
Public Works and Government Services
Canada
Ottawa, Canada K1A 1M4

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :*
Publications du gouvernement du Canada
Travaux publics et Services gouvernementaux
Canada
Ottawa, Canada K1A 1M4